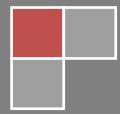


2013-  
2014

# Modelo Estatal de Policía de Proximidad con enfoque Comunitario

Subsecretaría de Prevención

Dirección General de Política Criminal y Prevención del Delito



## Tabla de contenido

Presentación.....	8
Objetivo del modelo .....	9
Diagnóstico.....	10
Características del Estado.....	10
Seguridad Pública.....	12
Victimización y de lincuencia.....	12
Denuncia del delito .....	15
Cifra negra .....	16
Percepción de seguridad.....	18
Participación de la comunidad .....	25
Desempeño institucional .....	27
Elementos policiales .....	31
Calidad de los Procesos de Selección, Formación y Capacitación.....	33
Recursos Humanos .....	35
Actividades de los elementos policiales .....	38
Derechos Humanos.....	42
Marco Jurídico de la Seguridad en el Estado.....	46
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	46
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	48
Reglas de Operación y Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal .....	54
Constitución Política para el Estado de Guanajuato .....	56
Ley de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato .....	57
Sección 2. Modelo de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario .....	60
Filosofía .....	60
Modelos de gestión policial de acuerdo a su enfoque.....	66
a) Enfoques basados en la respuesta inmediata a las demandas sociales /Tradicional.....	66
b) Enfoques basados en el mantenimiento del orden. ....	66
c) Enfoques basados en el análisis. ....	67
d) Enfoques basados en la comunidad. ....	68
Algunas experiencias exitosas .....	73

1. Policía montada de Canadá .....	73
2. Policía Metropolitana de Londres .....	74
3. Policía Nacional de Japón .....	75
4. Policía de Chicago (iniciativa CAPS- Estrategia de Policiamiento Alterno) 1993 .....	76
5. Policía de Boston ( <i>neighborhood policing</i> ).....	77
6. Policía de Israel.....	77
7. Policía de Sudáfrica.....	77
8. Carabineros de Chile .....	78
9. Policía de Sao Paulo, Brasil.....	79
10. Policía Nacional Civil de El Salvador.....	80
<b>Principios básicos (Objetivos de l Policía de Proximidad)</b> .....	<b>81</b>
1. Cohesión Social y Comunitaria .....	81
2. Intervención policial con enfoque comunitario .....	82
2.1 Objetivos de intervención:.....	82
2.2 Gestión Social .....	83
3. Resolución de conflictos a través de la mediación comunitaria .....	83
3.1 Proactividad .....	84
4. Prevención de la violencia y la delincuencia .....	85
5. Seguridad Ciudadana .....	89
5.1 Recuperación de la confianza ciudadana.....	90
5.2 Esquemas de coordinación y articulac ión interinstituc ional.....	90
6. Inteligencia Policial.....	92
7. Territorialidad.....	92
7.1 Descentralización .....	94
8. Derechos Humanos y perspectiva de género .....	95
<b>Esquema del Modelo</b> .....	<b>98</b>
El modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario .....	98
<b>Flexibilidad</b> .....	100
<b>Objetivos, metas, estrategias y líneas de acción</b> .....	<b>101</b>
Planeación estratégica .....	101
1. Fase previa a implementación del modelo que deberá responder a la problemática específica del lugar que será implementado: .....	101

Indicadores de Seguimiento y Evaluación.....	106
Apuntes finales .....	109
Bibliografía.....	111

## Introducción

La violencia y la delincuencia que roba la tranquilidad de los habitantes de la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas, viene a representar un reto de tal magnitud, que esfuerzos locales, nacionales e internacionales se han sumado en distintas políticas públicas, programas y acciones conjuntos, que les han llevado a repensar éstos fenómenos sociales desde diversas ópticas.

Específicamente en México, las acciones de represión contra delincuencia organizada, han centrado los esfuerzos de las corporaciones policiales, en la violencia y delincuencia de alto impacto.

Aunado a ello, la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ha venido a establecer tareas de investigación a las policías locales, dirigiendo gran parte de los esfuerzos de capacitación y profesionalización a ese cometido.

Esto ha llevado a que la violencia y la delincuencia cotidiana, sea hasta cierto punto, desatendida por las autoridades.

Así, el estado de Guanajuato enfrenta hoy día, y a partir de la elaboración del presente documento, un reto llamado seguridad, al cual, conducen caminos que parecieran hasta cierto punto contradictorios, pues por un lado, se apuesta por el fortalecimiento de las acciones represivas policiales, y por el otro, la incorporación del agente a las tareas de recuperación de los espacios de cohesión y recuperación del tejido social.

Este segundo camino, se pretende poner en marcha, a partir de la idea de que las autoridades policiales, de los distintos órdenes de gobierno, no pueden por sí solos, erradicar la violencia y la delincuencia –representada en su mínima expresión como desórdenes y debilidades sociales e institucionales- en su tarea de control social.

Desde esta visión, el problema de la inseguridad no puede reducirse a un conflicto de intereses autoridad-delincuencia, sino que debe abordarse como un fenómeno complejo.

Compuesto por infinidad de variables –hasta ahora no ha surgido algún autor que delimité el número exacto- que ocurren en el territorio local. En otras palabras, esta complejidad arranca la violencia y la delincuencia del ámbito de la seguridad pública, convirtiéndolo en un fenómeno que debe ser atendido desde diversas aristas, tanto de las instituciones gubernamentales –en su conjunto-, como desde la sociedad civil –organizada y no para estos fines-.

En este momento histórico de la sociedad mexicana, y de acuerdo a Frühling (2006) y múltiples expertos, nos encaramos con una necesidad fehaciente de modificar las formas en que el Estado afronta a la delincuencia. Ello incluye, por supuesto a las corporaciones policiales, de quienes sus integrantes han atravesado múltiples intentos de reformas al modelo de trabajo, sin obtener hasta el momento los resultados esperados.

Lo anterior no es de sorprenderse cuando los sucesos de violencia más impactantes, y la percepción de la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación, hacen que los modelos policiales novedosos, se dejen de lado, para enfrentar de nuevo, cara a cara, a la criminalidad organizada.

En palabras de Sansfacon (2006), las corporaciones policiales no han evolucionado a la par de la propia ciudadanía. Las exigencias de los gobernados cada vez son más y la evolución de la policía no ha sido a la par (Chalom *et al*: 2001).

Esta exigencia ciudadana, presente no sólo en problemas que atañen a la seguridad de los ciudadanos, ha obligado a los gobiernos a diseñar mecanismos alternativos a los existentes, que, “[...] siendo exitosos en su cometido de disminuir los niveles de inseguridad, no sacrifiquen el avance de la democracia y el respeto por los derechos humanos y las garantías ciudadanas.” (Chinchilla, 1999:1).

De este encuentro de ideas surge la necesidad de crear –o recrear- un agente gubernamental con sentido de democracia, y primacía en el respeto por los derechos humanos, capaz de reducir la brecha que, como veremos en páginas siguientes, impide que las policías y la

ciudadanía actúen de forma conjunta en esquemas de coproducción de seguridad, con miran al cambio de paradigma de la seguridad ciudadana, por la seguridad pública.

Este agente, comúnmente denominado policía de proximidad –pues goza de una gran variedad de nombres y diversas clasificaciones: policía comunitaria, policía orientada a problemas, etc.- responde a las necesidades locales en microterritorios –barrios, colonias, conjuntos habitacionales- por ello, “no existe una técnica prefijada de policía comunitaria; más bien, lo que hay es un foco estratégico articulado en torno a la apertura y la flexibilidad en la utilización de diversas estrategias para resolver problemas y responder a las prioridades locales” (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990).

La policía de proximidad con enfoque comunitario, significa la recuperación de un modelo policial propuesto hace 150 años por Sir Robert Peel<sup>1</sup>, aplicado a la policía metropolitana de Londres, inspirándose en el modelo de policía japonés, conocido como *kobán*. (Chinchilla, 2009; Chalom et al, 2001).

De acuerdo a Peel, “la fuerza policial es la gente y la gente es la fuerza policial. [...] Lo que hace único al modelo británico es el lugar central que ocupan los agentes uniformados que patrullan las calles desarmados, y que desempeñan funciones tanto generales como especializadas. No existen cuerpos policiales distintos para cautelar el orden público y ocuparse del crimen organizado, ni una fuerza policial dependiente del gobierno central [...]”<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> “Considerado fundador del concepto de policía moderna y precursor de la policía de tipo comunitario[...]" (Chalom, Léonard, Vandeschueren, & Vézina, 2001)

<sup>2</sup> Los nueve principios de Sir Robert Peel:

1. La misión básica para la cual existe la policía, es prevenir la criminalidad y el desorden público.
2. La capacidad de la policía de llevar a cabo su labor, depende de la aprobación pública de sus acciones.
3. La policía debe asegurarse de la libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento voluntario de la ley, para asegurar y mantener el respeto de la población.
4. El grado de cooperación pública que puede asegurarse, disminuye proporcionalmente a la necesidad de uso de la fuerza física.

De esta manera, la policía cuenta con la gran oportunidad de ajustarse a las demandas de un mundo que ha evolucionado con unos sesenta años de diferencia. Es la oportunidad de posicionarse como un agente precursor de “entornos más seguros, habitables y con mayores grados de cohesión social y calidad de vida [...]” (USAID/INSYDE, 2013:1).

- 
- 5. La policía busca y conserva el favor público no por la vía de complacer a la opinión pública, sino demostrando constantemente un absoluto e imparcial servicio a la ley.
  - 6. La policía utiliza la fuerza física sólo en el grado necesario para asegurar el cumplimiento de la ley o para restablecer el orden cuando el ejercicio de la persuasión, exhortación y advertencias resulta ser insuficiente.
  - 7. En todo momento, la policía debe mantener una relación con la población que confirme aquella tradición histórica según la cual la policía es la gente y la gente es la policía, dado que los policías son solamente miembros de la población a quienes se les paga por realizar con dedicación exclusiva aquellas labores que incumben a cada ciudadano en relación con el bienestar y existencia de la colectividad.
  - 8. La policía debe dirigir siempre su acción estrictamente a sus funciones, y nunca aparecer usurpando los poderes del aparato judicial.
  - 9. La prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

## **Presentación**

El presente documento corresponde al Modelo de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario encargado por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Este modelo consta de dos grandes secciones. La primera, corresponde al diagnóstico con enfoque de seguridad ciudadana de la entidad; la segunda, desarrolla propiamente el modelo mencionado.

En la primera sección se detallan algunos indicadores de tipo social, económico, político y cultural de Guanajuato, con la finalidad de contextualizar al lector con sólo algunos datos estadísticos, pues no es el objeto central de este documento. Posteriormente, y basándonos en algunos instrumentos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organizaciones no gubernamentales que estudian la seguridad, así como información propia del Gobierno del Estado, se analizan una serie de indicadores relacionados con la percepción ciudadana sobre la seguridad, victimización, participación comunitaria y Derechos Humanos, entre otros. Éstos indicadores forman parte central del desempeño del Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario.

En párrafos subsecuentes, se trae el marco jurídico de la seguridad en México. Este análisis debe verse bajo la perspectiva de la normativa mexicana, la cual desde nuestro punto de vista, se encuentra en un proceso de transición en el cambio de paradigma de la seguridad pública a la seguridad ciudadana. Lo mismo sucede en el estado de Guanajuato.

En la segunda sección, se aborda el tema de la filosofía de los modelos de policiales con enfoque comunitario. Importante es establecer desde este momento que, lo comunitario y la proximidad son conceptos distintos. El primero está forzosamente incluido en el segundo. La proximidad implica una forma de trabajo policial y ciudadanía de forma coordinada; el enfoque comunitario corresponde a una filosofía organizacional que impacta en la seguridad. Como analizaremos, el enfoque comunitario de la seguridad, sólo puede existir en entornos locales que han adoptado un enfoque de seguridad ciudadana.

En los párrafos que siguen, se toman los datos sobresalientes de algunas experiencias exitosas en otros países tanto del continente como del otro lado de los océanos. Esta aproximación se hace con la intención de tener presente sí, las fortalezas y estrategias de implementación de cada uno de los modelos, pero más importante aún, los obstáculos que sortearon –o no– para el éxito y trascendencia de sus corporaciones.

En los siguientes capítulos, se hace la propuesta del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, previamente desarrolladas cada una de las funciones y objetivos a realizar por los agentes. Ciento es que agota desde la doctrina policial algunos temas, sin embargo, y como quedará establecido, no existe un modelo único, pues cada modelo debe responder al contexto social en que se pretende implementar, tan variable y diverso como barrios y colonias existen en la Entidad.

Por último se pone énfasis en que, los modelos policiales de corte comunitario requieren, más allá de los recursos de infraestructura y equipamiento, un cambio de visión de la seguridad, y la correspondiente evolución de lo que significa ser policía de enfoque comunitario. Asimismo, se cierra el presente documento con una propuesta de planeación estratégica que, por la misma naturaleza de sus acciones, de mediano y largo plazo tiene el carácter de enunciativa, más no limitativa.

### **Objetivo del modelo**

“Contar con un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, para sentar las bases a mediano y largo plazos de la seguridad ciudadana en el Estado.” (SESNP: 2012).

Descripción: “Realizar un modelo de policía de proximidad que contribuya a la resolución de problemas de seguridad y/o sociales con incidencia criminal, además de fungir como estrategia de recuperación de la confianza en la comunidad.” (SESNP: 2012).

## **Diagnóstico**

Partimos de la premisa que el diseño, planeación, implementación y evaluación de un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario surge de la comprensión de los contextos políticos, sociales, económicos y culturales.

El presente diagnóstico, no tiene por objeto agotar los índices de violencia y delincuencia, así como de la comisión de conductas consideradas antisociales, pues estas son sólo un reflejo del problema. Más aún, el objeto que se persigue en las próximas páginas, es la de establecer una línea basal, enfocada a las primeras causas generadoras de tales fenómenos, y dejar sentadas las variables que pueden ser consideradas para ello.

En la primera parte, se exponen algunas variables sociodemográficas de la Entidad, mismas que servirán como aproximación a la realidad actual de la población guanajuatense; en un segundo apartado, se da una mirada a algunas variables que tienen que ver con la percepción de miedo e inseguridad en la comunidad.

## **Características del Estado**

El estado de Guanajuato cuenta con una población total de 5 millones 486 mil 372 habitantes (INEGI, 2010). Representa el 4.9% de la población del territorio nacional.

Del total de habitantes en el Estado, el 48.1% son hombres, y el 51.9% son mujeres. Lo que corresponde a un índice de relación de 92.7 (Hay 93 hombres por cada 100 mujeres).

La mitad de la población guanajuatense cuenta con 24 años o menos, por lo que se considera una población joven. Por cada 100 personas en edad productiva, hay 60 en edad de dependencia (menores de 15 o mayores de 64 años).

Guanajuato cuenta con un total de 46 municipios, de los cuales los que tienen un mayor número de población son: León (1'436,480), Irapuato (529,440) y Celaya (468,469).

En el Estado hay un total de 1'276,584 viviendas particulares habitadas. Es decir, hay un promedio de 4.3 ocupantes por vivienda. De cada 100 viviendas, 4 aún tienen piso de tierra. (INEGI, 2010); 76 cuentan con agua entubada dentro de la misma, 91 con drenaje, 92 con servicio sanitario y 98 con energía eléctrica; 42 cuentan con servicio telefónico, 61 con teléfono celular, 24 con computadora y 16 con Internet.

En materia educativa, de cada 100 personas de 15 años y más, 10 carecen de instrucción alguna, 63 cuentan con educación básica, 15 con educación media superior y 12 con educación superior. De cada 100 personas entre 15 y 24 años, 98 saben leer y escribir un recado. (INEGI, 2010)

De cada 100 personas de 12 años y más, no económicamente activas, 33 son estudiantes, 56 se dedican a las labores del hogar, 4 son jubilados y pensionados, y 3 tienen alguna limitación física o mental permanente que les impide trabajar. (INEGI, 2010)

En materia de salud, de cada 100 guanajuatenses, 35 tienen seguro popular, 30 carecen de derechohabiencia, 29 están afiliados al IMSS y 5 al ISSSTE.

La religión más frecuente es la católica con un 93.8% de la población creyente.

De cada 100 personas, 6 reportan alguna limitación física o mental.

En el estado de Guanajuato habitan 14,835 personas de 5 años y más que hablan alguna lengua indígena que representa menos del 1% de la población en este rango. Las lenguas indígenas más frecuentes son la Otomí (21.6%) y la Chichimeca Jonaz (13.7%). (INEGI, 2010).

La migración representa una problemática social que tiende a convertirse en un problema de seguridad cuando no es efectivamente atendido. Los gobiernos locales –municipales- no cuentan con atribuciones suficientes para atender la problemática, pues normalmente va más allá de su ámbito, competencia y posibilidades.

La falta de elementos que hagan posible su atención, de cualquier manera no deja de ser un problema con impacto local, pues al no encontrar una solución en el actuar de las autoridades municipales, son éstas quienes reciben la descalificación en su actuar.

## Seguridad Pública

### Victimización y delincuencia

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), realizada durante el 2013, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con datos representativos tanto de 2012, como de 2013, calcula un total de víctimas en Guanajuato, de 1 080 223; mientras que a nivel nacional se calculan 21 603 990.

La tasa de prevalencia delictiva se calcula dividiendo el total de víctimas en la entidad federativa, entre la población de 18 años y más residente en ésta multiplicada por 100 000 habitantes.



**Cuadro1. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa por cada 100,000 habitantes. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

Como puede observarse, el estado de Guanajuato ocupa el 10º lugar en prevalencia delictiva, por encima de la media nacional.

El 97.9% de las personas encuestadas refirieron haber sido víctimas únicamente en Guanajuato, por encima de la media nacional que es del 95.3%

Según los datos de la encuesta, un total de 1 080 223 guanajuatenses, han sido víctimas de algún delito. En promedio, cada hecho delictivo tiene 1.2 víctimas, lo que lleva a calcular un total de 1 306 270 delitos declarados.

La siguiente gráfica muestra la distribución de la prevalencia delictiva en la Entidad por sexo. Como se observa, los hombres son más propensos a la victimización, que las mujeres.



**Gráfica 2. Tasa de prevalencia delictiva por sexo en el estado de Guanajuato.**  
Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

La tasa de incidencia delictiva se calcula dividiendo el total de delitos en la entidad entre la población de 18 años y más multiplicada por 100 000 habitantes.

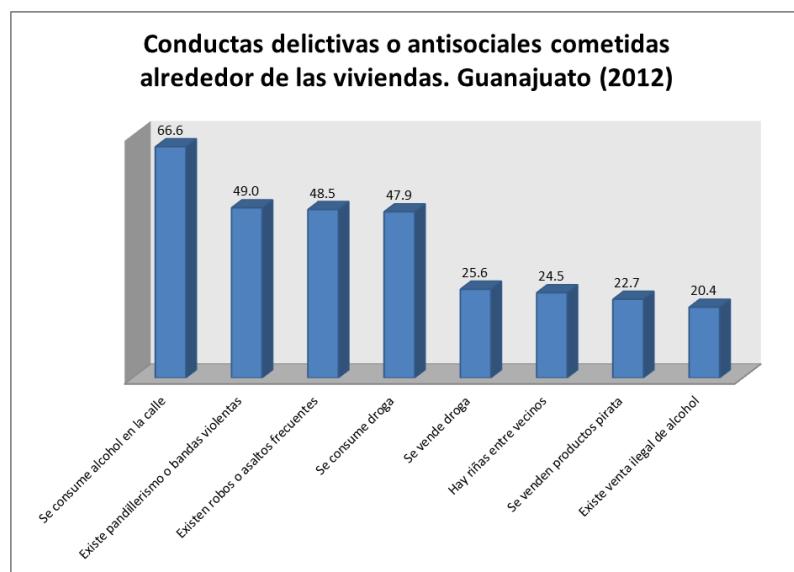
Como se observa, el estado de Guanajuato se ubica en el 11º lugar, por debajo de la media nacional, y por encima de algunos estados como Sonora, Guerrero, Sinaloa y Aguascalientes.



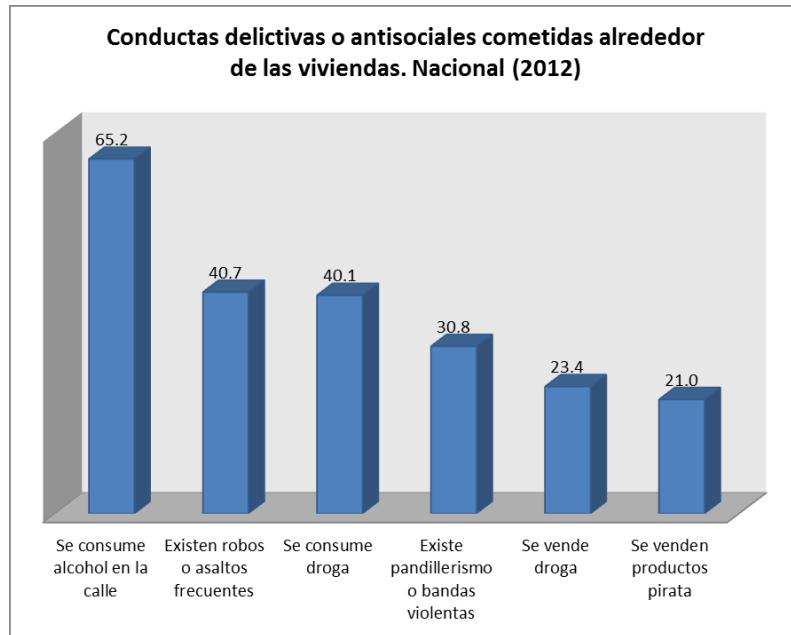
Gráfica 3. Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

Como se ha venido mencionando y se retomará en páginas subsecuentes, la importancia de la seguridad en los espacios tanto privado como público, es un elemento fundamental para el fortalecimiento del tejido social para la convivencia pacífica y armónica.

El sentir allanados estos espacios, contribuye a la percepción de inseguridad, y por ende a la falta de credibilidad y posicionamiento de las autoridades gubernamentales.



Gráfica 4. Conductas delictivas o antisociales cometidas alrededor de las viviendas en Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.



**Gráfica 5. Conductas delictivas o antisociales cometidas alrededor de las viviendas. Nacional. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

De acuerdo a la ENVIPE 2013, en el estado de Guanajuato, 1 de cada 3 víctimas identificó que el agresor portaba un arma. De éstos, el 26.5% refirió que se trataba de un arma de fuego.

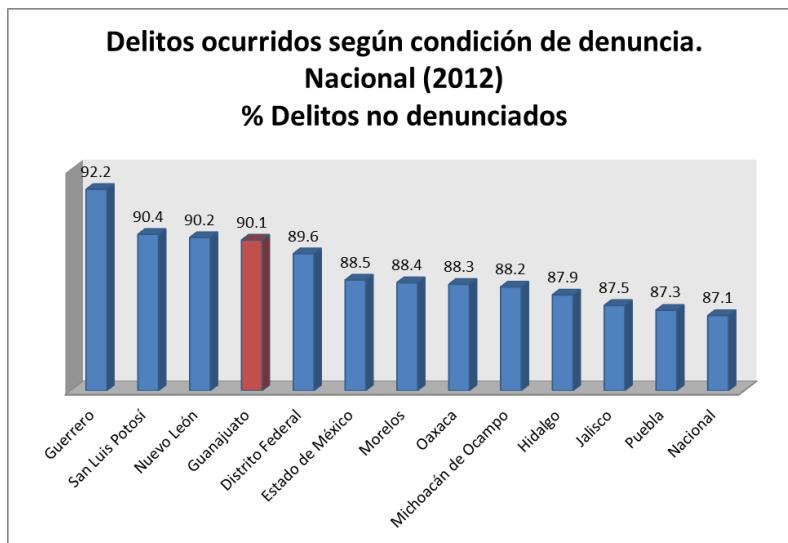
### Denuncia del delito

En 2012, según cálculos del INEGI, en Guanajuato se cometieron 1 287 230 delitos, de los cuales únicamente el 8.9% fue denunciado ante el Ministerio Público. Este porcentaje se encuentra por debajo de la media nacional que es de 12.2%.

Ahora bien, del total de delitos denunciados, en el 63.6% de los casos, dieron inicio a una investigación ministerial, cercano a la media nacional que es de 64.7%.

En promedio, en el estado de Guanajuato y de acuerdo a los resultados de la encuesta en comento, 9 de cada 10 delitos ocurridos no son denunciados (90.1%). Este dato se encuentra por encima de la media nacional que es de 87.1%.

Como puede observarse en la gráfica siguiente, Guanajuato se encuentra dentro de los cinco estados con mayor porcentaje de delitos ocurridos, no denunciados.



Gráfica 6. Delitos ocurridos según condición de denuncia. % de delitos no denunciados por entidad federativa. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

### Cifra negra

La cifra negra significa la ausencia de denuncias ciudadanas. También se le conoce como cifra oculta o cifra oscura de la criminalidad.

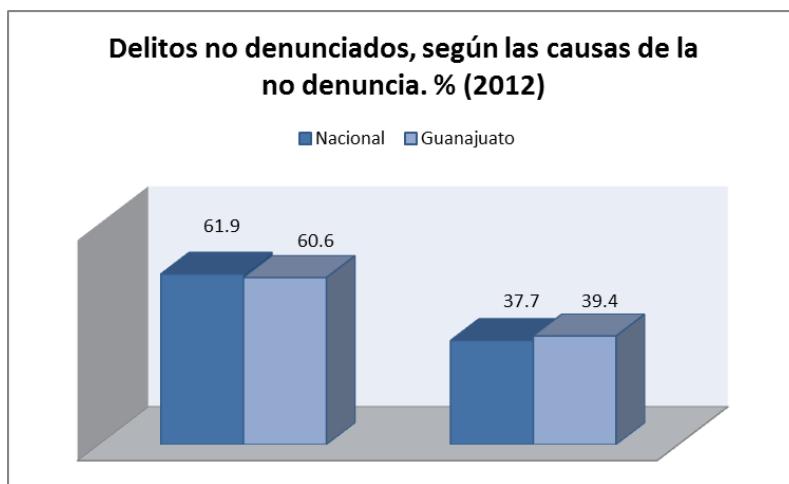
La cifra negra es uno de los principales obstáculos para la generación de la política criminal de cualquier estado. Pues la falta de estadísticas oficiales cercanas a la realidad, pueden evidenciar datos erróneos o lejanos a la realidad, lo que ha llevado a proponer programas que no siempre resultan assertivos.

La siguiente gráfica muestra la cifra negra en varias entidades del país. El estado de Guanajuato ocupa el segundo lugar, sólo por debajo del estado de Guerrero y por encima de entidades como Michoacán, Jalisco, Estado de México y Tamaulipas entre otros.



Gráfica 7. Cifra negra por Entidad Federativa. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

Para efectos de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de Seguridad, la cifra negra se calcula como la razón de los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa –investigación- más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o se inició averiguación previa –investigación-, entre el total de delitos por cien.



Gráfica 8. Porcentaje de delitos no denunciados de acuerdo a la causa de la no denuncia: atribuible a la autoridad y no atribuible a la autoridad. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

Si bien, el cálculo de la cifra negra que propone el INEGI, suma los casos en que efectivamente se presentó una denuncia, pero no dio lugar a una averiguación previa o investigación, distinto a lo que la doctrina establece, sobre contabilizar únicamente los delitos que no fueron denunciados, ante la carente investigación a nivel nacional sobre ese respecto, hemos decidido establecer estos datos como útiles.

Como se observó en la gráfica anterior, en la cifra negra por causas atribuibles a la autoridad (primer par de columnas), Guanajuato se encuentra por debajo de la media nacional, con 60.6% de los casos registrados.

Por otro lado, en el segundo par de columnas que corresponden a la falta de denuncia por causas no atribuibles a la autoridad, en Guanajuato son el 39.4% de los casos.

Las causas atribuibles a la autoridad incluyen: pérdida de tiempo, desconfianza en la autoridad, trámites largos y difíciles, actitud hostil de la autoridad o por miedo a que le extorsionaran.

Las causas no atribuibles a la autoridad son: no tener pruebas, ser delito de poca importancia o por miedo al agresor.

### **Percepción de seguridad**

Uno de los principales factores que dan origen a la consideración de la implementación de un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario es precisamente la percepción de seguridad en la ciudadanía.

Por tratarse de una percepción, se está en presencia de una sentimiento que surge a partir de medios externos que informan sobre actos ocurridos de violencia, -medios de comunicación, comentarios de vecinos, observar un hecho delictivo- que no necesariamente ofrecen una aproximación a la realidad. Sin embargo, no por eso deja de ser un componente importante del factor de la seguridad ciudadana. Antes bien, la importancia en la disminución de la percepción de inseguridad de la ciudadanía, allana la posibilidad de que

la corporación de proximidad sea aceptada por la comunidad, y ésta colabore con la primera.

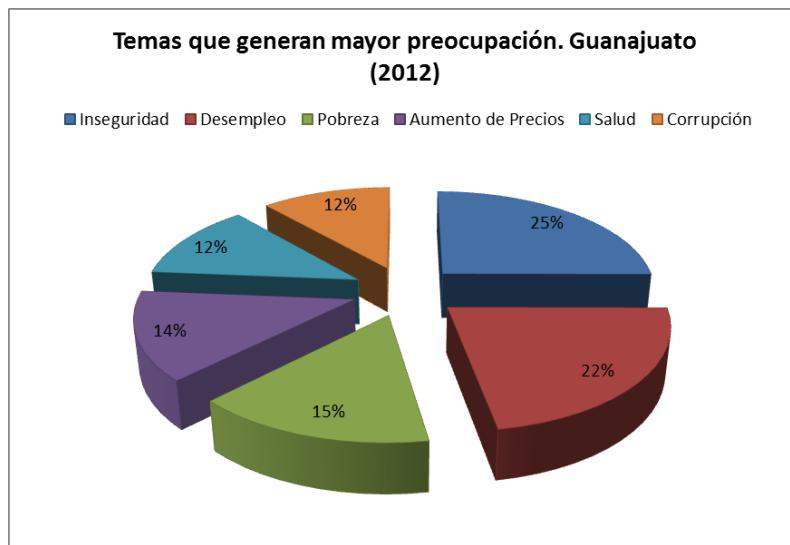
Y al mismo tiempo –en un círculo virtuoso–, la propia presencia y el actuar del agente comisionado, sea capaz de contribuir a la reducción de la percepción de inseguridad.

La ENVIPE destinó un apartado para estudiar la percepción de seguridad. En las siguientes dos gráficas, se muestra cuáles son los temas que más preocupan a la ciudadanía, tanto a nivel nacional como en el estado de Guanajuato.

Como podrá observarse, en ambos casos el tema de la inseguridad es el que goza de más menciones, seguido por el desempleo, la pobreza y el aumento de precios, es decir, el factor seguridad, por encima del económico representa las prioridades a atender desde la comunidad.



**Gráfica 9. Temas que generan mayor preocupación a nivel nacional.**  
Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.



Gráfica 10. Temas que generan mayor preocupación en el estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

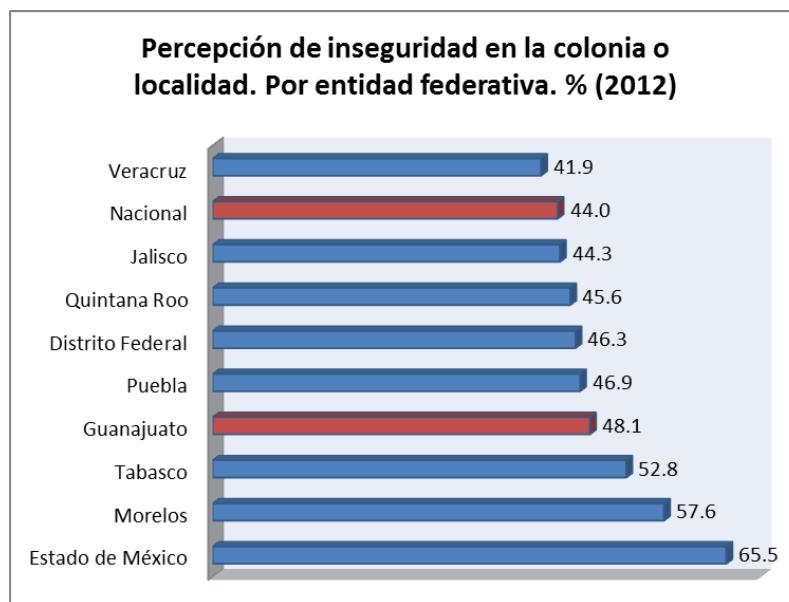
Un aspecto importante de ser analizado, es la percepción de la seguridad en la unidad territorial-comunitaria. Su importancia radica en que, la posibilidad de implementar un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, redundaría en el territorio próximo a la ciudadanía, para verterse posteriormente de forma más amplia, hacia la localidad y entidad federativa en un largo plazo.

La gráfica siguiente muestra la percepción de inseguridad por espacio público o privado en el estado de Guanajuato, como puede observarse, el cajero automático ubicado en la vía pública representa el lugar de mayor inseguridad para la gente (21%), seguido de la propia vía pública (19%), y la institución bancaria.

Es de observarse que en los seis espacios principales que se perciben inseguros, ninguno de éstos se encuentra en el espacio privado, lo que lleva a suponer, que de estos espacios no se tiene la percepción de que pudieran ser allanados o violentados. Esto sin duda pudiera representar una fortaleza para la implementación de la política pública, pues esta percepción abre lugar a la posibilidad del logro de la participación ciudadana aún.

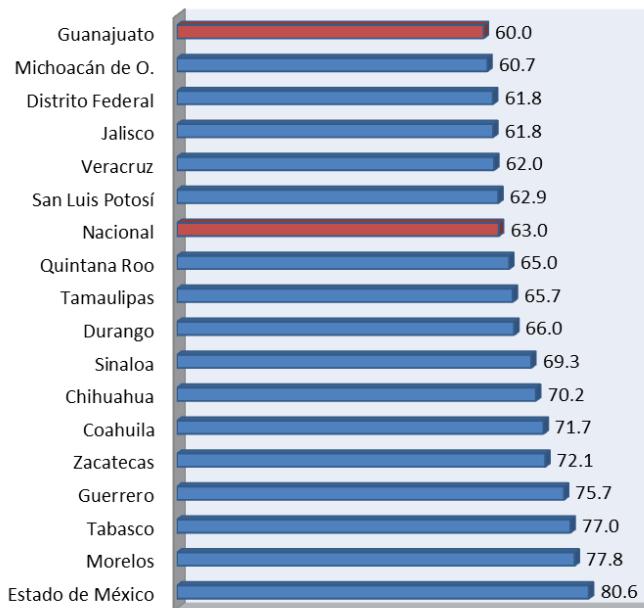


**Gráfica 11.** Percepción de inseguridad por espacio público o privado  
**Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**



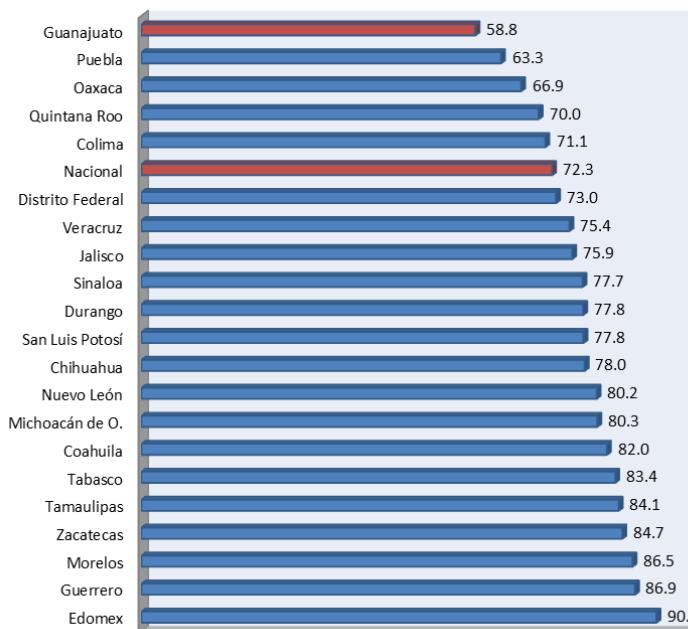
**Gráfica 12.** Percepción de inseguridad en la colonia o localidad. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

**Percepción de inseguridad en el municipio. Por entidad federativa. % (2012)**



**Gráfica 13. Percepción de inseguridad en el municipio. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

**Percepción de inseguridad en el Estado. Por entidad federativa. % (2012)**



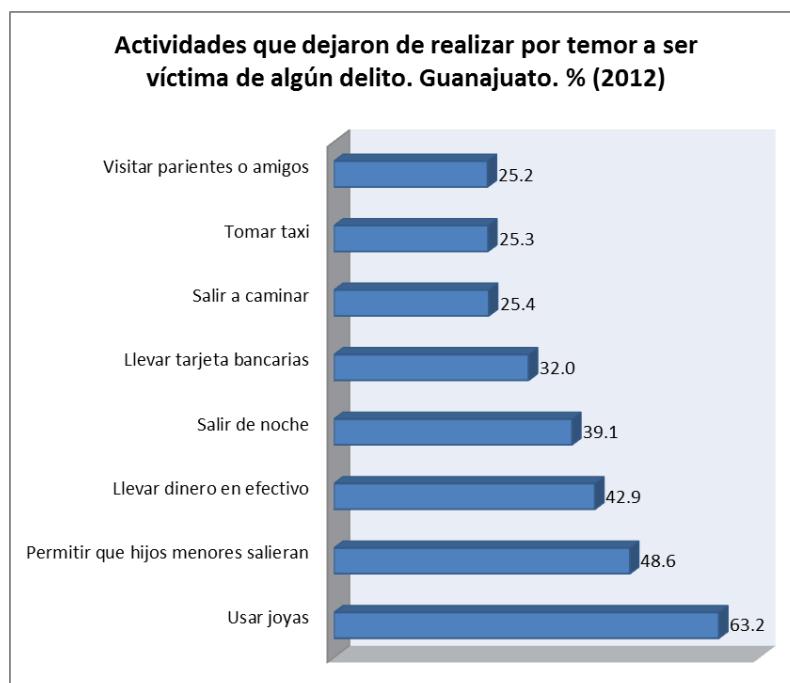
**Gráfica 14. Percepción de inseguridad en el Estado. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

Lo que se observa en las tres gráficas anteriores, corresponde a la percepción de inseguridad tanto en lo próximo –localidad, colonia o municipio-, como en el territorio estatal.

En el plano próximo, es decir, la colonia o localidad, la percepción de inseguridad de los habitantes del estado de Guanajuato, es alta, sólo por debajo del Estado de México, Morelos y Tabasco.

En la percepción de inseguridad en el municipio, Guanajuato se encuentra en el lugar 17, tres puntos por debajo de la media nacional. Por otro lado, refiriéndose al territorio estatal, casi 6 de cada 10 de la población guanajuatense considera que el Estado es inseguro.

La percepción de inseguridad provoca que las personas cambien o modifiquen su estilo de vida, así como las actividades que cotidianamente realizan. En la gráfica siguiente se muestran las principales actividades que, de acuerdo a INEGI, la población guanajuatense dejó de realizar por temor a ser víctima de algún delito:



**Gráfica 15. Actividades que se dejaron de realizar por temor a ser víctima de algún delito. Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

Como se observa, más de 6 de cada 10 guanajuatenses han dejado de portar joyas u objetos valiosos, seguido de un 48.6% de la población que ha impedido que sus hijos salieran a la calle, entre otros.

Lo anterior, pone en evidencia que, más que portar objetos valiosos, los espacios públicos han dejado de ser considerados seguros. Ello por tanto, se traduce en el desuso de los mismos. Situación que se torna importante para el presente estudio, en virtud de que es propiamente el espacio público el lugar de encuentro y el espacio idóneo para la reconstrucción del tejido social.

Por otro lado, esta misma encuesta afirma que en Guanajuato, 75 de cada 100 personas, se perciben como posibles víctimas de al menos un delito; de éstos, el 70% como víctima de robo o asalto en la calle o en el transporte público.

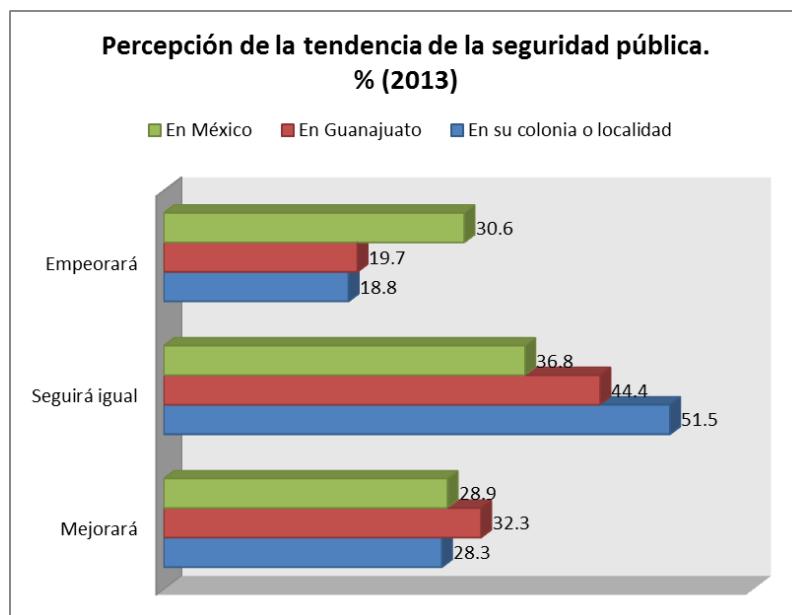
Más de la mitad, se percibe como posible víctima de lesiones por una agresión física; y casi de 43 de cada 100 como posibles víctimas de extorsión o secuestro.



**Gráfica 16. Percepción sobre las principales causas de la inseguridad. Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

Como se observa en la gráfica anterior, el principal factor que genera las condiciones de inseguridad es la falta de empleo (46%), seguida por la presencia de droga (36.7%), y la pobreza (34.3%). Es de observarse que en un 18.5% de los casos, se atribuye la inseguridad a la presencia de *malos policías*.

Tener un sentimiento de esperanza a que la situación de inseguridad mejore, resulta ser un factor fundamental en la posibilidad de lograr la participación ciudadana. De acuerdo a esta encuesta, la gran mayoría de la población considera que la situación seguirá igual. Ello pudiera parecer un panorama desalentador, sin embargo, puede significar la posibilidad de un hito en la historia de la gestión policial en la entidad, pues alrededor de 3 de cada 10 piensan que la seguridad pública puede mejorar:



**Gráfica 17. Percepción sobre la tendencia de la Seguridad Pública. Comparativo de la tasa nacional y del estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

### Participación de la comunidad

Como se establecerá más adelante, la posibilidad de la implementación de un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario puede darse solamente en un esquema de seguridad ciudadana, pues supone la posibilidad de que sea este agente, en colaboración con la comunidad, los encargados de la coproducción de espacios y ambientes seguros.

Para el logro de lo anterior, la ENVIPE presenta estadísticas sobre el reconocimiento de diversos problemas comunitarios, y más importante aún, la posibilidad de que sea la propia ciudadanía quien se involucre en la atención organizada de ello.

La siguiente tabla muestra que en la entidad, el robo es el principal problema comunitario, reconocido por 6 de cada 10 guanajuatenses, seguido por el pandillerismo violento (43.2%), la falta de alumbrado (34.5%) y a delincuencia cerca de las escuelas (30.6%).

En la segunda columna, puede observarse que problemas relacionados a los servicios públicos gozan de una mayor condición positiva de organización vecinal para resolverlo. Lo anterior significa que las posibilidades de intervención de la comunidad en actividades relacionadas con la falta de servicios públicos puede presentar una mayor participación ciudadana, por otro lado, los problemas comunitarios relacionados directamente a la seguridad son aquellos que en los que la participación ciudadana resultaría más compleja.

Lo anterior puede explicarse en dos sentidos: primero, que la ciudadanía no haya considerado la posibilidad de su colaboración con las autoridades policiales en la generación de seguridad, o bien y con una idea más profunda, la ciudadanía no ha dejado de ver la seguridad pública como un servicio, y no como un derecho y una obligación.

Problemas comunitarios	Condición de existencia del problema (%)	Condición positiva de organización vecinal para resolverlo (%)
Robos	60.4	21.6
Pandillerismo violento	43.2	15.3
Falta de alumbrado	34.5	39.9
Delincuencia cerca de las escuelas	30.6	25.3
Falta de agua	27.1	44.7
Bacheo o fugas de agua	26.5	39.9

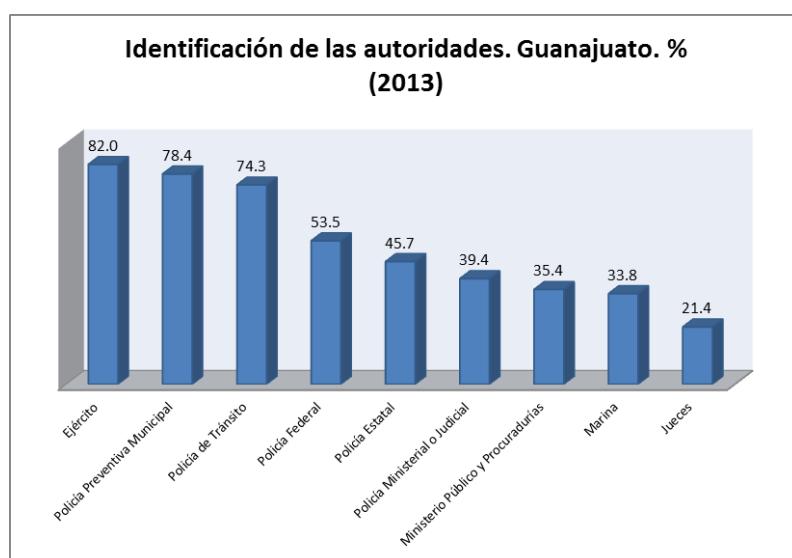
Tabla 1. Condición de existencia de problemas comunitarios y condición positiva para la organización vecinal en resolverlo. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

## Desempeño institucional

La legitimación frente a la comunidad respecto de sus autoridades policiales está basada más que nada en la capacidad de ésta en resolver los problemas de inseguridad, más allá de la posibilidad de actuar conjuntamente con ellos. Este es uno de los indicadores que debe revertirse a través de la implementación del presente modelo.

Un aspecto que forma parte de este indicador es precisamente la identificación y diferenciación de las autoridades encargadas del orden, así como las atribuciones de cada una de ellas.

Importante es lograr que la ciudadanía conozca las atribuciones –y limitaciones- orgánicas de cada una de las corporaciones encargadas de la seguridad, pues a medida que ello ocurra, la exigencia y la posibilidad de colaborar, se esclarece entre una gran gama de autoridades. Como se observa en la gráfica siguiente, para la población guanajuatense es fácil identificar en primer lugar al ejército (82%), seguido de la Policía Preventiva Municipal (78.4%), y la policía de tránsito (74.3%). En menor medida jueces (21.4%), integrantes de la Marina (33.8%) y Ministerios Públicos (35.4%):



Gráfica 18. Identificación de las autoridades responsables de la seguridad.

Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.



**Gráfica 19. Autoridades de seguridad que gozan de *mucho* confianza.**  
**Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

La gráfica anterior muestra las autoridades que gozan de la confianza de la ciudadanía. Esta confianza está basada principalmente en el grado de legitimación de cada una de ellas, bien sea por la poca posibilidad de corrupción al interior de la misma o bien, por la capacidad de resolver –aunque sea por un corto tiempo- los problemas de inseguridad.

Si bien el Ejército y la Marina se encuentran entre las autoridades con mayor legitimidad en la entidad, también es cierto que puede deberse al socorro que prestan en las ocasiones de desastres naturales, y las intervenciones contra la delincuencia organizada. (Aunque también es de considerarse que las intervenciones de la Marina en la entidad son escasas o nulas. Esto podría deberse al momento histórico comunicado por los medios masivos y tomado por la opinión ciudadana. Por ejemplo decomisos en zonas costeras o rescate de embarcaciones).

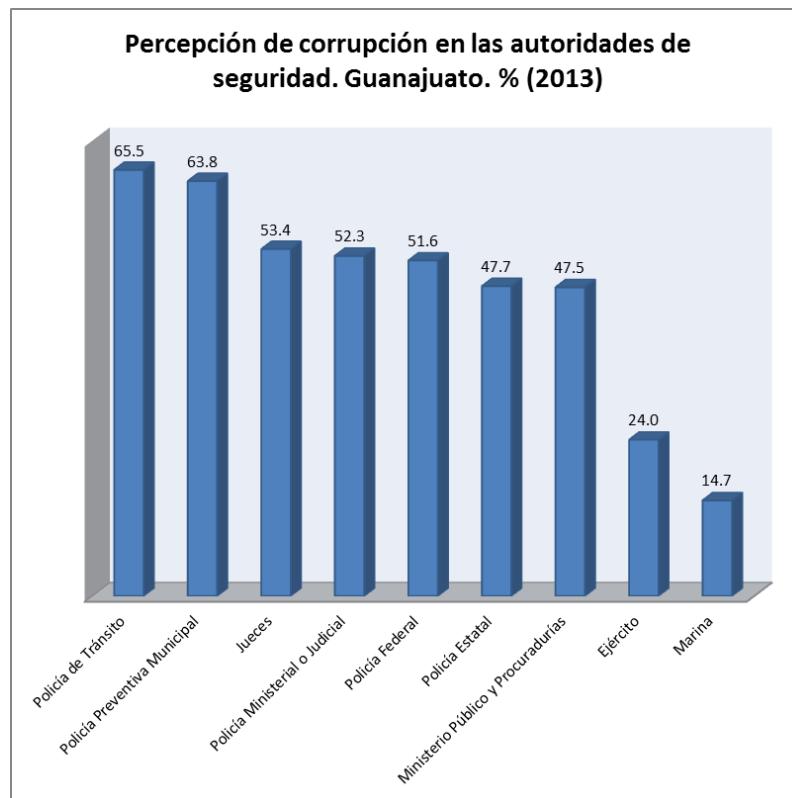
También es de observarse que, la Policía Preventiva Municipal, así como la Policía de Tránsito, son las que en menor puntaje aparecen en la gráfica. Ambas corporaciones de índole meramente local, son quienes tienen un contacto directo y cotidiano con la

ciudadanía, aunado a la percepción de inseguridad, podría ser éste el resultado que se culpabilice a ambas agrupaciones en el tema de seguridad.

La importancia de esta variable es elemental para la policía de proximidad con enfoque comunitario, pues resulta ser uno de los principales objetivos a lograr: el incremento en los niveles de confianza de la corporación.

Si bien actualmente se realizan grandes esfuerzos por erradicar la corrupción de las instituciones de seguridad, este resulta ser un problema histórico, pues la percepción de éstas como organismos corruptos resta actualmente credibilidad y confianza. La siguiente gráfica muestra la percepción de corrupción en las autoridades de seguridad en la entidad.

Habrá que darle importancia este indicador de percepción, pues tanto la policía de tránsito como la municipal preventiva, tienen los niveles más altos de percepción de corrupción.



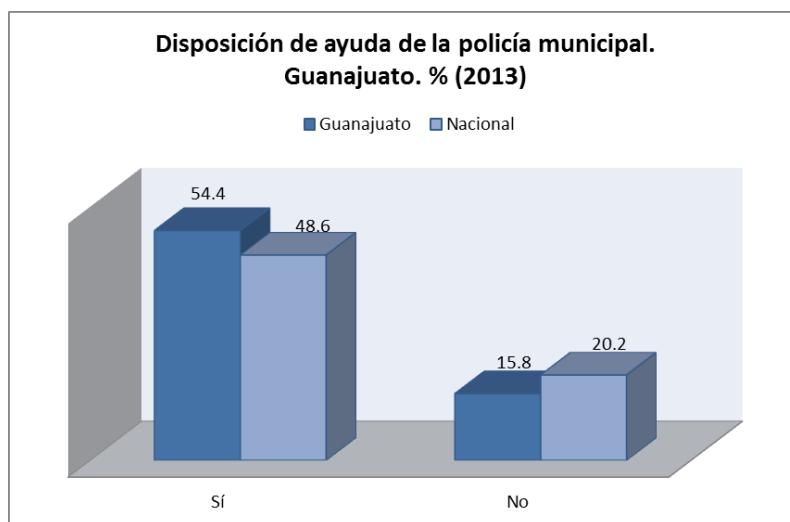
Gráfica 20. Percepción de corrupción en las autoridades de seguridad.  
Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

La gráfica siguiente muestra la percepción del desempeño de la Policía Municipal Preventiva en el estado de Guanajuato. Como puede observarse, 43 de cada 100 guanajuatenses consideran que el desempeño es *algo efectivo*, seguido por el 40% que lo consideran *poco efectivo*. Sólo 7 de cada 100 guanajuatenses consideran el desempeño *muy efectivo*.



**Gráfica 21.** Percepción del desempeño de la Policía Municipal Preventiva. Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

Un factor positivo en la percepción del actuar policial municipal, es la disposición de sus elementos para actuar en las circunstancias adversas. De acuerdo a la ENVIPE 2013, en el estado de Guanajuato, 54.4% de la población considera que existe la disposición por parte de las autoridades municipales para actuar. Este dato se encuentra por encima de la media nacional que es de 48.6%.



**Gráfica 22.** Disposición de ayuda de la policía municipal. Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.

## **Elementos policiales**

La evolución de la policía moderna en las civilizaciones occidentales reconoce tres etapas: la corrupción, la profesionalización y la comunitarización. (Chalom *et al*, 2001: 22-25)

La etapa conocida por *corrupción de la policía*, durante el siglo XVIII, reflejaba actos de impunidad y desorden, en que los mismos elementos policiales participaban de los desmanes y los descontroles de la época. Se caracterizó por ser un elemento para satisfacer las demandas políticas a través de la corrupción. En consecuencia lógica, surgió un alejamiento bastante complejo entre la policía y los miembros de la comunidad.

A partir de la década de 1930, la difícil relación entre ambos, era determinante para la transformación política de Norteamérica, por lo que surgió una idea de profesionalización de los cuerpos policiales, esto trajo un periodo de consolidación, fusión y regionalización de los servicios.

En esta etapa, la policía norteamericana enfocó sus esfuerzos en la especialización de sus miembros, bajo la filosofía del cumplimiento irrestricto de la ley y la evaluación del resultado de sus acciones. Este modelo policial es el que aún se encuentra presente en varios países de América Latina, incluyendo el nuestro.

Lo anterior, ha dado origen a un distanciamiento aún mayor entre la policía y la comunidad. La aplicación inflexible de la ley, pero dirigida a aquellos grupos sociales mayormente vulnerables, y violando sus Derechos Humanos, han dado paso a actos de abuso de la fuerza policial. A esto debe agregarse una mayor presión social para dar resultados en la persecución del crimen, al mismo tiempo que los recursos financieros nunca resultan suficientes para ello.

A partir de los años 70 y 80, y debido a lo anteriormente citado, surge en Estados Unidos y Europa una nueva corriente de pensamiento policial. Más allá de la realización de acciones represivas, se enfoca al logro de la prevención de la violencia y la delincuencia. Apuesta

más por el patrullaje cercano a la ciudadanía, así como la voluntad para escuchar sus demandas y generar un compromiso social por la seguridad de los ciudadanos.

Hasta la fecha, este modelo continúa en su implementación, y está siendo retomado por varios países de América Latina, especialmente en el cono sur del continente.

De acuerdo a estudios recientes (2010), el estado de Guanajuato tiene una relación al estado de fuerza de poco más de 200 elementos policiales por cada 100 000 habitantes.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (2006), a nivel mundial en promedio cada corporación policial tiene aproximadamente 300 agentes de policía por cada 100 000 habitantes. Sin embargo, las respuestas del Estudio en comento muestran que la proporción de agentes de policía en la población varía considerablemente de un país a otro. Los resultados indican que existe un número mínimo de agentes de policía por cada 100 000 habitantes que es necesario en todo país.

Sólo cuatro países del mundo, tienen valores inferiores a 100 agentes por 100 000 habitantes. En los países de Asia occidental, así como en Europa oriental y meridional, la mediana de las tasas de personal policial es relativamente alta (alrededor de 400). (ONU, 2010).

No obstante a ello, la Organización de las Naciones Unidas establece que debe haber un mínimo de 289 policías por cada 100 mil habitantes.

A nivel nacional, son 17 los estados que se encuentran por debajo de la media establecida por la ONU, según registros disponibles del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Por ejemplo, en Aguascalientes, la corporación se compone de mil 600 policías para atender a 1.2 millones de habitantes. La proporción en ese caso es de un agente por cada 750 habitantes. En Querétaro son mil policías para 800 mil habitantes y en Guadalajara

existen tres mil policías para resguardar la seguridad de un millón y medio de ciudadanos. En tanto que en el Distrito Federal, hay 90 mil policías; uno por cada mil habitantes.

### **Calidad de los Procesos de Selección, Formación y Capacitación**

No pocos son los expertos que invocan que coinciden en que los sistemas de selección, formación y capacitación de los elementos policiales deben ser revisados en casi todos los países de América Latina. Uno de los principales factores que restan calidad a estos procesos es la falta de objetividad de los mismos (Frühling, *et al*, 2006).

En el estado de Guanajuato, la institución primordial encargada de los procesos de capacitación y profesionalización policial es el Instituto Estatal de Ciencias Penales, órgano descentrado de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Existen también Academias municipales en algunos municipios: León, Irapuato, Celaya, San Miguel de Allende, Salamanca, y Yuriria.

Durante el mes de septiembre de 2013, el Consejo Académico del Instituto Estatal de Ciencias Penales acordó por unanimidad revisar los programas académicos de las Carreras Técnico en Policía Municipal y Estatal Preventivo, con el objeto de mantenerlos actualizados y vinculados a las necesidades de la seguridad pública que tiene la ciudadanía.

Lo anterior tendrá que ver también con los acuerdos emanados de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública. Para darnos una idea de la factibilidad de los programas académicos de formación policial, a continuación se muestra la malla curricular de la carrera técnica que ofrece el INECIPE:

Primer Bimestre	Segundo Bimestre	Tercer Bimestre	Cuarto Bimestre
Introducción a la organización policial	Introducción a la Seguridad Pública	Introducción a la Criminología	Primeros Auxilios
<u>Liderazgo e integración de grupos</u>	Nociones de Derecho Positivo Mexicano	Redacción de documentos policiales	Visitaduría interna
Acondicionamiento físico 1	Acondicionamiento físico 2	Defensa personal 1	Defensa personal 2
Instrucción y disciplina 1	Instrucción y disciplina 2	Instrucción y disciplina 3	<u>Mediación</u>
<u>Ética de la persona</u>	<u>Desarrollo del potencial humano</u>	Operación de equipos de radiocomunicación	Operación táctica del vehículo policial
<u>Desarrollo de habilidades para la expresión oral y escrita</u>	Marco jurídico de la función policial 1	Marco jurídico de la función policial 2	Mantenimiento y restauración del orden público
Desarrollo de técnicas y hábitos de estudio	<u>Introducción a los Derechos Humanos</u>	Dirección y control del tránsito	Intervención policial en situaciones de emergencia
Geografía del Estado	Introducción a la Criminalística	Teoría y práctica del armamento 1	Teoría y práctica del armamento 2
	Aspectos técnico-tácticos de la intervención policial 1	Aspectos técnico-tácticos de la intervención policial 2	Tecnologías de Información
	<u>Razonamiento lógico</u>	<u>Valores</u>	Visitas a instituciones de Seguridad Pública
	<u>Ética de la familia</u>	<u>Ética del servidor público</u>	<u>Ética del servicio policial</u>

**Tabla 2. Malla curricular de la Carrera Técnica Policial. Elaboración propia a partir de información del INECIPE.**

Como puede observarse, las áreas de formación están encaminadas a los siguientes objetivos: (1) Paramédica y rescate, (2) jurídico administrativa, (3) psico-social, (4) acondicionamiento físico, (5) táctica y operatividad y (6) desarrollo de habilidades básicas.

Es decir, gran parte de las asignaturas que deben aprobar los elementos policiales corresponden a actividades de índole represiva, únicamente se pueden considerar nueve (subrayadas) que brindan elementos necesarios para la proximidad social.

Más allá, si el objetivo final es el enfoque comunitario de las corporaciones, la formación de 8 meses podría resultar insuficiente.

## Recursos Humanos

### *Perfil de ingreso*

De acuerdo al Reglamento del Servicio Policial de Carrera, se instrumenta la Comisión del Servicio Profesional de Carrera Policial<sup>3</sup>.

De acuerdo a la convocatoria publicada en la página de Internet de la Secretaría de Seguridad Pública (Dirección General de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado) durante el mes de febrero de 2013, podemos obtener algunas características del puesto a que se aspira. Ello con la finalidad de conocer las funciones propias del puesto desde una perspectiva organizacional. Cabe mencionar que estas características son propias de los elementos de la corporación mencionada, sin embargo no son distantes de aquellas relativas a las corporaciones municipales:

---

<sup>3</sup> El Reglamento del Servicio Policial de Carrera del Estado de Guanajuato, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 18 de septiembre de 2007.

Participan en el Servicio Policial de Carrera el personal operativo de la Dirección General de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, de la Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social, así como de la Dirección General de Reintegración Social para Adolescentes.

Este se rige por los principios de igualdad de oportunidades, mérito, capacidad, competencia y transparencia.

Tiene como finalidad fomentar la vocación en el servicio y promover la formación constante en los cuerpos de seguridad pública.

Cuenta con tres sistemas: ingreso (etapas de reclutamiento, selección, formación inicial e ingreso), capacitación (continua y especializada, y de desarrollo y promoción), y evaluación (a cargo del Instituto Estatal de Ciencias Penales).

Funciones del puesto: “*Salvaguardar la vida, la integridad, los bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública [...]”*

Requisitos:

- Edad: 19 a 35 años.
- Escolaridad: Bachillerato y/o equivalente con certificado.
- Sexo: Masculino y femenino.
- Estatura: Hombres 1.65, mujeres 1.60 metros mínimo.
- Estar apto física y mentalmente.
- No padecer enfermedades crónico-de generativas.
- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad.
- Observar buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal.
- Para aspirantes que hayan pertenecido a alguna corporación policial o de reingreso, deberán además, tener preparatoria terminada, y haber aprobado el examen de control y confianza del Estado de Guanajuato o en su defecto mínimo 2 años de haberlo aplicado.
- Tener acreditado el Servicio Militar Nacional (Sólo hombres).
- No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido cesado, ni encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad.
- No consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares.
- Aprobar el concurso de selección.

**Segunda etapa (selección y evaluación):**

- Aprobar el examen psicométrico, de conocimientos y físico del Instituto Estatal de Ciencias Penales.

**Tercera etapa:**

- Cumplir con el proceso de reclutamiento, selección y evaluación.
- Entregar la documentación requerida.
- Obtener las calificaciones más altas durante el proceso.

En páginas subsecuentes se propondrá un perfil organizacional especializado para la policía de proximidad con enfoque comunitario.

## Actividades de los elementos policiales

A continuación se presentan las actividades de las corporaciones policiales que han resultado relevantes en los tres informes de gobierno pasados.

Se consultaron en la página de Internet [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx) el cuarto y quinto informe del poder ejecutivo de la administración próxima pasada, así como el primer informe del actual Gobernador, Miguel Márquez Márquez.

Concepto/Informe	4º Informe (Juan Manuel Oliva Ramírez)	5º Informe (Juan Manuel Oliva Ramírez)	1º Informe (Héctor López Santillana / Miguel Márquez Márquez)
<b>Infraestructura para la Seguridad</b>	<p>Construcción de cinco bases de operación de la Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p>Apoyo a la construcción de cinco bases de operación del Ejército.</p> <p>Rehabilitación de 79 canchas con una inversión superior a los \$10'000,000.00</p>	<p>Creación de nuevos espacios y acondicionamiento de la infraestructura por más de \$25'000,000.00</p>	<p>Construcción de edificios de Seguridad Pública Municipal con una inversión superior a los 19.5 millones de pesos en 10 municipios.</p>
<b>Evaluaciones de control y confianza</b>	<p>4,643 evaluaciones desde el 2009.</p>	<p>5,266 evaluaciones en 2011 de personal de seguridad pública estatal y municipal</p>	N/D
<b>Prevención del delito</b>	<p>129 eventos masivos.</p> <p>621,239 participantes en diversas actividades de prevención.</p> <p>4,407 niños incorporados al programa Vigilante Voluntario.</p>	<p>225,428 participantes en eventos del programa <i>Todos unidos en la Prevención</i>.</p> <p>124 eventos regionales.</p> <p>Actualización de 7 proyectos regionales con impacto en los 46 municipios del Estado.</p> <p>4,151 niños registrados en el programa Vigilante Voluntario.</p>	<p>321,122 participantes en eventos del programa <i>Todos unidos en la Prevención</i>.</p> <p>122 eventos regionales.</p> <p>4,312 niños registrados en el programa Vigilante Voluntario.</p>
<b>Investigación</b>	<p>36 estudios criminológicos para 8 municipios de la entidad.</p> <p>Realización de un estudio etiológico del delito.</p>	<p>36 estudios criminológicos para 9 municipios de la entidad.</p> <p>Actualización de un estudio etiológico del delito.</p>	<p>36 estudios criminológicos para 9 municipios de la entidad.</p> <p>Actualización de un estudio etiológico del delito.</p>

<b>Participación Ciudadana</b>	Instalación de 46 Consejos Municipales de Consulta y Participación Ciudadana.	Instalación del Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública	N/D
<b>Control de la delincuencia</b>	<p>1,534 operativos intermunicipales.</p> <p>663 puestos de control.</p> <p>14,197 detenciones por faltas administrativas</p> <p>24,167 patrullajes terrestres.</p> <p>413 vuelos de vigilancia.</p> <p>251 operativos interinstitucionales con la participación de los tres órdenes de gobierno.</p>	<p>1,699 operativos intermunicipales.</p> <p>14,870 detenciones por faltas administrativas.</p> <p>37,378 patrullajes terrestres.</p> <p>427 vuelos de vigilancia.</p> <p>819 operativos interinstitucionales con personal de los tres órdenes de gobierno.</p>	N/D
<b>Profesionalización de los elementos policiales</b>	<p>216 elementos egresados de la Carrera Técnica para Policía Estatal Preventivo.</p> <p>179 elementos egresados de la Carrera Técnica para Policía Municipal Preventivo.</p> <p>6,278 asistencias a cursos de capacitación para corporaciones municipales.</p> <p>24 alumnos ingresados a la Licenciatura en Seguridad Pública.</p>	<p>205 enlaces municipales de prevención del delito capacitados.</p> <p>Reclutamiento y selección de 421 elementos para el modelo de Policía Acreditable.</p> <p>181 elementos egresados de la Carrera Técnico para Policía Estatal Preventivo.</p> <p>139 elementos egresados de la Carrera Técnica para Policía Municipal Preventivo.</p> <p>7,653 asistencias a diversos cursos de capacitación sobre seguridad pública.</p> <p>35 alumnos inscritos en las maestrías de Criminalística y Política Criminal.</p> <p>120 elementos policiales capacitados en el curso de Formador de Multiplicadores en Valores Éticos y Jurídicos.</p>	<p>18 elementos egresados de la Carrera Técnico para Policía Estatal Preventivo.</p> <p>108 elementos egresados de la Carrera Técnica para Policía Municipal Preventivo.</p> <p>78 Alumnos atendidos en la Licenciatura en Seguridad Pública.</p> <p>32 Alumnos atendidos en las maestrías en Criminalística y Política Criminal.</p>
<b>Denuncia ciudadana</b>	<p>1'064,940 llamadas reales atendidas en el número 0-6-6</p> <p>2,966 denuncias ciudadanas recibidas por el número 0-8-9</p>	<p>1'144,621 llamadas reales atendidas en el número 0-6-6</p> <p>2,653 denuncias ciudadanas recibidas por el número 0-8-9</p>	<p>1'184,597 llamadas atendidas en el número 0-6-6</p> <p>0-8-9 N/D</p>

**Tabla 3. Principales acciones en el Estado en materia de Seguridad Pública. Elaboración propia a partir de los informes de gobierno: 4º y 5º de Juan Manuel Oliva Ramírez y 1º de Héctor López Santillana y Miguel Márquez Márquez.**

A partir de la lectura de la tabla anterior se pueden hacer varias inferencias relativas a la posibilidad de implementación del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario:

1. Las inversiones en infraestructura de la Seguridad Pública son importantes. Durante el último periodo que se informó, la inversión rondaba por los 20 millones de pesos. Esto resulta importante, pues la implementación del modelo requiere de una capacidad de infraestructura alta, aunque de manera gradual. Ya sea aprovechada ésta para la construcción de módulos comunitarios, o bien para realizar adecuaciones en los edificios de Seguridad Pública.
2. El número ascendente de evaluaciones de control y confianza que se han practicado permite visualizar la importancia que se le da al tema en la Entidad. Bien sea con la intención de depuración de los cuerpos policiales, pero al mismo tiempo se envía un mensaje a la ciudadanía sobre la posibilidad de confiar en los elementos policiales que han logrado superar las pruebas. Importante también es implementar las estrategias adecuadas para evitar que este proceso de depuración se convierta en un problema económico –empleo-, mediático –tiende a desvirtuar la realidad- o que contribuya a alimentar las filas de la delincuencia organizada.
3. El fomentar la participación ciudadana, ya sea a través de cuerpos colegiados como son los Observatorios Ciudadanos de Seguridad Pública y los Consejos de Consulta y Participación Ciudadana, más allá de evidenciar la importancia que el Estado le brinda al tema, sirven como acceso a la toma de decisiones y a la evaluación ciudadana de las acciones. Fortalecer y ampliar ejercicios como éstos contribuye al cambio de paradigma seguridad pública-ciudadana.
4. En el tema de control de la seguridad, como pudo observarse se enumeran acciones represivas en contra de la delincuencia. Si bien el tema no aparece ya en los resultados del último informe citado, resulta importante hacer la acotación de los

resultados de dichas labores. El conocimiento de dichas acciones por parte de la ciudadanía puede ayudar a percibir seguridad.

5. En el rubro de profesionalización de los cuerpos policiales, como pudo observarse, el Estado cuenta con una infraestructura educativa en materia de Seguridad bastante completa y con la capacidad suficiente para la etapa de formación y capacitación para la implementación del presente modelo. Si bien, la malla curricular no es la más adecuada para nuestros fines, la posibilidad de docencia e infraestructura lo son.
6. En el último rubro sobre denuncia ciudadana, resulta gratificante que la capacidad de atención de emergencias a través del número telefónico 0-6-6, se encuentra en aumento. Ello puede interpretarse como la creciente confianza de la ciudadanía en las autoridades. Por otro lado, la denuncia ciudadana se percibe más o menos estable, sin embargo los datos al último informe no se encuentran aún disponibles. Sería recomendable conocer más allá de las denuncias recibidas, cuáles dieron origen al inicio de una investigación ministerial, y cuál fue su resultado. Ello con la finalidad de poder evaluar con mayor profundidad este rubro.

Ahora bien, una vez analizadas las actividades principales que ha llevado a cabo la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con los municipios de la Entidad, -mismas que no son pocas o de poca importancia- algo elemental que debe suceder para nuestros objetivos es que sea precisamente la ciudadanía quien obtenga a partir de ello un sentimiento de seguridad y confianza hacia sus autoridades.

La siguiente tabla muestra, desde la perspectiva ciudadana, cuáles han sido las acciones que las instituciones gubernamentales han realizado con la finalidad de mejorar la seguridad pública:

Acción	Porcentaje (%)
Mayor patrullaje y vigilancia policial	46.9
Mejorar el alumbrado	43.7
Operativos contra la delincuencia	33.9
Construcción/mantenimiento de parques y canchas deportivas	33.6
Atención a jóvenes para disminuir delincuencia juvenil	24.1
Programas de sensibilización para que la gente denuncie	23.9
Combatir el narcotráfico	19.6
Mejorar el ingreso de las familias	19.1
Combatir la corrupción	15.7
Atender el desempleo	14.3
Policía de barrio para coordinar la seguridad de la colonia	11.6

**Tabla 4. Acciones de gobierno percibidas por la ciudadanía para mejorar la Seguridad en el Estado de Guanajuato. Elaboración propia a partir de la ENVIPE 2013.**

Como puede observarse, las actividades que más asocia la ciudadanía con la seguridad son las acciones de patrullaje y vigilancia policial, casi 5 de cada 10. De la misma manera, los operativos contra la delincuencia ocupan una posición importante. Lo anterior, está asociado con los resultados que ofrecen los informes de gobierno, pues como se observó, las acciones a través de los operativos policiales han sido elevadas.

Resulta interesante también observar, que acciones de prevención comunitaria y social, se encuentran en la opinión pública, como aquellas que contribuyen al logro de una mejor y mayor seguridad. Esto se observa en la asociación que se hace respecto del alumbrado público, la construcción o mejoramiento de espacios públicos para la convivencia deportiva, o bien aquellas acciones dirigidas a las juventudes en riesgo y al fortalecimiento de la denuncia ciudadana.

## Derechos Humanos

El respeto por los derechos humanos es un pilar de los modelos de policía de proximidad en el mundo. La posibilidad de que sean respetados y más aún, garantizados por todas las autoridades gubernamentales tiende a cerrar la brecha entre éstas y los gobernados.

Por el contrario, los actos arbitrarios de autoridad, las detenciones con uso excesivo o no necesario de la fuerza, así como los casos de tortura o maltrato cometidos por autoridades policiales, puede en tan sólo unos días, terminar con la confianza que se ha construido en la ciudadanía.

En el estado de Guanajuato, la entidad autónoma responsable de velar por el respeto y garantía de los Derechos Humanos es la *Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato*.

Esta Procuraduría cuenta con cinco Subprocuradurías, ubicadas en los municipios de: León (zona A), Irapuato (Zona B), Celaya (Zona C), San Miguel de Allende (Zona D) y Acámbaro (Zona E).

De enero a noviembre de 2012, la Procuraduría integró el siguiente número de expedientes por posibles violaciones a los Derechos Humanos:



**Gráfica 23. Expedientes iniciados por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado. Elaboración propia a partir de datos públicos de la PDHEG (2012).**

Ahora bien, respecto a las investigaciones iniciadas por la Procuraduría por presuntos actos violatorios de Derechos Humanos, específicamente por alguna corporación policial,

encontramos que 6 de cada 10, son cometidos por aquéllas municipales, seguidos por las cometidas por elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (27%) y por la Secretaría de Seguridad Pública estatal (12%).



**Gráfica 24. Expedientes iniciados por corporación policial. Elaboración propia a partir de datos públicos de la PDHEG (2012).**

Cabe hacer mención que durante el año 2012, la Procuraduría de los Derechos Humanos de la entidad inició 7 investigaciones por presuntos actos de tortura cometidos por elementos de la Policía Ministerial del Estado:

EXPEDIENTE	FECHA	AUTORIDAD	LUgar DE PROCEDENCIA	CONCLUSIÓN
014/12-A	16/01/2012	POLICÍA MINISTERIAL	LEÓN	SOBRESEIMIENTO, ACUMULADO AL EXPEDIENTE 278/11-A
058/12-C	20/04/2012	POLICÍA MINISTERIAL	CELAYA	NO RECOMENDACIÓN
137/12-B	06/06/2012	POLICÍA MINISTERIAL	IRAPUATO	SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO
151/12-B	28/06/2012	POLICÍA MINISTERIAL	NUEVO LEÓN	EN TRÁMITE
260/12-A	02/07/2012	POLICÍA MINISTERIAL	LEÓN	EN TRÁMITE
477/12-A	23/11/2012	POLICÍA MINISTERIAL	LEÓN	EN TRÁMITE
108/12-E	23/11/2012	POLICÍA MINISTERIAL	SALVATIERRA	EN TRÁMITE
TOTAL				7

**Tabla 5. Expedientes iniciados por presuntos casos de tortura (2012). Fuente: Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.**

La siguiente tabla muestra la categoría de derecho humano violentado, así como la incidencia de cada uno de ellos (incluye todas las instituciones gubernamentales):

Derecho Violentado	Incidencia
Derecho a la igualdad y al trato digno	1
Violación a los derechos del niño	26
Violación a los derechos de reclusos e internos	11
Violación a los derechos de los detenidos	3
<b>Derecho a la vida, la integridad y la seguridad personal</b>	
Violación al derecho de seguridad e integridad personal	1
Intimidación	1
Lesiones	109
Tortura	6
Privación de la vida	23
<b>Derecho a la legalidad y seguridad jurídica</b>	
Denegación de justicia	1
Dilación en la procuración de justicia	10
Incomunicación	1
Irregular integración de averiguación previa	3
Violación al debido proceso	1
Ejercicio indebido de la función pública	101
Insuficiente protección de personas	3
Uso excesivo de la fuerza	2
Violación al derecho de petición	6
<b>Derecho a la libertad</b>	
Violación al derecho de libertad de expresión	3
Detención arbitraria	79
Retención ilegal	3
Abuso sexual	1
Violación sexual	1
<b>Derecho a la privacidad</b>	
Allanamiento de morada	28
<b>Derecho a la propiedad y la posesión</b>	

Robo	6
Daños	8
Derechos sociales de ejercicio individual	
Negativa o inadecuada prestación de servicio público ofrecido por dependencia del sector salud	1
Negligencia médica	6
<b>Total</b>	<b>445</b>

**Tabla 6. Expedientes iniciados por presuntos actos violatorios de Derechos Humanos (2012). Fuente: Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.**

### Marco Jurídico de la Seguridad en el Estado

A continuación se expone el marco jurídico de la Seguridad Pública, tanto en la normativa federal, como en la estatal. Esto con el fin de analizar las posibilidades de la implementación del modelo policial propuesto.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Del artículo 21 de la Constitución se extrae el concepto de seguridad pública. Este, incluye la prevención de los delitos, uno de los pilares de la policía de proximidad. Importante es señalar también que establece los principios de actuación de las corporaciones responsables de la misma:

#### *Artículo 21*

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

Como se observa, la Constitución se encuentra dentro del paradigma de la Seguridad Pública, es decir, el fenómeno delictivo se encuentra bajo la responsabilidad de las instituciones gubernamentales.

El mismo artículo 21, en su último párrafo, establece las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismas que serán reglamentadas por la ley general. Es de resaltar lo establecido en el inciso d), pues es la base normativa de la colaboración de la comunidad en materia de seguridad en las acciones de participación y evaluación de la política pública:

*Artículo 21, párrafo último:*

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:*

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*

*e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.*

Como se ha comentado con anterioridad, la posibilidad del establecimiento de un esquema de seguridad ciudadana, eminentemente necesario para la implementación de un modelo policial de proximidad, es la visión de la seguridad como un *derecho*, y abandonar el paradigma que lo visualiza como un *servicio*. En esta medida, se puede lograr la participación responsable y comprometida de la comunidad, pues todo derecho trae consigo *obligaciones*:

*Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;*

## **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentario del Artículo 21 Constitucional, contiene nuevamente el concepto de Seguridad Pública. Sin embargo, es de observarse que esta ley abre la posibilidad de una amplia gama de acciones a favor de la prevención de los delitos, en éstas puede incluirse la implementación del modelo policial en estudio:

*Artículo 2*

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones*

*administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.*

El artículo 5 de esta normativa, define en su fracción X, a las instituciones policiales:

*Artículo 5*

*X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;*

El artículo 6, establece los principios que habrán de regir el actuar de las instituciones de Seguridad Pública, lo anterior resulta de utilidad para aquéllos que debe quedar plasmados como ejes rectores de la Policía de Proximidad:

*Artículo 6.*

*Las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de **legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

*Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.*

El artículo séptimo establece las bases de coordinación de las autoridades policiales en los tres órdenes de gobierno. Se han transcritto las fracciones VI, VIII y XIII, pues son las que resultan de utilidad para el marco jurídico del modelo de policía de proximidad. En éstas, se

establece la coordinación para los procesos de reclutamiento y selección de los elementos de seguridad –mismos que tendrían que ser adecuados para los perfiles de los agentes de proximidad-, los criterios de operación y los mecanismos de participación y evaluación de la política criminal por parte de la ciudadanía:

*Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:*

*[...]*

*VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;*

*VIII. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;*

*XIII. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;*

Los artículos 40 y 41 establecen las obligaciones de los integrantes de las corporaciones policiales. Se han conservado aquéllas que contribuyen a los objetivos del presente estudio:

*Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:*

*I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;*

*III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;*

*IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna;*

*V. Abstenerse en todo momento de infingir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;*

*VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;*

*VII. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción y, en caso de tener conocimiento de alguno, deberán denunciarlo;*

*VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;*

*IX. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;*

*XII. Participar en operativos y mecanismos de coordinación con otras Instituciones de Seguridad Pública, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;*

*XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;*

*XVII. Cumplir y hacer cumplir con diligencia las órdenes que reciba con motivo del desempeño de sus funciones, evitando todo acto u omisión que produzca deficiencia en su cumplimiento;*

*XVIII. Fomentar la disciplina, responsabilidad, decisión, integridad, espíritu de cuerpo y profesionalismo, en sí mismo y en el personal bajo su mando;*

*XXII. Atender con diligencia la solicitud de informe, queja o auxilio de la ciudadanía, o de sus propios subordinados, excepto cuando la petición rebasa su competencia, en cuyo caso deberá turnarlo al área que corresponda;*

*XXVI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;*

*Artículo 41.- Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones*

*Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:*

*[...]*

*II. Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones de Seguridad Pública, en los términos de las leyes correspondientes;*

*VI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;*

*VII. Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando preponderantemente la línea de mando;*

*VIII. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;*

*IX. Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio;*

Los artículos 128 y 131 establecen las bases de participación comunitaria en las tareas de seguridad a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana:

*Artículo 128.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establecerá mecanismos eficaces para que la sociedad participe en el seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.*

*Dicha participación se realizará en coadyuvancia y corresponsabilidad con las autoridades, a través de:*

- I. La comunidad, tenga o no estructura organizativa, y*
- II. La sociedad civil organizada.*

*Artículo 131.- Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:*

*I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.*

*II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;*

*III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;*

*IV. Realizar labores de seguimiento;*

*V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;*

*VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y*

*VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.*

## **Reglas de Operación y Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal**

El Artículo 54 de estas Reglas de Operación, establecen la posibilidad de la participación de la comunidad en las tareas de la Conferencia:

*Artículo 54. Serán atribuciones de la Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana:*

*I. Analizar y proponer a la Conferencia políticas, lineamientos y acciones para prevención social del delito a nivel municipal, así como para promover y fomentar la participación de la sociedad en el diseño, evaluación y supervisión de dichas políticas públicas;*

### **Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal. XXX Sesión Ordinaria. Consejo Nacional de Seguridad Pública. Junio 2011.**

En el plano de acciones sustantivas que emanan de los cuerpos normativos descritos hasta el momento, los municipios integrantes de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, han realizado una propuesta por demás importante para los fines del presente documento. Como podrá observarse, se propone el cambio de paradigma hacia la seguridad ciudadana, y por ende la posibilidad de la implementación de un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario en los municipios del país:

*Propuesta de Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en los Gobiernos Locales:*

*1. Considerar la transición del paradigma de la Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana; basado en la coproducción de la seguridad, en el cual el ciudadano*

*es el centro de atención y participación, e implica una visión de la seguridad en tanto que es comprensiva y preventiva.*

*2. El diseño de una Política Pública Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana: edificada en un modelo sustentado en los principios de integralidad, territorialidad, transversalidad, e intersectorialidad.*

[...]

*4. Una estrategia central es el empoderamiento del capital social, mediante políticas públicas que coadyuven a la reconstrucción del tejido y la cohesión social, la formación de una cultura ciudadana corresponsable y participativa, la inclusión de programas de mejoramiento económico, ambiental y cultural que integran actividades educativas, deportivas, recreativas y ecológicas.*

[...]

*6. Retomar la esencia de la Policía Preventiva y de Proximidad; sustentando la capacitación de sus integrantes, orientada hacia la adquisición de habilidades para la debida atención de problemas comunitarios, de violencia familiar, y de género.*

[...]

*En este sentido, habrá que considerar los puntos siguientes:*

- 1. Realización de diagnósticos participativos,*
- 2. Diseño de estrategias con los propios ciudadanos,*
- 3. Investigaciones y acompañamiento académico,*
- 4. Alianzas con universidades, iglesias, medios de comunicación y sociedad civil organizada, etc.*
- 5. Fortalecimiento de la policía preventiva en la proximidad,*
- 6. Ejecución de acciones de prevención social, y*
- 7. Seguimiento y evaluación.*

## **Constitución Política para el Estado de Guanajuato**

En el plano local, la Seguridad Pública queda conceptualizada en el Artículo 11, párrafos 4º y 5º:

*Artículo 11, párrafos 4º y 5º:*

*La seguridad pública es una función a cargo del Estado y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la Ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.*

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales del Estado y de los municipios deberán coordinarse entre sí y con las instituciones policiales federales para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que estará sujeto a las bases mínimas establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

De igual manera, la seguridad pública significa un servicio público, más allá de un derecho u obligación de la ciudadanía:

*ARTÍCULO 117. A los Ayuntamientos compete:*

*h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;  
(Inciso reformado. P. O. 20 de marzo de 2001)*

## **Ley de Seguridad Pública para el Estado de Guanajuato**

*ARTÍCULO 2. La seguridad pública es una función a cargo del Estado y sus municipios que tiene como fines salvaguardar la vida, la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.*

*El Estado y los municipios desarrollarán políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.*

El artículo 11, enumera las corporaciones de Seguridad Pública en la Entidad:

*ARTÍCULO 11. Las Instituciones Policiales en el Estado son:*

*I. Las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado;*

*II. Las instituciones de seguridad pública y de prevención del delito de los municipios, con el personal de policía y tránsito que prevean sus reglamentos;*

*III. La Policía Ministerial del Estado;*

*IV. La Policía Ministerial Especializada en materia de Adolescentes;*

*V. Los cuerpos estatales de Seguridad Penitenciaria y de Seguridad para Adolescentes; y*

*VI. El personal operativo de la Dirección General de Tránsito.*

El artículo 54, establece las funciones de las corporaciones policiales. Es de importancia señalar que la fracción II, incluye las actividades de prevención –elementales para el policía de proximidad:

*ARTÍCULO 54. Las Instituciones Policiales en el Estado, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán, cuando menos, las siguientes funciones:*

*II. Prevención, para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción; y*

*III. Reacción, a fin de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.*

### **Misión, valores y funciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato:**

Si bien, ambos conceptos no forman parte de un marco normativo, consideramos importante se encuentren en el cuerpo del presente documento, pues significan la razón de ser percibida por los servidores públicos que la dirigen y las características de la labor cotidiana (Gobierno del Estado, 2013):

*La Secretaría de Seguridad Pública del Estado, tiene la misión de “garantizar la seguridad y tranquilidad de las personas y sus bienes, mediante programas de prevención de los delitos adecuados; de formación y actualización; de protección civil; de readaptación social y de operatividad oportuna de los cuerpos de seguridad pública estatales. Basados en la disciplina, el compromiso, el uso de tecnologías de vanguardia, en coordinación con otras instancias de gobierno y la participación activa y responsable de la sociedad, en un marco de derecho y de respeto a los derechos humanos.”*

#### **VALORES**

- *Integridad*
- *Legalidad*

- *Respeto*
- *Lealtad*
- *Disciplina*

#### *PRINCIPALES FUNCIONES*

- *Preservar el orden público.*
- *Mantener la paz y la tranquilidad de la convivencia social.*
- *Prevenir la comisión de las conductas antisociales, delitos e infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, o en su caso, a los reglamentos de seguridad pública.*
- *Proteger los bienes jurídicos de los integrantes de la comunidad que se pueden ver afectados por cualquier clase de conductas antisociales, delitos, riesgos, siniestros o desastres.*
- *Coadyuvar con la procuración, administración y ejecución de justicia penal y derogarla*

A manera de conclusión de esta sección, podemos establecer que el cuerpo normativo que circula las labores de Seguridad tanto en el país, como en la Entidad, resultan medianamente suficientes para la implementación del presente modelo. Como sabemos, las corporaciones del orden, debido a la verticalidad con que se conducen, el respeto a la letra de la ley es imperante.

El modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario que se propone a continuación, recupera algunas características, principios, valores y funciones de que habrá que analizarse la posibilidad de incorporación a la normativa analizada.

## **Sección 2. Modelo de Policía de Proximidad con Enfoque Comunitario**

### **Filosofía**

A partir de la década de los noventas del siglo pasado, los gobernantes latinoamericanos han comenzado a repensar los modelos policiales. En muchos casos, las reformas sólo han sido superfluas y no han dado los resultados esperados. Varios intentos por la implantación de policías de proximidad en las ciudades han estado alejados de un verdadero sentido comunitario (Chinchilla, 1999).

El inicio del siglo XXI, se caracteriza por una crisis del estado de bienestar, misma que repercute en las corporaciones policiales de manera más evidente en la falta de recursos financieros –bajos salarios-, materiales –bajo equipamiento-, así como personales –bajos estándares de formación y capacitación, falta de personal- (Fernández J., 2008); (Herrera *et al*, 2012). Al mismo tiempo se presentan en el contexto nuevas demandas al actuar policial referidas al mejoramiento de su eficiencia y su profesionalidad.

Las modificaciones al modelo policial mexicano, han reproducido estrategias enfocadas en gran parte al mejoramiento de la imagen de las corporaciones policiales, sin romper el paradigma de la formación militarizada, centralizada y eminentemente jerárquica.

Por su parte, el modelo anglosajón, se caracterizó en la década de los cincuenta, por la sustitución del patrullaje a pie por el motorizado, así como la utilización de nuevas tecnologías para la profesionalización de los cuerpos policiales. Sin embargo, ello no contribuyó a la mejora en los niveles de delincuencia, ni en la percepción de seguridad de la población, y una repercusión grave de este modelo, es que ha provocado el distanciamiento de la policía con la población. (Chinchilla, 1999), (Greene, 2006)

Estados Unidos e Inglaterra han adoptado, desde la década de los años setentas, un modelo que tiende a la descentralización, rendición de cuentas y vinculación con la comunidad, cuyo objetivo ha sido principalmente, la mejor administración de los recursos públicos, minimizar los abusos policiales y evitar el trato discriminatorio. Después de más de cuatro décadas este modelo aún se encuentra en etapa de instalación. (Mohor, 2011), (Greene,

2006). No quiere decir que el modelo actual de policía sea puro, sino que responde en diversos momentos a cada uno de los modelos anteriores. (Greene, 2006)

Lo cierto, es que una corporación con visión de proximidad y enfoque comunitario, no podría subsistir bajo un esquema de seguridad pública. La posibilidad de contar con elementos proactivos y con vocación preventiva, únicamente puede encontrar una verdadera razón de ser en las comunidades que se han inclinado por esquemas auténticos de seguridad ciudadana (USAID/INSYDE, 2013).

En este orden de ideas, la seguridad pública está orientada a las labores de control del orden social, a través de la aplicación de la legislación al respecto y bajo la posibilidad del uso de la fuerza para el cumplimiento de la misma.

Por su parte, la seguridad ciudadana tiene objetivos más amplios y ambiciosos. Apuesta por la participación de múltiples actores, tanto políticos como sociales, en la generación de espacios de tranquilidad y sana convivencia. Tiene como principio básico la coproducción de seguridad<sup>4</sup> entre las autoridades locales y la comunidad, como elemento indispensable que sirva de cimiento para el desarrollo social, económico, político y cultural de los ciudadanos.

Este cambio de paradigma, va más allá de la modificación de leyes orgánicas o reglamentos de gobierno, está por encima del cambio de denominación de las corporaciones policiales, o de la renovación de uniformes policiales con distintivos de *policía de proximidad*. Este esfuerzo supone una modificación integral en la forma de percibir la seguridad, en las actividades operativas, en el contacto con la comunidad, así como en el esquema organizacional de todas las áreas de gobierno. Requiere de un proceso amplio de reforma institucional policial (USAID/INSYDE, 2013).

---

<sup>4</sup> “Proceso que permite que todas las agencias del Estado, central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen de forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad. (Marcus & Vandershueren, 2004 en ONU-Hábitat, 2009:132)

La policía de proximidad no solamente atiende las variables tradicionales asociadas a un modelo reactivo-represivo, como pueden ser los índices delictivos y de faltas administrativas, sino que incorpora otras que tienen que ver más bien con la vinculación propuesta con la ciudadanía: sensación de inseguridad, calidad de vida de la población, y cohesión social. (Chinchilla, 1999)

*“La institución policial deja de estar aislada y comienza a integrarse en el tejido social; participa como un ente coproductor de seguridad, la convivencia y la cohesión social, junto con otros actores sociales y comunitarios.”*  
*(USAID/INSYDE, 2013)*

Por ejemplo, el modelo policial japonés, conocido como el *kobán*, cuenta con una filosofía que establece que el policía es un miembro más de la comunidad, que recibe un pago por el cuidado de los bienes de sus conciudadanos.

*“El kobán, con su apertura a la población, se constituye como parte de un entorno social y cultural mayor que promueve la primacía de los intereses colectivos y el respeto por la autoridad, la cual, por su parte, reposiciona el papel de la ciudadanía y de la solidaridad en el desarrollo de las ciudades.”*  
*(Chalom et al, 2001)*

En resumen, los Estados democráticos de derecho han apostado por la generación de modelos policiales con mayor vinculación hacia las necesidades comunitarias a través de elementos, metodologías y prácticas exitosas encaminadas a la prevención de las violencias y la delincuencia, así como a la recuperación de la confianza social en las corporaciones, misma que fomente y permita la participación ciudadana.

Este enfoque policial, busca superar la visión de estado paternalista, en la que el gobierno es responsable del éxito o fracaso de la seguridad de los ciudadanos. Busca generar esquemas de seguridad en los que tanto autoridades como ciudadanía, posean una misma visión del problema, y por ende una forma consensuada de actuar frente a la delincuencia. Ello incluye la planeación, diseño, ejecución y evaluación de la política criminal policial.

Reviste de gran importancia, para los fines del presente modelo distinguir entre lo que es la policía de proximidad, la policía con enfoque comunitario, así como distintas organizaciones que han tomado estos nombres, y que por lejano, actúan dentro de la filosofía que se ha construido alrededor de las intenciones de éstas.

Como primer punto, debemos extraer de los fines del presente modelo a aquéllos grupos de ciudadanos que, con la intención manifiesta –no latente- de tutelar la seguridad de sus conciudadanos, han tomado de forma arbitraria las armas y se han hecho llamar *policía comunitaria*. Ello por lejos se aproxima a la generación de esquemas de seguridad o percepción de la misma, más bien se trata de grupos paramilitares. En un estado democrático de derecho, las funciones de seguridad ciudadana, no pueden restar en ningún momento la intervención gubernamental, sea el esquema que sea.

Por policía de proximidad debemos entender a aquéllos elementos de seguridad formados y profesionalizados en técnicas de cercanía con la comunidad que conocen y aplican metodologías para la resolución de conflictos en la localidad.

Como característica primordial –como se detallará en páginas subsecuentes- su patrullaje es a pie, en bicicleta, a caballo o utilizando los vehículos tipo *segway patrol*, se ubican en un territorio específico por largos periodos de tiempo. Su función cotidiana radica en el reconocimiento del territorio, la cercanía con los vecinos para conocer sus percepciones sobre la seguridad, así como la recopilación de información de inteligencia para la prevención del delito. Como resultado a mediano y largo plazo, se logra la recuperación de la confianza en la corporación y el sentimiento de seguridad en la población.

Por su parte, la policía comunitaria, no se trata propiamente de un modelo de corporación, más bien significa una filosofía, un enfoque de trabajo, un punto de vista de la seguridad ciudadana. Un enfoque comunitario tiene como fin último mejorar la calidad de vida. Para ello, el elemento policial debe ser aceptado y formar parte del grupo social con quien

convive. Por eso, el factor determinante del perfil del servidor público, más que un manual de organización, lo define la propia dinámica social.

En un juego de palabras, no toda corporación que se encuentre bajo un modelo de proximidad, tendrá enfoque comunitario, mientras que toda policía con enfoque comunitario, invariablemente tendrá que aplicar esquemas de proximidad.

*“La denominación de filosofía de policía comunitaria toma sentido al plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, pues este modelo va más allá de la gestión tradicional de la seguridad (autoritaria, aislada de la sociedad) y busca construir instituciones modernas (democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano). Por eso, la finalidad es que este cambio filosófico se materialice en un camino para replantear la cultura policial.”*

(USAID/INSYDE, 2013)

La policía comunitaria – a diferencia de la policía de proximidad – busca generar cambios importantes en la misión de la institución y en consecuencia en la organización de ésta, integrando nuevas estrategias de trabajo policial que diferencian las funciones tradicionales y ya conocidas por los elementos de la institución policial, con mayores índices de control y evaluación -debido a la existencia de planificación- generando finalmente un cambio significativo en la cultura de la institución.

La policía comunitaria no es un grupo especializado más de la corporación. De manera más amplia, significa una forma de ser de la corporación y de sus integrantes. Su estructura orgánica responde a las necesidades ciudadanas, y su misión y visión de servicio surge a partir del cumplimiento de aquellas.

Por ello, sus indicadores de éxito dejan de basarse en la disminución de los índices delictivos o de faltas administrativas sancionadas, más bien, adoptan aquéllos que tienen que ver con el impacto social de su labor conjunta con la ciudadanía.

Por último, la apropiación de esta filosofía por parte de los integrantes de las corporaciones policiales requiere de reflexiones y cambios profundos. Es necesario, la adecuación de la normativa que regula el actuar, de la organización administrativa de la corporación y las demás áreas de gobierno, así como del cambio en la forma de hacer y pensar la seguridad.

## **Modelos de gestión policial de acuerdo a su enfoque**

El presente apartado está redactado con base en la clasificación propuesta por Jack R. Greene (2006), catedrático de justicia criminal y Decano del Colegio de Justicia Criminal de la Universidad del Noreste de Boston, Estados Unidos, así como lo recuperado por un grupo de investigadores españoles coordinados por la Policía Local de Castellón.

### **a) Enfoques basados en la respuesta inmediata a las demandas sociales /Tradicional**

Privilegian las acciones represivas de reacción ante la criminalidad. Tienen como fin primordial la sanción ante el incumplimiento de una norma jurídica. Privilegian el sistema de justicia penal como *prima ratio* ante los conflictos.

Se caracterizan también por la centralización en la toma de decisiones, así como por su estructura militarizada eminentemente vertical.

Otra característica es la utilización de tecnología de avanzada, que permite, en la mayoría de los casos, una respuesta represiva pronta, sin embargo alejada de toda posibilidad de atender las causas que dan génesis a la violencia y la delincuencia.

En este modelo los policías son represores del delito y rehúyen a cualquier forma de actividad relacionada con el trabajo social.

La cultura policial que está dirigida hacia el interior de la organización. Su preocupación se centra en mantener su estructura y funciones, sin tener en cuenta los fines últimos de la policía, tales como conseguir una convivencia más segura.

### **b) Enfoques basados en el mantenimiento del orden.**

Este enfoque, principalmente característico de los Estados Unidos, refiere a la cultura de la *ley y el orden*. Privilegia la identificación de personas o grupos considerados como criminógenos: personas en situación de miseria, grupos de jóvenes en situación de

pandillerismo, entre otros, así como la ubicación de zonas catalogadas como *no ordenadas*, de manera que focaliza hacia aquéllas con poca infraestructura o maltratada.

Basa su intervención bajo la premisa de que aquéllos sitios que se encuentran en *desorden*<sup>5</sup>, y que en éstos habitan personas o grupos considerados como criminógenos deben ser focalizados como de alto riesgo para la propiciar la intervención policial.

Ejemplo de este enfoque, es el establecido por Rudolph Giuliani entre los años 1994 y 2001 en la ciudad de Nueva York, materializado como el programa “Cero Tolerancia”, que más que prevenir la violencia y la delincuencia, incrementó drásticamente la violación a los Derechos Humanos.

La estrategia consiste en mandar un fuerte menaje a aquellos que cometen delitos menores, advirtiéndoles que, invariablemente serán responsables de sus actos.

Encuentra justificación en la *teoría de los cristales rotos* de Wilson y Kelling (1982). Esta teoría consideraba que los crímenes más graves eran el resultado del decaimiento progresivo del vecindario y de la falta de atención policial ante los pequeños problemas, antes de que se conviertan en más graves.

El dilema de este modelo es mantener el orden en una sociedad democrática.

### c) Enfoques basados en el análisis.

Este enfoque, caracterizado por su tecnicidad, busca diagnosticar las causas de la violencia y la delincuencia, con la finalidad de establecer un programa que permita encontrar soluciones a los problemas planteados.

---

<sup>5</sup> El concepto de orden/desorden se refiere a la forma *correcta* en que deben comportarse los ciudadanos. Es reforzado por los ordenamientos penales así como los bandos de policía y buen gobierno. En términos más amplios, “se entiende por control social, todo proceso destinado a asegurar la conformidad de las conductas a las normas establecidas en una colectividad para salvaguardar entre sus miembros el denominador común necesario para su cohesión y su funcionamiento.” (Loubet, 1994)

Entre éstos encontramos el Modelo *POP* (*Problem- Oriented Policing*. Policía Orientada a Problemas).

Se orienta a buscar las causas de la violencia y el desorden, con la participación activa de la comunidad y utilizando metodologías estandarizadas, por ejemplo la metodología *SARA* (Scanning, Analysis, Response and Assessment). (Mohor, 2011).

Las etapas de esta metodología son:

1. Búsqueda (*Scanning*). Información que permita conocer el problema.
2. Análisis (*Analysis*). Información obtenida, así como otra sobre el mismo problema.
3. Solución (*Response*). Investigar sobre lo que se ha implementado previamente, planificar y llevar a cabo el plan de nuevas soluciones.
4. Evaluación (*Assessment*). Seguimiento y evaluación de los procesos y los resultados.

La idea central de la policía orientada a la solución de problemas es hacer a la policía más consciente de los problemas a los que se enfrenta y sus métodos de intervención.

El problema, no la ley penal o administrativa, se convierte en la característica que define la función policial.

La policía orientada a la solución de problemas, se solapa en cierta manera con la policía de proximidad en cuanto a la implicación de la comunidad a la hora de definir los problemas y discutir las intervenciones. (Greene, 2006)

No es tanto la ausencia de problemas, sino impedir que éstos se repitan. Este enfoque reconoce que algunos problemas no pueden ser resueltos en su totalidad, pero su repetición y consecuencias sí pueden reducirse de forma significativa.

#### **d) Enfoques basados en la comunidad.**

Parte de la premisa de que la política criminal debe ser socializada en la comunidad, de forma tal que sea comprendida por cada uno de sus miembros (Daroqui, 2006).

Los enfoques basados en la comunidad, dan paso a los modelos de gestión de la seguridad que surgen a partir de la propia ciudadanía.

Estos enfoques combinan el fortalecimiento de los órganos de control social formales e informales, que a través de técnicas participativas de actores políticos y sociales representativos del territorio, se determinan los principales problemas que dan cabida a la violencia y la delincuencia, así como las posibilidades de ser atendidos a partir de recursos propios y disponibles.

*“En los enfoques basados en la sociedad, la cultura policial cambia desde su perspectiva tradicional hacia una nueva estrategia en la que cobran importancia factores externos como son la sociedad a la que se presta el servicio, los segmentos sociales con necesidades y demandas especiales [...] los propios individuos -de forma individualizada- así como otras administraciones y servicios públicos.” (Herrera et al, 2012:8)*

El reconocimiento de la diversidad y el respeto de los Derechos Humanos forman un pilar ideológico de los modelos basados en la comunidad.

La territorialidad -entendida como la descentralización de las funciones policiales- permite la movilización de la responsabilidad y de la toma de decisiones hacia las zonas en que se encuentra la comunidad, permitiendo acercamientos más estrechos entre las autoridades y los ciudadanos.

Una característica más de este enfoque es que la evaluación de la actividad policial, además de realizarse por las autoridades responsables del tema, parte importante es la intervención en este proceso de la ciudadanía.

**Este enfoque propone los objetivos y principios del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario.**

*“La redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, la descentralización de los servicios policiales y de los mandos y, de alguna forma, civilizar la policía.” (Skolnik y Bayley, 1986) en (Greene, 2006).*

La policía, bajo este enfoque, amplía sus objetivos hacia la seguridad ciudadana, el delito, el miedo al delito y la calidad de vida de la comunidad.

A manera de resumen, Jack R. Greene propone el siguiente esquema para facilidad de comprensión de las características mencionadas en el presente apartado:

<i>Relaciones con la comunidad o dimensión estructural</i>	<i>Policía tradicional</i>	<i>Policía de proximidad</i>	<i>Policía orientada a la solución de problemas</i>	<i>Policía de tolerancia cero</i>
<i>Objetivo</i>	<i>Aplicación de la ley</i>	<i>Capacitación de la comunidad a través de la prevención del delito</i>	<i>Ley, orden y sentimiento de inseguridad</i>	<i>Problemas de orden</i>
<i>Formas de intervención</i>	<i>Reactiva, basada en el Derecho Penal</i>	<i>Proactiva, basada en el Derecho Civil, Penal y Administrativo</i>	<i>Combinado, Derecho Penal, Civil y Administrativo</i>	<i>Proactiva, uso del Derecho Penal, Civil y Administrativo</i>
<i>Abanico de actividades policiales</i>	<i>Estrecho, centrado en el delito</i>	<i>Amplio, centrado en el delito, desorden y calidad de vida</i>	<i>Estrecho o amplio, centrado en los problemas</i>	<i>Estrecho. Centrado en la localización y el comportamiento</i>

<i>Nivel de discrepancia de los agentes de policía</i>	<i>Alto y controlable</i>	<i>Alto y controlable por la comunidad y los mandos locales</i>	<i>Alto y controlable principalmente por la administración policial</i>	<i>Bajo, y principalmente controlable por la administración policial</i>
<i>Énfasis de la cultura policial</i>	<i>Hacia el interior, rechazando la comunidad</i>	<i>Hacia fuera, creando lazos de colaboración en la comunidad</i>	<i>Combinado, dependiendo del problema pero centrado en el análisis</i>	<i>Hacia la propia organización, centrado en atajar el centro del problema</i>
<i>Proceso de toma de decisión</i>	<i>Dirigido por la policía, reduciendo la participación de otros</i>	<i>Colaboración entre la policía y la comunidad.</i> <i>Responsabilidad y evaluación conjunta</i>	<i>Variado. La policía identifica los problemas pero implica a la comunidad en la actuación</i>	<i>Dirigido por la policía. Se colabora con otras agencias cuando es necesario</i>
<i>Dirección de la comunicación</i>	<i>De arriba abajo: de la policía a la comunidad</i>	<i>Horizontal entre policía y comunidad</i>	<i>Horizontal entre policía y comunidad</i>	<i>De arriba abajo: de la policía a la comunidad</i>
<i>Implicación con la comunidad</i>	<i>Baja y pasiva</i>	<i>Alta y activa</i>	<i>Mixta, dependiendo del problema</i>	<i>Baja y pasiva</i>
<i>Lazos con otras agencias</i>	<i>Pobres e intermitentes</i>	<i>Participativos e integrados en el proceso</i>	<i>Participativos e integrados, dependiendo del problema</i>	<i>Moderado e intermitente</i>

<i>Tipo de organización y localización del mando</i>	<i>Mando y control centralizados</i>	<i>Descentralizado y en colaboración con la comunidad</i>	<i>Descentralizado con control por parte de la administración central del mando local</i>	<i>Centralizado o descentralizado pero con un objetivo interno</i>
<i>Implicaciones para el desarrollo o cambios organizativos</i>	<i>Pocas, organización estática en defensa del entorno</i>	<i>Muchas, organización dinámica centrada en el entorno y las interacciones con el entorno</i>	<i>Variadas, centrada en la resolución del problema pero dando importancia a la inteligencia y la estructura de la organización</i>	<i>Pocas, limitadas intervenciones centradas en problemas concretos usando métodos tradicionales</i>
<i>Medidas de éxito</i>	<i>Detenciones e índices de criminalidad particularmente de delitos graves</i>	<i>Variadas, delitos, llamadas de servicio, reducción del miedo, uso de lugares públicos, contactos con la comunidad y barrios seguros</i>	<i>Variados, problemas resueltos, reducidos, desplazados.</i>	<i>Detenciones, controles en el terreno, actividad, localización, reducción específica en actividades concretas</i>

**Tabla 7. Comparación de varios modelos de policía: relaciones con la comunidad y componentes estructurales (Greene, 2006:13).**

## **Algunas experiencias exitosas**

Como se ha mencionado en renglones anteriores, la policía comunitaria carece de una metodología de implementación única, pues ésta debe responder al contexto económico, social, político y cultural de la región donde deseé implementarse.

A continuación se expone algunos modelos policiales que han resultado exitosos, en gran parte por atender las condiciones contextuales.

Para ello, la investigación realizada por expertos de la talla de María Eugenia Suárez de Garay y su equipo de trabajo en el programa financiado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), dentro del marco de cooperación entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de Norteamérica, derivados de la iniciativa Mérida.

### **1. Policía montada de Canadá**

Esta corporación se caracteriza por su buena reputación nacional e internacional debido a la solidez de su estructura, financiamiento, autonomía política y apoyo de la población. Se encuentra en constante evaluación y adecuación de su modelo de trabajo

Los doce principios que rigen su actuar son:

1. El rol de los policías es un rol de paz.
2. Se debe promover la consulta a la comunidad.
3. El servicio policial debe ser proactivo en lugar de reactivo.
4. Se debe recurrir a una estrategia basada en la solución de problemas.
5. La policía debe dar respuesta a las causas de los problemas.
6. Se requiere de mayor cooperación interinstitucional.
7. El personal de gabinete debe aprender a administrar información.
8. El miedo de la población a convertirse en víctima debe ser reducido.
9. Los oficiales deben tener mayor número de actividades.
10. Los policías de proximidad deben contar con mayor autonomía.
11. Es necesario proveer a la sociedad de un mayor número de servicios.
12. Debe haber mayor transparencia y rendición de cuentas.

Si bien esta corporación de proximidad aún enfrenta retos para la cabal implementación de un modelo comunitario, -como son su apertura y descentralización, la autonomía completa de sus oficiales y la participación con la comunidad en la resolución de problemas- ha sabido obtener la confianza y apoyo de la ciudadanía, así como el reconocimiento internacional.

## **2. Policía Metropolitana de Londres**

Esta corporación tuvo que cambiar su filosofía derivado de la fuerte presión social por la falta de confianza en las autoridades, la exigencia de una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como el especial interés de la ciudadanía en participar en estos procesos a causa de problemas de racismo y discriminación.

“Descentralizó su área de operación en ocho distritos supervisados por un asistente del comisionado. A cada distrito lo dividió en subáreas —vigiladas por comandantes en jefe— y a cada una de las subáreas en sectores, comandados por superintendentes. Además, promovió la creación de comités consultivos de la policía (conformados por ciudadanos, policías y representantes del Congreso y otras agencias burocráticas).”

Los ejes estratégicos de la Policía Metropolitana de Londres son:

1. Mantenerse como una agencia visible, predominantemente desarmada y de proximidad con la ciudadanía.
2. Incrementar la consulta a la comunidad, informar a la sociedad y responder a sus necesidades lo mejor posible. Mejorar la comunicación interna.
3. Mejorar el desempeño en zonas geográficas prioritarias.
4. Mantener un rango de servicios especializados.
5. Alcanzar la suficiencia de personal disponible para mejorar la efectividad.
6. Garantizar apoyo técnico adecuado para el equipo de trabajo.
7. Brindar un servicio de alta calidad.

### **3. Policía Nacional de Japón**

Derivado de las pérdidas ocasionadas por su participación en la Segunda Guerra Mundial, la filosofía de policía comunitario surge de un modelo ecléctico que recupera los valores y principios sociales japoneses y el modelo policial que en ese entonces se encontraba en los Estados Unidos.

“Una de las claves del éxito para disminuir los índices delictivos en Japón fue la cercanía entre las instituciones policiales y la comunidad. Pero lo cierto es que la policía en este país ha ido más allá de la preservación del Estado de derecho y se ha enfocado también en ayudar a la comunidad a resolver muchos problemas o situaciones que en su momento podrían haber desembocado en desorden, violencia y criminalidad.(27)”

Una de sus estrategias recayó en la adopción de *gonin-gumis*, grupos de cinco personas de ciertas áreas cuyo trabajo es ayudar a resolver, junto con la policía, los problemas de una comunidad en particular. Otro mecanismo que probó su efectividad fue el *koban*. Éste consistió en una pequeña caseta que se colocó en las esquinas de las calles en las grandes ciudades japonesas.

Los objetivos de la Policía Nacional de Japón son:

- Evitar que ocurran delitos que no deberían ocurrir (gestión de los tipos de actividad delictiva).
- Evitar que ocurran delitos en lugares donde no deberían ocurrir (gestión de los espacios y lugares).
- Evitar que sufran las consecuencias de la delincuencia las personas que no deberían sufrirlas (gestión de las víctimas y personas vulnerables a las acciones delictivas).
- Si de todas maneras se comete un delito que no debería haberse cometido, establecer la forma de tomar represalias legales, racionales pero firmes, como el arresto y la restitución de los daños (restauración al antiguo estado).

#### **4. Policía de Chicago (iniciativa CAPS- Estrategia de Policiamiento Alterno) 1993**

A partir de 1993, y financiado por el gobierno federal a través de la Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad, para 1994 en todo Estados Unidos imperaba un modelo policial con enfoque comunitario.

La estrategia CAPS se basó en “la redefinición de la misión y las funciones de la policía, la reorganización de su estructura y sus operaciones y [...] alrededor del establecimiento de una nueva relación entre la policía y los residentes de la ciudad [...]” (29).

Sus objetivos son:

- Crear organizaciones vecinales donde se necesitara.
- Involucrar en la estrategia a las organizaciones ya existentes.
- Enseñar a la comunidad a trabajar de manera conjunta en la solución de problemas colectivos.
- Identificar los recursos necesarios para solventar los problemas más serios.
- Apoyar proyectos específicos de la policía para la solución de problemas en la comunidad.

Elementos centrales:

- Orientación hacia las bases
- Participación de la comunidad.
- Solución de problemas.
- Colaboración interinstitucional.

Los problemas a los que se enfrentó esta corporación, entre otros, fue la deficiente planeación de funciones, la falta de monitoreo y evaluación, así como la resistencia a la descentralización de mando -autonomía de los oficiales- y a la innovación organizacional.

## **5. Policía de Boston (*neighborhood policing*)**

La *policía de barrio* surge a principios de los años noventa del siglo pasado como respuesta a un alto nivel de insatisfacción de la comunidad con las estrategias y tácticas utilizadas por el Departamento de Policía. Surge como estrategia principal el Programa “Mismo policía, mismo vecindario” (SC/SN, pos sus siglas en inglés).

“Los oficiales fueron asignados a zonas específicas en donde se les exigía pasar por lo menos 60% de su turno, además de tener que establecer relaciones de trabajo con miembros de la comunidad y participar de manera activa en estrategias orientadas a la mediación de problemas a fin de lidiar con situaciones de desorden y violencia en los vecindarios.”

Uno de los principales resultados de este programa fue la posibilidad de reconstruir la relación con la comunidad, en particular con las iglesias de feligresía afroamericana.

## **6. Policía de Israel**

Israel vive un constante conflicto con Palestina, debido a ello, se ha desarrollado lo que se denomina una Guardia Civil, “conformada por voluntarios, capacitados para dar una respuesta inicial hasta que llegara la policía [...]. También fueron creadas unidades policiales encargadas de las relaciones con la comunidad y se adoptó la figura de oficiales barriales, asignados a zonas específicas.” (33)

Los grandes retos a superar son la apatía de la población y los problemas presupuestarios.

## **7. Policía de Sudáfrica**

El contexto de Sudáfrica es la reciente democratización con poco menos de dos décadas, ante graves problemas de discriminación racial, “el gobierno sudafricano aprobó en 1995 la ley de la Policía, la cual determinó el establecimiento, la regulación y el control del servicio policial bajo el modelo de policía comunitaria, con la cooperación ciudadana y la supervisión civil como ejes principales.”(34)

“Entre las buenas prácticas de este país destaca el establecimiento de un fondo de investigación para desarrollar indicadores de la relación entre policía y comunidad; por medio de éste se invitó a organizaciones a generar métodos para monitorear una importante herramienta de planificación conjunta entre la comunidad y la policía: los foros de policía comunitaria.”

## 8. Carabineros de Chile

Chile cuenta con una policía preventiva de carácter militarizado, denominada Carabineros. Esta corporación se caracteriza por su disciplina y por considerarse libre de corrupción.

El Plan cuadrante es la estrategia central de operación. Consiste en la “zonificación de áreas de vigilancia. Tiene como objetivo, entre otros, una relación más directa y efectiva del Carabinero con la ciudadanía del sector, de manera que se fortalezcan los lazos y se logre un trabajo coordinado.

Los principales objetivos del Plan Cuadrante de Carabineros son:

- Potenciar la vigilancia policial preventiva a partir de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos, con los medios disponibles y con los que en forma paulatina se incorporen a la institución.
- Dinamizar la gestión operativa para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad.
- Disponer y desplegar los medios institucionales, traducidos en Unidades de Vigilancia Equivalentes, en armonía con el perfil de cada cuadrante. Eso significa readecuar los medios y aumentar la cobertura de vigilancia policial preventiva, conforme al nivel de riesgo asignado.
- Mejorar la gestión preventiva de cada cuadrante para que, al haber un Carabinero responsable del mismo, éste obtenga una progresiva identificación con los vecinos y la zona a su cargo.
- Lograr que la comunidad reconozca a “sus carabineros”, sintiéndolos comprometidos, accesibles, frances y profesionales en el ejercicio de las funciones encomendadas.

“Las limitaciones de la policía comunitaria en Chile radican en que el Plan Cuadrante no contempló un cambio estructural en la organización interna de la policía, en su formación o en los controles internos de la institución.” (36).

## **9. Policía de Sao Paulo, Brasil**

A partir de 1997 la comandancia general de la policía militar adoptó el modelo de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional. Como objetivo “se proponía transformar a la policía militar en una que protegiera los derechos de la ciudadanía y preservara la dignidad humana. Asimismo, impulsar una actividad policial basada en la colaboración entre la policía y la comunidad, con el objeto de mejorar la seguridad pública y la calidad de vida de la población, a través de la identificación y resolución de los problemas de la comunidad.” (36).

Las metas y objetivos de la policía fueron:

- Implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar.
- Mejorar la calidad del entrenamiento y la formación policiales.
- Mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía.
- Integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y los derechos del policía.

Los obstáculos a los que se enfrentó este modelo fueron, entre otros, la falta del logro de espacios de acuerdo entre policías y ciudadanía, la falta de participación de los vecinos en la definición de problemas y estrategias para afrontarlos, la falta de prioridad a métodos de solución de problemas en la comunidad, la ausencia de cambios organizativos al interior de la corporación.

## **10. Policía Nacional Civil de El Salvador**

Este modelo surge de una situación de posguerra en ese país, y del reclamo ciudadano de sustituir a las corporaciones de ese entonces debido a la gran cantidad de violaciones de los Derechos Humanos.

A partir de entonces surge la Policía Nacional Civil, desarrollada bajo una Doctrina Institucional de Policía Comunitaria, misma que se autodefine como: “Es una concepción del deber ser de una Policía, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación activa con la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.” (37).

## Principios básicos (Objetivos del Policía de Proximidad)

### 1. Cohesión Social y Comunitaria

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el término de cohesión social acepta múltiples definiciones, para efectos de aproximarnos a un tema tan complejo, retomamos tres acepciones:

“[...] suele evocar un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables [...]” (ONU-Hábitat-UAH, 2010).

Por su parte, una reflexión crítica opone la siguiente idea: “[...] la pérdida de legitimidad y gobernabilidad de los estados nacionales, la acentuación de brechas sociales, el surgimiento de identidades excesivamente individualizadas y el debilitamiento de lo público [...]” (ONU-Hábitat-UAH, 2010).

LA CEPAL la define como: “[...] la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan.”

En ese entendido y bajo esta óptica, la violencia y la delincuencia en las ciudades se explican como resultado de la lesión en el tejido social, resultante de la escasa cohesión en los habitantes. Ello acrecienta un sentimiento de inseguridad, más enfocado aún en las zonas identificadas –o estigmatizadas- como de alto riesgo.

Estos factores negativos, tienen implicaciones nocivas por supuesto, en la solidaridad y la calidad de vida de la ciudadanía, tareas básicas del policía de proximidad con enfoque comunitario. Pues la carencia de éstas contribuye a la ausencia de mecanismos efectivos de control social. (Chalom *et al*, 2001)

Suponer que el agente de policía de proximidad con enfoque comunitario sea el funcionario responsable de afrontar tales dilemas, sería absurdo. Su función más bien en este rubro, está

encaminada a la detección *-para y con* apoyo de la ciudadanía- de los factores que imposibilitan mayores grados de cohesión, así como los recursos con que cuenta la comunidad, para solventarlos y servir como un gestor social para la búsqueda de mejores condiciones de vida.

## 2. Intervención policial con enfoque comunitario

El agente de policía de proximidad, deja de ser entonces, un elemento que acude a los llamados de emergencia, su presencia de forma permanente en la comunidad, y la relación que construya en lo cotidiano con la ciudadanía, son sus funciones primordiales.

Su acercamiento con miembros de la comunidad permite, además de realizar labores de vigilancia y presencia policial –acciones disuasivas-, en la medida que genera confianza, estará en posibilidades también de rendirles cuentas, conocer sus intereses, brindar información sobre prevención primaria del delito, así como recibir quejas y evaluaciones sobre su desempeño y el de la corporación a la que pertenece. (Mohor, 2011).

Esta acción preventiva focalizada, contribuye también a controlar la sensación de inseguridad de la comunidad, pues en la medida que la propia población identifica los problemas que la generan, aprende a discriminar el impacto de los medios masivos de comunicación, y busca alternativas próximas para ello.

### 2.1 Objetivos de intervención:

- a) Operar de forma territorial con la ciudadanía, establecido en áreas geográficas reducidas y descentralizadas,
- b) Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación e diversas iniciativas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.
- c) Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público, (Chinchilla, 1999)

- d) Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la intervención policial.
- e) Cumplir con las actividades de intervención y control, de manera transparente y permitiendo la evaluación y supervisión ciudadana. Determinar las prioridades de intervención con un enfoque basado en la resolución de problemas (POP).
- f) Adoptar un enfoque de respeto a los Derechos Humanos, teniendo como premisa de actuación la equidad, la coproducción de seguridad y la inclusión.
- g) Complementar el patrullaje motorizado con el patrullaje a pie o en bicicleta.  
(USAID/INSYDE, 2013)

## 2.2 Gestión Social

Como se ha comentado, la intervención en proximidad puede dar como resultado la identificación de factores de riesgo y necesidades que salen de las atribuciones de las áreas de seguridad ciudadana.

Por ello, la implementación de un modelo como el que se propone, implica la necesaria vinculación interinstitucional con las diferentes áreas de la administración pública municipal. Experiencias previas nos muestran que en múltiples ocasiones, por ejemplo, la limpieza de un terreno baldío, o la detección de un muro ciego, generan mayor percepción de seguridad que el propio patrullaje en vehículo.

El objetivo es ubicar a la policía de proximidad con enfoque comunitario, como un referente de apoyo para la resolución de conflictos ciudadanos.

## 3. Resolución de conflictos a través de la mediación comunitaria

La mediación comunitaria es un proceso y un recurso social que permite a personas que forman parte de una comunidad resolver sus conflictos por sí mismas, con la ayuda de uno o varios miembros de la propia comunidad.

Premisas sobre la función social de la mediación (Parra, 2012: 144):

- La comunidad es el ámbito privilegiado para utilizar la mediación como acto de solidaridad, unión y servicio.
- La mediación en sí misma es un proceso de educación informal que favorece la autonomía y la autogestión.
- La mediación es una conducta ética: incrementa el número de alternativas para afrontar hechos de la vida (Imperativo ético).
- Para ejercer la mediación se requiere un contexto valorativamente congruente. Es decir, que en el medio donde se desarrolla la mediación realmente se crea en que es posible la solución pacífica de los conflictos con la participación de personas imparciales de la comunidad.

*“La acción policial orientada a la resolución de problemas se basa en una concepción integral que articula en un todo, en primer lugar, el diagnóstico de la situación problemática; luego, el análisis estratégico, que permite determinar la solución más adecuada para modificarla; y, finalmente, la evaluación de los resultados e impacto de la intervención.” (Chalom et al, 2001)*

### 3.1 Proactividad

La proactividad se refiere a la búsqueda de soluciones, arreglos, acuerdos o aproximaciones que pueden aceptar las partes implicadas en un conflicto.

Se refiere a la capacidad de actuar y mediar en situaciones conflictivas sin necesidad del uso del recurso de la fuerza, y si debe usarse la fuerza, ésta tendrá que ser la *mínima necesaria*.

Entre los principales asuntos que se puede intervenir a través de la mediación comunitaria se encuentran (Parra, 2012: 145):

1. Ansiedad y estrés relacionado con la convivencia y adaptación a su forma de vida.

2. Conflictos interpersonales.
3. Conflictos familiares.
4. Conflictos surgidos entre las familias que habitan en el mismo predio, colonia o barrio.
5. Problemas de relación debidas al género y/o diferencias socioculturales.
6. Problemas con las diferentes instancias que están relacionadas con los servicios públicos (agua, drenaje, pavimentación, entre otros).
7. Colaboración entre las personas.

#### **4. Prevención de la violencia y la delincuencia**

En palabras de Garland (2001):

*“[...] En el sector policial, ha habido un cambio de énfasis que se aleja de las estrategias reactivas y del estilo policial 911 hacia experiencias más proactivas de policía comunitaria, y, más recientemente, hacia una actividad policial más intensa sobre el desorden, las incivilidades y los delitos menores, [...] estas nuevas estrategias redefinen la forma en que se despliegan las fuerzas policiales y cómo interactúan con el público. La actividad policial se ha vuelto más astuta, más focalizada, más ajustada a las circunstancias locales, más sensible a la presión pública, más predisposta a trabajar con la comunidad y a subrayar la prevención.”*

La labor del policía de proximidad con enfoque comunitario, debe avocarse a la reducción de la violencia y la delincuencia a través de la utilización del capital social de una comunidad, así como estrategias de solución pacífica de conflictos, implementados de manera conjunta entre las autoridades locales y la población.

La prevención del delito con base comunitaria, implica establecer intercambios y colaboración con las distintas organizaciones de la sociedad civil. Implica además, la participación activa de la comunidad en los órganos colegiados ciudadanizados.

“Desde esta perspectiva, la policía comunitaria reconoce la prevención basada en la comunidad, con la que se generan acciones para prevenir el crimen y la violencia. Su objetivo es prevenir y emprender actividades que disminuyan los factores de riesgo de la población.” (USAID/INSYDE, 2013)

Para ello, la primer labor del elemento policial al aproximarse al territorio asignado será la determinación de los actores sociales estratégicos que pueden involucrarse en el proyecto para su diagnóstico a partir de la determinación de las principales problemáticas sociales que contribuyen –o no- a la percepción de la inseguridad, así como la identificación de los recursos locales –en el barrio o colonia- que pudieran ser utilizados por los mismos pobladores locales para atender las causas de la violencia. (ONU-Hábitat-UAH, 2009)

Una función posterior puede ser el establecimiento de comités de colonos, conformados de manera representativa, en la que los actores políticos y sociales converjan para la realización de reuniones periódicas, en las que se evalúen los avances y se propongan nuevas herramientas y programas para prevenir la violencia y la delincuencia.

Estas acciones de prevención deben realizarse, al menos, bajo los siguientes cuatro niveles de intervención:

- a) Información
- b) Focalización
- c) Coordinación
- d) Seguimiento

La información abarca las acciones de prevención primaria y universal, es decir, el fortalecimiento de los factores preventivos individuales y familiares contra la violencia y la delincuencia, trabaja más desde un enfoque psicosocial-preventivo; la focalización se refiere a la detección de aquellos grupos sociales en situación de vulnerabilidad que requieren ser abordados desde perspectivas más especializadas (mujeres en situación de violencia, niñez en situación de maltrato, juventudes en riesgo o personas de la tercera edad, por ejemplo).

El nivel de coordinación en la intervención, apunta hacia la generación de acuerdos y convenios intersectoriales e interinstitucionales con la finalidad de atender las necesidades y demandas ciudadanas relacionadas a la inseguridad o a la percepción de la misma; y por último el nivel de seguimiento implica la evaluación de las acciones emprendidas por organismos ciudadanos (comunitarios), con la finalidad de fortalecer, modificar o eliminar programas y proyectos iniciados.

De acuerdo a la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, los ámbitos de prevención pueden ser:

- a) Social (Intervención como gestor social),
- b) Comunitario (Intervención como facilitador de procesos sociales que fortalezcan la cohesión)
- c) Psicosocial, (Intervención a través de la mediación de conflictos) y
- d) Situacional (Intervención a través de la modificación del entorno).

Si bien el policía de proximidad con enfoque comunitario puede incidir en todos los ámbitos mencionados, su incidencia puede dar resultados más próximos en el ámbito situacional, a través de los siguientes principios (SSPF, 2008):

#### **Promover la vigilancia natural**

Promover la posibilidad de ver y ser visto es esencial para crear y mantener un espacio urbano seguro, la alta visibilidad de un lugar aumenta el control sobre éste por parte de sus usuarios y disminuye la posibilidad de que ocurran delitos de oportunidad.

#### **Fomentar el control natural de accesos**

Busca incentivar, por medio de estrategias de diseño, el control social sobre los accesos de un espacio determinado.

#### **Estimular la confianza y colaboración entre los vecinos**

El reforzamiento de la confianza mutua y el sentido de pertenencia de los habitantes con su entorno fomentan el control social que se ejerce sobre un

---

sector, lo que contribuye a generar un uso adecuado y cuidado de éste.

**Reforzar la identidad en el espacio urbano**

Una estrategia que refuerza la identidad con el espacio público involucra a la comunidad en su recuperación y diseño, de modo que ésta lo sienta como propio, se apodere de él y lo cuide. El diseño de estos lugares con participación ciudadana es una necesidad esencial para la comunidad.

**Diseñar y planificar barrios a una menor escala**

El tamaño de un conjunto puede afectar la sensación de seguridad de sus usuarios. En conjuntos de gran tamaño es difícil establecer lazos comunitarios profundos. En una escala menor el ciudadano siente que puede controlar su espacio, que responde a su tamaño personal.

**Fomentar la participación y responsabilidad de la comunidad**

Implica que los residentes participen de manera activa en la vida social de una comunidad, usando una estructura espacial y administrativa que los apoye.

**Administrar adecuadamente los espacios públicos**

La administración de un espacio nuevo o recuperado, que establece programas municipales de mantenimiento y actividades comunitarias que deleguen parte de la responsabilidad a los vecinos, es vital para que una estrategia de prevención sea sostenible y fomente el encuentro y el uso colectivo de dicho espacio.

---

**Tabla 8. Principios de la prevención situacional. Fuente: (SSPF,2008)**

## 5. Seguridad Ciudadana

Desde esta perspectiva, la seguridad ya no es la simple ausencia de la violencia y el delito sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos. Esta implica la existencia de un compromiso ético *bidireccional* entre la comunidad y la policía (Herrera *et al*, 2012).

La seguridad ciudadana significa reconocer –tanto autoridades como ciudadanos- a la seguridad ya no como un servicio, sino como un derecho. En la medida que ello se logre, se fortalece la participación y corresponsabilidad ciudadana.

*“Las acciones de policía comunitaria se circunscriben al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde dicha perspectiva, la seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno.” (USAID/INSYDE, 2013).*

A continuación se describen las principales características y ámbitos de actuación de un modelo de seguridad ciudadana:

Ámbito	Seguridad Ciudadana
<b>Objetivo de la política de seguridad</b>	Salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y generar espacios propicios para su total desarrollo.
<b>Entidades responsables de la seguridad</b>	Sociedad y gobierno.
<b>Gestión</b>	Se incluye el control ciudadano; se promueve la transparencia y rendición de cuentas.
<b>Participación ciudadana</b>	La ciudadanía como sujeto y objeto de las políticas de seguridad.
<b>Amenazas a la seguridad</b>	Factores que impiden el pleno ejercicio del derecho humano a la seguridad.
<b>Resolución de conflictos</b>	Aplicación gradual y controlada de la fuerza del Estado, priorizando mecanismos de resolución no violenta.

Tabla 9. Ámbitos y características de la Seguridad Ciudadana. Fuente: (USAID/INSYDE, 2013).

## **5.1 Recuperación de la confianza ciudadana**

Uno de los grandes problemas asociados con la violencia y la delincuencia es la falta de confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

La posibilidad de la recuperación de la confianza el actuar policial, tendrá como resultado el incremento en la denuncia de los delitos, la colaboración de la ciudadanía en las investigaciones, así como un positivo impacto en la percepción de inseguridad, pero más importante aún, el logro de un marco de respeto y consideración al actuar policial.

El desempeño del policía de proximidad con enfoque comunitario debe permitir el análisis y diagnóstico social y policial –de forma descentralizada- para determinar estrategias y objetivos, recursos y cooperadores, así como definir nuevos métodos de evaluación que den respuesta a la resolución de problemas (a cada realidad local y a la global) y contemplen la perspectiva policial y la sensación ciudadana. (Fernández J., 2008)

## **5.2 Esquemas de coordinación y articulación interinstitucional**

En el entendido que un modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario sólo puede subsistir bajo los esquemas de seguridad ciudadana, ello implica la participación de múltiples actores, tanto ciudadanos como políticos.

Lo anterior se refiere a que, el policía será en múltiples ocasiones receptos de diversas demandas de la ciudadanía, mismas que estarán dirigidas a la generación de condiciones adecuadas de bienestar, que no necesariamente están relacionadas con mayor infraestructura, equipamiento y operatividad policial, sino por el contrario, aquéllas relacionadas con otros ámbitos gubernamentales locales.

No hace falta aclarar que muchas de estas necesidades ciudadanas escapan del ámbito y atribuciones de las corporaciones policiales. Por ello, se insiste en que un modelo de tal naturaleza, tendrá que ser respaldado por un actuar interinstitucional.

Ello, necesariamente requiere de un liderazgo político, capaz de entender el modelo, y articular los esfuerzos de las diversas áreas que componen la administración pública local,

con el fin de apoyar las demandas ciudadanas y coordinar los esfuerzos necesarios con los actores civiles en favor de la construcción de acuerdos y compromisos que satisfagan sus demandas de forma participativa.

Bajo este esquema de trabajo, la transparencia y la rendición de cuentas forman parte esencial del actuar coordinado de las instituciones públicas. Significa abrir a la ciudadanía la posibilidad de la construcción y evaluación de la política pública de seguridad y prevención del delito.

Para ello, consideramos que no es necesaria la formación de nuevos órganos colegiados ciudadanizados. Resulta conveniente la integración de comisiones de trabajo insertas en los Consejos de Participación Ciudadana en Seguridad, así como aquéllos encargados de la política gubernamental en materia de seguridad.

En este sentido, nuestra propuesta dista de generar nuevos esquemas de coordinación para la implementación y desarrollo del modelo, más bien, está encaminado al fortalecimiento de los esquemas existentes de participación ciudadana y de actores políticos relacionados al tema.

Cabe insistir que de acuerdo a la particularidad de cada localidad es que habrá de existir o no, un órgano colegiado ciudadanizado capaz de dar seguimiento a las diversas fases de implementación del modelo que nos ocupa, por ello resulta de gran importancia recuperar de este texto los elementos mínimos y compararlos con los existentes en las localidades en que se aplicará. Ello definirá la necesidad de fortalecimiento de cada una de ellas en lo particular.

## **6. Inteligencia Policial**

Para el actuar del policía de proximidad con enfoque comunitario, resulta indispensable la creación de unidades que permitan evaluar las posibilidades de convivencia ciudadana en las que se realicen entrevistas a la ciudadanía, cuándo ésta resulta afectada en sus bienes, recibir quejas y denuncias, así como llevar un registro de las personas que se encuentran en ese sector y el tipo de conflictos en los que participan.

“La policía comunitaria no debe considerarse como un modelo piloto, ni como una cara amable de la policía, ya que cuenta con capacidades de investigación, como la inteligencia policial, y la de reacción [...]” (USAID/INSYDE, 2013)

Algunas labores de inteligencia policial que se pueden llevar a cabo son:

- La generación de un diagnóstico de información de índices de criminalidad y faltas administrativas,
- La aplicación de encuestas e instrumentos de medición de percepción de inseguridad,
- La realización de marchas exploratorias con el fin de determinar las zonas dañadas por la inseguridad de manera física,
- El reconocimiento de grupos que habitan las zonas de actuación, así como las posibilidades de recursos, gubernamentales y de la sociedad civil para hacer frente a la inseguridad.

## **7. Territorialidad**

El modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, debe privilegiar estrategias a nivel local. “La unidad geográfica más pequeña –barrio, vecindario, etc.- pasan a constituir el espacio en donde se analiza el problema de la inseguridad y se planifican las estrategias para enfrentarlo.” (Chinchilla, 1999)

De acuerdo a Franz Vandeschueren (2001), la territorialidad de la acción supone básicamente el trabajo asociativo, la desconcentración administrativa, el conocimiento de la zona, la pluralidad de soluciones, la iniciativa policial, el patrullaje unitario, la polivalencia policial y el acento en la tríada relación-confianza-información.

Algunos aspectos a considerar para la determinación del área geográfica que debe asignarse a una dupla de policías de proximidad son:

- La situación geográfica y actividades preponderantes de la zona, es decir: fronteriza, de alta migración, zona metropolitana, etc.),
- Historia de la colonia (investigación de gabinete o entrevistas),
- Identificación de espacios organizativos propicios: considerar el capital social<sup>6</sup>, la existencia de grupos organizados de vecinos genera lazos de solidaridad y confianza.
- Establecer alternativas de acercamiento cuando existe una debilidad organizativa. (Deporte, cultura, desarrollo social, etc)
- Conocimiento de otros programas de gobierno que se aplican en la comunidad.
- “La unidad policial grande y diseñada *hacia adentro* abre paso a unidades pequeñas, estratégicamente ubicadas [...] se acrecienta el contacto con la ciudadanía mediante visitas a sectores de la comunidad, reuniones periódicas con representantes de la misma, etc.” (Chinchilla, 1999)

La instalación de Unidades de Policía de Proximidad con enfoque Comunitario en puntos estratégicos –resultantes del proceso de diagnóstico participativo con la ciudadanía-,

---

<sup>6</sup> Conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo.

permitirá que los ciudadanos se apropien de esos espacios y eviten su destrucción o maltrato.

## 7.1 Descentralización

En alcance al objetivo de territorialidad, se encuentra el de descentralización. En el tema de corporaciones policiales con enfoque comunitario, es esencial diferenciar entre la descentralización de servicios y la descentralización de gestión. La primera se basa en el reconocimiento de la complejidad y diversidad del territorio en que se va a actuar; la segunda implica la capacidad de resolución de conflictos de forma territorial y no central.

“La policía comunitaria debe tener cierta autonomía para la toma de decisiones, ya que deben organizarse grupos de trabajo con la comunidad, sugerir soluciones a los problemas del barrio e implementar estrategias y programas flexibles y eficientes.” (USAID/INSYDE, 2013)

Esto significa un gran reto para organizaciones donde la disciplina, la verticalidad de mando y la formación militarizada, han sido los principales problemas que han tratado de afrontar –en ocasiones con éxito– las policías comunitarias en las experiencias internacionales.

Aquí es donde se insiste en la necesidad de provocar cambios de fondo, en las organizaciones. La descentralización implica cambios en la estructura y operación de la policía. Esto tiene un doble propósito, por un lado facilita la función de resolución de problemas en el ámbito comunitario, pues el policía tiene poder de decisión sobre las alternativas a implementar; por otro lado, empodera y posiciona a la corporación como una institución capaz de resolver los conflictos de forma anticipada al delito. Esto fortalece la confianza y el vínculo comunidad-policía.

## **8. Derechos Humanos y perspectiva de género**

“El término *derechos humanos* se utiliza al menos en dos acepciones: como los instrumentos y mecanismos para controlar y limitar la acción del Estado, y como la brújula de los esfuerzos sociales para conseguir el bien común.” (Ramírez & Pallares, 2011: 23)

Respecto al primer caso, los derechos humanos se conciben como obligación exclusiva del Estado, tanto en su fundamento como en su justificación, es decir, responsable de su protección. (Labor política y jurídico-positiva).

En el segundo caso, la expresión *derechos humanos*, nos recuerda que como sociedad construimos el bien común y la cultura, desde el respeto y la promoción de la dignidad de la persona.

En el ejemplo que proponen Hugo Saúl Ramírez García y Pedro de Jesús Pallares Yabur, “cuando utilizamos expresiones como *la pobreza es un atentado contra los derechos humanos*, hemos de distinguir las obligaciones del Estado para reducir la desigualdad, del deber de las personas concretas para abatir la exclusión en que se encuentran millones de seres humanos [...]” (2011: 24).

De esta manera, el papel del policía de proximidad con enfoque comunitario, va más allá de seguir los protocolos de arresto para evitar lesionar los derechos humanos de las personas, incluso este rol también supera la discriminación en las acciones de seguridad cuando parecen éstas estar dirigidas hacia ciertos grupos en riesgo.

Una tarea predominante en materia de derechos humanos, es precisamente la educación a la comunidad en los mismos, de tal manera que la propia población conozca sus derechos y pueda exigirlos, pero al mismo tiempo sea capaz de respetar y promover el respeto de la dignidad de sus conciudadanos. El cumplimiento de esa tarea, será sin duda un gran avance de un estado democrático de derecho.

Su tarea, debe aspirar a ofrecer a las personas un camino por el que les sea posible encontrar una respuesta existencial al sentido y los medios necesarios para vivir con dignidad.

Bajo esta misma perspectiva de derechos humanos, la perspectiva de género juega un papel tan importante que debe ser considerada una característica inherente en el actuar del policía de proximidad con enfoque comunitario.

La perspectiva de género se entiende como: “una construcción simbólica que se refiere a un conjunto de características socioculturales asignadas a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia de género en desigualdad social” (OU-Hàbitat, 2009: 14).

Contrario a lo que comúnmente se piensa, la violencia de género no es un problema social exclusivo de las mujeres, por el contrario, involucra en la misma medida a los hombres. Ello se puede evidenciar en que la política gubernamental que atiende esta problemática, gira en torno a las necesidades de las mujeres en una comunidad, buscando su fortalecimiento en la toma de decisiones y en la intervención en las decisiones familiares e incidencia en la política. Sin embargo, si consideramos la que la violencia de género parte de una asignación histórica de roles familiares, se estaría dejando en la agenda pendiente, la construcción de nuevas masculinidades.

En otras palabras, la política pública que aborda la violencia de género debe incluir en gran medida procesos preventivos tendientes a la deconstrucción y construcción de un imaginario del significado que tiene ser *hombre*. Ello implicará, la implementación de programas e instancias tendientes de la resolución pacífica de conflictos, pues la actual idea masculina apuesta más por el uso de la violencia –en cualquiera de sus modalidades- para legitimar su posición social (distante y errónea), para resolver las controversias.

Ahora bien, la violencia contra las mujeres ha sido considerada un problema de índole privado. Ello ha contribuido a la invisibilidad de un problema de amplias magnitudes. La prevención social de la violencia y la delincuencia trata de cambiar ese paradigma,

ampliando a la posibilidad de la generación de espacios públicos seguros para las mujeres, en la misma importancia de que goza el espacio privado. (ONU-Hábitat, 2010).

El policía de proximidad con enfoque comunitario debe ser un actor político capacitado y sensibilizado en la perspectiva de género, en ambas facetas del problema que han sido mencionadas –construcción de masculinidad y espacios seguros para las mujeres-. Capaz de identificar las bondades y las problemáticas que conllevan la asignación de roles de género en el territorio de actuación, y ser gestor de posibles soluciones a los conflictos de esta índole.

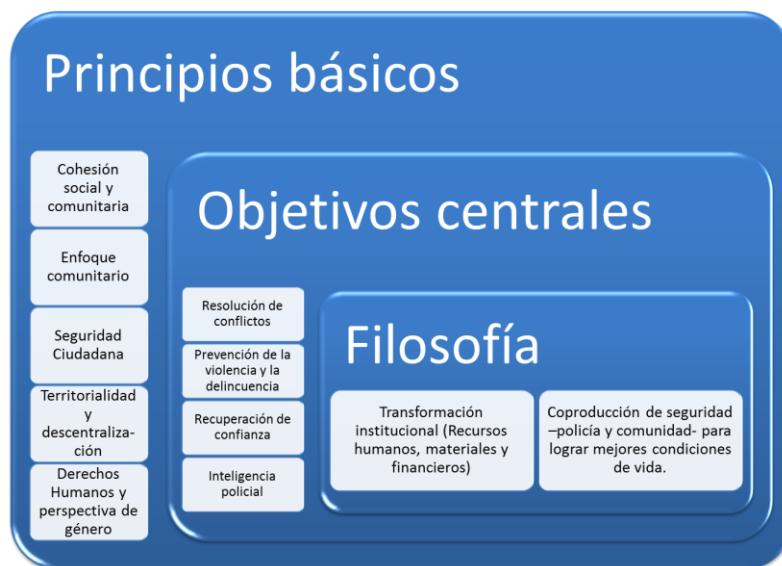
## Esquema del Modelo

Una vez que han sido analizadas y desarrolladas varias aproximaciones al modelo policial, su filosofía, experiencias de éxito y elementos esenciales, podemos dar paso a generar un esquema que sintetice lo expuesto.

Un modelo es una abstracción teórica sobre un fenómeno del mundo real que tiene dos utilidades fundamentales:

- a) Reducir la complejidad, permitiéndonos ver las características importantes que están detrás de un proceso, ignorando detalles de menor importancia que harían el análisis innecesariamente laborioso.
- b) Hacer predicciones concretas, que se puedan falsar o confirmar a través de la aplicación empírica mediante experimentos u observaciones.

## El modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario



## **Perfil Organizacional de la Policía de Proximidad Social con enfoque Comunitario**

Como se ha mencionado y se puede observar en el modelo, la policía de proximidad con enfoque comunitario no es un grupo especial más de la corporación. Al tratarse de una filosofía organizacional, debe ser adaptada en estructura, misión y visión del actuar policial, incluso, en la concepción sobre lo que significa ser policía.

Esta aspiración debe impregnar la corporación, a cada uno de sus integrantes, en cada uno de sus niveles, tanto horizontal como verticalmente. De hecho, esta filosofía debe llegar a todas y cada una de las áreas de gobierno, pues como se ha mencionado, uno de los factores de éxito del modelo es la labor interinstitucional e intersectorial.

Goldstein (1987) destacó varios requisitos necesarios para que la policía cambiara su modelo tradicional por el de policía de proximidad u orientada a la solución de problemas (enfoque innovador):

1. La adopción de la policía de proximidad requiere que ésta sea una filosofía organizacional integrada en la policía de forma general y no solamente como un proyecto nuevo o una especialización temporal,
2. Para que exista un arraigo es necesario crear un nuevo ambiente de trabajo que permita introducir nuevos valores en la gestión y las tácticas de la policía.
3. Debe superar la resistencia de la subcultura policial basada en el peligro, la autoridad y la eficiencia.

Enfoque tradicional	Enfoque innovador
Gestión burocrática, énfasis en la jerarquía, acatamiento de normas y códigos de conducta y estructuras de poder centralizadas.	Gestión estratégica, énfasis en la eficacia, promoción de la flexibilidad y estructuras descentralizadas.
Cultura del aislamiento que limita la imputabilidad, el sentido de autonomía y la responsabilidad;	Cultura profesional que promueve la apertura, la comunicación y la consulta con la ciudadanía;
Formación centrada en la buena condición física y las técnicas de defensa;	Formación centrada en un equilibrio entre ejecución de la ley, prevención, solidaridad y eficacia;
Criterios de eficacia basados en la rapidez de intervención, cantidad de arrestos y cantidad de procesamientos.	Criterios de eficacia basados en la satisfacción ciudadana, la ausencia de desorden y la calidad de los servicios policiales.

**Tabla 10. Enfoques policiales. Fuente: Goldstein (1997).**

### *Flexibilidad*

Las unidades policiales deben cambiar su estructura a manera que la localidad o zona de trabajo vaya transformándose. Es decir, aquéllas zonas que anteriormente se encontraban dedicadas a la agricultura, a través de un proceso de industrialización cambiarán su modo de vida, por ello la corporación debe cambiar en la misma medida.

En palabras de Greene (2006), “[...] La policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas son *objetivos móviles* que cambian y se modifican en un ambiente muchas veces turbulento para la aplicación de la ley [...].”

## Objetivos, metas, estrategias y líneas de acción

### Planeación estratégica

Desarrollar un esquema de planeación estratégica para la implementación de un modelo policial, por naturaleza municipal, desde una Secretaría de índole estatal, resulta complejo y arriesgado, más aun tratándose de un Estado con tanta diversidad como lo es Guanajuato.

Como se ha mencionado, el enfoque comunitario en una corporación policial se trata de una filosofía, una forma de hacer seguridad para y con la ciudadanía. Este enfoque únicamente puede subsistir si la visión de la seguridad ciudadana se encuentra presente.

Brindar un servicio desde la proximidad policial requiere de la presencia policial local – municipal- constante y permanente en las localidades, ello implica un cambio estructural en las corporaciones así como la voluntad política para hacerlo. “Las autoridades locales, como receptoras inmediatas de las demandas ciudadanas, tienen un espacio de participación destacado en la planificación y la evaluación.” (Fernández J., 2008)

Esta voluntad política puede definirse a partir de la asignación de recursos municipales y estatales para el desarrollo de las diversas etapas de implementación, así como la definición de mecanismos administrativos que aseguren la permanencia y continuidad de la política pública.

Si bien un modelo policial debe responder a las necesidades de territorios perfectamente controlables, una generalidad de procesos de planificación estratégica pueden sentar las bases para su futura implementación.

1. Fase previa a implementación del modelo que deberá responder a la problemática específica del lugar que será implementado:

#### Objetivo Estratégico 1

Difundir entre las autoridades locales el modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, destacando la importancia de la evolución de un esquema de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana como requisito indispensable para su implementación.

<b>Temporalidad</b>	Mediano plazo (1 a 3 años)
<b>Estrategias</b>	1. Realización de foros municipales sobre seguridad ciudadana.

		2. Suscripción de convenios de colaboración en materia de asesoría, formación, capacitación y profesionalización.
		3. Proponer al Poder Legislativo del Estado las reformas necesarias a la normativa para la adopción de un enfoque de seguridad ciudadana.
<b>Meta 1.1</b>	Foros municipales sobre seguridad ciudadana.	
<b>Línea de acción 1.1.1</b>	Participación de actores políticos relevantes	46 foros
<b>Línea de acción 1.1.2</b>	Participación de actores sociales relevantes	
<b>Meta 1.2</b>	Convenios de colaboración para la implementación de un modelo de seguridad ciudadana.	
<b>Línea de acción 1.2.1</b>	Suscripción de convenios de colaboración entre los municipios y la Secretaría de Seguridad Pública.	46 convenios
<b>Meta 1.3</b>	Propuesta legislativa para la adopción de un modelo de seguridad ciudadana	
<b>Línea de acción 1.3.1</b>	Realización de las propuestas de reforma legislativa necesarias para la adopción de un modelo de seguridad ciudadana en el Estado y los Municipios de Guanajuato.	1 propuesta legislativa

## *2. Fase de diagnóstico y formación de capacidades*

Si bien el presente documento cuenta con un diagnóstico situacional del estado de Guanajuato, y aborda temas relacionados con el quehacer del policía de proximidad con enfoque comunitario, el modelo debe ser implementado en el plano municipal. Aunado a ello, la necesidad de desarrollar una fase previa a la implementación tiene una temporalidad de mediano plazo por lo que, con seguridad, los contextos locales habrán cambiado.

<b>Objetivo Estratégico 2</b>	Formación de capacidades locales para la implementación del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario.
-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Temporalidad</b>	Largo plazo (3 a 5 años)
---------------------	--------------------------

<b>Estrategias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación y capacitación de agentes y servidores públicos en todos los niveles de la administración pública municipal.</li> <li>2. Generación de infraestructura y equipamiento necesarios para la implementación del modelo. (Módulos de proximidad, o cual sea el nombre que decida dárseles).</li> <li>3. Obtención de recursos financieros necesarios para la permanencia y continuidad de las acciones.</li> </ol>
<b>Meta 2.1</b>	Formación y capacitación de agentes, servidores públicos y ciudadanía.
<b>Línea de acción 2.1.1</b>	Formación de personal policial en materia de proximidad con enfoque comunitario.
<b>Línea de acción 2.1.2</b>	Capacitación de actores políticos y sociales en enfoques comunitarios de seguridad.
<b>Meta 2.2</b>	Infraestructura y equipamiento para la implementación del modelo.
<b>Línea de acción 2.2.1</b>	Construcción de módulos de proximidad con enfoque comunitario.
<b>Meta 2.3</b>	Gestión de recursos financieros para la implementación del modelo.
<b>Línea de acción 2.3.1</b>	Generación de convenios de colaboración en los tres órdenes de gobierno para la obtención de recursos para la implementación del modelo.

### *3. Fase de implementación*

Esta fase implica el cambio de paradigma en los indicadores, ya no de gestión, sino de impacto social.

La fase de implementación implica atender los indicadores relativos a la relación de la ciudadanía con la policía. Ello significa un reto mayúsculo, pues la medición del éxito en la labor policial, tendrá que ser evaluado tanto por la administración pública, como por la comunidad en que se trabaja.

Medir el impacto social implica la realización de numerosas encuestas, foros, reuniones con colonos y por supuesto, el análisis de los indicadores de violencia y delincuencia a nivel

local, por lo que debe asegurarse contar con la infraestructura y el personal suficiente y capacitado para tal medición.

A continuación se presenta una propuesta de estrategias y metas que posiblemente puedan guiar el camino quienes en su momento, se constituyan como líderes del proyecto.

<b>Objetivo Estratégico 3</b>	Implementación del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario en los municipios del Estado.	
<b>Temporalidad</b>	Largo Plazo (4 a 6 años)	
<b>Estrategias</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Propiciar el mejoramiento de las relaciones entre la comunidad y la ciudadanía con la finalidad de aumentar los índices de confianza en la corporación.</li><li>2. Atender el sentimiento de inseguridad en la colonia o comunidad con la finalidad de lograr mejores condiciones de vida.</li><li>3. Conocer y disminuir los índices de victimización en el territorio.</li><li>4. Fortalecer a las corporaciones policiales en materia de Derechos Humanos.</li><li>5. Implementar esquemas de inteligencia a partir de la actividad de proximidad.</li></ol>	
<b>Meta 3.1</b>	Disminuir la brecha entre la comunidad y la policía.	
<b>Línea de acción 3.1.2</b>	Generación de comités ciudadanos de seguridad comunitaria.	
<b>Línea de acción 3.1.2</b>	Aplicación de encuestas de percepción de la policía y la seguridad.	
<b>Línea de acción 3.1.3</b>	Generación de un índice de proximidad.	
<b>Meta 3.2</b>	Disminuir el sentimiento de inseguridad en la comunidad.	
<b>Línea de acción 3.2.1</b>	Aplicación de encuestas para determinar la percepción de inseguridad en la ciudadanía.	Disminución en los indicadores de percepción de inseguridad.
<b>Línea de acción 3.2.2</b>	Fomento de la denuncia ciudadana.	Incremento en la denuncia ciudadana. Disminución de la cifra negra.

<b>Meta 3.3</b>	Disminuir los índices de victimización en el territorio	Número de conflictos comunitarios resueltos de forma proactiva.
<b>Línea de acción 3.3.1</b>	Implementar acciones de mediación comunitaria.	Disminución de los índices de victimización.
<b>Línea de acción 3.3.2</b>	Desarrollar encuestas de victimización en la comunidad.	Aproximación de los índices de victimización con los índices delictivos.

**Meta 3.4** Fortalecimiento de las corporaciones en materia de Derechos Humanos.

<b>Línea de acción 3.4.1</b>	Educación en Derechos Humanos	Número de servidores públicos y ciudadanía capacitados en materia de Derechos Humanos.
<b>Línea de acción 3.4.2</b>	Evaluación de los índices de faltas a los Derechos Humanos por parte de los servidores públicos.	Disminución en el número de recomendaciones en materia de Derechos Humanos a nivel local.
<b>Meta 3.5</b>	Evaluación de las acciones de inteligencia policial realizadas en el plano local.	
<b>Línea de acción 3.5.1</b>	Investigación de hechos presuntamente delictivos ocurridos a nivel local.	Número de reportes realizados investigados por la autoridad ministerial competente. Número de investigaciones con resultado positivo en las instancias jurisdiccionales. Número de procedimientos de mediación iniciados.
<b>Línea de acción 3.5.2</b>	Mediación de conflictos locales.	Número de procedimientos de mediación iniciados y resueltos de forma favorable (pacífica).

#### 4. Fase de consolidación

**Objetivo Estratégico 4** Consolidación del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario.

<b>Temporalidad</b>	Largo Plazo (6 a 10 años)
---------------------	---------------------------

<b>Es trategias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidar el modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales locales.</li> <li>2. Consolidar la permanencia del modelo a través del aseguramiento de los recursos necesarios para ello.</li> </ol>
<b>Meta 4.1</b>	Asegurar la permanencia del modelo de policía de proximidad a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales.
<b>Línea de acción 4.1.1</b>	Incrementar el número de oficiales de proximidad con enfoque comunitario.
<b>Línea de acción 4.1.2</b>	Disminuir a la mínima expresión las recomendaciones por violaciones a los Derechos Humanos.
<b>Línea de acción 4.1.3</b>	Incrementar el impacto positivo de las llamadas de emergencia y de denuncia ciudadana.
<b>Meta 4.2</b>	Asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para la permanencia del modelo.
<b>Línea de acción 4.2.1</b>	Inclusión de los recursos necesarios en la agenda presupuestaria local.
<b>Línea de acción 4.2.2</b>	Participación plena de la comunidad en los recursos

### Indicadores de Seguimiento y Evaluación

A continuación se describen algunos indicadores de impacto social sobre la implementación del modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario. Estos indicadores han sido desarrollados por instituciones e investigadoras con prestigio académico en la materia. (México Evalúa, 2010); (Lagos & Dammert, 2012):

#### 1. Actividad delictiva

- a) Prevalencia delictiva.- Número de personas que fueron víctimas de algún delito en un periodo determinado. Se presenta como porcentaje por cada 100,000 habitantes para tratar de medir la proporcionalidad del delito en distintos lugares.
- b) Incidencia delictiva.- Delitos ocurridos en un periodo determinado.

- c) Cifra negra.- La cantidad de delitos que no están registrados en la estadística oficial, la víctima no denuncia, la denuncia no da lugar al inicio de una investigación ministerial, diversos delitos quedan registrados en una sola investigación ministerial, los delitos no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

## 2. Victimización

*“Busca cuantificar el verdadero volumen de los delitos ocurridos, y al mismo tiempo, identificar las características sociales y económicas de las personas que han sido víctimas. Este tipo de acercamiento metodológico plantea llegar a las víctimas reales hayan o no presentado la denuncia correspondiente [...]”*

## 3. Percepción ciudadana de la inseguridad

- a) Miedo al delito
- b) Percepción de la inseguridad
- c) Temor a ser víctima

## 4. Desempeño institucional

- a) Número de policías en actividades de proximidad con enfoque comunitario.
- b) Recomendaciones a corporaciones por violaciones a los Derechos Humanos.
- c) Atención a llamadas de emergencia.- Componente visible de relación entre la policía y la ciudadanía. Significa confianza en la corporación.
- d) Número de llamadas, tiempo de respuesta, satisfacción de los usuarios.

## 5. Gasto público

- a) Cantidad de recursos públicos financieros que se invierte en la policía de proximidad.
- b) Sueldos de los agentes policiales.
- c) Infraestructura.
- d) Equipamiento.

e) Capacitación.

## **Apuntes finales**

- *El indicador primordial de éxito en la implementación del modelo será el momento en que la brecha entre la comunidad y las instituciones de seguridad empiece a cerrarse. (USAID/INSYDE, 2013)*
- *“Las reformas policiales deben concebirse como procesos y no sólo como un momento de cambios definitivos. Definirla como un proceso significa relevar que puede tener su punto de arranque en cambios puntuales, pero que debe involucrar un proyecto de mediano o largo plazo, considerando que estos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en un futuro.” (Frühling, Olavarría, Mohor, Covarrubias, & Prado, 2006)*
- *El proceso de evaluación del modelo, en cada una de las etapas debe estar compuesto por esquemas de evaluación interna y externa. La primera, se dará por la misma administración pública municipal; la segunda por parte de la sociedad civil, específicamente de la colonia o localidad de trabajo.*
- *El ideal del modelo da paso a una organización policial más horizontal que vertical. Debe ser más visible a la ciudadanía y tener mayor contacto con ella.*
- *Aprovechar organismos ciudadanos en materia de seguridad como lo son el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como los Consejos Consultivos Estatal y Locales, pueden colaborar en la legitimación del proyecto.*
- *Algunos obstáculos que pueden presentarse en su implementación son:*

- *Predominancia de una estructura organizacional policial altamente jerarquizada, centralizada y vertical.*
- *Malas condiciones salariales, falta de equipamiento e infraestructura para la realización del proyecto.*
- *“La débil cultura democrática que caracteriza la organización social y política en América Latina, en donde los procesos de participación y movilización ciudadana han estado dirigidos a enfrentar las estructuras de poder, más que a generar espacios de colaboración con las autoridades.”* (Chinchilla, 1999)
- *“Mientras que la policía comunitaria invitaría a elaborar indicadores diferentes de evaluación al desempeño tales como el conocimiento íntimo de los actores y de los puntos fuertes y débiles del barrio, o la capacidad de movilizar a los socios de la coalición, los indicadores cuantitativos tradicionales como el número de arrestos o los casos resueltos siguen predominando.”* (Sansfacon, 2006)
  
- *Retos:* (USAID/INSYDE, 2013)
  - *Falta de conocimiento sobre el modelo de policía comunitaria,*
  - *La policía comunitaria sólo se basa en la prevención,*
  - *No puede solucionar todos los problemas que requiere la población,*
  - *Se requiere de estatutos sólidos,*
  - *Su implementación requiere de una sensibilización profunda, (entre la policía y la comunidad)*
  - *Continuidad en la implementación del modelo policial de proximidad con enfoque comunitario, pues de no ser una estrategia continua, que implique un cambio de paradigma en el actuar policial, podría generar consecuencias negativas. La participación ciudadana y la recuperación de la confianza en las corporaciones policiales, suele ser un tema que genera expectativas en la población, por ello, la falta de permanencia del modelo ocasiona nuevamente la decepción de la comunidad.*

## Bibliografía

- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F., & Vézina, C. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. International Centre for the Prevention of Crime. Canadá: Ediciones Sur.
- Chinchilla, L. (1999). Policía de Orientación Comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad. *Ponencia presentada en el seminario "Diálogos sobre convivencia ciudadana" BID*. Santiago de Chile.
- Daroqui, A. (2006). Las seguridades perdidas. *Argumentos*, 1(2). Argentina.
- Fernández J., C. (Junio de 2008). Proximidad Estratégica de la Policía del siglo XXI: policía y convivencia ciudadana, la experiencia de Baladona. Chile.
- Frühling, H., Olavarría, M., Mohor, A., Covarrubias, V., & Prado, F. (2006). El desafío de la reforma policial en América Latina. V(8). Chile.
- Garland, D. (2001). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. (M. Sozzo, Trad.) Barcelona, España: Gedisa.
- Greene, J. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. (A. G.-S. Framis, Trad.) Boston, Estados Unidos.
- Herrera, M., Moreno, B., Pujol, J., & Salafranca, D. (2012). Proxpol: Modelo de Proximidad Policial basado en el Conocimiento. Castellón, España.

INEGI. (2010). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Panorama Sociodemográfico de Guanajuato*.

----- (2013). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victmización y Percepción sobre Seguridad Pública. *Encuesta*. México.

Lagos, M., & Dammert, L. (Mayo de 2012). La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina. *Presentación*. (Latinobarómetro, Ed.) Lima, Perú.

Loubet, J.-L. (1994). Policía, sociedad y los nuevos problemas de relación. *Cuadernos de trabajo social*(7), 299-305. Madrid, España: Universidad Complutense.

México Evalúa. (2010). Sistema de Indices e Indicadores en Seguridad Pública. D.F., México.

Mohor, A. (2011). Trabajar con la policía en el marco de la prevención comunitaria del delito. *Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Cuidadana. Universidad de Chile*. Chile.

ONU-Hábitat-UAH. (2009). Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Guía para la Prevención Local. Hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*. (F. Vandeschueren, M. Chalom, L. Léonard, & C. Vézina, Edits.) Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

----- (2010). Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile.

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, P. (2012). XIX Informe de actividades. Enero-Noviembre 2012. Guanajuato, México.

Ramírez García, H. S., & Pallares Yabur, P. d. (2011). *Derechos Humanos*. México: Oxford.

Sansfacon, D. (2006). Policía y prevención: ¿resurge una idea fuerte? *Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad*. Canadá.

USAID/INSYDE, A. (2013). Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación. México.

Sitios web:

- Gobierno del Estado de Guanajuato
- Secretaría de Seguridad Pública de Guanajuato

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (D.O.F. 2 de enero de 2009, última reforma 29 de octubre de 2013)
- Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- Reglas de Operación y Funcionamiento de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (Octubre 2011)
- Constitución Política del Estado de Guanajuato.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato (P.O.E. del 25 de septiembre de 2009. Última reforma publicada en el P.O.E. el 21 de diciembre de 2012).
- Reglamento del Servicio Policial de Carrera del Estado de Guanajuato (P.O.E. del 18 de septiembre de 2007).

Informes de gobierno:

Cuarto Informe de Gobierno. Juan Manuel Oliva Ramírez.

Quinto Informe de Gobierno. Juan Manuel Oliva Ramírez.

Primer Informe de Gobierno. Miguel Márquez Márquez.