Colección de Justicia Cívica

CONSTRUYENDO LA POLICÍA MUNICIPAL DEL FUTURO

Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

FICOSEC

CHIHUAHUA Juntos, una mejor ciudad GOBIERNO MUNICIPAL 2018-2021

La presente publicación es parte de la estrategia de generación de conocimiento del programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en México. USAID contribuye al fortalecimiento de los sistemas locales de prevención integrados por actores del sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos, en su capacidad para diseñar, implementar y evaluar políticas y prácticas de prevención de la violencia.

USAID ha consolidado un conjunto de "Colecciones" consistentes en herramientas, manuales, sistematizaciones, evaluaciones y guías con el objetivo de fortalecer las capacidades de los sistemas locales para atender el problema de la violencia y delincuencia en el corto, mediano y largo plazo, asegurando que la gestión del conocimiento y la evidencia sean generadas continuamente y trasciendan el período de ejecución del programa de USAID.

"Este documento es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América."

Créditos

Consultor:
Guillermo Vázquez del Mercado Almada

Diseño gráfico:
Jocelyn Castañeda

Octubre, 2020

ÍNDICE

Introducción 9

El estado del arte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica 13

Nivel de desarrollo de implementación del MNPJC en la DSPM-CUU 27

Análisis y recomendaciones 39

Conclusiones 45

INTRODUCCIÓN

La construcción de instituciones de seguridad pública en el ámbito municipal en un contexto de inseguridad como el que México ha atravesado en los últimos 13 años, que privilegia las acciones de reacción contra el crimen organizado y los delitos violentos, es una tarea compleja. Plantea retos importantes para lograr una operación policial eficaz que reduzca la incidencia delictiva, aumente la confianza en la institución policial y reduzca la percepción de inseguridad de los ciudadanos, pues privilegia las detenciones en flagrancia, la capacidad de reacción y la disuasión y el control de la delincuencia.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2019)[1], 67.2% de los mexicanos consideran la inseguridad como el problema más importante y la confianza en las policías municipales es de 52.8%.

Para enfrentar este reto, el Gobierno Federal impulsó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (MNPJC)[2] que fue aprobado durante el verano de 2019, que tiene por objeto "el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales para reducir la incidencia delictiva, fortalecer la investigación criminal, mejorar la percepción de seguridad e incrementar la confianza en las instituciones policiales" (SSPC y SESNSP, 2019, p.55)

El MNPJC cuenta con cuatro componentes generales: medición y evaluación con base en resultados; normatividad; policía de calidad y participación ciudadana y sostenibilidad financiera, y tres componentes específicos: a) *Policía Municipal* – que se desglosa en tres subcomponentes; b) *Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad*; y c) *Policía Estatal* (SSPC y SESNSP, 2019, p.67-77). En relación a la policía municipal, el Modelo establece cuales serían las funciones elementales a ser desarrolladas por este cuerpo policial:

- Policía de proximidad orientada a la solución de problemas, con áreas de actuación:
    a. Vigilancia y patrullaje estratégico;
    b. Atención a víctimas;
    c. Recepción de denuncias;

[1] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE, 2019). https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/

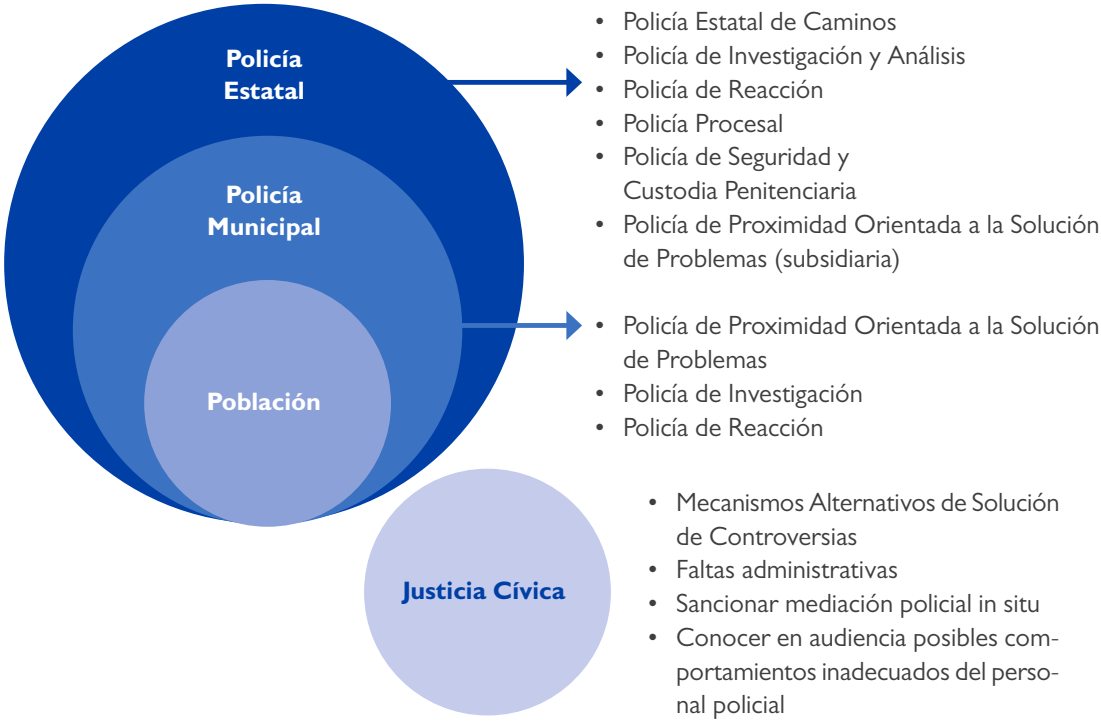
[2] Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. CDMX, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf

d. Trabajo con la comunidad

e. Sistemas de estaciones de policía;

- Policía de investigación;
- Policía de reacción (p. 67-70)

Diagrama 1. Funciones de la Policía Estatal, Municipal y la Justicia Cívica en el Modelo



Fuente: Elaboración propia con base en el diagrama del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (p.67)

El Modelo busca que una institución de seguridad pública municipal evolucione en la forma en la que realiza su trabajo primordialmente centrado en la reacción y la flagrancia, para considerar un rol proactivo y estratégico que permita contener, prevenir y reducir los problemas de seguridad y convivencia en el ámbito local. Este nuevo enfoque policial requiere una capacidad de análisis del contexto local para entender las condiciones que facilitan la comisión de delitos y/o de infracciones en un ámbito comunitario específico (tipo de victimarios y víctimas, horas, lugares y días de mayor incidencia, etc.).

El presente documento[3] hace un análisis del estado de arte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (DSMP-CUU), teniendo como parámetro el Modelo Nacional de Policía

[3] La información analizada en este documento fue recabada a través de una sesión de trabajo con mandos altos y medios (operativos y administrativos), realizada en octubre de 2019; 28 entrevistas con los policías o funcionarios responsables por las áreas analizadas (diciembre de 2019 y enero de 2020); 2 grupos focales con representantes los comités vecinales y organizaciones de la sociedad civil (febrero de 2020); y visita de campo (febrero de 2020). Por ello, no pretende ser un documento exhaustivo y de rigor científico, aunque espera poder contribuir para el fortalecimiento y la consolidación de un modelo municipal de policía de proximidad orientada a la solución de problemas.

y Justicia Cívica, con el objetivo de que sirva como una herramienta de toma de decisiones estratégicas para avanzar en el proceso de consolidación de una policía municipal alineada al MNPJC, y como una referencia a otras policías municipales del país.

En la primera sección del documento ofrecerá una breve descripción del estado del arte policial en Chihuahua. Se revisarán los avances con los que la DSPM-CUU cuenta y que podrían ser un referente nacional en el uso de tecnología para recibir denuncias, atenderlas, así como analizar y ajustar procesos con base en evidencia. Para hacerlo, se realizará una descripción de las áreas principales siguiendo los elementos marcados por el componente de 'Medición y evaluación con base en resultados' y las funciones a ser desarrolladas por la policía municipal según el MNPJC.

En la segunda sección se describen las principales fortalezas, áreas de oportunidad y nivel de cumplimiento de la DSPM-CUU en relación con el MNPJC, utilizando para tanto la "*Herramientas para la implementación de una policía de proximidad orientada a la solución de problemas*"[4]. Como se verá, se encontraron hallazgos interesantes en cuanto a la eficacia institucional, pero también en cuanto a espacios de mejora para realizar trabajo con jóvenes, en las capacidades de proximidad de la policía municipal, así como en la denuncia de conductas irregulares de miembros de la institución.

En la tercera sección, y con base en los objetivos planteados por la institución, se ofrece un análisis y recomendaciones específicas para lograr la reducción de homicidios, disminuir la percepción de inseguridad de los chihuahuenses e incrementar la confianza en la institución. Para concluir se ofrece un resumen de los principales resultados, así como sugerencias relevantes de implementación.

[4] Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Herramientas para la implementación de una policía de proximidad orientada a la solución de problemas. CDMX, 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/557082/Herramientas_para_la_implementacio_n_de_Prox_en_municipios.pdf

El estado del arte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (DSPM-CUU)

La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua (DSPM-CUU) ha hecho un esfuerzo importante por desarrollar capacidades institucionales que les permitan brindar un mejor servicio de seguridad a los chihuahuenses. Algunas de las acciones que han impulsado son:

- Cuenta con alrededor de 1,400 oficiales de policía operativos más unos 600 funcionarios administrativos, bomberos y personal de protección civil.
- La certificación de sus procesos ante la *Commission on Accreditation of Law Enforcement Agencies* (CALEA)[5] y la *International Organization for Standartization* (ISO) desde hace ya más de una década para estandarizar sus procesos con lineamientos internacionales;
- Un importante esfuerzo en inversión municipal al asignar un tercio del presupuesto del ayuntamiento en el rubro de seguridad pública[6];
- Desarrollo de la Plataforma Escudo Chihuahua (PECUU) que integra la captura, asignación, visualización y comunicación del trabajo policial; capacitando y equipando a sus oficiales para hacer uso adecuado de la plataforma y otros recursos, para lograr procesos eficientes en el servicio de seguridad.
- Modernización de equipamiento, mejoras salariales[7] y en prestaciones, así como innovación en turnos de trabajo (12 horas de trabajo diurno X 24 horas de descanso X 12 horas de trabajo nocturno X 48 horas de descanso).

Sin embargo, el avance en el desarrollo institucional parece no haber reflejado en un cambio en la percepción de la población en relación a la policía o a la seguridad, puesto que, para el municipio de Chihuahua, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU, 2019, 1-4) encontró que, en promedio, durante las cuatro mediciones del año 2019, el 71.3% de los chihuahuenses se sintieron inseguros, 48.4% la considera una policía municipal eficaz y 50.25% la considera confiable.

[5] Revisión independiente por parte de expertos en la materia; Búsqueda continua de la excelencia mediante revisiones anuales y otras medidas de evaluación.

[6] Entrevista con el Director de Seguridad Pública el 19 de febrero de 2020.

[7] De acuerdo con lo dicho por el Director de la DSPM-CUU, los oficiales de policía de la institución son los 4° mejores pagados a nivel nacional en entrevista realizada el 19 de febrero de 2020.

En este sentido y con el objetivo de continuar el proceso de mejora de sus capacidades, la DSPM-CUU se planteó focalizar sus esfuerzos en tres indicadores establecidos en el MNPJC, estableciendo las siguientes metas[8]:

1. Reducir la tasa de homicidios de 27.7[9] por cada 100 mil habitantes a 10.
2. Reducir la percepción de inseguridad de los ciudadanos a 30%.
3. Elevar la confianza en la policía al 90%.

Es claro que la consecución de estas metas va más allá de la administración municipal en turno, sin embargo está en su ámbito de responsabilidad generar un plan de largo plazo y realizar un conjunto de acciones, en el presente, que permitan a la institución alcanzar y superarlas en el futuro.

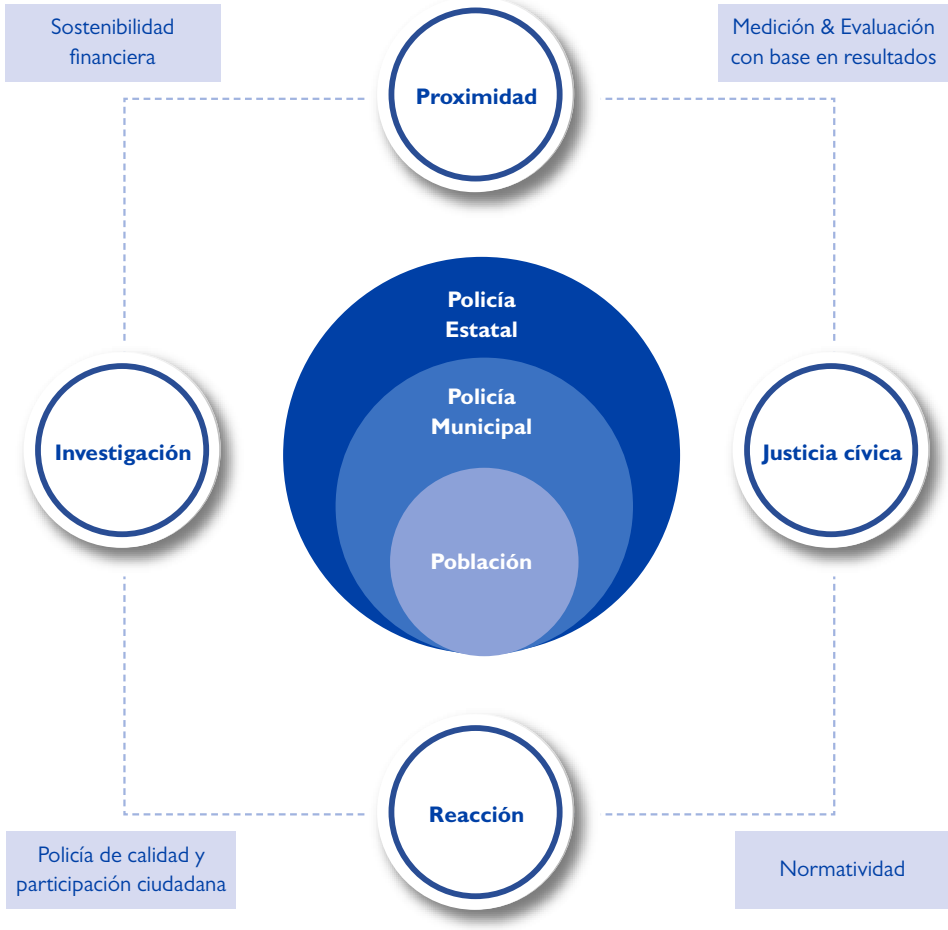
El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y la Dirección de Seguridad Municipal de Chihuahua

Como se mencionó en la introducción, el MNPJC cuenta con cuatro componentes generales: sostenibilidad financiera; normatividad; policía de calidad y participación ciudadana y; medición y evaluación con base en resultados, que son parte de su estructura sistémica. Dado que el documento busca conocer y evaluar los avances en materia de proximidad de la DSPM-CUU, para describir las áreas de la institución únicamente se tomará en cuenta el componente de medición y evaluación de resultados ya que este considera elementos como:

- La documentación de mejores prácticas a nivel nacional
- Establecer o mejorar los sistemas existentes de medición de la productividad policial (denuncias recibidas, personas detenidas, llamadas de emergencia atendidas, entre otras)
- Generar mapas delictivos con base en la información de C4 y las denuncias recibidas
- Contar con un área de monitoreo de fuentes externas de información
- Ordenar, de manera sistemática, los esfuerzos de captura de información

[8] Información recabada en la reunión de trabajo del 20 de octubre de 2019.
[9] Observatorio Ciudadano/FICOSEC, "Reportes de incidencia delictiva municipal Chihuahua", Diciembre 2019, http://observatorio-chihuahua.org/regiones/municipio-chihuahua/

Diagrama 2. Estructura sistémica del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica



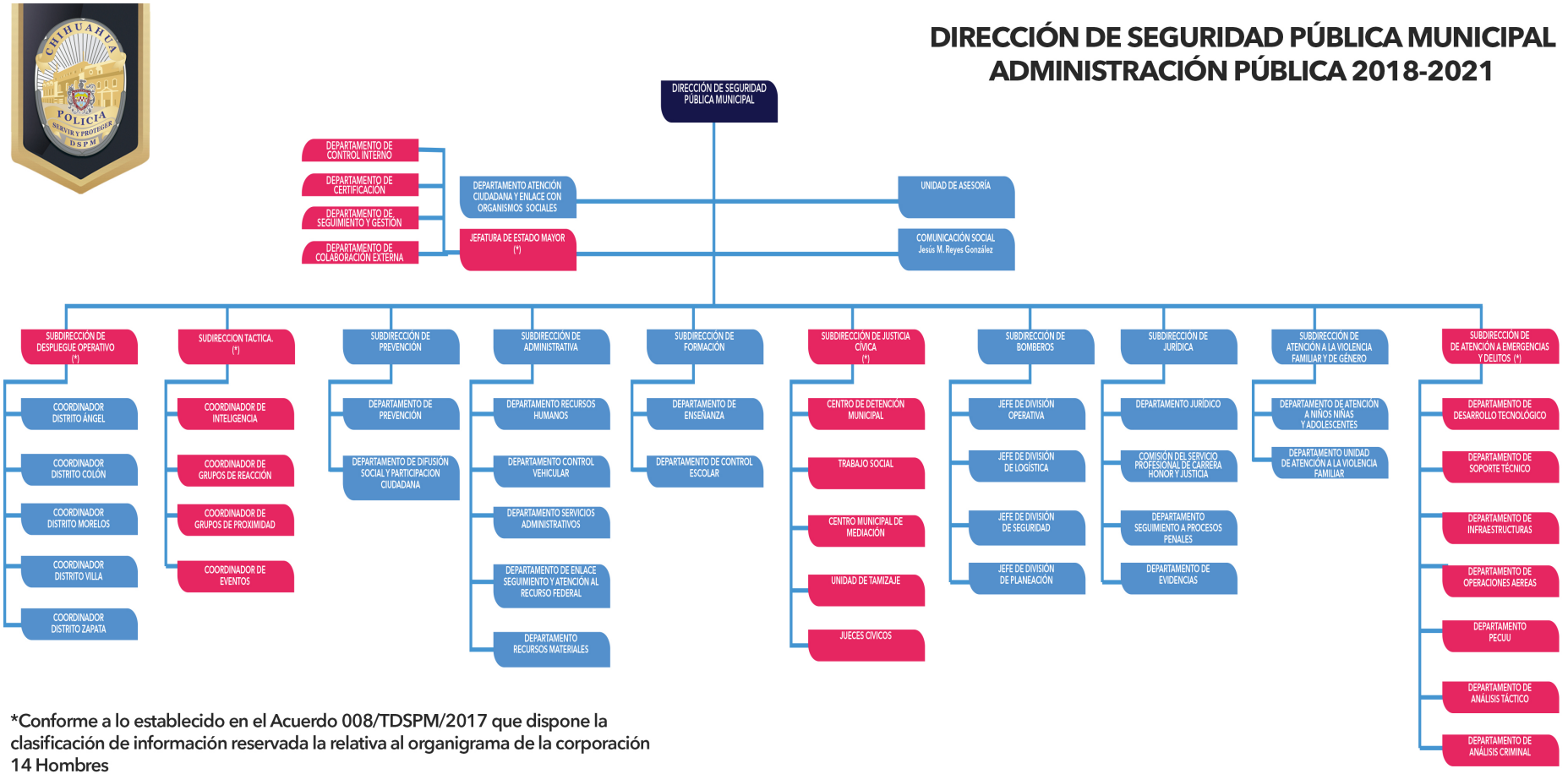
Fuente: Elaboración propia con base en el diagrama del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (p.59)

También seguirá el componente específico del Modelo de la policía municipal, con sus respectivas funciones, y el componente especifico de la Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad.

1. Policía de proximidad orientada a la solución de problemas.
    a. Vigilancia y patrullaje estratégico.
    b. Atención a víctimas.
    c. Recepción de denuncias.
    d. Trabajo con la comunidad.
    e. Sistema de estaciones de policía.
2. Policía de investigación y análisis.
3. Policía de reacción.
4. Justicia Cívica

La DSPM-CUU cuenta con al menos 10 subdirecciones, más los departamentos de control interno, evaluación y seguimiento, atención ciudadana y comunicación social (entre otras), como se puede observar en el organigrama a continuación.

Diagrama 3. Diagrama organizacional de la DSPM-CUU



*Conforme a lo establecido en el Acuerdo 008/TDSPM/2017 que dispone la clasificación de información reservada la relativa al organigrama de la corporación
14 Hombres
36 Mujeres
4 Plazas de nueva creación

Fecha de actualización al 01 de octubre del 2019

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Para efectos del análisis y, siguiendo los elementos antes mencionados del MNPJC, se describirán las Subdirecciones de Atención a Emergencias y Delitos, Táctica, Despliegue Operativo, Atención a la Violencia Familiar y de Género, Prevención, Justicia Cívica, Administración y Formación.

Subdirección de Atención a Emergencia y Delitos

Esta subdirección cuenta con siete departamentos, de los cuales tres, en conjunto, ofrecen el apoyo necesario para eficientar el despliegue operativo y táctico: Plataforma Escudo Chihuahua, Análisis Táctico y de Análisis Criminal.

Plataforma Escudo Chihuahua (PECUU)

La Plataforma Escudo Chihuahua (PECUU) es una herramienta tecnológica que fue conceptualizada y desarrollada específicamente para las necesidades de la DSPM y el contexto de la ciudad de Chihuahua. En términos de procesos es posible afirmar que la PECUU es la columna vertebral del trabajo institucional puesto que permite recibir, despachar, analizar y visualizar las llamadas de emergencia de la población al 911.

El proceso inicia cuando el operador recibe una llamada y, para reducir el tiempo de respuesta, genera un 'pre-despacho' (que incluye solamente nombre del denunciante, ubicación y tipo de emergencia) a la patrulla más cercana de la policía, que es ubicada mediante el GPS de la tableta que tiene cada patrulla. Es posible que la policía municipal tenga, en muchos casos, un tiempo de respuesta menor al minuto. Incluso es frecuente que la patrulla llegue al lugar de la emergencia antes de que la persona termine la llamada con la operadora.

Diagrama 4. Proceso de atención de llamadas de emergencia y rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia con base en información recabada durante el proceso de investigación

Una vez que el oficial de policía recibe la emergencia en la tableta de la patrulla (conectada vía internet inalámbrico), el dispositivo muestra un mapa con la ruta hacia la dirección donde fue solicitada la llamada, mediante un proceso similar a una aplicación de transporte privado. El dispositivo, además, prioriza por tipo de emergencia (verde-baja; amarilla-intermedia y rojo-alta), lo que determina la urgencia con la que debe ser realizada la atención.

A través de la tableta y el sistema de radiocomunicación, el oficial verifica el tipo de llamado el procedimiento que se siguió y la conclusión de la atención. En caso necesario, puede re-clasificar la llamada ingresando la información que lo justifique.

La tableta también les facilita realizar las "fatigas", que son tareas específicas que les son asignadas por los jefes de cuadrante o distrito en su ruta –por ejemplo, visitas a negocio o rondines puntuales– facilitando así el trabajo para los policías y sus supervisores. "*La tableta los mueve y facilita el trabajo para los oficiales y sus supervisores*", dijo uno de los comandantes durante las entrevistas realizadas.

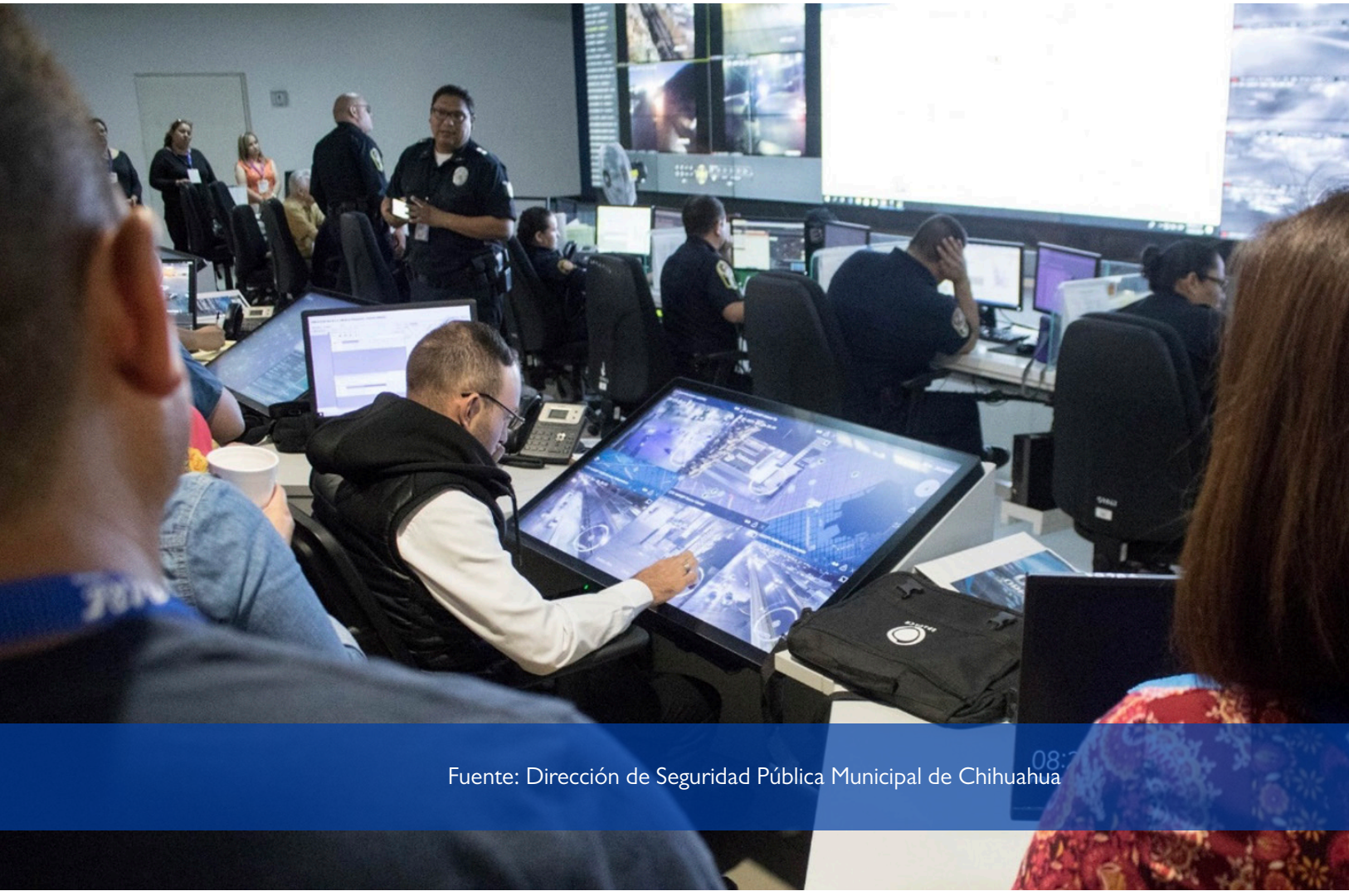
Gracias a la PECUU, los oficiales también pueden visualizar en su tableta información de otras áreas de la DSPM-CUU (grupos especiales, participación ciudadana o prevención) que pueda ser relevante o pertinente para su cuadrante. Adicionalmente, cuentan con una ventana que les permite recibir información sobre lo que sucede en otras partes del distrito o de la ciudad para que estén alertas ante posibles hechos delictivos (por ejemplo, las características de un vehículo robado o de algún presunto delincuente). En caso de emergencia, el dispositivo también muestra un botón de pánico que el oficial puede presionar para pedir apoyo inmediato en caso de que así lo requiera. La PECUU y las tabletas también permiten a los oficiales y a los mandos verificar las estadísticas delictivas por cuadrante y distrito, lo que les facilita tomar decisiones sobre las acciones operativas que cada jefe debe tomar con su personal.

Adicionalmente, el uso de la PECUU contribuye a mejorar la atención brindada por de la policía, ya que los obliga a seguir un protocolo de actuación y procesos requeridos por mandato de ley, así como por las certificaciones CALEA e ISO. Da seguimiento en tiempo real al trabajo de los oficiales y facilita recibir reconocimientos a las buenas actuaciones de los oficiales o quejas sobre su trabajo. En coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la plataforma ha contribuido a pilotear el llenado del Informe Policial Homologado (IPH) en formato digital y a través de medios tecnológicos, lo que se estima reduzca el tiempo de trabajo de escritorio de los oficiales. No obstante, a partir de la información recabada por esta investigación, se detectó que aún hay áreas de oportunidad en la clasificación y reclasificación de llamadas para homologar las estadísticas.

Por último, la PECUU también facilita la visualización y análisis de información en cada distrito, cuadrante, colonia y calle, de variables en espacios de tiempo, tipos de delitos, horarios y atención brindada a través de mapas de calor o de polígonos. Este análisis tiene lugar en reunión mensual llamada ARES en la que todos los mandos, subdirectores, las áreas de estadística y análisis se reúnen con el Director de Seguridad Pública para revisar la incidencia delictiva de cada sector y cuadrante y, sobre todo, los cambios en las metas que cada jefe de sector se comprometió a reducir el mes previo.

La información de las llamadas se complementa con datos generados por más de 500 cámaras de videovigilancia y lectoras de placas de automóviles distribuidas en toda la ciudad, así como con información generada por el Departamento de Operaciones Aéreas (helicóptero y drones).

En el año 2020, se tiene programado completar la segunda fase de la PECUU que considera duplicar el número de cámaras de vigilancia y la renovación de las tabletas. Para una tercera etapa, la DSPM-CUU ha comenzado a delinear la inclusión de procesos inteligencia artificial.



Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Departamento de Análisis Criminal

Para realizar el análisis estadístico, la DSPM-CUU cuenta desde hace 15 años con un *Departamento de Estadística y Análisis*. Para desempeñar su trabajo cuentan con insumos internos como las llamadas 911, el registro de incidentes de IPH, el registro de justicia cívica y registro de detenido en el área de barandilla. De fuentes externas usan las encuestas de victimización del INEGI, Observatorio Ciudadano de Chihuahua, cifras del Secretariado Ejecutivo y también análisis de otras instituciones, como México Evalúa. Cuentan con un área de archivo que recibe toda la papelería en físico, -por ejemplo, el IPH– y un área de captura que concentra toda la información recabada en un solo servidor para su explotación y análisis.

El departamento genera un documento mensual que muestra el comportamiento general de la incidencia con comparativos porcentuales, tasas, patrones demográficos, mapeo geográfico de concentración de incidentes de lo más general a lo más específico (ciudad, colonia, sector, cua-

drante, polígono - zona de mayor concentración de incidencia que tiene 500 metros para brindar atención con proximidad). Con esta información determinan la temporalidad más conflictiva -mes, día, horario- más cruces con variables con población, vivienda deshabitada, detenidos, pandillas, incidentes y reincidente.

Los datos y variables analizados conforman un sistema evaluador (reunión ARES) de los policías basado en el modelo COMPSTAT. También de manera semanal los jefes de distrito marcan metas y tendencias del delito durante el mes para cumplirlas.

La Plataforma es un proceso tecnológico que hace más eficiente el trabajo policial al facilitar la recepción y atención de las llamadas de emergencia de los ciudadanos, ordenar el trabajo de los policías operativos, genera datos que facilitan la vigilancia y patrullaje, al tiempo que se cumplen con los protocolos y procesos de la institución. La distribución del trabajo policial a través de la PECUU y de las tabletas permite la rendición de cuentas de cada oficial ante su superior en cada distrito, pero también de ellos con los subdirectores y el director. Además, los esfuerzos sistemáticos en capturar información permiten generar estadísticas y mapas georreferenciados que son revisados en las reuniones -ARES- donde se toman decisiones que permitan controlar y reducir la incidencia delictiva.

Subdirección Táctica

Tiene bajo su responsabilidad las *coordinaciones de Inteligencia, Reacción, Proximidad y Eventos*, y busca que los esfuerzos de estos grupos especializados se focalicen en las zonas de mayor incidencia delictiva y/o problemática social. Cada una de estas áreas, a pesar de realizar sus propios operativos, de manera transversal, funge como una caja de herramientas para el despliegue operativo. Por ejemplo, la *Coordinación de Proximidad* -a través de entrevistas con los ciudadanos, patrullajes en zonas comerciales y de los comités de vecinos- genera inteligencia social para alimentar de información a la *Subdirección de Despliegue Operativo*, que permita generar estrategias de reducción de incidencia delictiva con base al entorno social.

Coordinación de Inteligencia

La Coordinación de Inteligencia, que incluye también la *Unidad de Atención a Pandillas y Escena del Crimen*, cuenta con 51 oficiales para dar seguimiento a entre 80 y 100 investigaciones, de las que cuales el 30% se convierte en carpeta de investigación. Trabajan en estrecha coordinación con la Fiscalía del Estado con lo que han podido identificar y desarticular bandas de sicarios y asegurar armas. Esta área es la responsable de asegurar que los procesos de policía como primer respondiente se cumplan, pero sus responsables identifican áreas de oportunidad como el resguardo de víctimas o identificación de testigos.

El trabajo de esta área se refuerza y realiza de manera coordinada con la Unidad de Análisis Táctico que cuenta con cinco analistas criminólogos un abogado y un oficial operativo, dos consultores y dos integradores de redes de vínculos (con el sistema i2[10]). Con base en la información de las cámaras de videovigilancia crean diversos productos de inteligencia como cronologías, fichas delictivas de presuntos delincuentes y redes de vínculos que permiten combatir robos con violencia, robos de vehículos, extorsiones y homicidios.

[10] Software de análisis de redes de vínculo de actores y datos.

Coordinación de Grupos de Reacción

Los grupos de reacción entran en operación cuando los oficiales del despliegue operativo se ven rebasados. Este grupo patrulla como cualquier otro grupo operativo, pero especialmente en zonas conflictivas o donde la violencia es más recurrente. Allí generan 'actos de molestia' (revisiones) a ciudadanos que tienen actitud sospechosa.

Cuentan con dos grupos tácticos de 17 personas cada uno más 18 binomios caninos que operan de lunes a viernes con una guardia en fin de semana. Este grupo proporciona también apoyo a diligencias del Ministerio Público, por ejemplo, en ejecución de órdenes de cateo. También tiene a su cargo el *Grupo Aéreo*, que realiza búsqueda y observación desde el helicóptero y con drones; la *Policía Montada* que opera en la periferia de la ciudad y en eventos masivos; así como la Policía Rural que patrulla 67 comunidades que están en la periferia de la ciudad donde los oficiales realizan mediaciones por su cuenta ya que las distancia dificulta el acceso los servicios que proporciona la institución en la ciudad.

Coordinación de Grupos de Proximidad

Cuenta 162 oficiales en cinco grupos (grupo de proximidad, ciclistas, motociclistas, el grupo DARE y la Policía Escolar). Tiene como objetivo generar Comités de Vecinos, entrevistar ciudadanos, patrullar zonas comerciales, zonas escolares para generar ingeniería social y brindar información al área operativa que permita conocer adecuadamente el entorno social.

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Subdirección de Despliegue Operativo

Organiza el trabajo policial en cinco distritos (Ángel, Colón, Villa, Morelos y Zapata) cada uno subdividido en cuadrantes (que se establecen con base en variables de población y territorio) que opera en 20 turnos.

Cuenta con tres comandancias zona sur y norte donde se encuentran localizadas los juzgados cívicos, celdas, trabajo social y el departamento de prevención. La zona centro es más pequeña y cuenta con un área reducida de atención ciudadana y que tiene capacidad de recibir vehículos como motocicletas y bicicletas en las que se patrulla esa zona que es más comercial y de oficinas. En algunos distritos tienen delegaciones donde se reciben quejas y solicitudes de apoyo de la policía (por ejemplo, en el Distrito Villa cuentan con 7 y Zapata cuenta con 5).

Para reducir la incidencia delictiva, cada jefe de sector tiene la capacidad de ordenar el trabajo de sus oficiales de acuerdo al contexto socio demográfico y delictivo, así como a las tácticas que considere adecuadas. De acuerdo con las entrevistas realizadas, algunos jefes de distrito buscan tener poca rotación de sus oficiales para que la gente los conozca, y se apoyan en la *Coordinación de Proximidad* para hacer las tareas de acercamiento con la comunidad y así no distraer a sus oficiales operativos.

Otros jefes, buscan coordinarse estrechamente con la *Unidad de Atención a víctimas de la violencia Intrafamiliar (UAVI)* para atender el problema de violencia familiar de las colonias de su sector y tratar de atender las causas de la incidencia con personal que no está uniformado. También, por iniciativa propia, desarrollan grupos especiales de atención como el 'Caja de Pandora' que es un grupo de ocho oficiales que patrullan en focos rojos donde se dispara la incidencia en horarios específicos con incidentes puntuales que le ha permitido controlarla y reducirla.

Subdirección de Atención a Violencia Familiar y de Género

En relación con el área de *Violencia Intrafamiliar*, inició operaciones desde el año 2005 y cuenta con servicio en las comandancias norte y sur y en el módulo Riberas de Sacramento (desde el 8 marzo de 2018). Tienen siete trabajadoras sociales, cinco psicólogas, siete abogadas y cuatro recepcionistas, además de cuatro policías comisionados al 100% porque colaboran con el equipo para protección de las víctimas y del equipo en el traslado a diversos trámites. Además, entregan un citatorio al posible agresor para que externe su parte y así conocer la historia completa. Sin embargo, solamente atienden a las víctimas que se acercan a solicitar apoyo de forma voluntaria.

El área de atención de Niñas, Niños y Adolescentes inició operaciones en el año 2018. Cuenta con una jefa de departamento, tres jefas de oficina (dos psicólogas y una abogada), más dos abogadas (personal especializado) y una asistente. No tienen trabajadora social (que es muy importante para dar seguimiento a los casos) ni médico. El tiempo de permanencia del niño en sus oficinas es máximo 3.5 a 4 horas. El personal trabaja 24 horas al día en la única oficina que se encuentra en la "Comisaría Ángel" para recibir niños. Esperan que en el futuro puedan tener una en cada comandancia. Ya solicitaron tres personas más para completar una unidad, es decir necesitan idealmente, 20 personas para tener una unidad en cada comandancia.

En relación con el trabajo comunitario que también establece el MNPJC para las policías municipales, la institución cuenta con un área de *Participación Ciudadana* que tiene como uno de sus principales

objetivos recibir y encauzar las quejas de los ciudadanos que pueden ser contra el personal de la institución, pero también solicitando servicios o gestorías. Los servicios se gestionan vía la plataforma "Marca el Cambio" que es una aplicación donde ciudadanos y servidores públicos pueden solicitar o reportar servicios. Las gestorías se hacen realizando contactos con diversas instituciones municipales para solicitar apoyo específico.

Además, en el Municipio de Chihuahua desde julio de 2018, cuenta con el Consejo de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (COPREV) que es un órgano colegiado presidido por la Presidenta Municipal, cuya Secretaría Técnica recae en el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) y que cuenta con la participación de 20 funcionarios públicos de la administración municipal, 15 representantes de la sociedad civil, 10 representantes del sector educativo y 10 más del sector privado. El Consejo trabaja en cinco comisiones: Urbanismo social; Juventud en Riesgo; Grupos en Situación de Vulnerabilidad; Seguridad Ciudadana y la Comisión Ejecutiva.[11]

Subdirección de Prevención

Tiene dos departamentos: prevención y difusión social. El primero, busca la creación de comités de seguridad con la idea de integrar a los vecinos de las distintas colonias para darles a conocer pláticas de la dirección (vecino vigilante, justicia cívica, etc.) y, en coordinación con la *Coordinación de Proximidad*, generar información que les permita a las áreas operativas tener mayor información del contexto comunitario y de seguridad.

El departamento de difusión social da a conocer pláticas de acuerdo con la problemática que tiene lugar en el municipio como acoso escolar y violencia en el noviazgo, es decir, tiene un enfoque más a jóvenes desde primaria hasta universidad. También trabajan con los oficiales DARE y Policía Escolar dentro de las escuelas y en el entorno escolar.

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

[11] Municipio de Chihuahua. Consejo de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Consejos_Ciudadanos/Consejo/COPREV_-_Consejo_de_Prevenci%C3%B3n_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia (consultado el 19 de abril de 2020).

Subdirección de Justicia Cívica

Es la responsable de la capacitación, concientización del personal y operación del modelo. Es importante mencionar que, para facilitar la implementación del modelo y apoyar a los oficiales operativos, se creó la figura del *Oficial de Acuerdos* quien es el responsable de presentar ante el Juez Cívico a la persona que los policías operativos lleven al juzgado. Esto ha dado fluidez al trabajo ya que, por un lado, los procesos judiciales son presentados adecuadamente y, por el otro, los oficiales de policía pueden regresar en 45 minutos en promedio a patrullar.

La transición del Bando de Policía y Buen Gobierno a la implementación de la Justicia Cívica, inició en agosto del 2019 cuando se aprobó el Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Chihuahua. Con el nuevo modelo, hubo un incremento en el número de personas detenidas y presentadas al juez cívico, de 2 a 10 por día. Este aumento es el resultado de una mejor comprensión sobre los alcances de la Justicia Cívica para disminuir la impunidad, por parte de los policías operativos.

El modelo deberá estar operando en su totalidad a finales de 2020, por ello, este mismo año buscan concluir la capacitación de jueces y de personal operativo, completar la infraestructura de las salas, crear el departamento de tamizaje y trabajo social, completar el personal de barandilla e implementar medidas alternas como la mediación. En este último punto en particular, un total de 33 policías, jueces y personal administrativo de la DSPM, se graduaron del diplomado de "Medios Alternos de Solución de Conflictos" ofrecido por el Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ).

Subdirección de Administración

A través del Departamento de Recursos Humanos ha hecho un esfuerzo por mejorar y dar a conocer las prestaciones disponibles para el personal operativo. Hacen una difusión por turno y en coordinación con los jefes para que bajen la información a los oficiales sobre las becas (para ellos y sus hijos), estímulos, prestaciones y servicios a los que pueden acceder.

De acuerdo con el área de Recursos Humanos, el personal operativo cuenta con turnos de trabajo de jornadas de 12 horas diurnas de trabajo X 24 horas de descanso X 12 horas nocturnas de trabajo X 48 horas de descanso. Solamente las coordinaciones de la *Subdirección Táctica* y el personal administrativo trabajan de lunes a viernes en jornadas de aproximadamente 12 horas por 48 horas de descanso (cuando la carga de trabajo lo permite).

En relación con los ascensos, los últimos requirieron evaluación de la antigüedad, nivel educativo, reconocimientos, capacitaciones y sanciones a las que fue acreedor el oficial durante su carrera. Es decir, fue meritocrático y creó incentivos para que el policía que tiene muchos años de agente (nivel más bajo) se esforzara por concluir sus estudios o completar acreditaciones para poder subir en el escalafón. De acuerdo con el área de Recursos Humanos, la institucionalización de estos procesos se está trabajando junto con los procesos CALEA para que ya no se puedan modificar.

Para cuidar la salud mental de los oficiales, el área de recursos humanos también cuenta con dos psicólogas y una trabajadora social que brindan apoyo a los oficiales cuando pasar por una situación difícil (enfrentamiento violento con criminales o pérdida de un ser querido) que pueda repercutir en su trabajo. Para acceder a este servicio, los jefes de turno canalizan al oficial por oficio para que reciba la terapia.

No obstante, existen resistencias por parte de los oficiales y de la institución para acceder a este servicio, porque no hay un mecanismo que obligue a los oficiales a concluir el tratamiento por lo que con frecuencia lo abandonan antes de ser dados de alta.

Además, de acuerdo con lo expresado por el Director de Seguridad Pública Municipal, la policía municipal es la 4a mejor pagada del país y cuenta con prestaciones adecuadas (aguinaldo, días de permiso, vacaciones, becas de estudio para los oficiales y sus familiares, fondo de retiro, entre otros).

El *Departamento de Calidad* tiene como principal responsabilidad promover y conservar las certificaciones CALEA e ISO con las que cuenta la DSPM-CUU. Su trabajo es realizado a través de una plataforma de monitoreo y seguimiento que facilita el proceso para ser auditados por cada una de las certificaciones. Es importante mencionar que para estandarizar sus procesos con los requerimientos de CALEA, empatan y ajustan sus acciones con los requisitos que les son solicitados, resultando algunas veces en cambios organizaciones y operacionales. A esta área aún no le es requerido verificar o auditar que los procesos de la institución se apeguen al MNPJC, pero ya planean ajustes para incorporar, por ejemplo, justicia cívica.

Subdirección de Formación

En relación con los procesos de capacitación de los oficiales de policía de la DSPM-CUU, en la *Escuela de Policía* se imparte doctrina policial, competencias de función policial (armamento y tiro, defensa personal, detección y conducción de personas, liderazgo, técnicas de revisión de vehículos, personas, etc.). Dentro de la malla curricular se pueden encontrar asignaturas de las áreas humanística y técnico policial. En la primera, se enmarca el tema de policía de proximidad, ya que se busca que todos los oficiales tengan esta función. Dentro de las clases de la asignatura se abordan temas como mediación, gestión y entrevistas con ciudadanos. Adicionalmente, se imparten cursos de investigación y preservación de escenas del crimen, así como cursos de justicia cívica para todo el personal. Una vez que los cadetes concluyen los cursos de la Escuela de Policía, los oficiales de nuevo ingreso reciben un monitoreo trimestral de conducta y disciplina, así como para llevar un control de las siete competencias policiales.

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua

Comisión de Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia

En términos de profesionalización y control de la actividad policial, la institución cuenta con la *Comisión de Servicio Profesional de Carrera, Honor y Justicia* que es presidida por el Director de Seguridad Pública Municipal y de la que participan el *Subdirector Jurídico*, como secretario técnico, representantes de áreas técnicas, de la Oficialía Mayor y de la sociedad civil. Esta Comisión se activa para investigar la actuación irregular de algún policía o del personal administrativo, una vez que la Unidad de Asuntos Internos (que depende de la Secretaría del Ayuntamiento) es notificada por el área de Atención Ciudadana o de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que cuando algún miembro de la DSPM-CUU es llevando ante la Comisión de Honor y Justicia, no recibe asesoría legal por parte de la corporación y él o ella son responsables de obtenerla (si así lo decidiera). Cuando el señalamiento es ante una institución externa (Fiscalía del Estado o Comisión Estatal de Derechos Humanos) la institución sí provee acompañamiento jurídico a los oficiales.

Nivel de desarrollo de implementación del MNPJC en la DSPM-CUU

En esta sección se analizará el nivel de desarrollo de implementación del MNPJC en la DSPM-CUU, teniendo como parámetro las "Herramientas para la implementación de una policía de proximidad orientada a la solución de problemas"[12] (que será mencionada al largo del texto como *la herramienta*), que servirá como una guía para realizar una evaluación cualitativa de la organización policial en relación a los elementos del MNPJC.

Con base en la información descrita anteriormente, se puede determinar que la DSPM-CUU es una institución de seguridad pública que en los últimos años ha enfatizado la utilización de tecnología para recibir, distribuir, analizar y utilizar la información para hacer un uso eficiente de los activos policiales (oficiales y policías operativos, patrullas, radiocomunicación, bases de datos, plataformas de visualización, entre otros), bien como en la calidad de las prácticas gerenciales.

La PECUU se ha convertido en el cerebro de la institución que ayuda a brindar un servicio eficiente (rápido y con base en datos e información), así como de rendición de cuentas del trabajo realizado por los oficiales y sus superiores para atender problemáticas de criminalidad específicas de seguridad.

De acuerdo con *la herramienta* del MNPJC, los niveles de desarrollo del componente "Medición y Evaluación con base en Resultados" son los siguientes:

Tabla 1. Nivel de desarrollo del componente del Sistema de Medición del Problema y Resultados

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente del Sistema de Medición del Problema y Resultados
Básico	La corporación revisa la incidencia delictiva registrada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública con base en el Informe Policial Homologado. Se registra también información de la Central de Radio o Centro de Control y Comando. No establece metas cuantificables a corto y largo plazo.
Intermedio	Se recopila y sistematiza información del grueso de la operatividad (parte de novedades, bitácors, entre otros). La policía revisa también información sobre denuncias en redes sociales y otras fuentes (e.g. grupos de whatsapp. denuncias en medios). Además, la policia recopila y sistematiza "datos blandos" como información en redes vecinales o algún grupo especial. La corporación no cuenta con un sistema informático propio para consolidar la información y sólo establece metas a corto plazo.

[12] Este documento fue publicado posteriormente a la realización de las entrevistas y grupos focales, sin embargo, al tratarse de una herramienta del propio MNPJC para evaluar el desarrollo institucional en la implementación del modelo, será utilizado como una referencia para clasificar el desarrollo de la DSPM-CUU en la implementación del MNPJC.

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente del Sistema de Medición del Problema y Resultados
Avanzado	La policia cuenta con un sistema informático para almacenar y sistematizar la información que recopila de distintas fuentes (datos duros y datos suaves). Además, la corporación consulta productos externos o genera productos con la información que recopila y produce. Por ejemplo, registro detallado de la incidencia a nivel cuadrante o colonia, o encuestas de victimización para esclarecer lo que ocurre con la cifra negra del delito. La corporación usa todo esto para definir sus metas a corto, mediano y largo plazo y ver si las cumple.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.13.

Sin duda la PECUU es una herramienta poderosa que permite monitorear, ajustar y evaluar el trabajo policial de la institución. En este sentido, la DSPM-CUU tiene un nivel de **desarrollo avanzado**, y podría constituir un parámetro muy importante a seguir por otras policías municipales que busquen implementar el componente de 'Medición y Evaluación con base en Resultados' del MNPJC.

Sin embargo, también se pueden establecer áreas de oportunidad en materia de proximidad, atención a víctimas, prevención de la violencia y el delito. A continuación, se describen algunos de los elementos positivos y áreas de oportunidad de la institución con respecto al MNPJC para determinar si el nivel de desarrollo institucional es básico, intermedio o avanzado.

1. **Policía de Proximidad Orientada a la solución de problemas:** Durante la investigación se identificó y reconoció la eficacia de la policía municipal al prestar el servicio y atención, aunque en algunos casos pareciera no ser suficiente la capacidad de respuesta. Por ejemplo, se hizo mención a la rapidez en la atención del servicio que busca la ciudadanía, e incluso se reconoció al programa 'Caja de Pandora' para dar resultados en el control de la criminalidad. No obstante, también se señaló que la sobre demanda de servicio que, por momentos, pareciera tener la institución, obstaculiza que los policías atiendan llamados.

   En la información analizada, se hizo patente la necesidad de generar estrategias, capacidades y programas para toda la corporación en materia de proximidad y solución de problemas, y de potencializar el uso de la información generada por la PECUU para diseñar estrategias y acciones de proximidad y solución de problemas, así como de prevención de la violencia. Por ejemplo, la información de llamadas por violencia familiar sería una fuente importante para entender y atender el fenómeno.

   Además, se identifica una desproporción en la inversión de los recursos que se destinan en la DSPM-CUU para tecnología y con los que se asignan a acciones y programas de prevención de la violencia. En una lógica similar al compromiso mostrado para invertir en el desarrollo y operación de la PECUU, hay una necesidad que la institución desarrolle estrategias y programas de prevención social de la violencia con recursos presupuestales suficientes.

En relación al componente policía orientada a la solución de problemas, *la herramienta* establece que:

Tabla 2. Nivel de desarrollo del componente de Policía Orientada a Problemas

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Policía Orientada a Problemas
Básico	La corporación no cuenta con analistas. No se han establecido mecanismos de acercamiento policía- comunidad. No hay procesos para la identificación, análisis, respuesta, evaluación y seguimiento de los problemas de los ciudadanos.
Intermedio	La corporación cuenta con analistas, pero no están capacitados en la metodología de Policía Orientada a Problemas. La articulación entre la unidad de análisis y la fuerza operativas es deficiente: faltan mecanismos de alineación entre esas dos áreas. Tampoco hay procesos formales para asegurar que los operativos usan los insumos que genera la unidad de análisis. Se han establecido mecanismos de acercamiento policía- comunidad como comités o redes vecinales, pero no hay procesos formales de seguimiento y evaluación.
Avanzado	La policía tiene analistas capacitados en la metodología de Policía Orientada a Problemas.los analistas tienen el peso suficiente en la estructura organizacional para sus recomendaciones o productos sean utilizados por la parte operativa. Hay otros mecanismos de alineación de la corporación para el mecanismo de esos productos. La corporación cuenta con mecanismos de acercamiento a la comunidad y hay una clara metodología para implementarlos, así como para recopilar y sistematizar la información que generan. Por último, se han establecido procesos para dar seguimiento y evaluación a los mecanismos de acercamiento. Los mecanismos de alineación también alcanzan a las dependencias del municipio encargadas de proveer servicios públicos.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.15.

Por lo anterior, en materia de proximidad y solución de problemas, se puede determinar a través de las entrevistas y sesiones de trabajo que la DSPM-CUU tiene un **desarrollo intermedio**, pues si bien cuenta con analistas, existen mecanismos formales de acercamiento policía-comunidad, no existen analistas capacitados en la metodología de policía orientada en solución de problemas, así como la articulación entre la unidad de análisis y la fuerza operativa es deficiente.

a. **Vigilancia y patrullaje estratégico:** La operación policial no solo comprende la división del territorio en distritos y cuadrantes, sino que, además, los jefes de cada uno tienen la posibilidad de adecuar las estrategias de patrullaje que mejor se ajustan al contexto comunitario y que son evaluadas de forma rutinaria.

En materia de sectorización y cuadrantes, *la herramienta* establece:

Tabla 3. Nivel de desarrollo del componente de Sectorización y Cuadrantes

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Sectorización y Cuadrantes
Básico	No existe división territorial para distribuir el estado de fuerza. Los policías vigilan de acuerdo con las decisiones (discrecionalidad) y vigilancia de la cadena de mando. No hay una unidad de análisis que recopile información desagregada a nivel cuadra.
Intermedio	Hay una división territorial del municipio en dos o incluso tres niveles. La división tiene la finalidad de responsabilizar (rendición de cuentas) por el trabajo realizado. La corporación cuenta con una unidad de análisis muy básica que recopila información de incidencia delictiva de la central de radio así como del centro de comando y control.
Avanzado	El territorio del municipio se dividión en tres niveles (zonas, sectores y cuadrantes). La corporación cuenta con el personal suficiente para responder a las llamadas de emergencia en un tiempo aceptable (delimitado por sus objetivos). Además de la rendición de cuentas, la sectorización busca expresamente apoyar en la generación de proximidad entre policías y ciudadanos con el onjetivo de resolver los problemas de seguridad y gobernabilidad de los cuadrantes.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.15.

Con base en el párrafo anterior, es posible determinar que las acciones de vigilancia y patrullaje estratégica de la DSPM-CUU son, en buena medida, consecuentes con los elementos de vigilancia y patrullaje del MNPJC. El territorio está subdivido en distritos y cuadrantes donde los jefes de cada uno pueden tomar decisiones para atender problemáticas específicas comunitarias. Además se toma en cuenta las características del terreno de cada zona para definir el tipo de patrullaje que mejor se adapta al terreno (patrullaje de bicicleta, en el centro, y a caballo en zonas rurales del municipio). Por ello, se considera que el nivel la DSPM-CUU tiene un **desarrollo avanzado**. Sin embargo, aun presenta importantes áreas de oportunidad en fortalecer los mecanismos para que la PECUU les brinde tanto insumos específicos como el tiempo necesario para hacer acciones de proximidad y solución de problemas específicos.

b. **Atención a Víctimas:** En cuanto al trabajo que la DSPM-CUU realiza para atender a mujeres violentadas, se encontró una falta de sensibilidad y compromiso institucional y de los mandos policiales para atender la violencia familiar y de género. Se halló que, aunque se impartan capacitaciones, se sensibilice a los oficiales y ellos quieran ayudar, se topan con el sistema (jefes y operadoras) que los comienzan a llamar y solicitar que sigan atendiendo otros servicios si duran más de cinco minutos con la víctima y le quieren dar contención.

En la Subdirección de Atención a Víctimas se identificó un sesgo o preferencia por el trabajo que se realiza con niñas, niños y adolescentes por sobre la atención y servicios que se brindan a mujeres. De acuerdo con los hallazgos, este hecho se materializa en los obstáculos internos, rechazo de la dirección y mandos hacia el tema, así como en las diversas dificultades que existen en el clima organizacional de la Subdirección (incluso se hizo mención a casos de acoso laboral y sexual).

Además, se estima que para que la UAVI pueda alcanzar un mínimo de atención a la violencia de género, se identificó que lo ideal sería que cualquier hecho de violencia familiar se atendido de forma inmediata por los oficiales de policía con atención 24/7 para que todos los casos lleguen a las comandancias o al módulo. Para ello, requieren contar con casas o espacios de emergencia para ellas y sus hijos para brindarles una oportunidad de protección, información de derechos y decisión. También hace falta una casa de transición a la salida del refugio para que las mujeres y sus hijos puedan reincorporarse a la sociedad.

Adicionalmente, a nivel comunitario, el trabajo de la policía con los jóvenes se percibe como estigmatizante, agresivo y carente de estrategia, herramientas y compromiso o interés de la institución para incorporarlo a su agenda de trabajo.

Aun cuando se ha desarrollado un 'protocolo de atención a jóvenes', también es evidente que su contenido es insuficiente e inadecuado y que no es aplicado por los mandos y por los oficiales operativos. De hecho, se identifican agresiones constantes en contra de los jóvenes por parte de la institución.

En la DSPM-CUU no se encuentra un esfuerzo para promover alternativas que permitan a los jóvenes reducir factores de riesgo (Ej. consumo de drogas), ni capacidades para trabajar con perspectivas de juventudes.

El proyecto 'Jóvenes al Estudio' es considerado como una buena iniciativa pero que no tiene ningún tipo de normatividad ni proceso que pueda hacerlo sostenible. Está hecho con buena voluntad y contribuciones de organizaciones, pero sin ninguna estructura.

En materia de atención a víctimas, *la herramienta* establece que:

Tabla 4. Nivel de desarrollo del componente de Atención a Victimas

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Atención a Víctimas
Básico	La policía no cuenta con áreas ni procesos específicos para brindar atención a víctimas.
Intermedio	La corporación cuenta con médicos, psicólogos trabajadores sociales y abogados y de manera informal pueden apoyar a las víctimas. Sin embargo, no están capacitados para hacerlo, y no hay procesos formales o una estructura que agrupe esa función.
Avanzado	La corporación cuenta con una dirección, área o unidad dedicada especialmente a la atención a víctimas. Hay procesos establecidos para que cada víctima reciba atención. Los abogados, doctores, trabajadores sociales y psicólogos cuentan con capacitación especial para brindar atención a víctimas. También están capacitados en Justicia Procedimental. Hay convenios de colaboración con instituciones del Estado para canalizar y apoyar a las víctimas, sobre todo en aquellos casos de grave vulnerabilidad.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.23.

La DSPM-CUU cuenta con un área específica y personal asignado lo que la coloca en un **nivel de desarrollo avanzado**. No obstante, persisten importantes áreas de oportunidad en el compromiso institucional, personal y protocolos de atención de género y juventudes.

c. **Recepción de denuncias:** La DSPM-CUU a través de la PECUU ha generado y eficientado la atención y prestación del servicio de seguridad a los chihuahuenses. También ha propiciado procesos de colaboración entre la Coordinación de Inteligencia con la Fiscalía General del Estado en la investigación de algunos delitos. Sin embargo, aún no cuenta con la capacidad de recibir formalmente denuncias debido a que, hasta ahora, sigue siendo una atribución exclusiva del Ministerio Público el inicio de una carpeta de investigación.

De acuerdo con *la herramienta*, en materia de recepción de denuncias establece que:

Tabla 5. Nivel de desarrollo del componente de Recepción de Denuncias

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Recepción de Denuncias
Básico	La corporación no recibe denuncias, la policía sólo actúa estrictamente en caso de estricta flagrancia. no hay ninguna clase de mecanismo ni formal o informal para colaborar con la fiscalía.
Intermedio	La policía recibe denuncias, pero hay una cultura organizacional que alienta que no se haga (casi siempre porque se busca reducir la "estadística"). Además, la policía NO realiza acciones con las denuncias para esclarecer delitos. Hay algún mecanismo informal de colaboración entre la Fiscalía y la policía para compartir información.
Avanzado	La policía proactivamente busca recabar denuncias en sus instalaciones, durante las juntas vecinales o por medio de alguna unidad móvil. La información de las denuncias es procesada, sistematizada, cruzada con otras fuentes y proporcionada a algún grupo especial para profundizar e investigar. Hay mecanismos formales de colaboración con la Fiscalía para compartir información y responsabilidades.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.21.

Por lo anterior, se establece que la DSPM-CUU tiene un **desarrollo avanzado** en la recepción de denuncias.

d. **Trabajo en la comunidad:** la Coordinación de Proximidad y Subdirección de Prevención son las responsables de establecer contacto con los ciudadanos, proponer la conformación de comités ciudadanos y entender el contexto comunitario en el que suceden incrementos de la incidencia delictiva para compartirlo con las áreas operativas que son responsables de operacionalizar la información. Es decir, son intermediarios entre la comunidad y sus necesidades con las acciones que deben implementar los oficiales de policía de cada distrito y cuadrante. Además, los procesos de atención a violencia familiar y justicia cívica, aun cuando cuentan con avances importantes, requieren de mayores recursos y articulación con los policías operativos en los diversos distritos para mediar y desescalar los conflictos comunitarios que se presentan.

Durante la investigación, se identificó al Comité de Vecinos como un espacio en el que un tercero, el 'Gerente de Colonia' (GC), es responsable de comunicar a la policía los problemas de seguridad de la comunidad. Esta figura, además de generar actividades que faciliten identificar los problemas comunitarios (como marchas exploratorias), que fluya la comunicación entre los vecinos y la policía. Sin embargo, para que la institución avance hacia la proximidad policial, es fundamental que los policías operativos cuenten con capacidades para interactuar con los ciudadanos para poder identificar los problemas de seguridad y atenderlos sin necesidad de un intermediario como el 'Gerente de Colonia'. Una acción en este sentido daría fluidez y cercanía a la relación policía-comunidad y también facilita el escrutinio ciudadano sobre la actuación de la policía.

En línea con lo anterior, aun cuando todos los mandos y oficiales operativos se consideran una institución de proximidad, esta labor está todavía muy centrada en la Coordinación de Proximidad, como un agrupamiento especializado, lo que significa que hay un discurso de proximidad, pero no necesariamente una práctica. Tanto es correcta esta afirmación, que durante las entrevistas algunos oficiales externaron que para que la institución opere bajo los preceptos de ser una policía de proximidad, sería necesario diluir el grupo de proximidad en toda la corporación.

En cuanto a redes vecinales de seguridad *la herramient*a para la implementación de proximidad la herramienta establece que:

Tabla 6. Nivel de desarrollo del componente de Redes Vecinales de Seguridad

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Redes Vecinales de Seguridad
Básico	No hay mecanismos de acercamiento policía - comunidad.
Intermedio	Existen algunos mecanismos de acercamiento recativos y aislados, como comirtés previstos por alguna dependencia municpal o como resultado del trabajo operativo. El comité se reúne y hay juntas, donde los policías participan, pero falta estructura, metodología, sistematización, y no hay mecanismos para alinear a las dependencias que proveen servicios públicos.
Avanzado	Hay un mecanismos de acercamiento permanente y con le objetivo de llegar a todo el municipio. Hay procesos de implementación, estructura de juntas vecinales con una metodología clara para convocar, llevárlas a cabo, darles seguimiento y evaluarlas. Los policías están capacitados para dirigir las reuniones e interactuar con los ciudadanos. La policía recoplia y sistematiza lo expuesto en las reuniones. La métricas sobre las reuniones son tomadas en cuenta para la evaluación del desempeño. El municipio se a encargado de alinear a las dependencias que proveen servicios públicos con las redes y reuniones.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.25.

Por lo anterior, se establece que la DSPM-CUU tiene un **desarrollo avanzado**. Sin embargo, existen áreas de oportunidad: como la recopilación y sistematización de la información (inteligencia social), a fin de incorporarlas a la operación y planeación estratégica y la utilización de estas métricas para la evaluación de desempeño personal e institucional (percepción de la eficacia policial).

e. **Sistema de estaciones de policía:** la DSPM-CUU organiza el trabajo policial en cinco distritos (Ángel, Colón, Villa, Morelos y Zapata) cada uno subdividido en cuadrantes (que se establecen con base en variables de población y territorio).

Cuenta con tres comandancias distribuidas por zonas -sur, norte (donde se encuentran localizadas los juzgados cívicos, celdas, trabajo social y el departamento de prevención) y centro (cuenta con un área reducida de atención ciudadana y que tiene capacidad de recibir vehículos como motocicletas y bicicletas).

En algunos distritos tienen delegaciones donde se reciben quejas y solicitudes de apoyo de la policía (por ejemplo, el Distrito Villa cuenta con siete y Zapata cuenta con cinco). Aparte cuentan con módulos descentralizados de las Unidades Atención a la Violencia Familiar (UAVI).

En materia de sectorización y cuadrantes, componente por lo cual también se puede evaluar el desarrollo en materia de estaciones de policía, *la herramienta* establece:

Tabla 7. Nivel de desarrollo del componente de Sectorización y Cuadrantes

Nivel Organizacional de la Corporación	Componente de Sectorización y cuadrantes
Básico	No existe división territorial para distinguir el estado de fuerza. Los policías vigilan de acuerdo con las decisiones (discrecionalidad) y vigilancia de la cadena de mando. no hay una unidad de análisis que recopile información desagregada a nivel cuadra.
Intermedio	Hay una división territorial del municipio en dos o incluso tres niveles. La división tiene la finalidad de responsabilizar (rendición de cuentas) por el trabajo realizado. La corporación cuenta con una unidad de análisis muy básica que recopila información e incidencia delictiva de la central de radio así como del centro de comando y control.
Avanzado	El territorio del municipio se dividió en tres niveles (zonas, sectores y cuadrantes). La corporación cuenta con el personal suficiente para responder a las llamadas de emergencia en un tiempo aceptable (delimitado por sus objetivos). Además de la rendición de cuentas, la sectorización busca expresamente apoyar en la generación de proximidad entre policías y ciudadanos con el objetivo de resolver los problemas de seguridad y gobernabilidad de los cuadrantes.

Fuente: SSPC & SESNSP, 2020, p.15.

Por lo anterior, y dado que cuenta con delegaciones para aumentar la presencia en los distritos y cuadrantes, se establece que la DSPM-CUU tiene un **desarrollo avanzado**. Sin embargo, por lo que se pudo aprender de las entrevistas, no todas las unidades tienen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Para las demás funciones que deben desarrollar la policía municipal (investigación y análisis; reacción) según el MNPJC, no existe todavía una herramienta que sirva de guía para la valoración del nivel de desarrollo institucional. Por ello, su la valoración se basará en lo que se estipula en el MNPJC como requisitos necesarios.

2. **Policía de investigación y análisis:** a través de la Coordinación de Inteligencia y la Unidad de Análisis táctico, la DSPM-CUU ha hecho avances importantes en la investigación de algunos delitos en estrecha coordinación con la Fiscalía de Chihuahua.

El MNPJC, establece que la implementación de este eje requiere:

> *"La creación de un agrupamiento al interior de la Policía Municipal, compuesto por profesionistas titulados en criminología, psicología, derecho y carreras afines cuya tarea sea la de tramitar y dar seguimiento a las denuncias captadas a fin de identificar los patrones delictivos, crear un padrón de objetivos delincuenciales, y reunir información para su detención… Una relación estrecha con el Ministerio Público, a fin de actuar bajo su conducción y mando para garantizar la legalidad de los actos de investigación. La puesta en marcha de mecanismos formales para que los policías de otros agrupamientos compartan información con el área especializada de investigación."* (SSPC & SESNSPC, 2019, p. 72)

Por lo anterior, se considera que la DSPM-CUU cuenta con un **desarrollo avanzado** con el modelo, sin embargo para eficientar el área es necesario una mayor inversión en recursos materiales y humanos, puesto que hay una sobrecarga de trabajo.

3. **Policía de reacción:** la institución cuenta con la Coordinación de Grupos Reacción que, dividida en dos grupos y binomios, no solo apoyan a los policías operativos cuando se ven rebasados, sino también brindan apoyo al Ministerio Público en diligencias e incluso brindan apoyo aéreo a través del helicóptero y drones con los que cuenta la corporación.

   De acuerdo con el MNSPJ, las policías de reacción en las policías municipales tienen por objeto:

   > *"Ofrecer apoyo a las policías de proximidad y de investigación, así como al Ministerio Público y al Poder Judicial, en situaciones que requieren mayor capacidad disuasiva o de respaldo y garantizar, mantener y restablecer el orden público."* (SSPC & SESNSPC, 2019, p. 72)

Por lo tanto, se considera que la DSPM-CUU cuenta con un **desarrollo avanzado** en relación al MNPJC, pero igual que el área de investigación y análisis, requiere una mayor inversión en recursos materiales y humanos, en particular entrenamiento especializado.

4. **Justicia cívica y trabajo en favor de la comunidad:** En relación a este componente específico, el nivel de desarrollo de la DSPM-CUU se analizará teniendo como base la Herramienta de diagnóstico (de evaluación y avance), diseñada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional de Seguridad para identificar, a través de 114 reactivos binarios, el cumplimiento de los 21 subcomponentes (organizados en 5 componentes) que integran el Modelo Homologado de Justicia Cívica (MHJC).

Desde mediados del año 2018, el municipio de Chihuahua comenzó a trabajar en la implementación del proyecto "Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad", mediante el apoyo y asistencia técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) y el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). Con base en el Convenio de Adhesión, del 16 de abril de 2018, el municipio se comprometió a implementar las acciones necesarias para el fortalecimiento institucional y a orientar sus políticas locales hacia la prevención y atención de las causas que originan la violencia a nivel local.

Bajo el liderazgo de DSPM-CUU, se iniciaron los trabajos para la consolidación de un modelo de Justicia Cívica capaz de dar respuesta a las necesidades de la comunidad y de brindar a la sociedad una instancia de resolución de conflictos de manera institucional.[13]

La *Subdirección de Justicia Cívica* es la encargada desde el verano de 2019 de implementar la Justicia Cívica en la institución. Cuenta con el reglamento de Justicia Cívica[14], en que se establecen las bases en que se debe desarrollar la impartición y administración de la justicia cívica en el Municipio, y en el que se definen los juzgados cívicos como unidad administrativa dependiente de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, en la que se imparte y administra la Justicia Cívica.

En la tabla a la continuación, se puede observar el grado de desarrollo del MHJC en el municipio[15]:

Tabla 8. Grado de cumplimiento de los componentes del MHJC

			Proceso	En proceso	Ausente
Componente 0	Definiciones y conceptos de Justicia Cívica que deben estar incluidas en la normativa local.	1. Conceptos clave en el MHJC 2. Objetivos de la JC			
Componente 1	Atención y solución de conflictos y faltas administrativas	3. Actuación in situ 4. Categorización de las faltas administrativas 5. Mediación 6. Sanciones 7. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana			
Componente 2	Organización y Funcionamiento institucional	**8. Adscripción al Juzgado Cívico** 9. Funciones del Juzgado Cívico 10. Servicio Profesional de Carrera	No aplica		
Componente 3	Perfiles y desarrollo profesional	11. Perfiles de juez cívico, policía y facilitador 12. Capacitación para la impartición de la Justicia Cívica 13. Evaluación al desempeño			

[13] USAID, 2019. Informe Final de Justicia Cívica, Chihuahua. Documento de trabajo desarrollado en el marco del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia.

[14] Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Chihuahua. Aprobado en sesión ordinario de H. Ayuntamiento el 14 de agosto de 2019. http://www.municipiochihuahua.gob.mx/TransparenciaArchivos/TERCER%20TRIMESTRE%202019/SECRETARIA%20DEL%20AYUNTAMIENTO/NORMATIVIDAD/OBLIGACIONES%20PNT/1/REGLAMENTO%20DE%20JUSTICIA%20C%C3%8DVICA%20actualizado%2015%20oct%2019%20(1).pdf

[15] Este cuadro resulta de la aplicación de la Herramienta de Diagnóstico (evolución y avance), realizada al final de la asistencia técnica de USAID, en el marco del Programa Juntos para la Prevención de la Violencia (USAID, 2019). Como la asistencia finalizó en mayo de 2019, se actualizaron algunos componentes, con base en la información recabada durante las entrevistas.

			Proceso	En proceso	Ausente
Componente 4	Organización de la Justicia Cívica	14. Desarrollo de las audiencias			
		15. Coordinación para la ejecución de las medidas para mejorar la convivencia			
		16. Modalidad itinerante			
		17. Ubicación e infraestructura			
		18. Gestión de la información			
Componente 5	Monitoreo, Evaluación y Difusión	19. Evaluación institucional			
		20. Rendición de cuentas			
		21. Difusión			

Fuente: Adaptado de USAID, 2019. Informe Justicia Cívica Chihuahua.

De un total de 21 subcomponentes del MHJC, 5 de ellos no están, todavía, presentes en la institución. Es importante resaltar que, para el caso de Chihuahua, el componente *Adscripción al Juzgado Cívico* no se aplica, porque el mismo no estará adscrito a la Presidencia Municipal, una vez que, por reglamento, se encuentra integrado a la DSPM-CUU.

En relación a los componentes que se encuentran en proceso (amarillo), la situación es la siguiente:

Evaluación de desempeño: la DSPM-CUU presentó una propuesta a Cabildo para evaluar y seleccionar a jueces cívicos, con base a sus capacidades y experiencia, pero este no ha sido todavía aprobado. Ubicación e infraestructura: las adecuaciones a la infraestructura están en proceso y se prevé que estén listas en septiembre de 2020.

Rendición de cuentas: la DSPM-CUU está trabajando en una propuesta para establecer mecanismos de referencia para la rendición de cuentas institucional y ciudadana, pero no ha sido todavía presentada al cabildo

Modalidad Itinerante: no ha sido promovida la itinerancia del modelo.

Debido a que la institución continúa avanzando hacia el proceso de implementación de la Justicia Cívica, se considera que la DSPM-CUU cuenta con un **desarrollo de intermedio a avanzado**. Aparte de lo que ya fue presentado, en las entrevistas se detectó también como áreas de oportunidad la sensibilización y el involucramiento de toda la corporación, para su efectiva aplicación, y la capacitación de todos los policías operativos en mediación de conflictos *in situ*, puesto que, hasta el momento en que se recabó la información, solo 33 policías habían sido acreditados en el diplomado de "Medios Alternos de Solución de Conflictos" ofrecido por el Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ).

La tabla que se presenta a continuación resume el nivel de desarrollo de implementación del MNPJC por la DSPM-CUU.

Tabla 9. Nivel de desarrollo de la DSPM-CUU en relación al MNPJC

Elementos del MNPJC	Nivel de cumplimiento
1. Policía de Proximidad Orientada a la solución de problemas	**Intermedio**
a. Vigilancia y Patrullaje estratégico	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
b. Atención a víctimas	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
c. Recepción de denuncias	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
d. Trabajo en la comunidad	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
e. Sistema de estaciones de policía	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
2. Policía de investigación y análisis	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
3. Policía de reacción	**Avanzado, con áreas de oportunidad**
4. Justicia cívica y trabajo en favor de la comunidad	**Intermedio-Avanzado**

Fuente: elaboración propia.

Los siguientes puntos enlistan las principales áreas de oportunidad de la institución frente al MNPJC:

- En general, se percibe a la DSPM-CUU como una institución eficaz ya que tiene capacidad de respuesta y que genera resultados en materia delictiva.
- A nivel comunitario el trabajo de la policía es apuntado como distante o que, al menos, requiere más interlocutores entre los moradores de la comunidad y los oficiales.
- La atención a jóvenes y la violencia de género es un tema ausente en la agenda de trabajo de la DSPM-CUU.
- La prevención del delito es un tema desarticulado en las acciones que promueve (comités, grupo de proximidad, etc.), los programas con los que cuentan, los recursos que les asigna y las capacidades de análisis de la PECUU para contextualizar, entender y atender las causas que generan violencia en las diversas colonias del municipio.
- Frente a irregularidades, malas conductas o incluso posibles casos de corrupción, no se identifican mecanismos eficaces y seguros disponibles para hacer rendir cuentas a los oficiales de policía.
- Se requiere mayor equidad en el uso de los recursos de los que dispone la DSPM-CUU para dotar al trabajo de proximidad policial, prevención y atención a víctimas de los insumos necesarios para atender las causas de la violencia en Chihuahua.

Análisis y recomendaciones al modelo de Policía de la DSPM de Chihuahua

Retomando los objetivos de seguridad planteados por la DSPM-CUU (reducción de la tasa de homicidios de 27 por cada 100 mil habitantes a 10, la percepción de inseguridad de los ciudadanos a 30% y elevar la confianza de la policía al 90%) y con base en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, a continuación, se presenta un análisis de los principales hallazgos y recomendaciones para fortalecer el modelo de la Policía de la DSPM-CUU.

Como se mencionó en la introducción, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica tiene por objetivo fortalecer las policías municipales y estatales para disminuir la incidencia delictiva, mejorar las capacidades de investigación criminal, incrementar la percepción de seguridad y la confianza en las instituciones de seguridad.

Para cumplir su objetivo, cuenta con tres componentes específicos, que definen roles y funciones de las policías municipales, estatales y justicia cívica y que deben orientar la labor de este cuerpo policíaco. A saber:

i. Policía de proximidad orientada a la solución de problemas;
ii. Policía de investigación y análisis;
iii. Policía de reacción.

El segundo y tercero componentes inciden en el objetivo de reducción de homicidios de aproximadamente 20 puntos a una tasa de 10/100 mil que implica un reto muy importante. El área de Análisis e Investigación, Pandillas y Escena del Crimen de la DSPM-CUU cuenta con herramientas de investigación, que, junto con la Unidad de Análisis Táctico, la Coordinación de Reacción y la colaboración con la Fiscalía del Estado, podrían generar resultados positivos en el mediano plazo.

Para avanzar en esta meta, es necesario que la institución trabaje en un esquema multifactorial en las siguientes áreas:

- Similar a las reuniones ARES, la institución se deberá fijar metas mensuales de reducción de homicidios que deberán contribuir a lograr una meta anual, que a su vez deberá contribuir a lograr el objetivo planteado en un tiempo que también tendría que ser establecido.
- Aumentar los recursos humanos y materiales disponibles para tener mayor capacidad de investigación y respuesta ante casos de homicidios.
- Estrechar la colaboración con la Fiscalía para fortalecer los casos previos a su judicialización mediante reuniones regulares (mensuales) para dar seguimiento puntual al avance y áreas de oportunidad de los casos presentados.

- Desarrollar políticas públicas que contribuyan a disminuir la disponibilidad de armas de fuego en la ciudad y para las estructuras criminales.

En cuanto a los objetivos de reducir la percepción de inseguridad de los chihuahuenses y aumentar su confianza en la policía, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica acierta en incluir la proximidad policial y la solución de problemas, pero adolece de explicar adecuadamente en qué consisten y cómo se implementan.

Siguiendo el documento 'Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación'[16], la policía de proximidad también conocida como comunitaria o de barrio, emana del paradigma democrático de la seguridad ciudadana que busca que los ciudadanos participen activamente con la autoridad en la construcción de la seguridad de su entorno. Lo anterior tiene sustento en diversas investigaciones académicas y experiencias internacionales que han encontrado que la posibilidad de solución de fenómenos de seguridad aumenta cuando el gobierno involucra con diversos actores sociales (organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, academia, empresarios, etc.) en su atención (USAID et al. 2015, p.8)

La policía de proximidad o comunitaria requiere tomar en cuenta los siguientes tres elementos estratégicos:

1. **Descentralización de las funciones policiales:** una policía de proximidad debe descentralizar sus funciones y contar con una estructura horizontal que favorezca la proactividad y la toma de decisiones de los oficiales operativos de los distritos y cuadrantes para poder responder de manera diferenciada a cada contexto comunitario.
2. **Reorientar las actividades de patrullaje:** el patrullaje en bicicleta o pie tierra son los idóneos para una estructura de proximidad, toda vez que facilita el acercamiento comunitario, contextualizarse con el entorno y, sobre todo, conocer y reconocer a los ciudadanos y ellos a los policías. El patrullaje motorizado aleatorio no tiene la eficacia deseada y obstaculiza la cercanía con la ciudadanía. Por ello, deberá realizarse de manera estratégica a la luz de problemas específicos de la comunidad.
3. **Compromiso del policía hacia la comunidad:** conocer a la población y generar lazos de confianza y solucionar problemas de manera conjunta, toma tiempo. Una institución policial con una filosofía de proximidad tiene el compromiso de asignar a los oficiales a un cuadrante por periodos definidos de tiempo (2 años) que permitan generar y fortalecer estos lazos, pero también evita que esta relación se pervierta. Además, los policías deben ser responsables de su trabajo y de los resultados que generan y estar abiertos a cuestionamientos y, sobre todo, a modificar sus procesos para obtener los resultados demandados (USAID et al. 2015, pp. 23-24).

[16] USAID, SEGOB & INSYDE. 2015. Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación. CDMX, 2015. http://www.cca.org.mx/usaid_pcc/descargables/recursos/Modulo06/Policia-Comunitaria.pdf

Las definiciones anteriores arrojan luz sobre el trabajo que realiza la DSPM de Chihuahua en materia de proximidad policial que es el primer elemento que marca el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. La PECUU es su principal activo, pero al mismo tiempo, la proximidad policial es la principal área de oportunidad de la institución.

De acuerdo con los tres elementos estratégicos de proximidad, la Policía Municipal de Chihuahua cuenta con un muy importante avance en materia de descentralización en la toma de decisiones por distritos y cuadrantes. Como se mencionó, no solo los jefes de cada una de estas divisiones territoriales pueden organizar su trabajo con base en la información generada con la PECUU y el contexto de seguridad, sino que deben rendir cuentas ante sus pares y el Director sobre los avances o retrocesos alcanzados.

Sin embargo, en cuanto a la reorientación de patrullaje o actividades para facilitar el contacto con los ciudadanos y el compromiso institucional con la comunidad, no se pueden identificar con claridad debido a que existe un predominio del trabajo motorizado que distribuye la PECUU a los oficiales, por sobre el trabajo comunitario y de proximidad (que necesariamente requiere patrullajes a pie o en bicicleta).

También se aprecia un desfase entre la capacidad tecnológica de la policía municipal y sus capacidades o habilidades de proximidad. Se estima necesario clarificar la forma en que la información generada por la PECUU contribuye a que los policías operativos tengan más y mejores acercamientos con los chihuahuenses para entender el contexto de inseguridad que los afecta.

Las acciones de proximidad no pueden ser consideradas como un fin en sí mismas, porque que la policía desde su función de autoridad que puede (y debe) ejercer la fuerza y hacer respetar la ley, también trabaja con la comunidad y desde la comunidad de la que forma parte. Tampoco son una forma de mantener buenas relaciones con la comunidad; un auxiliar o asistir a las personas en situaciones difíciles; un cuerpo policial amable y de trato cortés con las personas; y acciones aisladas que solamente hace un grupo de la policía (USAID, 2015, p.10).

La Coordinación de Proximidad, si bien es reconocida como un activo de la corporación que contribuye a contextualizar un fenómeno criminal en el distrito y cuadrante en el que sucede, tiene un impacto limitado. Generar confianza de la ciudadanía en la institución y colaboración permanente con los vecinos se estima complejo dado tamaño reducido del área (alrededor del 10% del estado de fuerza), las operaciones limitadas que realiza, así como la función de intermediación que desempeña entre la comunidad y la institución policial. Por ello, sería adecuado evaluar disolver esta Coordinación e insertar a sus oficiales en cada distrito, previa capacitación y compromiso de mandos y oficiales para aplicar los conocimientos.

Los puntos anteriores son identificados tanto por los miembros de la corporación como por los ciudadanos a quienes proporcionan el servicio de policía. Como se mencionó en la primera sección, los oficiales de la Coordinación de Proximidad son llamados cuando la incidencia delictiva en una colonia se incrementa para que realicen tareas de proximidad. En cuanto al resto de los policías operativos, aun cuando los mandos de la corporación se asumen como una institución de proximidad, la investigación encontró que el intercambio entre los policías y los vecinos se reduce a espacios acotados debido a que los servicios y fatigas que requiere la PECUU se priorizan por sobre el intercambio con el ciudadano.

A diferencia de un enfoque tradicional de policía que solamente reacciona ante desorden o delitos en una comunidad, será necesario que los policías de proximidad sean capaces de aplicar la metodología de solución de problemas que requiere:

- Identificarlo
- Analizar sus causas
- Proponer acciones específicas para atenderlo en el mediano y largo plazo
- Verificar los resultados alcanzados (y en caso necesario realizar ajustes)
- Rendir cuentas de los resultados a los ciudadanos

De acuerdo con el documento 'Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación', la solución de problemas debe asumirse como una tarea que merece la atención de toda la institución policial, pero en el caso de los policías operativos, como una tarea particular que requiere programas específicos para tener preparación en el tema y proponer soluciones que podrían ir más allá de su responsabilidad. Así, será necesario que los oficiales tengan relación con otras organizaciones o instituciones de gobierno, de la sociedad civil y el sector privado para generar soluciones conjuntas. (USAID, 2015, p.25)

La policía municipal de Chihuahua es una institución eficaz y con importantes capacidades tecnológicas y analíticas. Antes de ser expandidas, es prioritario que la institución lleve al mismo nivel de importancia las de proximidad, de solución de problemas y de prevención de la violencia. Para lograrlo, será necesario asignar recursos (humanos, presupuestales y materiales) para realizar capacitaciones y aplicación de metodologías específicas en toda la corporación, avanzar en el proceso de institucionalización de la proximidad y solución de problemas. Además, será necesario fortalecer programas contra la violencia familiar y de género, o desarrollar intervenciones sólidas para realizar trabajo con jóvenes. Una forma de hacerlo podría ser incorporar al modelo de justicia cívica de la ciudad, faltas cívicas como 'ruido excesivo por gritos en un domicilio' para que los oficiales de policía tengan la capacidad de atender, llevar ante un juez y des-escalar situaciones que podrían generar violencia familiar, de género o juvenil.

Un proceso de implementación de proximidad en la DSPM-CUU requiere, de acuerdo al documento 'Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación', una visión de conjunto de toda la corporación para poner al centro de su actuar las necesidades y la participación de los ciudadanos para entre ambos coproducir seguridad. Las características que debería tener son:

1. Su objetivo es la resolución de problemas.
2. Los oficiales de línea u operativos tienen contacto regular con los ciudadanos.
3. Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación de plan de trabajo.
4. La policía es responsable ante los ciudadanos.
5. Ocurre un cambio organizacional (selección, capacitación, operación y evaluación).
6. Se requiere de la aceptación de la filosofía en toda la institución.
7. La influencia es de abajo hacia arriba (incluyendo a los ciudadanos).

8. Los oficiales siempre están accesibles en lugares descentralizados.
9. Los oficiales estimulan la participación de los ciudadanos en la resolución de problemas.
10. El éxito se determina con base en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía (USAID, 2015, p.21).

Con base en lo anterior, para lograr su implementación es necesario que, a la par de la PECUU, la proximidad policial y solución de problemas, tomen un lugar primordial para toda la corporación. Los mandos, en particular, deben contar con los conocimientos y el compromiso para que los policías operativos bajo su responsabilidad también trabajen junto con los chihuahuenses en co-producir seguridad atendiendo problemas específicos como pueden ser la violencia familiar y el trabajo con jóvenes.

Para lograrlo, se sugiere que las autoridades y mandos de la DSPM-CUU trabajen en:

1. **Filosofía institucional de proximidad.** Al igual que la PECUU es un desarrollo tecnológico *ad hoc* a las necesidades de seguridad del municipio, sería indispensable que se genere una filosofía o misión de la institución donde la proximidad policial y la solución de problemas sean el eje rector de la corporación.
2. **Capacitación.** Actualizar a toda la corporación, pero en particular, a los mandos y policías operativos, sobre la forma en que se aplican de manera rutinaria los principios de proximidad policial, junto con la metodología de solución de problemas.
3. **Malla curricular.** La capacitación antes mencionada, deberá ser incluida en la tira de materias de la Escuela de Policía de la DSPM-CUU para que los egresados cuenten con este conocimiento desde el inicio.
4. **Reglamento interior.** La proximidad policial y solución de problemas deberán ser formalizadas como los ejes rectores de toda la institución en la normatividad interna.
5. **Estructura.** Será necesario realizar cambios a la estructura de la DSPM-CUU para que toda la institución aplique la filosofía de policía de proximidad y solución de problemas.
6. **Estrategia de Prevención Municipal contra la Violencia y el Delito.** Es indispensable desarrollar una que incluya protocolos específicos de trabajo cercano de la policía con la comunidad, así como de atención con perspectiva de género y jóvenes aplicables por toda la corporación.
7. **Fortalecer la UAVI.** Con personal y recursos suficientes que permitan materializar, en estrecha coordinación con los mandos y policías operativos, un programa puntual de atención a la violencia familiar y de género. El protocolo deberá privilegiar la atención y protección a las víctimas de la violencia mediante medidas de protección específicas, así como explorar medidas de atención a victimarios.

8. **Subdirección de Prevención.** Esta área deberá desarrollar y coordinar programas de la corporación para que trabaje con los jóvenes chihuahuenses. Se sugiere el desarrollo de programas estructurados que permitan a algunos policías fungir como mentores de jóvenes que presenten factores de riesgo, así como ofrecer alternativas de fortalecimiento académico y deportivo para disminuirlos.

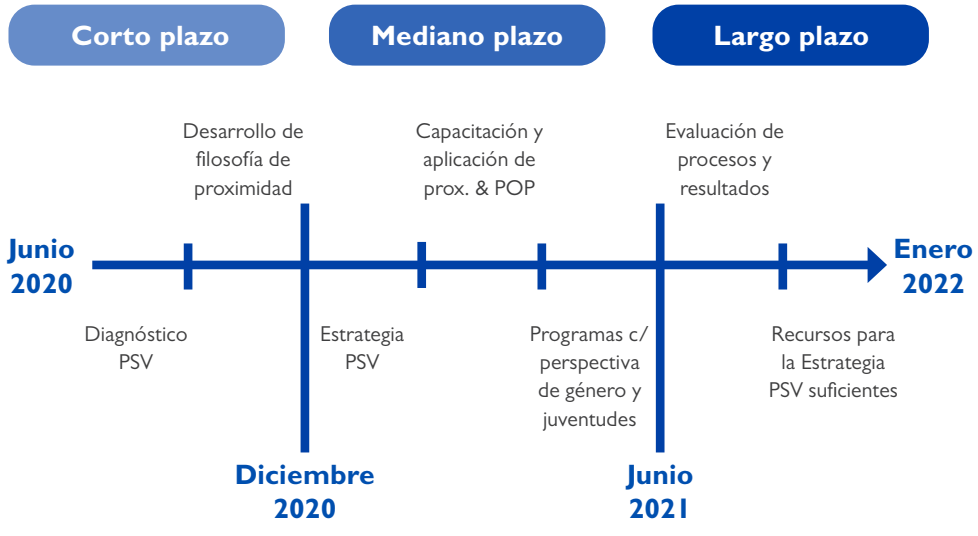
9. **Recursos suficientes.** Es necesario asegurar que la Estrategia de Prevención Municipal contra la Violencia y el Delito cuente con los recursos humanos, financieros y materiales suficientes que faciliten entender y atender las causas de la violencia y el delito en el contexto municipal.

10. **Denuncia anónima.** Para fortalecer la confianza de la ciudadanía en la institución policial, se estima conveniente que cuente con un área que garantice la seguridad de los denunciantes y que, sean investigados por una institución externa a la corporación, siempre respetando los derechos de los oficiales de policía.

    Dicha institución externa deberá conformarse por un grupo colegiado de expertos en materia policial, organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales y académicos no solo que investiguen los señalamientos fuera de norma de los oficiales y propongan sanciones de acuerdo con la ley, sino que también sean un órgano que brinde retroalimentación constante al actuar de la DSPM-CUU en su conjunto.

Si bien este proceso de rendición de cuentas de una corporación policial podría parecer intrusivo e invasivo en el actuar institucional, la puesta en marcha de mecanismos similares que combinan tecnología, cercanía con la ciudadanía y rendición de cuentas, son la triada que constituye la punta de lanza en la innovación de las buenas prácticas policiales a nivel mundial.

Para la implementación de las acciones antes mencionadas, en el corto plazo, será necesario diagnosticar la situación de prevención social de la violencia y delincuencia en Chihuahua; en el mediano plazo, se requerirá la implementación de acciones específicas que atiendan los hallazgos principales del diagnóstico. Por último, en el largo plazo, será necesario evaluar los resultados alcanzados. La siguiente línea de tiempo ejemplifica los momentos en los que podría ser oportuno efectuarlos.



CONCLUSIONES

La DSPM-CUU es una institución de seguridad pública municipal con avances muy importantes en materia tecnológica que le ha permitido generar procesos eficaces en la reducción del delito y en avanzar en la confianza que la ciudadanía tiene en la institución.

En poco más de dos años, la PECUU se ha posicionado como el cerebro de la institución que le permite ordenar, analizar, visualizar y rendir cuentas del trabajo policial. También se ha convertido en la estrategia insignia de la DSPM-CUU, al ser punta de lanza en materia tecnológica a nivel nacional que, articulada con las capacidades de investigación, reacción, equipamiento, capacitación y beneficios laborales de los oficiales, ha logrado resultados importantes en la reducción de los delitos que más afectan a los chihuahuenses.

Aun cuando los resultados de la plataforma tecnológica han logrado un avance adecuado para la institución y para el municipio en materia delictiva, estas capacidades no se han visto reflejadas o equiparadas con capacidades institucionales siquiera similares en materia de proximidad policial, solución de problemas y prevención de la violencia y delincuencia.

Las acciones que asigna la PECUU a los oficiales de policía, si bien optimizan y hace eficiente el trabajo policial, también parecieran ser un obstáculo para que los oficiales de policía interactúen con los ciudadanos para tener un mejor entendimiento del contexto y sus necesidades de seguridad. Propicia un distanciamiento con los chihuahuenses debido a que, si bien consideran que la policía hace un trabajo eficaz, no perciben mecanismos que les permitan generar lazos de confianza para, entre ambos, generar estrategias que mejoren el entorno de seguridad y comunitario.

En cuanto a los tres objetivos que el municipio tiene en materia de seguridad (reducción de la tasa de homicidios, de la percepción de inseguridad y aumento de la confianza en la policía), la DSPM-CUU tiene avances importantes en dos de los tres componentes específicos del Modelo de Policía y Justicia Cívica (policía de investigación análisis y policía reacción).

Sin embargo, tiene un área de oportunidad importante en el tercer componente, policía de proximidad y solución de problemas, toda vez que, si bien tiene avances en la descentralización de la toma de decisiones, requiere avanzar en la institucionalización de la filosofía, en proporcionar herramientas a mandos y policías operativos para su implementación, así como en la generación de una Estrategia de Prevención Municipal Contra la Violencia y el Delito.

La DSPM-CUU cuenta con una Coordinación de Proximidad que es la responsable de intermediar la relación entre la comunidad y los oficiales operativos asignados a esas colonias que, como se estableció en la sección anterior, es un elemento contrario a proximidad policial.

Además, los comités comunitarios desarrollados por la Subdirección de Prevención, junto con las acciones de la UAVI/UANNA, son las principales acciones de prevención, que al estar desarticuladas del resto de la institución y no contar con recursos adecuados para su funcionamiento, ni perspectiva de género y de juventud, ofrecen resultados limitados.

Para superar estas áreas de oportunidad y lograr que la DSMP-CUU esté a la vanguardia no solo tecnológica sino también de proximidad y solución de problemas a nivel nacional, se estima conveniente que la institución policial chihuahuense desarrolle una Estrategia de Prevención Municipal contra la Violencia y el Delito.

La estrategia deberá considerar todas las fortalezas y capacidades de la PECUU, pero requiere que la DSPM-CUU institucionalice, asigne recursos, implemente y evalúe la proximidad policial, la solución de problemas y la prevención de la violencia y el delito como acciones igualmente relevantes para la corporación. De esta manera, las capacidades de la PECUU deberán coordinarse y complementarse con las de proximidad policial, solución de problemas y prevención, porque es de esta forma en que una institución de seguridad moderna entiende y atiende los fenómenos de inseguridad en el ámbito municipal, pero también en el comunitario.

Para lograrlo, la PECUU vuelve a marcar la ruta, pues igual que su proceso de desarrollo (endógeno y con base en necesidades locales específicas), la articulación de las acciones de prevención social con las de proximidad y solución de problemas, requieren un análisis particular del contexto local para generar acciones y capacidades puntuales. Así, es necesario desarrollar las siguientes acciones:

1. **Corto plazo:** generar un diagnóstico de prevención social de la violencia que permita entender los principales factores de riesgo (violencia familiar y de género, falta de oportunidades para jóvenes y/o consumo de drogas ilícitas) y de protección (organizaciones de la sociedad civil o existencia de espacios de colaboración entre el gobierno y la sociedad que puedan ser fortalecidos) presentes en la ciudad de Chihuahua.
2. **Mediano plazo:** con base en los datos obtenidos, generar acciones e intervenciones para, por ejemplo, reducir y atender la violencia familiar y de género, o dar atención adecuada con los jóvenes. Las acciones requerirán el desarrollo de objetivos específicos que permitan establecer las actividades que se deben seguir para mejorar la percepción de inseguridad de los ciudadanos y la confianza en la institución. También, será necesario generar indicadores y procesos de monitoreo periódicos que permitan evaluar avances y resultados hacia la meta. Por ejemplo, porcentaje de aplicación de protocoles de actuación policial con perspectivas de juventudes o porcentaje de presentaciones ante el Juez Cívico, de personas reportadas por incidentes conducentes a la violencia familiar (ruido excesivo, peleas o altercados).
3. **Largo plazo:** similar a los procesos que desencadena la PECUU, dar seguimiento y evaluar los resultados de la institución en el trabajo con jóvenes y mujeres violentadas (así como de otras poblaciones en riesgo). Se deberán verificar los avances en la eficiencia y calidad de la atención, así como en la articulación con organizaciones de la sociedad civil, privadas, de fe y académicas que complementen las tareas que la DSPM-CUU realiza en materia de prevención social. El objetivo de este seguimiento podría permitir evaluar el proceso de avance de la institución hacia el incremento en la confianza policial o la reducción en la percepción de inseguridad.

> También requiere de una difusión adecuada que, más que sólo comunicar acciones de la institución y resultados contra la delincuencia, también sirvan para detonar un proceso de reflexión comunitaria que contribuyan a encontrar posibles soluciones al problema de violencia de la comunidad donde se realizan. Así, se sugiere implementar procesos de comunicación para la prevención que facilita conexiones, mensajes y procesos de manera multidireccional no solo del gobierno a la sociedad, sino viceversa.[17]

La inseguridad pública es un fenómeno multicausal que requiere tecnología y análisis para optimizar los procesos y entender los fenómenos delictivos. También necesita ser complementado con otras estrategias que permitan acercar a las instituciones de seguridad para comprender mejor el contexto donde se origina y atender sus causas.

La Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua cuenta con un avance importante en el área tecnológica y de análisis criminal. Aun cuando va en la dirección correcta en el ámbito de trabajo comunitario, aún hay áreas de oportunidad en materia de proximidad por atender. Materializar acciones que complementen y concreten ambas, la convertiría en una de las instituciones de seguridad más vanguardista del país.

No obstante, será necesario que la actual administración siente las bases con una estrategia específica que considere acciones complementarias entre la PECUU y de proximidad que en el mediano y largo plazo contribuyan a consolidar a la DSPM como una policía confiable, que contribuye a disminuir la percepción de inseguridad de los ciudadanos y es eficaz en reducir delitos que más los afectan.

[17] USAID & SEGOB. Comunicación Comunitaria para la Prevención, 2015.

NOTAS

Octubre, 2020