

Prevención Social de la Violencia



Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, N.L.

Prevención Social de la Violencia

Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, N. L.



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA PARA LA
CONVIVENCIA CIUDADANA

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense mediante la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad única de sus autores y no refleja de ninguna manera las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

“Sistematización de la implementación de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, N. L.”

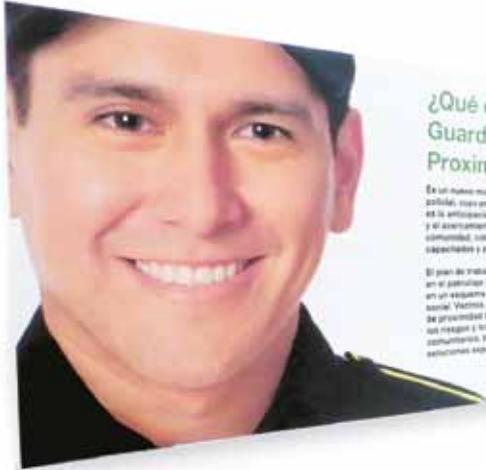
Impreso y hecho en México, 2015

Derechos reservados

www.pcc.org.mx

Contenido

5	Presentación
7	Introducción
9	1. Antecedentes
13	2. El modelo de policía comunitaria del PCC
15	3. Programa Municipal para la Modernización Policial
19	4. Guardia de Proximidad
21	4.1 Sectorización
22	4.2 Descentralización
23	4.3 Capacitación
25	4.4 Marco normativo
27	5. Centro Municipal de Justicia de Proximidad
28	5.1 Unidad de mediación
29	5.2 Unidad de orientación a víctimas y servicios a la comunidad
29	5.3 Unidad de análisis
31	6. Programas de vinculación comunitaria
31	6.1 PAQTO
32	6.2 Vecino vigilante
33	6.3 Jueces auxiliares
34	6.4 El Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y las Agendas Comunitarias de Seguridad
37	7. Evaluabilidad
39	8. Conclusión y áreas de oportunidad



¿Qué es la Guardia de Proximidad?

Es un nuevo modelo de gestión policial, cuyo principal objetivo es la anticipación al delito y el acercamiento a la comunidad, con diversas capacidades y propuestas.

El plan de trabajo está basado en el patrullaje inteligente y en un esquema de integración social. Nuestra estrategia de proximidad desarrolla los riesgos y los problemas recurrentes, buscando soluciones específicas.

Características de la Guardia

Descentralizada y con base social

Los agentes de Policía de proximidad se desplazan desde las unidades de patrulla, para atender y resolver los problemas de la comunidad.

Anticipación del delito

Para ello se realiza un trabajo de inteligencia y se establecen alianzas con la comunidad para anticiparse al delito y prevenirlo. Los delitos se gestionan de manera integral, evitando la fragmentación.

Profesional

Se busca la especialización de los agentes, en sus áreas de trabajo, para mejorar la calidad de su servicio. Esto se logra mediante la capacitación, el trabajo en equipo y la colaboración.



¿Qué es el Centro Municipal de Justicia de Proximidad?

Se trata de una instancia que brinda servicios de atención integral a la comunidad, en materia de justicia, seguridad y bienestar social. Su objetivo es brindar una atención integral y personalizada a la ciudadanía.

- ✓ Mediación y conciliación
- ✓ Orientación y asistencia
- ✓ Atención a la comunidad

Este servicio es brindado por el Centro Municipal de Justicia de Proximidad, ubicado en la Av. Bolívar y Calle 100.



Es un profesional con amplia experiencia en el área de justicia y seguridad. Ha trabajado en diversas instancias de la administración pública.

Lic. Pedro Miquel
Abogado

Graduado en Derecho y Criminología de la UPR. Máster en Derecho y Criminología por la UPR. Cuenta con más de 10 años de experiencia en el área de justicia.

El Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), en el marco de la cooperación entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de América, derivado del Pilar IV de la Iniciativa Mérida.

El objetivo del Programa es fortalecer y promover comunidades resilientes a los embates del crimen y la violencia, a través del trabajo en conjunto con los tres niveles del gobierno, la sociedad civil y las comunidades.

Tras tres años de operación del Programa, los objetivos desarrollados se han centrado, por un lado, en la implementación del modelo de policía comunitaria a través de acciones específicas al interior de las instituciones policiales de las ciudades donde opera el PCC, así como en el desarrollo de capacidades comunitarias que contribuyan a la coproducción de seguridad.

El proceso de promoción e implementación del modelo de policía comunitaria por parte del PCC en las ciudades meta ha encontrado cauces significativos. Tal es el caso de la policía municipal de Guadalupe, donde la propia administración municipal, en el año 2012, inició una reforma integral para transitar de un enfoque reactivo a un enfoque de proximidad social, es decir a un modelo policial comunitario y de solución de problemas a través del Programa de “Modernización Policial”.

Es así que el Programa para la Convivencia Ciudadana se sumó, a inicios de 2014, al proceso de reforma policial llevado a cabo por la policía municipal de Guadalupe. Esto a través de asistencia técnica con la intención de fortalecer los diversos procesos de integración del nuevo modelo, la descentralización en la toma de decisiones, la sectorización, la evaluación a través de indicadores y la capacitación en el modelo de policía comunitaria y solución de problemas, entre otros.

La presente sistematización ha sido desarrollada por el consultor José Andrés Colomo Guajardo, bajo la Coordinación de Gestión del Conocimiento del PCC, a cargo de Guillermo Vázquez del Mercado.

Sistematizar la experiencia de la Guardia de Proximidad del municipio de Guadalupe, Nuevo León, ha sido un ejercicio enriquecedor que ha permitido comprender e identificar cómo una estrategia de policía comunitaria refleja cambios positivos sustanciales. Lo anterior porque el acercamiento y la solución de los problemas se constituyen como eje central de actuación de la policía, lo que deviene en confianza entre ésta y la ciudadanía.

Esperamos que este aporte sea de utilidad para robustecer las capacidades de las personas e instituciones interesadas en la prevención social de la violencia, a fin de que puedan diseñar planes de intervención comunitaria más eficientes y más cercanos a las necesidades reales a nivel local y, sobre todo, comunitarios.

Antonio Iskandar

Director

Programa para la Convivencia Ciudadana

La sistematización de experiencias, como ejercicio de producción de conocimiento crítico y de aprendizaje desde la práctica, va mucho más allá de la mera recopilación de datos o de la narración de eventos. Implica la reflexión en un marco de referencia histórico y no sólo conceptual con el fin de construir nuevos conocimientos.

El objetivo de la sistematización es recuperar las prácticas y los aprendizajes generados en ella, para identificar todos los elementos que se van generando desde la visión de los diferentes actores. No se limita a la estructura o lógica del proyecto original y sus pretensiones, es decir, puede y debe incorporar otras dimensiones que surgieron durante el proceso de implementación y que pudiesen estar relacionados o no con la premisa de la cual partió.

Es importante aclarar que la sistematización de experiencias, la evaluación y la investigación social se retroalimentan mutuamente y todas ellas contribuyen al mismo propósito general de conocer la realidad para transformarla. Sin embargo, la dimensión metodológica de la primera (que puede implicar el uso de las otras dos), no es sustitutiva, es decir, de lo que se trata es de hacer una interpretación lógica-crítica del proceso para generar conocimientos y aprendizajes que sean potencialmente replicables en el ámbito de la práctica de una intervención social en materia de prevención.

El modelo policial desarrollado por el municipio de Guadalupe se basa en una nueva metodología de trabajo que contribuye al acercamiento entre la policía y la ciudadanía, dejando de lado el enfoque reactivo y promoviendo un enfoque comunitario y de solución de problemas. Esto busca como resultado un efecto directo en la mejora de la eficacia y eficiencia de la policía.

Adicionalmente, como línea de acción prioritaria para el municipio, se estableció la creación de un sistema comunitario de mediación para que a través del diálogo se logre la resolución de conflictos y una mejor convivencia social. Lo anterior con la intención de incidir en el fortalecimiento del modelo de Guardia de Proximidad y, en particular, en la gestión de los problemas de seguridad comunitarios.

El compromiso y voluntad política de los funcionarios de la administración del municipio de Guadalupe hacia el nuevo modelo de proximidad ha sido contundente y permanente. A dos años de implementado el Programa de Modernización Policial en el municipio de Guadalupe, Nuevo León, diversas acciones han logrado materializarse. Tal es el caso de la apertura de tres centros municipales de justicia de proximidad, integrados por unidades de mediación, de análisis de información y de orientación a víctimas.

Además de ello, se consiguió la implementación del modelo de policía comunitaria llamado Guardia de Proximidad, caracterizado por situar tanto a la ciudadanía como a la policía como coproductores de la seguridad, en donde los problemas de seguridad son detectados, analizados y solucionados de manera conjunta.

El presente documento de sistematización está estructurado de acuerdo a dos objetivos primordiales. El primero es mostrar la operación y los procesos con los que se ha desarrollado la práctica, con el fin de que a partir de la experiencia se puedan evidenciar los aprendizajes. El segundo objetivo es que se conozca la metodología utilizada y de esta forma ofrecer una herramienta útil a la hora de que cualquier organización de la sociedad civil o institución pública desee desarrollar una práctica similar adaptada a su contexto local. A continuación se muestra la estructura de contenidos:

- En el capítulo 1 se presentan los antecedentes tanto del municipio de Guadalupe, Nuevo León, como de la institución policial. Además, se enfatiza en el contexto de la inseguridad (delitos y violencia).
- En el capítulo 2 se mencionan las características del modelo de policía comunitaria impulsado por el PCC.
- En el capítulo 3 se exponen los antecedentes, objetivos y características del Programa Municipal para la Modernización Policial.
- En el capítulo 4 se describe el desarrollo que ha tenido el modelo de Guardia de Proximidad impulsado por el municipio. También se describe cada uno de los elementos estratégicos del modelo tales como la sectorización, descentralización, capacitación y marco normativo.
- En el capítulo 5 se detallan las características del Centro Municipal de Justicia de Proximidad.
- En el capítulo 6 se mencionan los objetivos, alcances y principales logros de los programas de vinculación comunitaria relacionados con el Programa Municipal para la Modernización Policial de Guadalupe.
- En el capítulo 7 se exponen los principales instrumentos diseñados para medir el grado de eficacia y eficiencia del nuevo modelo policial.
- Por último, en el capítulo 8 se encuentran las conclusiones y áreas de oportunidad del modelo de proximidad policial desarrollado por el municipio de Guadalupe.

Antecedentes

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM)¹ históricamente se ha caracterizado por ser una ciudad próspera y productiva. Tan sólo en 2012 el ingreso per cápita de los regiomontanos era de 267 mil pesos, 60% por arriba del promedio nacional. El buen clima de negocios sumado a una fuerza laboral adecuada y talentosa ha permitido desarrollar una economía orientada a industrias de alto valor agregado e intensivas en innovación y creatividad.²

En 2009, producto de la delincuencia organizada, México inició con un incremento considerable en homicidios violentos. En el periodo comprendido de 2009 a 2011 los homicidios aumentaron en 41.7%.³

El estado de Nuevo León no fue ajeno a esta situación. El incremento en la tasa de homicidios y extorsiones durante el periodo 2009-2012 fue significativo. En 2009 se registraron 267 homicidios, mientras que en 2011 se cometieron 2 003 homicidios, es decir, se presentó un aumento de 650%. Las extorsiones también aumentaron, pues de 2009 a 2013 se registró un incremento de 400%.⁴

El municipio de Guadalupe también registró un incremento considerable en los delitos de alto impacto. En 2009, se contabilizaron 61 homicidios, en 2010 un total de

¹ La ZMM se compone por 12 municipios: Monterrey, Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García, San Pedro Garza García, Cadereyta Jiménez, Santiago y Salinas Victoria.

² Pese a la ola de violencia registrada en los últimos años, la ZMM se ha posicionado en el segundo lugar del índice de Competitividad Urbana, elaborado por el Instituto Mexicano de Competitividad (www.imco.com), por tres años consecutivos (2010, 2011 y 2012).

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: www.secretariadoejecutivo.gob.mx

⁴ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: www.secretariadoejecutivo.gob.mx

107, mientras que en 2011 la cifra se elevó drásticamente a 299.⁵ En 2012, inició una tendencia hacia la baja con 129 homicidios; en 2013 con 60 y al mes de septiembre de 2014 con 41 (21 menos que en el mismo periodo de 2013).⁶

La intrusión del crimen organizado en algunas áreas de la institución policial, el aumento en el número de homicidios y en los delitos patrimoniales motivó, entre otros factores, que la confianza ciudadana hacia la policía se redujera significativamente. Los efectos del crimen organizado en el estado de Nuevo León y en particular en la policía municipal de Guadalupe provocaron que la confianza ciudadana resultara afectada. En julio de 2011 tan sólo 3.4% de los entrevistados en el municipio de Guadalupe manifestó tener *mucha confianza* hacia su policía y 68.2% de los entrevistados manifestó tener *nada de confianza* hacia la policía municipal.⁷

Por otro lado, la falta de aprobación ciudadana hacia la policía, la inestabilidad laboral de los policías (producto de la presencia del crimen organizado en las instituciones), el proceso de depuración realizado en las policías municipales, así como la baja convocatoria para ser policía, generó que las policías municipales en el estado enfrentaran diversos retos. Entre ellos destacaba asegurar un estado de fuerza que permitiera cubrir las necesidades del despliegue operativo en las ciudades haciendo frente a lo adverso de las condiciones antes mencionadas. Esto propició que las instituciones tuvieran que realizar sus procesos de reclutamiento fuera de la entidad, principalmente en estados del sur del país.

En estrecha relación con ello, las policías municipales de Nuevo León se han enfrentado a la dificultad que ha supuesto generar una percepción de seguridad y confianza por parte de la ciudadanía. Por ello, como estrategia institucional frente al crimen organizado asumió acciones fundamentalmente de contención, uso de fuerza, despliegue policial y patrullaje en calles. Estrategia que, si bien en su momento pretendía dar una respuesta rápida y contundente ante los hechos de violencia, también supuso un retroceso en lo que se refiere a la prevención social, a la cercanía y vinculación comunitaria.

En noviembre de 2013, como parte de las estrategias del programa de modernización, fue presentado el *Diagnóstico Local de la Violencia y la Delincuencia del Municipio de Guadalupe, Nuevo León*. Esto en concordancia con los lineamientos contenidos en el Acuerdo 02/II-SE/2012 en donde se establece que los programas municipales deberán estar basados en diagnósticos sociales y criminógenos.

En el documento diagnóstico se describen algunos de los problemas que enfrentó la policía municipal de Guadalupe durante la ola de violencia registrada en los años 2010 y 2011, en particular los diversos atentados cometidos por el crimen organizado contra

⁵ *Diagnóstico local de la violencia y la delincuencia del municipio de Guadalupe*. Noviembre de 2013.

⁶ Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León. Disponible en: www.nl.gob.mx

⁷ ITESM (2013). *Indicadores de la Percepción Ciudadana de la Seguridad en el Área Metropolitana de Monterrey*.

las instalaciones y los propios policías. Asimismo, se acotan los procesos de control de confianza a los que fueron sometidos los policías, mandos medios y superiores, provocando la baja de un gran número de policías (al grado de que en noviembre de 2012, la administración recibió una institución con no más de 200 policías).

El diagnóstico ratificó lo que otros estudios habían mostrado: el distanciamiento entre la policía y la comunidad producto en gran medida de la desconfianza. También, el documento reveló que los programas de prevención del delito no estaban dando los resultados esperados y, en general, existía un desorden manifiesto en la efectividad policial para cumplir sus funciones y responsabilidades.

El 30 de octubre de 2012, César Garza Villareal tomó protesta como alcalde del municipio de Guadalupe, Nuevo León. Como parte de las primeras acciones de la administración municipal, fue publicado en enero de 2013 el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2012-2015. La Misión del gobierno, descrita en el Plan, se encuadra bajo la idea de gobernar primero al gobierno mismo, al encabezar una administración descentralizada, con espíritu de colaboración, que gestione y aglutine esfuerzos para el beneficio de la población. Asimismo, encabezar una administración eficiente, cuyas acciones y políticas públicas promuevan un Guadalupe seguro, próspero, incluyente y participativo. El PMD se integró por diversos ejes entre los cuales destaca el eje "Guadalupe seguro",⁸ que a su vez se compone por distintas estrategias tales como la continuidad en la tendencia a la baja en delitos de alto impacto, el fortalecimiento de los servicios de proximidad y la prevención a través de la información.⁹

Acorde con lo anterior, y derivado del aumento en la percepción de la inseguridad, la falta de confianza ciudadana hacia la policía, el incremento en la tasa de delitos patrimoniales y, sobre todo, en la disminución de la violencia relacionada con el crimen organizado,¹⁰ el alcalde César Garza propuso como estrategia del PMD un nuevo modelo policial de proximidad basado en una metodología de trabajo, a través del concepto de policía comunitaria. Esto contribuiría al acercamiento entre la policía local y la ciudadanía, mejorando al mismo tiempo la eficacia y eficiencia de la policía.

Adicionalmente, como línea de acción prioritaria para el municipio y así señalado en el PMD, se estableció la creación de un sistema comunitario de mediación para que

⁸ Para la elaboración del PMD y en particular para el eje "Guadalupe seguro" se tomó como base los cuatro principios de organización y funcionamiento descritos en la Ley de Seguridad Pública estatal: Principio de Territorialidad, de Proximidad, de Proactividad y de Promoción.

⁹ Fuente: Plan Municipal de Desarrollo. www.guadalupe.gob.mx

¹⁰ Pese a que la tasa de homicidios inició con un descenso a partir de 2012, no fue así con los delitos patrimoniales. En 2012 se registraron 911 robos a casa habitación, en 2013 la cifra se elevó a 1 031; de enero a septiembre de 2014 se ha percibido un descenso considerable con 306 delitos (en el mismo periodo de 2013 se registraron 788 delitos). Por otro lado en 2012 se registraron 1 190 robos a persona, en 2013 el número se mantuvo con 1 190 robos y de enero a septiembre de 2014 se registraron 269 delitos (en el mismo periodo de 2013 se registraron 929 delitos de robo a personas).

a través del diálogo se lograra la resolución de conflictos y una mejor convivencia social. De esta forma se buscaba incidir en el fortalecimiento del modelo de Guardia de Proximidad, en particular en la gestión de los problemas de seguridad comunitarios. Por consiguiente, a partir de las estrategias y acciones establecidas en el PMD, se inició con el diseño del “Programa Municipal para la Modernización Policial”.¹¹ Lo anterior con el propósito de dar continuidad a dichas acciones y alcanzar la consecución de un nuevo sistema de gestión policial que permitiera, por un lado, superar el enfoque policial reactivo y dar paso a uno centrado en la proximidad y la solución de problemas y, por otro, impulsar el sistema comunitario de mediación, dando así cabida al nuevo modelo de policía de proximidad.

Una mención especial merece la creación de una Comisión Técnica que acompañó a las autoridades municipales en el proceso de diseño de la estrategia del modelo de policía de proximidad, con el fin de contar con las aportaciones de expertos, instituciones y organizaciones privadas para la implementación exitosa del modelo. A continuación se listan los miembros de la Comisión Técnica del Municipio de Guadalupe: Instituto Estatal de Seguridad Pública; Táctico: Abogados y Consultores A. C.; Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC); Supera: Pro Superación Familiar Neolonesa A. C.; VETSA: Voluntarios en Equipo Trabajando por la Superación con Amor A. C.; Universidad de Ciencias de la Seguridad (UCS); Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León A. C. (CCINLAC); Universidad de Nuevo León, a través de la Facultad de Derecho y Criminología (UANL) y de la Facultad de Psicología (UANL); Universidad de Monterrey (UDEM); CIFAC: Centro de Investigación Familiar A. C., e Instituto Republicano Internacional A. C. (IRI).

El compromiso y voluntad política del alcalde de Guadalupe hacia el nuevo modelo de proximidad ha sido contundente y permanente. Por ello, y por tratarse del programa de mayor alcance e inversión en la historia del municipio, los recursos federales tales como el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun) y el fondo del Programa Nacional Prevención han sido dirigidos prácticamente en su totalidad al modelo de Guardia de Proximidad.¹²

Es así como después de varios meses de planeación, en mayo de 2014, el alcalde del municipio inauguró el primer Centro de Justicia Municipal de Proximidad, dando paso al grupo inicial de 111 policías bajo el nuevo modelo de proximidad. En julio fue inaugurado el segundo centro y en noviembre el tercero. El cuarto será puesto en operación en marzo de 2015, para que así la totalidad de la policía municipal y el territorio de Guadalupe, operen bajo el nuevo esquema de proximidad.¹³

¹¹ Desde un inicio, el proceso de reingeniería institucional con perfil comunitario-proximidad fue encomendado a una consultoría externa con experiencia y conocimiento en la materia.

¹² Información recuperada de la entrevista realizada el 29 de agosto de 2014 a Elisa Estrada Treviño, Secretaría de Planeación y Administración de Proyectos Estratégicos del municipio de Guadalupe.

¹³ Con los tres centros operando se tiene una cobertura de 75% del territorio del municipio.

El modelo de policía comunitaria del PCC

Una de las acciones principales del PCC es mejorar las relaciones entre la comunidad y la policía, mediante la implementación del modelo de policía comunitaria que se enmarca en el paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Dicho modelo es entendido como una filosofía policial que busca reducir los fenómenos de la delincuencia y la violencia permeando en todas las actividades de la institución policial y no sólo como una estrategia específica.

El modelo de policía comunitaria busca fortalecer la gestión de seguridad pública y la legitimidad de la institución policial frente a los ciudadanos, mediante la construcción de espacios de confianza que permiten un acercamiento entre los policías y las comunidades a quienes sirven. Su aplicación ayuda a hacer más eficiente y efectiva la función policial, normalmente erosionada en contextos donde existe la violencia crónica o altos niveles de criminalidad.

Si bien al modelo de policía comunitaria se le refiere bajo distintos nombres como policía de barrio, policía de proximidad o policía de vigilancia comunitaria, todos coinciden en su objetivo primordial: transitar del enfoque reactivo a uno, que sin descuidar el anterior, ponga acento en la acción preventiva, proactiva y de colaboración con otros actores sociales como la vía más efectiva para enfrentar los niveles de violencia e inseguridad.

Por otro lado, como parte de las acciones emprendidas por el PCC, en 2013 publicó la guía de *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* con la intención de clarificar el significado y alcance del concepto de policía comunitaria frente a fenómenos sociales que generan confusión y aplicaciones erradas (misma que fue reeditada en 2015). Asimismo, pretendía fortalecer la gestión de seguridad pública y la legitimidad de la institucionalidad policial frente a los ciudadanos, mediante la construcción de espacios de confianza que permiten un acercamiento entre las policías y las comunidades a quienes sirven.¹⁴

¹⁴ USAID (2015), *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México.

Bajo este marco de promoción e implementación del modelo de policía comunitaria por parte del PCC y como resultado de los esfuerzos emprendidos por la policía municipal de Guadalupe para transitar de un modelo reactivo a un modelo de proximidad y solución de problemas, el PCC se suma en 2014 a dichos esfuerzos. Lo anterior para brindar asistencia técnica en procesos particulares tendientes a la descentralización de las funciones policiales; la sectorización del territorio a la luz de la identificación de los problemas comunitarios; la definición, análisis y solución de los problemas de seguridad; el fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad, y el diseño de indicadores de evaluación policial con miras a la implementación del nuevo modelo policial.

Programa Municipal para la Modernización Policial

La crisis institucional por la que atravesó la policía municipal (2010-211) producto de los índices de violencia vividos, la consecuente falta de confianza ciudadana hacia la policía y el enfoque policial con énfasis en reacción, entre otros, propició que la administración municipal presentara, como acción prioritaria, el “Programa Municipal para la Modernización Policial”. Éste tenía el objetivo de transitar del modelo reactivo a uno proactivo y de proximidad, generando así un nuevo sistema de gestión policial que permitiera consolidar el modelo de proximidad.

Parte esencial de este programa de modernización es la transformación de la filosofía policial para concebirse como una institución próxima al ciudadano, que entienda y comprenda sus necesidades y problemas. Además de que trabaje de manera conjunta en la identificación y solución de los mismos.

Los objetivos específicos del programa son:

- Elaborar un “Programa Integral para la Implementación del Nuevo Modelo Policial”, sustentado en un diagnóstico general de la institución policial, que permitan la correcta planificación, seguimiento y evaluación de este proceso.
- Incorporar en forma gradual a nivel municipal el modelo de policía de proximidad, de acuerdo a un programa bien definido que permita su correcta operación y funcionalidad.
- Mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos, mediante el diseño de estrategias de detección, prevención y atención específicas orientadas a disminuir los índices de violencia y delincuencia.
- Estrechar los vínculos de comunicación y colaboración entre policía y ciudadanos, determinando prioridades y estableciendo una agenda de trabajo compartida.

A dos años de iniciada la actual administración, estos objetivos han logrado cierto grado de materialización. Desde la entrada en vigor de la Guardia de Proximidad,

los índices delictivos, principalmente los patrimoniales, han registrado una baja considerable en el último año:¹⁵ el robo a casa habitación se redujo en más de 50% y el robo a personas a menos de 30% de lo registrado en 2013. La confianza ciudadana hacia la policía también ha logrado una mejoría,¹⁶ ya que si bien aún no ha alcanzado los niveles esperados, se ha triplicado el número de personas que dicen tener confianza en la policía de Guadalupe.

Quizá el mayor reto que enfrenta el nuevo modelo policial, atendiendo experiencias nacionales e internacionales,¹⁷ es la institucionalización del modelo más allá de la presente administración. Por lo anterior, la planeación e institucionalización será un área de oportunidad significativa para las futuras administraciones municipales, en donde la voluntad política en el liderazgo del gobierno local-municipal, son elementos indispensables para el proceso de reconversión/ transformación institucional.

Las autoridades deberán tener claridad acerca de que el replanteamiento institucional implica una nueva cultura de actuación, organización,¹⁸ toma de decisiones, descentralización, rendición de cuentas, el fortalecimiento de capacidades (formación, esquemas de proximidad social, gestión de información e inteligencia policial, etcétera)¹⁹ y, sobre todo, constancia y respaldo hacia los procesos encaminados al cambio en la filosofía policial, por tratarse de acciones a largo plazo.

Si bien la presente administración municipal ha colocado la primera cimbra del modelo de proximidad, a través de acciones significativas como la sectorización del territorio, la capacitación de un primer grupo de policías en el modelo policial comunitario y de solución de problemas, así como el establecimiento de redes de cooperación comunitaria a través de distintos programas como PAQTO y Vecino Vigilante, el mayor reto que enfrenta el nuevo modelo policial, atendiendo experiencias nacionales e internacionales, es su institucionalización a largo plazo.

¹⁵ El delito de robo a casa habitación, de enero a septiembre de 2014, registró 306 delitos (en el mismo periodo de 2013 se registraron 788 delitos). Por otro lado, de enero a septiembre de 2014 se registraron 269 delitos de robo a personas (en el mismo periodo de 2013 se registraron 929).

¹⁶ En julio de 2011 tan sólo 3.4% de los entrevistados manifestó tener mucha confianza hacia la policía; más adelante, en abril de 2014, 9.1% de los entrevistados dijo tener mucha confianza hacia la policía municipal de Guadalupe. Por otro lado, en julio de 2011, 68.2% de los entrevistados manifestó tener nada de confianza hacia la policía municipal, pero en abril de 2014 la confianza mejoró ya que 44.8% manifestó tener nada de confianza.

¹⁷ USAID, 2015.

¹⁸ Dentro del imaginario del cambio de actuación y cultura policial incide un elemento de singular relevancia: lograr que la filosofía policial comunitaria sea asumida como una forma de ser institucional y no como un grupo o departamento policial encaminado a construir exclusivamente relaciones comunitarias, dejando de lado la identificación y solución de los problemas comunitarios en conjunto con la ciudadanía.

¹⁹ USAID, 2015.

Asimismo, deberá privilegiarse la sectorización tomando como base los problemas de seguridad comunitarios, el diseño y aplicación de protocolos de actuación para facilitar la toma de decisiones de los guardias, la descentralización de las funciones policiales, la evaluación mediante indicadores, así como el fortalecimiento del compromiso policial hacia la comunidad por medio de nuevas formas de relación.

Éstos son algunos de los desafíos que deberá enfrentar el nuevo modelo en su camino hacia la institucionalización. Por lo anterior, los procesos de implementación de la presente administración deberán quedar plenamente definidos a fin de determinar sus alcances y así identificar aquellas acciones que requerirán de continuación y seguimiento.



Ahora
estamos
más cerca.



**GUARDIA
DE PROXIMIDAD**

La nueva policía
de Guadalupe



Guardia de Proximidad



Desde su inicio la administración municipal 2012-2015 estableció como misión el desarrollo de un gobierno de proximidad en donde la descentralización fungiera como estrategia central. La policía municipal, que venía de un trabajo bajo un esquema reactivo, con estructuras organizacionales centralizadas, no fue la excepción e inició el tránsito hacia un modelo policial con enfoque comunitario y solución de problemas denominado *Guardia de Proximidad*. Dicho enfoque tiene sustento en las estrategias desarrolladas dentro de la metodología Proxpol por el Cuerpo de Policía Local de Castellón de la Plana, España.²⁰

²⁰ Para el diseño y aplicación de la metodología Proxpol dentro del proyecto de la Guardia de Proximidad, el municipio de Guadalupe contrató los servicios de un asesor externo. Por otro lado, la metodología Proxpol fue aplicada en 2011 en el municipio de Escobedo, Nuevo León, producto del protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, España, y el Ayuntamiento de Escobedo, Nuevo León.

El modelo Proxpol fundamenta su desarrollo en la mejora de la participación ciudadana, a través de mecanismos que promueven la participación protagónica de las y los ciudadanos, es decir, estos se convierten en gestores de la seguridad en su comunidad. Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas se constituyen como estrategias fundamentales que permiten a los ciudadanos identificar el grado de eficiencia y eficacia de la policía.



La metodología *Proxpol* tiene las siguientes características:

- El conocimiento empírico del territorio y entorno.
- La generación de baterías de indicadores que permitan medir la evolución.
- La formación específica a agentes de barrio y el fomento al trabajo transversal de la policía.
- La aplicación de métodos alternativos de conflictos (solución de problemas).
- La innovación en las técnicas de dirección de la organización.
- La gestión de la información.
- La descentralización a fin de facilitar la gestión de los policías con iniciativa.²¹

Un aspecto esencial es la participación y la corresponsabilidad de la ciudadanía (de toda la sociedad en su conjunto) en la gestión de los problemas de seguridad que afectan a la localidad o, dicho de otro modo, en la creación y mantenimiento de un entorno físico y social seguro.

²¹Herrera, M. (2012). *Proxpol: Modelo de proximidad policial basado en el conocimiento*. Disponible en www.gigapp.org

La implementación de la Guardia de Proximidad ha transitado por un proceso de planeación y ejecución que no ha sido ajeno a los obstáculos comunes en todas las administraciones públicas. Las dificultades para la capacitación de los policías, el equipamiento de los grupos de proximidad, la construcción de los centros municipales de justicia de proximidad, así como la descentralización y sectorización han sido parte de las etapas y acciones que han caracterizado el tránsito hacia la Guardia de Proximidad.

4.1 Sectorización

La sectorización es un elemento esencial para la consolidación del modelo comunitario o de proximidad. En los últimos años la policía municipal de Guadalupe, debido al contexto social y político, funcionó bajo un enfoque primordialmente reactivo y bajo una sectorización basada en la incidencia delictiva y en la capacidad humana de respuesta, esquema que no favorecía el trabajo comunitario.

Derivado de lo anterior y producto del análisis territorial, poblacional y delictivo, la policía municipal realizó una nueva sectorización del territorio, dividiéndolo en cuatro regiones, las cuales se conforman de 9 sectores, que a su vez, se dividen en 33 cuadrantes o zonas estratégicas de patrullaje.

La Región 1 fue dotada con 111 policías de los cuales 15.23% fueron de nuevo ingreso, formados en la Academia municipal; el grupo restante, es decir, 84.7%, ya se encontraba activo en la institución, por lo que fue transferido al grupo de Guardia de Proximidad. Para esta región se asignaron 23 patrullas.

Para la Región 2 fueron asignados inicialmente 94 policías, de los cuales sólo 6.5% era de nuevo ingreso; el restante ya se encontraba activo. Para esta región fueron destinadas 19 unidades. Para la Región 3 fueron destinados 103 policías, de los cuales sólo 11.6% fue de nuevo ingreso; un total de 18 patrullas fueron integradas en la región.²²

En cada cuadrante fueron asignados oficiales con el fin de que pudiesen recorrer de manera eficaz y eficiente, a través de vehículos radio-patrulla, motocicleta, bicicleta o pie tierra, el territorio asignado. Esta nueva sectorización permitió un mayor margen de actuación para que los policías trabajaran bajo el nuevo modelo de proximidad.

²² Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Guadalupe.

4.2 Descentralización



En el contexto de policía comunitaria el término *descentralización* se refiere a la transferencia, en cierta medida, de la autoridad para la toma de decisiones y la responsabilidad de administración de recursos hacia sub unidades de la misma organización.

La descentralización operativa en el nuevo modelo policial de Guadalupe es una estrategia que incide en la solución de los problemas de seguridad a nivel comunidad, de manera conjunta, entre policía y ciudadanía. La administración municipal ha emprendido algunas acciones de descentralización, como la conformación de jefaturas regionales en cada uno de los centros municipales de justicia de proximidad a fin de que los responsables de cada región tomen algunas decisiones respecto a la distribución del personal en el territorio. Asimismo, ha impulsado estrategias de vinculación y cooperación con la comunidad, pero aún existen áreas de oportunidad en las que policía municipal deberá continuar trabajando con el objetivo de lograr una descentralización operativa que permita al policía la toma de decisiones para la identificación, análisis y solución de problemas comunitarios.

Producto de la asistencia técnica ofrecida por el PCC, durante el proceso de implementación del modelo de policía comunitaria para la Guardia de Proximidad se han propuesto diversas acciones con miras a fortalecer el proceso de descentralización iniciado por la policía. Entre las acciones propuestas destacan:

- Encuentros entre la policía de Guadalupe y el Departamento de Policía de Charlotte-Mecklenburg, Carolina del Norte en Estados Unidos, con la intención de intercambiar experiencias respecto al modelo de policía comunitaria. En junio de 2014 se realizó el primer encuentro en el municipio de Guadalupe, en donde policías de Charlotte-Mecklenburg tuvieron oportunidad de conocer el proyecto de Guardia de Proximidad. Posteriormente, en el mes de agosto, diez autoridades del municipio de Guadalupe, liderados por el alcalde César Garza, visitaron el Departamento de Policía de Charlotte-Mecklenburg con el objetivo de conocer la organización y estructura de la policía, la forma como opera la policía comunitaria, así

como el esquema de interacción entre la comunidad y la policía dentro del marco de la policía comunitaria. Resultado de esta visita, la policía municipal de Guadalupe decidió modificar las jornadas laborales de los policías.²³ Los turnos de trabajo evolucionaron a 12 horas de trabajo por 24 de descanso.



Producto de la asistencia técnica, en agosto de 2014, se elaboró y presentó a las autoridades municipales una “Propuesta de Marco de Políticas para la Descentralización” con miras a fortalecer los procesos de descentralización que ha venido realizando la policía de Guadalupe. La propuesta se centró en la transferencia de autoridad para la toma de decisiones en el uso de los recursos humanos y materiales hacia el policía asignado en un área geográfica, a través de un conjunto de procedimientos denominados *órdenes generales* que permitirán al jefe de sector o de cuadrante priorizar en qué acciones o problemas de seguridad enfocarse, así como delimitar su ámbito de actuación.

4.3 Capacitación

Tradicionalmente la policía en México ha trabajado bajo enfoques reactivos. El número de detenciones, el tiempo de respuesta y la capacidad física son los elementos principales para medir su eficiencia y eficacia. El aprendizaje reactivo tiene su origen en las academias de policía, en donde la enseñanza de aptitudes físicas, de técnicas y tácticas policiales era prioritaria y la que mayor número de horas representa. Ello dejaba de lado el desarrollo de habilidades de pensamiento para la solución de problemas comunitarios.

Para los policías el modelo comunitario o de proximidad requiere la adquisición de conocimientos y habilidades que les permitan la identificación de los problemas y el análisis, diseño y aplicación de respuestas a los problemas. Lo anterior en

²³ La policía municipal trabajaba bajo un esquema de 24 horas de trabajo por 24 de descanso.



conjunto con la comunidad. De este modo la autoridad municipal de Guadalupe, paralelamente con el proceso de implementación del nuevo modelo policial, inició un proceso de capacitación para sus policías acorde a la proximidad comunitaria. Para esto, en sintonía con los lineamientos estatales y de la federación, fortaleció su programa curricular de formación inicial dando énfasis en materias de corte comunitario.²⁴

El objetivo de la actual administración es capacitar a todos los guardias sobre aquellas habilidades indispensables para la aplicación del modelo de policía comunitaria y solución de problemas.

A este esfuerzo se ha sumado el PCC a través de la impartición de un primer curso especializado para 17 oficiales de la Región 1, de 18 horas de duración, con el objetivo de desarrollar en los participantes las habilidades en la aplicación de la metodología para la solución de problemas en su quehacer policial, como estrategia del modelo de policía comunitaria.

En febrero de 2015 el PCC impartió un segundo curso de capacitación para 75 oficiales de la región 2, así como para personal especializado en el área de capacitación para que puedan replicar los conocimientos. Es importante mencionar que ambas capacitaciones se impartieron con base en las dos partes del *Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología* para la solución de problemas.

²⁴ Para la integración de la Guardia de Proximidad, 11.2% de los policías recibieron formación en la academia bajo nuevos procesos de enseñanza-aprendizaje, que incluyen materias con enfoque comunitario.

La asistencia técnica brindada por el PCC busca, entre otros, la sostenibilidad y replicabilidad de sus acciones. Es así que los materiales diseñados para el desarrollo de la capacitación fueron puestos a disposición de las autoridades municipales y también del público en general.²⁵

4.4 Marco normativo

El desarrollo y permanencia del modelo de proximidad exige la adecuación del marco normativo estatal y municipal. En 2010 fueron incorporados a la *Ley de Seguridad Pública de Nuevo León* los cuatro principios de organización y funcionamiento de las policías municipales: territorialidad, proximidad, proactividad y promoción, dando pauta para que los reglamentos municipales del estado fueran actualizados con los principios de la proximidad comunitaria.

De esta forma la presente administración municipal trazó como prioridad la elaboración de un nuevo reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública,²⁶ en donde se incluyeron los principios de organización y funcionamiento señalados en la ley estatal, así como aquellos elementos estratégicos (descentralización, transparencia, rendición de cuentas, metodología de solución de problemas y sectorización, entre otros) que permitan brindar el soporte jurídico necesario para el desarrollo y permanencia del modelo de proximidad. Es importante destacar que ya se iniciaron las reformas reglamentarias para dar sostenibilidad al modelo de Guardia de Proximidad y se espera que en abril de 2015 concluya la fase más amplia de estas reformas.

Para este proceso en particular, se tiene proyectado que el PCC brinde asistencia técnica complementaria que permita incorporar en la normatividad de la Secretaría los lineamientos básicos para la descentralización para la toma de decisiones, de sectorización y de optimización de recursos humanos de policía, así como de los procesos de monitoreo y evaluación de la actuación policial.

²⁵ Los materiales se encuentran disponibles en www.pcc.org.mx

²⁶ El proyecto de reglamento se encuentra actualmente en revisión en el Cabildo municipal.



Centro Municipal de Justicia de Proximidad



El Plan Municipal de Desarrollo contempló como acción prioritaria la creación de un sistema comunitario de mediación, así como un sistema de gestión policial. Así, en marzo de 2014, se inauguró el primer Centro Municipal de Justicia de Proximidad Adolfo Prieto con características especiales en su género, tales como la construcción y diseño del inmueble sin bardas perimetrales, rejas, y de acceso fácil para el ciudadano a fin de procurar el acercamiento y confianza de la ciudadanía.

Por otro lado, los centros de mediación se constituyen como centros estratégicos de operación para el modelo de Guardia de Proximidad. En cada uno de ellos se integró una unidad de mando presidida por un jefe de región, a quien se dotó de facultades

específicas para la toma de decisiones en cuanto al despliegue policial, así como la vinculación comunitaria, a través de los policías asignados en los sectores.

Los centros municipales son únicos en su género en México por integrar diversas áreas cuyo fin es la proximidad social y la solución de problemas en la comunidad. Los centros se componen de una Unidad de mediación, una Unidad de análisis, una Unidad de orientación a víctimas y servicios a la comunidad, así como de un grupo de Guardia de Proximidad.

5.1 Unidad de mediación

En los últimos años la mediación ha cobrado especial relevancia en nuestro país como un mecanismo alternativo de justicia para resolver conflictos de manera no jurisdiccional, evitando así la confrontación. La mediación es un procedimiento auto-compositivo que consiste fundamentalmente en que un tercero, llamado *mediador*, se encarga de establecer la comunicación y acercamiento necesarios a fin de que las partes lleguen a un arreglo que se ajuste a sus necesidades. Comúnmente éste queda plasmado en un convenio.²⁷

La Unidad de mediación de cada Centro de Justicia de Proximidad la preside un abogado certificado en mediación por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León. Para contar con dicha certificación, el abogado acreditó una serie de exámenes teóricos y prácticos, previa capacitación de 50 horas aproximadamente.

La función principal del mediador es otorgar un servicio de mediación y asesoría legal gratuita. La mediación se inicia a solicitud de parte, y a través de la Guardia de Proximidad se cita a la otra parte a fin de realizar una primera sesión denominada *premediación*, en donde se consulta si se accede a la mediación.

Tabla 1. Mediaciones realizadas por los Centros de Justicia de Proximidad²⁸

Región	Mediaciones programadas	Acuerdos generados
1	111	46
2	23	12
3	25	15

Los tipos de mediación más habituales son en materia civil (familiar) y mercantil. Los asuntos familiares son los más concurrentes, en especial alimentos y divorcios. Si se

²⁷ Instituto Mexicano de Mediación. Disponible en: www.imm.org.mx

²⁸ La información relativa a la Región 1 comprende de marzo de 2014 a enero de 2015, a la Región 2 de septiembre de 2014 a enero de 2015 y a la Región 3 de noviembre de 2014 a enero de 2015. La información fue proporcionada por la Secretaría de Planeación y Administración de Proyectos Estratégicos.

logra la firma de un convenio (acuerdo), éste es enviado al Poder Judicial para su ratificación y subsecuente constitución como sentencia ejecutoriada.

El centro también atiende de manera significativa otros conflictos que se presentan en la comunidad, principalmente aquellos relacionados con infracciones administrativas tales como el sonido elevado en las casas o la acumulación de basura.

5.2 Unidad de orientación a víctimas y servicios a la comunidad

La Unidad de orientación a víctimas y servicios a la comunidad realiza principalmente dos funciones:

- Servir de enlace entre las diversas instituciones municipales, estatales y federales para la atención de víctimas de delitos. Si bien el personal de la Unidad no brinda atención directa a las víctimas de algún delito, si cuenta con el entrenamiento necesario para otorgar la atención inicial e identificar la instancia idónea para canalizar a la víctima.
- Atención de servicios comunitarios. La Unidad funge como receptor y gestor de reportes ciudadanos originados por anomalías en los servicios públicos que presta el municipio. Los reportes son recibidos directamente en las instalaciones o bien por medio de los Guardias de Proximidad, quienes dentro sus funciones tienen la recepción o identificación de las deficiencias en los servicios públicos (acumulación de basura, luminarias fundidas, calles en mal estado, etcétera). La deficiencia es registrada por los policías en un formato especial en donde señalan las principales características del problema para posteriormente entregarlo a la unidad a fin de que inicie con las gestiones necesarias ante la autoridad municipal competente para dar seguimiento y solución al problema.

Los servicios de gestión comunitaria ofrecidos por las unidades de cada centro han sido satisfactorios. De marzo a septiembre de 2014 la Región 1 recibió 364 solicitudes de las cuales 174 fueron resueltas, las restantes están pendientes de resolución. La Región 2, en el periodo comprendido de julio a diciembre de 2014, recibió 298 solicitudes de las cuales todas fueron atendidas. Por último, de noviembre a diciembre de 2014 la Región 3 recibió 20 solicitudes de las cuales 9 fueron resueltas.

5.3 Unidad de análisis

El análisis y gestión de la información constituyen un pilar significativo para el nuevo modelo policial y en particular para la Guardia de Proximidad. Esto porque busca proporcionar a los guardias de proximidad información detallada sobre la incidencia criminal en la región y sus respectivos sectores y cuadrantes.

Cada uno de los centros municipales de justicia de proximidad cuenta con una Unidad de análisis que se conforma por personal especializado en disciplinas

criminológicas, lo que permite desarrollar el análisis cuantitativo y cualitativo de los fenómenos criminales de cada región.

La unidad recibe diariamente información de los delitos e infracciones administrativas registrados por la Dirección de la Policía, producto de los contactos policiales con la ciudadanía. Al recibirla, la unidad la depura y analiza para la conformación de estadística.

Los principales indicadores que utilizan para hacer el análisis de la información son: tipo, hora, lugar de incidente, así como las principales características del hecho delictivo. Producto del análisis se realizan mapas de georreferenciación en sectores y cuadrantes.

De manera periódica la información procesada y analizada se muestra a los policías antes de iniciar su jornada laboral. Esto a fin de que tengan conocimiento detallado de los principales problemas que se han suscitado en el territorio que tienen asignado.

Por otro lado, la unidad realiza de manera esporádica trabajo de campo o estudios de zona. Atendiendo el contorno social de cada colonia (si tienen servicio de agua y luz, los niveles de conflictividad, los accesos, si está pavimentada, etcétera) efectúan una clasificación de las zonas identificándolas como: zona criminógena alta, media o baja.

Si producto del trabajo de campo se identifica la falta de algún servicio público, realizan las gestiones necesarias para que el área respectiva de la administración municipal brinde la atención correspondiente.

Programas de vinculación comunitaria

Entre las líneas estratégicas en las cuales el programa de proximidad se fundamenta se encuentran aquellas encaminadas a mejorar la participación ciudadana. Esto a través de la configuración de entornos que permitan a los ciudadanos participar de forma activa en la gestión de la seguridad en su territorio.

En este enfoque de gestión de la seguridad (enfoque comunitario y de solución de problemas) se conjugan y se combinan mecanismos sociales de control formal con los mecanismos informales. Lo anterior con el objetivo principal de fomentar y mantener unas relaciones directas y de compromiso entre la policía y los distintos grupos sociales. Asimismo, de manera coordinada se pretende identificar, analizar y buscar respuestas que permitan contrarrestar los problemas de seguridad.

De esta forma el nuevo modelo policial del municipio de Guadalupe confluye de manera transversal en distintos programas sociales que promueven el fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad, la restitución de la confianza policía-comunidad, la participación ciudadana y la cohesión social.²⁹

6.1 PAQTO



²⁹ Herrera, 2012.

El “Programa Aquí Estamos Todos” (PAQTO) inició operaciones en febrero de 2013 con el objetivo de lograr un espacio de encuentro y trabajo de la comunidad y el gobierno municipal. Esto a través de la participación activa en la identificación de los problemas de aquellas colonias marginadas y en situación de riesgo y la construcción coordinada de soluciones que permitan mejorar la calidad de vida de la población, bajo la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas.

Para el desarrollo del programa se conformaron 23 comités en los 11 polígonos de pobreza determinados con anticipación por la Secretaría de Desarrollo Social. Los comités tienen una cobertura de aproximadamente 70% del territorio del municipio. Cada uno se integra por mesas ciudadanas en donde participan diversas autoridades como el presidente municipal; los secretarios de servicios públicos, de seguridad pública, de obras públicas y vialidad, así como la dirección del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) y la dirección del Instituto Municipal de la Mujer. También participan en estas mesas los propios ciudadanos, líderes sociales, jueces auxiliares y autoridades académicas.

Antes de constituirse el comité, personal del programa realiza un diagnóstico comunitario en la colonia a fin de identificar los principales problemas. Una vez identificados se inicia con el análisis para después, a través de las mesas de trabajo, buscar soluciones de manera coordinada entre autoridades y ciudadanía.

Los logros de este programa han sido significativos. La respuesta de las autoridades a través de distintas estrategias ha logrado incidir de manera significativa en los polígonos de mayor marginalidad del municipio. Algunos alcances de dicho programa son los apoyos y estímulos para que los niños y adolescentes continúen sus estudios, las acciones de prevención contra la violencia familiar y las estrategias para la prevención del delito y la violencia.

Los comités PAQTO inciden directamente en la prevención de la violencia y del delito. Por esto ha sido singularmente representativa la participación de la Guardia de Proximidad en dichos comités para la solución de problemas, la vinculación ciudadanía y la mejora en la percepción ciudadana. Todo ello partiendo de la base de que la inseguridad ha sido una constante preocupación de los vecinos en donde opera el programa.

6.2 Vecino vigilante

En abril de 2014 el cabildo de Guadalupe aprobó por unanimidad la creación de la Dirección del Programa Vecino Vigilante.³⁰ El objetivo del programa es fomentar la integración y comunicación vecinal, para generar condiciones de empatía y solidaridad entre los habitantes de una cuadra, barrio o colonia del municipio.

En cada colonia se conforma un comité vecinal que requiere como primera etapa una invitación o propuesta de instauración a fin de medir el grado de interés de

³⁰ El programa “Vecino vigilante” venía trabajando desde administraciones anteriores. La creación de la Dirección fue con el objetivo de fortalecer el programa y lograr un mayor alcance.



los vecinos. Como segunda etapa se imparte un curso de inducción a los vecinos y, por último, se constituye formalmente el comité y se presenta al grupo de Guardia de Proximidad a fin de que los propios ciudadanos identifiquen y conozcan a sus policías. Posteriormente, en cada sesión del comité participa un representante de la Guardia de Proximidad a fin de dar seguimiento y solución a los problemas de seguridad que se presentan en la colonia. Esto de manera conjunta con la ciudadanía.

A dos años de iniciada la actual administración (cuya visión es la de un gobierno de proximidad y de alentar la participación ciudadana), refleja resultados significativos. Al comienzo el municipio sólo contaba con 12 comités vecinales; en agosto de 2014 se contaban con 146. Lo anterior ha propiciado que la participación y el compromiso ciudadano influyan de manera significativa en la solución de los problemas de la comunidad.³¹

6.3 Jueces auxiliares

Una figura representativa y de gran relevancia para la proximidad policial es la del juez auxiliar. Ésta tiene una larga tradición en el estado de Nuevo León y, en particular, en el municipio de Guadalupe. Su actividad se encuentra delimitada en un reglamento municipal el cual establece, entre otras, las siguientes funciones:

- Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales.
- Auxiliar en la administración de justicia.
- Fungir como gestores comunitarios en la solución de problemas.
- Vigilar el desarrollo del orden y la tranquilidad pública y moral.³²

³¹ Entrevista realizada a Laura Pérez, directora del programa “Vecino vigilante”.

³² El Reglamento Municipal de Jueces Auxiliares del municipio de Guadalupe da base y sustento a las actividades de los jueces auxiliares.

Los jueces son elegidos a través de asambleas vecinales y su cargo es honorífico. La presencia y actividades de los 436 jueces auxiliares en el municipio ha sido estratégica para el desarrollo del nuevo modelo de seguridad y en particular el de proximidad policial. Por estar inmersos en la comunidad los jueces participan activamente en asuntos de mediación comunitaria y de coordinación con los guardias de proximidad. Por esto, los policías de cada cuadrante se reúnen periódicamente con los jueces auxiliares a fin de recopilar información sobre los problemas de seguridad, así como de la percepción ciudadana respecto a la seguridad y la policía.



Debido al liderazgo comunitario del juez, el municipio ha impulsado diversos programas de capacitación con la intención de fortalecer diversas habilidades de solución de problemas comunitarios. En 2014, por ejemplo, a través de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León se capacitó a 85% de los jueces en mediación.

6.4 El Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y las Agendas Comunitarias de Seguridad

El 11 de septiembre de 2014 el Ayuntamiento de Guadalupe acordó y refrendó la integración y establecimiento del Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, como instancia responsable de la articulación de los esfuerzos en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que en materia social promuevan la disminución de la violencia y la delincuencia en las comunidades y que tengan como finalidad contrarrestar los factores criminógenos y contener, disminuir o evitar la comisión de delitos, conductas antisociales e infracciones administrativas.

El Gabinete se integra por un número significativo de dependencias municipales tales como las secretarías del Ayuntamiento, de Seguridad Pública y de Planeación y Administración de Proyectos Estratégicos; la Dirección General del Sistema DIF; la Dirección General de Participación Ciudadana; organizaciones civiles, así como instancias del gobierno federal que resulten convenientes para los trabajos del Gabinete, entre otras.

El Gabinete ha resultado ser un órgano estratégico e innovador para la mejora en los niveles de percepción ciudadana hacia la seguridad y, sobre todo, hacia la policía. Por otro lado, ha fortalecido los lazos de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía promoviendo la transversalidad de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Uno de los mecanismos que han contribuido a lo anterior es la conformación de las agendas comunitarias de seguridad. A partir de la creación de comités comunitarios promovidos por el PCC, en conjunto con su socio local Voluntarios en Equipo Trabajando por la Superación con Amor (VETSA), se realizaron una serie de ejercicios en donde los miembros de éstos guiados por la metodología de solución de problemas identifican, analizan y buscan respuestas a los problemas de seguridad de la colonia. Estas acciones permitirán impulsar la colaboración y acercamiento entre la comunidad y los guardias de proximidad, al establecer un diálogo con base en problemas puntuales de seguridad y así buscar la coproducción de la seguridad y el fortalecimiento de los procesos de cohesión social.

Un primer ejercicio se realizó el 10 de octubre de 2014 en la Escuela Primaria 12 de Octubre, ubicada dentro del polígono Nuevo Almaguer. En esta reunión participaron 18 personas miembros del comité de prevención del polígono, así como seis policías de la Guardia de Proximidad, entre ellos los dos jefes de región y los supervisores del polígono. Este ejercicio permitió la identificación y análisis de los principales problemas de seguridad del polígono, así como la formulación de una serie de respuestas para afrontar los diversos problemas.

Adicionalmente, con base en la información tanto de la Agenda Comunitaria de Seguridad (ACS), como en los acuerdos alcanzados entre los miembros de la comunidad y los oficiales de la guardia de proximidad, se generó un acuerdo para escalar el tema al Gabinete Municipal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. El objetivo fue propiciar la generación de mecanismos adicionales de apoyo para resolver los problemas de seguridad de la comunidad de manera coordinada con los integrantes del Gabinete.



Evaluabilidad

Si bien el Programa Municipal para la Modernización Policial y en particular el modelo de Guardia de Proximidad son de reciente implementación, se han diseñado una serie de instrumentos que permitirán, a través de una serie de indicadores, medir el grado de eficiencia y eficacia del nuevo modelo de seguridad.³³

Mediante la aplicación de una serie de indicadores diseñados de manera estratégica el Índice de Policía de Proximidad es un instrumento que permitirá conocer el grado o nivel de avance que tiene una institución policial municipal para la adopción integral del modelo de policía de proximidad. El instrumento facilitará una planificación más ordenada para acreditar que una institución logre este esquema de intervención policial. Los componentes del índice son:

- Componente de institucionalidad.
- Componente de estrategia.
- Componente de integralidad.

El Índice de Policía de Proximidad fue aplicado por primera vez en 2013 como ejercicio previo a la puesta en marcha de la Guardia de Proximidad. Los resultados de este primer ejercicio reflejaron diversas áreas de oportunidad debido a que la implementación aún se encontraba en una fase inicial. Además permitió identificar el grado o nivel de adopción inicial de la policía de proximidad que guardaba dicho cuerpo de seguridad.

Se esperaba que antes de que concluyera 2014, una vez que se hubieran puesto en función los centros de justicia de proximidad y a su vez los grupos de Guardia de

³³ La empresa consultora contratada para brindar asistencia técnica para la implementación de la metodología Proxpol en el municipio informó que actualmente cuentan con dos índices: el Índice de Policía de Proximidad (aplicado en diciembre de 2013) y el Índice de Segurabilidad, mismo que se encuentra en fase de diseño.

Proximidad, pudiera ser aplicado nuevamente el instrumento para medir el grado de avance.

Una de las líneas de la asistencia técnica brindada por USAID, a través del PCC, consistió en el diseño de una canasta de indicadores para medir el grado de avance del Programa en cuanto a la mejora de las condiciones de seguridad de los ciudadanos y la relación entre policía y comunidad.

Los indicadores propuestos fueron agrupados en cinco áreas centrales con la intención de aportar una mayor confiabilidad en los resultados.

- Incidencia delictiva.
- Actividad policial.
- Percepción de la seguridad ciudadana.
- Relaciones policía-comunidad.
- Percepción de la policía.

La propuesta de indicadores fue presentada en agosto de 2014. Posteriormente fue sometida a un proceso de análisis, tanto por las autoridades municipales como por los consultores externos. Producto del análisis, el documento ha sido complementado y fortalecido y está pendiente para su implementación.

Por otro lado, la propuesta de indicadores presentada por USAID en agosto de 2014, producto de la asistencia técnica brindada a través del PCC, permitirá complementar los próximos meses el Índice de Policía de Proximidad. Esto a través de diversos indicadores que medirán la actividad policial, la percepción de la seguridad ciudadana y las relaciones policía-comunidad, entre otros.

Conclusión y áreas de oportunidad

El tiempo transcurrido desde la materialización de las primeras acciones del modelo de proximidad es corto para realizar una evaluación sobre el impacto del programa implementado por la actual administración, pero existen acciones visibles que permiten calcular un avance significativo.

La apertura de tres centros municipales de justicia de proximidad en 2014, con unidades de mediación, de análisis de información y de atención a víctimas, así como la incorporación de la Guardia de Proximidad a cada uno de los centros, son avances significativos que tras vencer obstáculos económicos e institucionales ha logrado sentar las bases del nuevo modelo de policía de proximidad en el municipio de Guadalupe.

La voluntad política y liderazgo del presidente municipal de Guadalupe, César Garza Villareal, son elementos clave que han permitido, en gran medida, el desarrollo del modelo de seguridad y proximidad implementado en la demarcación desde finales de 2012.

El tránsito del enfoque policial reactivo al de proximidad y solución de problemas (a través de acciones de descentralización en la toma de decisiones), la sectorización de operaciones, la adecuación del marco normativo y la construcción de indicadores que permitan medir el grado de avance e incorporación del modelo de proximidad, han sido resultados tangibles que reflejan avances en la institución.

Por otro lado, y derivado del proceso de implementación, se identifican diversas áreas de oportunidad en donde se recomienda su fortalecimiento a fin de lograr la consolidación del programa:

1. Centros municipales de justicia de proximidad: la mediación como mecanismo alternativo de justicia para resolver conflictos de manera no jurisdiccional es una instancia que por sus características y beneficios debe alcanzar una mayor promoción entre los miembros de la comunidad. De acuerdo con la experiencia internacional, los llamados de auxilio de la ciudadanía atendidos por la policía pueden ser

solucionados a través de la mediación básica, sin la necesidad de concurrir al aparato judicial. Por lo anterior, se recomienda incrementar la difusión de los servicios de mediación que brindan los centros, en virtud de que el manejo del conflicto a través de ésta propicia la promoción de la convivencia ciudadana, así como comunidades más participativas e integradas.

Por otro lado, el análisis de la información para la prevención es una estrategia fundamental del modelo de proximidad. Es así que se recomienda continuar con las tareas de descentralización que facilitarán la toma de decisiones, así como el análisis e intercambio de información entre la policía y comunidad sobre los problemas particulares de seguridad que los afectan. Además hará viable la focalización de la operación policial en los problemas específicos de seguridad.

2. Guardia de Proximidad: existen elementos claros que permiten dar cuenta del avance en la implementación del modelo de Guardia de Proximidad. Sin embargo, se sugiere que el proceso de adecuación del marco normativo alcance sus metas antes de que concluya la presente administración. Asimismo, el soporte normativo dará seguridad jurídica y permanencia al programa implementado por la actual administración.

La resistencia al cambio es un fenómeno habitualmente presente en las organizaciones derivado de la transformación en los comportamientos, estructuras y procedimientos de la propia organización. Este fenómeno no ha sido ajeno en la policía municipal de Guadalupe, en particular cuando se pretende que la policía comunitaria se asuma como una filosofía y no como una estrategia o programa específico. Ésta se debe apropiar como una ideología funcional, un sistema de trabajo, un tipo de gestión y un diseño organizacional con base en la noción de que el trabajo conjunto entre la policía y comunidad resulta más efectivo para enfrentar los fenómenos de la delincuencia y la violencia.³⁴

La Guardia de Proximidad tampoco implica que el uso de fuerza y la reacción, así como la contención, dejen de formar parte de las acciones policiales. Ambas deben ser empleadas cuando el servicio así lo requiera. Sin embargo, la reacción y contención deberán ser realizadas de manera estratégica y por un grupo especializado y altamente capacitado.

El proceso de transición de la policía de Guadalupe hacia un nuevo modelo policial ha generado tensiones dentro de la institución. El proceso de migración de un trabajo eminentemente reactivo hacia un esquema de trabajo policial comunitario ha marcado una división al interior de la policía, en donde se perciben dos grupos “los de la Guardia de Proximidad” y los de la “Secretaría”.

Lo anterior obedece, quizá, a que durante los trabajos de transición de un modelo a otro, así como en la respectiva toma de decisiones, los mandos policiales han tenido

³⁴ USAID, 2015.

una participación acotada. Por lo anterior, se recomienda una mayor participación de los mandos de la institución policial en el proceso de toma de decisiones, con la intención de lograr un mayor compromiso, empatía y empoderamiento tanto de éstos como de la propia institución.

Por otro lado, es importante destacar la importancia en la solución de problemas de seguridad entre la policía y comunidad. La implementación de la filosofía de policía comunitaria o de proximidad, así como de la metodología Proxpol, implican la adopción de una nueva metodología de trabajo en la policía, de un cambio de actitud por parte del policía hacia la ciudadanía que ponga en el centro de su labor las necesidades de seguridad de los ciudadanos. Por esto, el trabajo colaborativo entre comunidad y policía debe integrarse como eje principal del modelo policial comunitario. Lo anterior debe hacerse a través de cierta metodología en donde ambos busquen conjuntamente la solución de los problemas de la comunidad.

En cuanto al proceso de descentralización, se han realizado algunas acciones como la incorporación de un jefe de sector por cada región con ciertas funciones en la toma de decisiones respecto al despliegue policial y el trabajo de vinculación comunitario. Sin embargo, aún hay trabajo por hacer para lograr una efectiva transferencia de autoridad para la toma de decisiones hacia los jefes de región, los responsables de turno y los supervisores.

Un aspecto estratégico clave de la policía comunitaria es la existencia de una relación horizontal dentro de la institución y una mayor relación con otras instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales a fin de sumar esfuerzos para realizar proyectos que respondan a las necesidades de la zona de implementación. Por tal motivo, la centralización de la información y la toma de decisiones de manera vertical deberán transformarse para ser más horizontales.

La descentralización permitirá que la policía tenga mayor apertura y libertad en la toma de decisiones a fin de que los policías asignados en un determinado territorio asuman la responsabilidad por los resultados dentro de él.³⁵

La descentralización en la toma de decisiones debe ir acompañada de algunos elementos clave como la adecuación del marco normativo, así como de protocolos de actuación que permitan al policía conocer con certeza lo que es y no es aceptable en la actuación, motivando con esto una mayor confianza y certeza jurídica para él.

La "Propuesta de Marco de Políticas para la Descentralización" presentada por el PCC en junio de 2014 a la policía municipal sienta las bases para la construcción de políticas y procedimientos de actuación de la Guardia de Proximidad

La capacitación deberá seguir siendo un eje prioritario en el proceso de implementación del modelo de proximidad. El PCC ha contribuido en este ámbito con la

³⁵ USAID, 2015.

capacitación de policías de la Región 1 en el modelo Policía Comunitaria y Metodología para la Solución de Problemas. Además, ha participado con la entrega de los materiales para su réplica. Por ello se recomienda continuar con la estrategia formativa para el resto de los guardias de proximidad, con la intención de transmitir aquellos conocimientos indispensables que los policías deben conocer y asumir respecto al modelo.

La capacitación de los policías, dentro del proceso de transición de un modelo a otro, resulta indispensable. El policía deberá comprender sus principales características, sus beneficios y alcances a fin de lograr empatía y sinergia con dicho modelo.

La sectorización del territorio de Guadalupe fue una acción inicial emprendida por la actual administración que ha logrado resultados. Sin embargo, se recomienda complementar la sectorización ajustando el tamaño de los sectores y cuadrantes para facilitar la reorientación de las actividades de patrullaje de manera estratégica. Experiencias nacionales e internacionales han demostrado que el patrullaje motorizado no resulta ser un mecanismo eficaz para disminuir los índices delictivos.³⁶ En lugar de eso se requiere que la policía comunitaria tenga contacto directo con la población, que hable con las personas sobre sus actividades, que pregunte sobre los servicios de emergencia solicitados, que analice dicha información y que genere estrategias eficaces.³⁷

Para conseguir lo anterior, se recomienda que la Guardia de Proximidad adecue su sectorización para facilitar el tránsito hacia un patrullaje que promueva el contacto con los ciudadanos, por ejemplo aquellos realizados a pie y en bicicleta.

Por otro lado, la policía debe estar abierta a la observación ciudadana, así como a informar qué hace y cómo lo hace. Sólo de esta manera, a través de la transparencia y la rendición de cuentas, se construirán las bases para el aumento de la confianza ciudadana hacia la policía.

La policía de Guadalupe ha realizado algunos esfuerzos por desarrollar instrumentos de evaluación, pero se sugiere la implementación de indicadores que permitan evaluar el grado de avance del programa en cuanto a la mejora de las condiciones de seguridad de los ciudadanos y la relación entre policía y comunidad. Esto como estrategia prioritaria y permanente del nuevo modelo.

³⁶ Ramírez, A. (2005). *Estrategias Sociales de Policía*. Madrid: Dykinson.

³⁷ USAID, 2015.



Cuidado editorial: Miguel Ángel Hernández Acosta
Diseño y diagramación: Editorial Resistencia S. A. de C. V.
Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de DocuMaster ubicados en Av. Coyoacán
1450 Col. del Valle, C.P. 03220
México, D. F.

Febrero 2015

Serie policía comunitaria

El proceso de promoción e implementación del modelo de policía comunitaria del PCC ha encontrado receptividad en la policía municipal de Guadalupe, Nuevo León. Desde el año 2012, las autoridades municipales iniciaron una reforma integral para transitar de un enfoque reactivo a un enfoque de proximidad social, es decir a un modelo policial comunitario a través del Programa de Modernización Policial.

A dos años de implementado, el Programa antes mencionado ha logrado materializarse a través de la apertura de tres Centros Municipales de Justicia de Proximidad (para enero de 2015 se tiene proyectado la inauguración del último) integrados por unidades de mediación, de análisis de información y de orientación a víctimas, así como la implementación del modelo de policía comunitaria llamado Guardia de Proximidad, caracterizado por situar tanto a la ciudadanía como a la policía en coproductores de la seguridad.

**Programa para la
Convivencia Ciudadana**

www.pcc.org.mx

El contenido de esta publicación es responsabilidad única de sus autores y no refleja de ninguna manera las opiniones de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.