

Prevención Social de la Violencia

Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad: desarrollado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México



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.

“Sistematización de la práctica Policía Vecinal de Proximidad: desarrollado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México”

Impreso y hecho en México, 2015

Derechos reservados

www.pcc.org.mx

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. Antecedentes	13
1.1 Nombre de la organización	14
1.1.1 Historia de la organización, objetivos, misión, visión	14
1.2 Nombre de la práctica	17
1.2.1 Descripción de la intervención	17
1.2.2 Objetivo general y específicos	17
1.2.3 Público objetivo	18
1.2.4 Características de la intervención	18
1.2.5 Logros obtenidos	18
2. Contexto	19
2.1 Descripción	19
2.1.1 Características	20
2.1.2 Infraestructura disponible	20
2.1.3 Principales actores	22
2.2 Problemas derivados o asociados al contexto	23
2.3 Vinculación con otros actores y relaciones causales observadas	23
3. Supuestos y enfoque de prevención	29
4. Procesos de intervención	31
4.1 Fases de intervención	31
4.2 Problemáticas del contexto, supuestos de cambio, principales insumos, procesos clave y ejemplos de efectos finales	34
4.3 Periodo estimado de implementación	43
5. Sistemática de implementación	45
6. Evaluabilidad	47

Contenido

6.1 Mecanismos para el monitoreo de la práctica, instrumentos de evaluación, indicadores y protocolos de medición	47
7. Eficacia	49
7.1 Información cualitativa que permite comprender y valorar la práctica	50
7.2 Información generada en torno al impacto de la práctica	50
8. Sostenibilidad	51
9. Replicabilidad	55
9.1 Condiciones contextuales bajo las que es posible replicar esta práctica	56
10. Recomendaciones para la implementación	57
11. Conclusión	59
Referencias bibliográficas	61
Otros documentos consultados	63
Anexo. Descripción del proceso de sistematización	65
1.1 Objetivo de la sistematización de la práctica	65
1.2 Descripción del proceso técnico de la sistematización	65
1.2.1 Integración de la cadena de valor	65
1.2.2 Revisión documental	67
1.2.3 Valoración participativa	70
1.2.4 Potencial de replicabilidad	72
1.2.5 Documentación final	74

Presentación

En el marco del trabajo conjunto de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC), de la Secretaría de Gobernación de México y del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), se realizó la **“Segunda Convocatoria para la Sistematización de Buenas Prácticas y Prácticas Promisorias para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”** en su edición 2014.

A esta convocatoria se invitó a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), colectivos, academia e iniciativa privada a postular sus proyectos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, con la finalidad de que los tres mejores fueran sistematizados.

En este sentido, nos es grato presentar la práctica “Policía Vecinal de Proximidad”, desarrollada por la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, la cual fue considerada como una de las tres prácticas finalistas, de acuerdo a los criterios establecidos y al dictamen del Comité Revisor externo; y a su vez fue categorizada como una buena práctica.

Sistematizar la práctica de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, fue una experiencia enriquecedora para comprender cómo mediante una estrategia de policía vecinal con acercamiento a la comunidad se pueden solucionar gran parte de los problemas locales de inseguridad y de esa forma reconstruir la confianza ciudadana en la institución policial. Es por ello que las organizaciones que estén interesadas en replicarla podrán contar, a través de la presente sistematización, con elementos relevantes para adaptar a su entorno un proyecto calificado como una buena práctica.

Esperamos que este aporte sea de utilidad para fortalecer las capacidades de las personas e instituciones interesadas en la prevención social de la violencia y la delincuencia, a fin de que puedan diseñar planes de intervención comunitaria más eficientes y más cercanos a las necesidades locales.

Roberto Rafael Campa Cifrián
**Subsecretario de Prevención
y Participación Ciudadana
Secretaría de Gobernación**

Antonio Iskandar Abdallah
**Director Programa para
la Convivencia Ciudadana**



Una *buen práctica* es aquella que es valorada y validada públicamente en función de los estándares de actuación, parámetros de desempeño o criterios objetivos y subjetivos (UNCCD, 2012). Se identifica, registra y valora a partir de haberla sistematizado, es decir, haberla documentado y analizado, para conocer todos los elementos que se van generando desde la visión de los diferentes actores que intervienen en la misma.

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

En este sentido, la identificación de buenas prácticas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia tiene como objetivo principal rescatar los aprendizajes provenientes del análisis crítico de los procesos de cada práctica considerada ejemplar que hayan demostrado resultados satisfactorios para buscar su replicabilidad en otros estados, municipios y poblaciones, agilizando así su diseño, implementación, estandarización e institucionalización.

Sin embargo, no solamente basta identificar proyectos ejemplares en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, sino que es importante estudiarlos, sistematizarlos y difundirlos, ya que en muchas ocasiones, aun existiendo proyectos destacados a nivel local, pocas veces llegan a ser conocidos por los tomadores de decisiones y se quedan en el conocimiento empírico de unas pocas personas que difícilmente tienen la posibilidad de replicarlos en otras poblaciones con la misma problemática.

Proceso de la convocatoria y prácticas seleccionadas:

En el marco de la “Segunda Convocatoria para la Sistematización de Buenas Prácticas y Prácticas Promisorias para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014” se desarrolló la sistematización de tres prácticas, mismas que al final del proceso de la convocatoria y del estudio de la sistematización fueron dictaminadas como buenas prácticas.

Como antecedente a esta convocatoria se encuentra la publicación de la *Guía para la Sistematización de Buenas Prácticas de Prevención del Delito y la Violencia* que

fue elaborada por el PCC en el año 2012.¹ A partir de dicha guía, el PCC y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana lanzaron ese mismo año la primera edición de la convocatoria, la cual resultó en la sistematización de seis buenas prácticas y cinco prácticas promisorias.

Esta segunda edición de la convocatoria se publicó en marzo de 2014 y tuvo como objetivo identificar buenas prácticas y prácticas promisorias. La convocatoria se extendió a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), colectivos, academia e iniciativa privada, que han puesto en marcha programas sociales para prevenir la violencia y la delincuencia.

En este ejercicio la convocatoria cerró en abril de 2014 y se recibieron 84 proyectos para ser evaluados. El proceso que se describe a continuación buscó seleccionar a las tres mejores para sistematizarlas y dictaminar si cumplían con los criterios de una buena práctica o de una promisorias. Las prácticas postuladas provinieron de las siguientes instituciones:

- Gobiernos estatales: 6
- Gobiernos municipales: 13
- Organizaciones de la Sociedad Civil: 50
- Iniciativa privada: 4
- Academia: 3
- Prácticas postuladas por más de una organización: 8

La primera etapa de revisión estuvo a cargo de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) y consistió en verificar el cumplimiento de los criterios mínimos solicitados en las bases de la convocatoria: el envío de la documentación solicitada, el debido llenado del formato, contar con un diagnóstico y una evaluación, así como un mínimo de dos años de implementación. A aquellas prácticas con posibilidad de subsanar su postulación se les brindó un periodo de tiempo para reenviar su documentación.

Del total de las prácticas postuladas, 42 cumplieron con los criterios mínimos y pasaron a una segunda etapa en donde fueron evaluadas por un Comité Revisor plural conformado por cuatro representantes de diversas instituciones: Mtro. Alejandro Hope Pinson, del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); el Mtro. Juan Armando Torres Munguía, del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (ONU-INEGI); el Mtro. Alejandro Pulido García, de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA); y el Dr. Carlos Vilalta Perdomo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ *Guía para la sistematización de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito*. Disponible en: <http://www.pcc.org.mx/publicaciones/item/guia-para-la-sistematizacion-de-buenas-practicas-de-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito> Consultado el 19 de febrero de 2015.

Los criterios bajo los cuales el Comité Revisor evaluó las 42 prácticas mencionadas, se basaron en la *Guía para la Sistematización de Buenas Prácticas de Prevención del Delito y la Violencia* (2012) y corresponden a los siguientes:

- Enfoque de reducción de factores de riesgo y fortalecimiento de los factores de protección.
- Pertinencia.
- Focalización territorial y poblacional.
- Integralidad.
- Coproducción de la seguridad.
- Sistemática.
- Inclusión.
- Participación ciudadana.
- Formación de capacidades institucionales.
- Eficiencia y eficacia en la implementación.
- Monitoreo y evaluación.
- Evidencia de resultados e impactos.
- Sostenibilidad.

Del mismo modo, se consideró que las prácticas estuvieran alineadas a los objetivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y que se enfocaran a los grupos poblacionales de atención prioritaria de dicho programa como son: niñas y niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, migrantes y población interna del sistema penitenciario y sus familias.

Cada una de las 42 prácticas fue evaluada por tres integrantes del Comité Revisor bajo un instrumento cuantitativo que contempló los criterios mencionados y mediante el cual, posteriormente, se eligieron a las 10 prácticas semifinalistas. El Comité decidió profundizar su investigación y, a partir de ello, se seleccionaron las tres prácticas que serían sistematizadas por un consultor externo, con lo cual se identificaría si cumplía como buena práctica o práctica promisorias. De esta forma, las prácticas seleccionadas fueron:

1. “RedeseArte, Cultura de Paz”, del Consorcio Internacional Arte y Escuela A. C.
2. “Policía Vecinal de Proximidad”, de Seguridad Pública del Municipio de Nezhualcóyotl.
3. “Comunidad en Libertad Asistida para adolescentes infractores”, de la Fundación Mexicana de Reintegración Social, REINTEGRA, A. C.

Como parte del proceso riguroso de evaluación y una vez concluidas las sistematizaciones, el Comité Revisor recibió la información resultante y deliberó si las prácticas finalistas cumplían con los criterios de una buena práctica o de una práctica promisorias. Finalmente, el 24 de noviembre de 2014, el Comité acreditó como buenas prácticas a las tres finalistas, dando por concluida la última fase de la convocatoria 2014.

Por otra parte, debido a la calidad de las siete prácticas semifinalistas que no fueron sistematizadas, el Comité Revisor junto con el PCC y la SPPC convinieron generar fichas informativas que sirvieran para su difusión. Las prácticas semifinalistas son:

1. “Peraj adopta un amig@”, de Peraj A. C.
2. “Para vivir sin adicciones”, de Centros de Integración Juvenil, A. C.
3. “Programa de Formación, Capacitación e Inserción Educativa y Laboral”, de Jóvenes Constructores de la Comunidad A. C.
4. “Vida Independiente y Reintegración Social de niñ@s y adolescentes”, de la Fundación Casa Alianza México, I. A. P.
5. “Programa desarrollo de base (P. D. B.)”, de la Fundación del Empresariado Chihuahuense A. C.
6. “Modelo de Intervención Comunitaria 1, 2, 3 Por Mí y Mi Comunidad”, de la Red de Cohesión y Participación Social. 1, 2, 3 Por Mí y Mi Comunidad, A. C.
7. “Jóvenes facilitadores: habilidades para mi vida, Chimalli toca tu puerta”, del Instituto de Educación Preventiva y Atención de Riesgos A. C. (INEPAR)

Por lo que respecta a la práctica “Policía Vecinal de Proximidad”, motivo de la presente publicación, es un proyecto de prevención social de la violencia y la delincuencia que promueve una estrategia de acercamiento a la comunidad con el fin de solucionar problemas locales de inseguridad y de reconstruir la confianza ciudadana en la institución policial. La práctica consiste en la distribución por cuadrantes de agentes de la policía que tienen un medio de comunicación directo con el público, lo que les permite responder de forma inmediata a una emergencia. La estrategia también considera el análisis delictivo diario para definir el despliegue operativo en cada cuadrante según sus características.

Dado lo anterior, este documento ofrece valiosas aportaciones que pueden servir tanto para orientar la replicación de la experiencia en otros contextos, como para profundizar en el conocimiento de las estrategias necesarias para desarrollar un modelo de policía de proximidad.

El presente documento de sistematización está estructurado de acuerdo a dos objetivos primordiales. El primero busca 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 para las organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas que deseen desarrollar una práctica similar adaptada a su contexto local.

Bajo las premisas anteriores, a continuación se muestra la estructura de contenidos:

- En el capítulo uno se presentan los antecedentes de “Policía Vecinal de Proximidad” en su marco institucional, sus objetivos, su público objetivo y beneficiarios, sus características y logros, así como el detalle de la metodología mediante la cual se realizó el proceso de sistematización.

- En el capítulo dos se encontrarán el contexto en el que se desarrolló la práctica, sus características, la infraestructura disponible, sus principales actores, la problemática y las vinculaciones y relaciones causales.
- En el capítulo tres se desarrollan los supuestos y el enfoque de prevención utilizado en la práctica.
- En el capítulo cuatro se detallan las fases del proceso de intervención con la explicación del proceso y sus temporalidades.
- En el capítulo cinco se encuentra la sistematicidad de su implementación.
- El capítulo seis contiene información sobre la evaluabilidad de la práctica, en donde se describen los mecanismos para el monitoreo, los instrumentos de evaluación y los indicadores.
- El capítulo siete contiene la eficacia de la práctica en términos de resultados o de impactos.
- En el capítulo ocho se localizan los factores externos e internos vinculados con la sostenibilidad de la intervención.
- El capítulo nueve describe el potencial de replicabilidad, mientras el diez hace lo propio con las recomendaciones para su implementación en otras geografías y contextos.
- Por último, en el capítulo once encontrarán las conclusiones de la práctica que permiten resumir todos los elementos destacables de su experiencia.

El proceso de sistematización de esta práctica finalista se basó en una investigación documental y de campo y fue desarrollada por el consultor Jorge Carbajal Hernández, con la supervisión de los equipos de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) y del PCC.



Antecedentes

El pasado mes de marzo de 2014, como parte del Programa para la Convivencia Ciudadana, auspiciado por USAID y la Secretaría de Gobernación, se publicó la Convocatoria para la Sistematización de Buenas Prácticas y Prácticas Promisorias para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

El Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, postuló la práctica “Policía Vecinal de Proximidad” que, de acuerdo a dicha convocatoria, es congruente con el objetivo que ahí se señala: “generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana”. Asimismo, tiene relación con las estrategias establecidas en el mismo documento: realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia, fomentar acciones para que la ciudadanía recupere y se apropie de los espacios, y favorecer los modelos de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.

Este documento tiene por intención describir con detalle el proceso de sistematización de la práctica “Policía Vecinal de Proximidad”. Esto luego de que por medio de la carta enviada por el Comité Organizador de la Segunda Convocatoria para la Sistematización de Buenas Prácticas y Prácticas Promisorias para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el día 17 de julio de 2014 y dirigida a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, les fue notificado que dicha práctica había quedado seleccionada entre las tres mejor evaluadas para ser sistematizada.

La policía de proximidad se volvió una característica de los procesos de democratización que han iniciado algunos gobiernos latinoamericanos y que influyen en el actual funcionamiento de las políticas de seguridad, al impulsar el carácter civil, apolítico y profesional de la policía, así como la exigencia de desempeñar funciones cercanas y al servicio de la comunidad (Rico y Chinchilla, 2006).² En México es común encontrar agencias locales de policía impulsando un “nuevo modelo policial” orientado hacia la comunidad, pero aún es difícil verificar que tengan las características mínimas que establece la experiencia internacional en la materia. Uno de los supuestos más importantes se refiere a realizar cambios importantes en la organización policial, que se traducen sobre todo en el énfasis puesto en la descentralización operativa y la delegación de responsabilidades, así como en el patrullaje (a pie, en bicicleta o en moto) del barrio (Moloeznik, 2010).

² Citados en *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* (USAID, 2015).

Ciudad Nezahualcóyotl es uno de los municipios más poblados del territorio mexicano. En una extensión de 63.74 km², habitan 1 110 565 ciudadanos, es decir, 17 536 personas por km², agrupadas en 111 colonias (Bando Municipal, 2014). Como en toda comunidad urbana acontece todo tipo de conflictos sociales y es posible que por su alta densidad poblacional, conjuntamente con otros factores sociales y económicos, se refleje un aumento de los delitos de bajo y alto impacto. Esto dio origen a la implementación de una estrategia de seguridad que comenzó el 19 de agosto de 2013. Ésta tiene como base el modelo de “Policía Vecinal de Proximidad” (PVP), cuya táctica es la división por sectores y cuadrantes del municipio y se fundamenta teóricamente en los postulados de la policía comunitaria, la prevención situacional, en la evaluación, transparencia y rendición de cuentas del personal operativo (*accountability*).³

El programa “Policía Vecinal de Proximidad” se ha convertido en el cambio de paradigma del trabajo policial, al pasar del modelo tradicional en el que los agentes se mantienen alejados de la comunidad, establecen muy poca comunicación y sus estrategias operativas son más bien de corte reactivo, hacia un modelo en el que la interacción policía-comunidad es la base principal de la función de seguridad y el mecanismo para ir recuperando paulatinamente la confianza ciudadana. Si bien aún falta un largo camino por recorrer en la materia, en el municipio de Nezahualcóyotl, en la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), ya es posible encontrar un gran avance.

1.1 Nombre de la organización

Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México.

1.1.1 Historia de la organización, objetivos, misión, visión⁴

La policía municipal de Nezahualcóyotl surge a la par de la constitución del municipio, en 1963. Por más de cincuenta años la corporación, como muchas otras de nuestro país, se ha adaptado a las transformaciones políticas y sociales a nivel nacional, pero también ha mantenido la peculiaridad de ser una de los municipios mexiquenses más importantes del oriente de la ciudad de México.

La corporación policial de Nezahualcóyotl durante los años que ha prestado servicio a la población ha visto el desarrollo económico del territorio, pero sobre todo el crecimiento demográfico de uno de los municipios con mayor población del país. Las estrategias planteadas para resolver las diversas situaciones de criminalidad del municipio correspondieron a las visiones de los mandos de cada momento histórico, a la par de las coyunturas políticas y de los gobiernos en turno. Es por ello que podemos decir que en gran medida el antecedente de la policía vecinal de proximidad

³ Metodología del programa PVP.

⁴ Basado en Manual de Organización 2014 de la DSPM.

responde al devenir de las condiciones y de las necesidades de seguridad de la población nezahualcoyotlense.

Al iniciar el milenio, la alternancia política llegó al municipio y en 2003 la corporación policial recibió la dirigencia de un mando civil con amplia experiencia en materia legal. El Lic. José Jorge Amador Amador (gestiones 2003-2006 y 2006-2009) analizó que una de las actividades prioritarias antes de combatir la inseguridad del municipio era crear una corporación sujeta a otros principios y valores enfocados al servicio, que poco a poco fueran alejándose y eliminando viejas prácticas de la cultura policial mexicana, como la extorsión y la corrupción.

Una de las primeras estrategias que se llevaron a cabo fue regresar a los policías a la actividad básica del servicio público que es la atención y contacto con la ciudadanía. Por ello, en marzo de 2004 se crea la policía vecinal, con un enfoque claro de servicio y delegación de responsabilidad en todos los órdenes de la estructura policial. Además, de la rendición de cuentas por medio de reuniones diarias de análisis matutino.

Una segunda acción que se buscó fue hacer el servicio policial eficiente. Para ello se cambió el sistema de patrullaje amplio y disperso por uno ordenado y delimitado a través de la división del territorio en 51 cuadrantes y 10 sectores.

De la misma manera se dotó de equipo a la corporación: patrullas, camionetas para grupos especiales, cámaras de video vigilancia, sistemas de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés) y la adquisición del helicóptero “Coyote I”, uniformes y armamento. Además se activó el sistema de llamadas y atención telefónica por medio de la creación del Centro de Comunicaciones, Cómputo, Control y Comando (C4).

En los integrantes de la policía vecinal se inculcó una educación humanística bajo la premisa de que el sujeto policial no sólo es un representante de autoridad, sino que además es una persona con gran potencial humano. Por ello, se fomentó entre los elementos el hábito de la lectura y la escritura con el programa “Literatura Siempre Alerta” (2007)⁵ en el cual se hacían círculos de lectura, pero también se invitaba a los policías a plasmar sus vivencias, sus trayectorias y sus sentires policiales de manera literaria, lo que resultó en la edición de dos libros denominados *Parte de Novedades I y II*. A la par de las actividades culturales, los policías fueron apoyados para realizar sus estudios básicos (primaria/secundaria) y a nivel medio superior y superior, además de fortalecer su capacitación operativa.

Para promover la cercanía con la ciudadanía en el año 2006 se creó el área de “Enlace ciudadano”, la cual se encargaba de organizar reuniones con los vecinos del municipio a la par de canalizar sus demandas de seguridad.

⁵ Navarro, Alejandro (2007). *Literatura Siempre Alerta. Nezahualcóyotl, México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp 1-14.

A pesar de la existencia de modelos similares en otras latitudes, el antecedente de lo que hoy es la policía vecinal de proximidad respondió al ingenio, la creatividad, pero sobre todo a un análisis profundo de las condiciones territoriales y sociales de Nezahualcóyotl.

El aprendizaje y la observación del desarrollo de las actividades diarias policiales han permitido hacer adecuaciones, cambios y fortalecer lo que ha funcionado en otras corporaciones como la compra de radios Nextel para cada una de las patrullas. Sin embargo, gracias a las lecciones de años anteriores, se han implementado acciones de manera más intensiva como la estrategia de patrullaje, las campañas de difusión del modelo entre la población, la modernización de las instalaciones y servicios de emergencia, la capacitación del personal, la depuración y reclutamiento policial, la rotación de mandos y formación de líderes policiales, así como la comunicación y coordinación interinstitucional.

La misión de esta corporación es garantizar la integridad de los habitantes del municipio de Nezahualcóyotl, sus bienes, el libre tránsito y la paz social. Además, garantizar el respeto a los derechos humanos, mediante el trabajo profesional y comprometido de los cuerpos operativos y de salvaguarda, en coordinación con los tres órdenes de gobierno. Lo anterior a través del diseño de programas y acciones de inteligencia e investigación que hagan uso de tecnología de vanguardia.

Por otra parte, la visión de la Dirección de Seguridad Pública Municipal es ser una institución integrada por servidores públicos profesionales y comprometidos con la sociedad en la prevención del delito y combate a la delincuencia. Asimismo, garantizará la integridad y patrimonio de los ciudadanos, la paz, el orden público y el Estado de Derecho. Para ello, su actuación estará apegada a los principios de legalidad, objetividad, eficacia, eficiencia, profesionalismo, honradez y disciplina. Todo ello con pleno respeto a los derechos humanos.

Los objetivos generales de la corporación son:

- Garantizar la seguridad integral de los habitantes del municipio de Nezahualcóyotl.
- Satisfacer las necesidades de seguridad de la población de manera completa y oportuna.
- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública municipal, dotándolos de recursos humanos, capacitación, equipamiento, tecnología, organización y estrategias suficientes para prevenir riesgos, atender emergencias, abatir la delincuencia y propiciar que la población viva y se sienta segura.
- Desarrollar en la población la cultura de la participación, la prevención, la autoprotección y el respeto a la legalidad. Al mismo tiempo, desarrollar en los cuerpos de seguridad pública (policías, bomberos, paramédicos y protección civil) la cultura del servicio público digno y eficaz, para reducir al mínimo los riesgos, las faltas y los delitos por medio del trabajo conjunto de autoridades y ciudadanos.

- Llevar a cabo acciones coordinadas a efecto de prevenir y proteger a la población, sus bienes y su entorno ante los peligros de origen natural y/o humano.
- Fomentar en la ciudadanía una cultura de autoprotección y de capacidad de respuesta en protección civil, así como en las emergencias y/o desastres.
- Fortalecer e involucrar a la sociedad del territorio municipal en una participación interactiva y participativa para su bienestar y el de su municipio. Incluir, ante amenazas específicas, el desarrollo de la gestión de riegos como una solución definitiva a dichas emergencias y/o desastres.

1.2 Nombre de la práctica

Programa “Policía Vecinal de Proximidad”.

1.2.1 Descripción de la intervención⁶

Por medio de la división del territorio en 90 cuadrantes, se asignó una patrulla a cada uno de ellos. La unidad está tripulada por un jefe (de cuadrante) y un escolta. El patrullaje está orientado a partir del registro diario de incidencia delictiva, por lo que el desplazamiento de la policía sigue el patrón delictivo y evita el patrullaje desorganizado y la suposición de la vigilancia. Cabe mencionar que los recorridos de las patrullas se realizan a partir de la orientación de los jefes de sector, quienes difunden la información revisada en las reuniones de análisis diario de incidencia delictiva.

La patrulla está equipada con un teléfono tipo Nextel cuya marcación es exclusiva para la atención dentro de su cuadrante, un equipo de radiocomunicación troncalizado y enlazado a la Red Estatal de Radiocomunicación de la que forma parte y, a su vez, con la Red Nacional, con las características de seguridad y cifrado correspondiente. A cada equipo de radio se le asignó una clave de identificación denominada RFSI (Amador, 2014). El equipamiento de las patrullas garantiza en todo momento la comunicación con la unidad encargada del despacho y monitoreo del municipio, el C4, y una comunicación directa con los ciudadanos lo cual, aunado al análisis delictual diario, permite focalizar el despliegue operativo y planearlo de acuerdo a los problemas por cuadrante, desarrollando así un modelo policial descentralizado que pretende mejorar la relación policía-comunidad y la reducción de la incidencia delictiva.

1.2.2 Objetivo general y específicos

El objetivo general es actuar en contra de las conductas delictivas de manera temprana para brindar a la ciudadanía un servicio de vigilancia y a su vez fomentar la acción en equipo, junto con los habitantes, a través de la gestión en la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana por medio de la estrategia de proximidad.

⁶ Para conocer el proceso de sistematización véase, al final de este tomo, el “Anexo. Descripción del proceso de sistematización”.

Por su parte, los objetivos específicos son:

- Alcanzar una mayor cobertura territorial del municipio.
- Mejorar el tiempo de respuesta de las emergencias de seguridad pública.
- Fortalecer la relación de la policía con la ciudadanía; con el fin de generar confianza para conocer y atender problemas que afectan a la comunidad, logrando con ello la participación ciudadana.

1.2.3 Público objetivo (directo e indirecto)

Debido a que se trata de un programa de la policía municipal, las actividades están dirigidas a toda la población del municipio e incluso para quien se desplaza por ese territorio o trabaja en él.

1.2.4 Características de la intervención

En el programa se muestra la gran intención por la reducción de riesgos, la recuperación de la confianza de la comunidad en el trabajo policial y la prevención de hechos delictivos.

Una de las características más significativas de esta práctica consiste en la focalización de los problemas de inseguridad en un espacio territorial reducido, lo que facilita la distribución del estado de fuerza de la policía en los sitios de mayor incidencia.

Destaca de igual manera la descentralización de la operación policial, es decir, se realiza un trabajo de vigilancia y prevención de acuerdo a la naturaleza de cada uno de los cuadrantes. Así, los comandantes están en posibilidad de proponer y decidir de qué forma van a orientar su esfuerzo cada día según lo que muestre la reunión diaria de análisis criminal.

1.2.5 Logros obtenidos

Entre los resultados más importantes de la práctica se encuentran la disminución del tiempo de respuesta promedio de 12 a 7 minutos; la presencia policial en todo el territorio municipal; la reducción de la incidencia delictiva, por ejemplo en el caso de robo de vehículo en 30%, y el incremento de los niveles de confianza en la institución policial, que pasó de ser calificada en 2013 con 3.95 a 6.33 en 2014.

Contexto

En este apartado se presenta una explicación del contexto en el cual se desarrolla la práctica.

2.1 Descripción del contexto

Una localidad como Nezahualcóyotl, ubicada en el área metropolitana de la ciudad de México, muestra el tipo de incidencia delictiva típica para estos sitios: en su mayoría robos a las personas, robos a casa habitación, robo a comercio, extorsión y, desde hace un par de años, una tendencia creciente de homicidios dolosos (este dato se corresponde con el incremento de la violencia en el Estado de México que tuvo un aumento alarmante en especial al inicio del año 2014).⁷

De acuerdo al análisis que ha realizado la propia DSPM, los robos de vehículo que ocurren en el municipio representan el mayor problema delictivo. Este dato corresponde con lo señalado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública que ubica a Nezahualcóyotl entre los primeros lugares en la incidencia delictiva para esta modalidad de robo. Además se describe que la ocurrencia de robos de vehículo de modelos viejos representa más de la mitad de los incidentes, que éstos se cometen sin violencia y que son dirigidos a automóviles estacionados con el fin de venderlos principalmente como autopartes. Por el contrario, los robos a vehículos de modelos recientes se cometen con violencia y tienen el objetivo de cometer otro delito con el automóvil robado o bien venderlo en otra localidad del país.

De acuerdo al tipo de incidencia en delitos patrimoniales, la DSPM diseñó la estrategia de proteger las fronteras del municipio. Por ello creó la Policía Metropolitana, que es un grupo de 300 agentes que conforman el Grupo Titán.

Por otro lado, en Nezahualcóyotl es posible encontrar un amplio sector comercial, que desarrolla sus actividades a diario en prácticamente todo el territorio municipal.

⁷ Tomado de <http://mexico.quadratin.com.mx/Aumentan-homicidios-dolosos-en-Neza/>

Esta situación provoca sitios públicos con grandes concentraciones de personas, lo que comúnmente es aprovechado por potenciales criminales para cometer robos.

Como parte del contexto es también importante citar que en este municipio es posible encontrar un gran número de puntos de narcomenudeo. De hecho, el incremento reciente en el número de homicidios dolosos, según el propio SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública), están relacionados con grupos dedicados a este delito.

2.1.1 Características

Algunas de las características principales de este contexto son:

- **Alejamiento entre la comunidad y la policía.** Si bien en el país es posible verificar la existencia de una crisis en las instituciones policiales, la falta de un modelo de trabajo orientado hacia la comunidad y la necesidad de resultados, facilitaron la fractura de la relación policía-comunidad. La población de Nezahualcóyotl, al inicio de la administración municipal, señaló la seguridad pública como su principal demanda.⁸
- **Presencia de delitos de alto impacto social, en un nivel preocupante.** El municipio de Nezahualcóyotl se compone de un gran sector comercial y en él se localizan un gran número de locales comerciales de diversos giros en el territorio. Esta situación, aunada a algunos otros factores, incluso geográficos, permite la existencia del delito de extorsión, con un componente adicional: a diferencia de otros lugares del país, en este caso muchas de las extorsiones son de tipo presencial, es decir, una persona se dirige hacia el local y entrega una carta con un mensaje de amenaza. Por otro lado, hace apenas dos años este municipio ocupaba el primer lugar de ocurrencia del delito de robo de vehículos. Una vez más: la ubicación geográfica del municipio, rodeado de importantes vías de comunicación, ofrece a los potenciales criminales varias rutas de escape.

2.1.2 Infraestructura disponible

Ciudad Nezahualcóyotl tiene una característica que sobresale de otros municipios del Estado de México y se refiere a su traza urbana: el territorio local se fue constituyendo a lo largo del tiempo con una impresionante cuadrícula que dibuja las calles. En una estrategia cuyo componente central es la división por cuadrante (espacio territorial más pequeño que permite focalizar el trabajo policial), es más fácil diseñar las nuevas dimensiones, ya que el terreno tiene características muy regulares en su trazado.

En lo que respecta a la institución policial, la DSPM cuenta con la siguiente estructura que describe su estado de fuerza:

⁸ En la encuesta "Imagen y Opinión, Nezahualcóyotl, Encuesta de evaluación y percepción de gobierno", aplicada en el mes de mayo de 2013, a la pregunta "¿Cuál considera que es el principal problema/necesidad de su colonia?", 73.80% de los entrevistados respondió "Seguridad".

1) Personal (efectivos): la DSPM cuenta con 1 597 miembros activos, distribuidos de la siguiente forma:

- 1 subinspector
- 3 oficiales
- 9 suboficiales
- 38 policías primeros
- 113 policías segundos
- 329 policías terceros
- 1 104 policías

Del total descrito, 416 son mujeres y 1 181 son hombres.

2) Vehículos:

- 141 vehículos tipo sedán
- 81 motocicletas
- 100 camionetas
- 3 camiones
- 2 plataformas
- 1 helicóptero

3) Armamento:

- 802 armas cortas
- 411 armas largas

4) Radio comunicación:

- 201 radios móviles
- 40 radios base
- 216 radios portátiles

5) Inmuebles:

- 22 bases policiales y módulos de vigilancia
- 1 base de protección civil
- 1 estación de bomberos
- 2 subestaciones de bomberos
- 2 bases de rescate municipal
- 1 centro de capacitación policial
- 1 edificio central de la DSPM

6) Cámaras de vigilancia urbana:

- 227 cámaras ptz (móviles)
- 412 cámaras fijas
- 8 cámaras lectora de placas

2.1.3 Principales actores

En Nezahualcóyotl se encuentra un amplio sector de comerciantes, transportistas, instituciones de educación superior y organizaciones sociales, con una población total de 1 110 565 (un millón ciento diez mil quinientos sesenta y cinco) personas. Éste es uno de los municipios más poblados del país y está integrado por actores sociales con amplio protagonismo social en la localidad.

1) Sector de organizaciones sociales. En Nezahualcóyotl es posible encontrar un nutrido número de organizaciones sociales que promueven la participación ciudadana en diversos temas. Destacan las siguientes: Ministerios de misericordia A. C., México Unido pro derechos A. C., Comisión para la defensa de los derechos humanos del magisterio A. C., Expresión Ciudadana por México todos contamos A. C., Organización Yacocihuatl por la dignidad de la mujer y sus derechos humanos A. C., Impulso y compromiso social A. C., Fraternidad nacional de organizaciones unidas de derechos humanos A. C. y Centro comunitario de asistencia infantil Xocoyotzin, A. C.

Asimismo, destacan Organización civil de gestoría social para los derechos humanos en México A. C., Asociación mexicana en pro de la familia, cultura y bienestar social A. C., Mujeres organizadas en pie de lucha A. C., Grupo social Nezahualcóyotl A. C., Fundación amor y respeto por la vida A. C., Libertad e igualdad por un México unido a los derechos humanos A. C., Centro comunitario de desarrollo infantil Piltzincalli A. C., Comisión nacional para la defensa de los derechos humanos de la tercera edad A. C., Consejo pro derechos humanos A. C., Apoyando hogares vulnerables A. C., Comité de derechos humanos de familiares de presos, procesados, desaparecidos y víctimas de delito A. C., Fundación ciudadana experiencia y juventud por un México mejor A. C., Fundación Efraín López Mateos A. C. y Sociedad en movimiento por ti y por México A. C.⁹

Además de las organizaciones, en Nezahualcóyotl también hay presencia fuerte de organizaciones sociales como el Frente Francisco Villa y el Movimiento Antorcha Campesina que si bien están establecidas en municipios aledaños, tienen una amplia capacidad de movilización en esa zona del Estado de México.

2) Sector de instituciones académicas. En el municipio, además de un gran número de escuelas de nivel básico, se localizan también un campus de la Universidad Autónoma del Estado de México, la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, así como algunas universidades privadas como La Salle y la Universidad Univer.

3) Sector comercial. Importantes organizaciones de tianguistas y comerciantes forman un sólido sector de participación activa en esta localidad.

⁹ Organizaciones que aparecen en el directorio de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

4) Sector transporte. También en Nezahualcóyotl es posible encontrar un importante núcleo de organización social en materia de transporte. Un ejemplo es la Confederación de taxis de Nezahualcóyotl, además de las rutas de autobuses y microbuses que circulan a lo largo del territorio municipal.

2.2 Problemas derivados o asociados al contexto

La ubicación del municipio facilita la ocurrencia de algunos problemas de inseguridad. Se han realizado algunos ejercicios importantes de diagnóstico y existen datos que corroboran lo dicho antes. Por ejemplo, la comunidad sólo reporta que 3 de cada 10 personas hacen uso de los espacios recreativos que hay en la localidad.¹⁰ Además se describe un nivel de victimización de 40%, el cual reportó que fue víctima de algún delito (en su mayoría robo).¹¹

Otro problema asociado al contexto es la elevada incidencia del delito de robo de vehículo. En el mes de enero de 2012, se presentaron 638 denuncias ante el Ministerio Público de la PGJEM relacionadas con este delito. En ese momento Nezahualcóyotl ocupaba el primer lugar estatal con el mayor número de incidentes.¹²

Quizá la situación más compleja para el ayuntamiento se refiere al entorno violento que rodea al municipio, destacando los municipios de Chimalhuacán y Ecatepec, así como las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa del Distrito Federal. En los meses de enero y febrero de 2014 se contabilizaron en el Estado de México 440 homicidios.¹³

2.3 Vinculación con otros actores y relaciones causales observadas

Dentro de la relación con otros actores destaca la que en materia de seguridad tiene el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl con el gobierno del Estado de México y con el Gobierno Federal.

En marzo de 2013 el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl anunció que no firmaría el convenio de coordinación del mando único policial,¹⁴ el cual señalaba la puesta en marcha

¹⁰ Diagnóstico participativo de Nezahualcóyotl, Estado de México. Mayo de 2013.

¹¹ Datos que se encuentran en el mismo diagnóstico citado y que se refiere a la victimización de los cuatro polígonos seleccionados en el marco del programa Subsemun, 2013.

¹² Datos que figuran en el Reporte Comparativo Cuatro Delitos PGJEM, en el que es posible ver las denuncias totales para este delito por mes desde enero de 2012 y hasta el mes de septiembre de 2014. Se trata de un reporte que constantemente elabora la DSPM con datos que le proporciona la PGJEM. Con dicho reporte hacen un seguimiento de la evolución en el número de denuncias de los delitos de mayor incidencia en la localidad.

¹³ Tomado de <http://www.animalpolitico.com/2014/04/encabeza-edomex-homicidios-durante-2014/>

¹⁴ Ver nota completa en: <http://www.neza.gob.mx/sintesis/2013/marzo/12.pdf>



de la estrategia de mando único en el Estado de México. En aquel momento 95% de los municipios lo firmaron, sin embargo, esto no ha impedido que los esquemas de coordinación funcionen adecuadamente y se desarrollen con normalidad.

Cada semana la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de México (ssc) realiza reuniones de coordinación con los municipios en las que se da seguimiento a los casos relevantes de la semana, se revisa y actualiza la incidencia delictiva de cada una de las localidades que asisten. Por parte del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl asisten a esta reunión el presidente municipal, Juan Manuel Zepeda Hernández, y el director de Seguridad Pública Municipal, José Jorge Amador Amador, quienes presentan los datos necesarios y dan seguimiento a los casos que se presentaron en el periodo a analizar. Además, es posible verificar que mantienen una buena relación con la ssc y con la PGJEM en el marco de la coordinación necesaria para mejorar el desempeño del sistema de justicia penal en la localidad.

Por otro lado, de acuerdo a lo que expresa la comunidad,¹⁵ en Nezahualcóyotl la presencia de la policía estatal de la ssc es muy poca, cuenta sólo con una base de operaciones en el municipio y despliega a muy pocos agentes. Sin duda, este dato es relevante por la situación de Nezahualcóyotl como uno de los municipios del estado en los que se concentra gran parte de la incidencia delictiva.

En lo que respecta a la presencia de las fuerzas federales en el municipio, en abril de 2013¹⁶ fue anunciada la creación y puesta en marcha de la Base de Operaciones Mixtas (BOM) en la que participan el ejército, la policía federal, la PGJEM, la policía municipal y la ssc. La BOM tiene el objetivo de fortalecer las capacidades locales de

¹⁵ Comentarios expresados por la comunidad en los talleres participativos realizados como parte de la sistematización de la práctica.

¹⁶ Ver nota completa en: <http://www.neza.gob.mx/sintesis/2013/abril/10.pdf>

combate a la delincuencia, en especial para tratar de disminuir el número de delitos tales como el robo a transeúnte, a comercio, a transporte público, de autos y las extorsiones.

En materia de relaciones interinstitucionales, el ayuntamiento de Nezahualcóyotl muestra una gran estrategia de cómo hacer que un programa se perfile de manera transversal. Así, el programa PVP describe su relación de la siguiente forma:

- La central de emergencia C4 recibe y despacha cada uno de los llamados que recibe sobre solicitudes de emergencia y proporciona la información de dos de los indicadores del programa: tiempo de respuesta y número de llamadas de emergencia.
- El Departamento de control vehicular, armamento y radio comunicación tiene la encomienda de mantener en condiciones adecuadas los recursos necesarios para el buen desempeño de los agentes de la PVP.
- El Agrupamiento metropolitano se compone de cuatro grupos de operaciones especiales que son:
 - Grupo de operaciones especiales Coyotes: es el grupo que se encarga de tener unidades policiales en las cuatro zonas en que se divide el territorio y apoyar en acciones de reacción.
 - Grupo Titán Metropolitano: se encarga de vigilar la periferia del municipio.
 - Grupo Motorizado Lobos: se distribuyen por medio de 14 grupos de motos en cada uno de los sectores en que se divide el territorio municipal.
 - Base de operaciones mixtas.
- El Departamento de programación y presupuesto, que se relaciona con el programa PVP de una forma administrativa presupuestaria y otorga las facilidades para la adquisición de equipamiento y ejecución del gasto relacionado con la estrategia.
- La Unidad de redes sociales es uno de los medios de difusión más importantes del programa. El programa PVP considera a las redes sociales virtuales como parte fundamental en la puesta en marcha del modelo, principalmente porque permiten informar, difundir, denunciar y mantener un contacto constante con la ciudadanía. Las redes sociales virtuales utilizadas son:
 - Muro de Facebook Seguridadneza Dspmneza: www.facebook.com/seguridadneza
 - Página oficial Seguridadneza-Prevención del Delito: www.facebook.com/SeguridadnezaPrevencionDelDelito?ref=hl
 - Página oficial Seguridad Pública Nezahualcóyotl: www.facebook.com/pages/Seguridad-Publica-Nezahualcoyotl/138787839494680
 - Cuenta twitter DSPM NEZA @seguridadneza: twitter.com/seguridadneza
 - Portal de Seguridad Pública Nezahualcóyotl: www.seguridadneza.gob.mx/portal/

- La Coordinación de tecnologías de información, que se vincula con la PVP a partir de planear, desarrollar y adecuar los sistemas informáticos, a fin de optimizar el funcionamiento técnico, operativo y administrativo de las diferentes áreas que integran la DSPM.
- La Subdirección Operativa es el área encargada de verificar, supervisar y realizar acciones encaminadas a organizar a la PVP y tiene como finalidad conocer los acontecimientos que se desarrollan en el territorio municipal y de esta forma garantizar el apoyo inmediato a la población, generando una continua vinculación con las patrullas (unidades de proximidad). La Subdirección se encarga de realizar acciones encaminadas al adecuado funcionamiento de la DSPM de Nezahualcóyotl. Al respecto:
 - Gestiona los trámites administrativos y operativos que requiera el personal de la PVP.
 - Realiza acciones para garantizar el correcto desempeño de la operatividad de los elementos de la PVP a partir de la rotación de personal (faltante y enfermo).
 - Se encarga de administrar las atenciones, apoyos y auxilios de cada unidad de proximidad.
 - Realiza pláticas interactivas dirigidas a elementos de la PVP por zonas o por sectores, con la finalidad de promover entre los oficiales herramientas que permitan afrontar la delictividad de su cuadrante. El *modus operandi* y las características de los victimarios son temas tratados en estas sesiones, las cuales son impartidas con el afán de que los policías realicen un patrullaje estratégico.
 - La vinculación social (función primordial) es otra forma de conocer el trabajo y los resultados que obtiene la PVP, por ello el establecimiento de las reuniones vecinales, con comerciantes y en centros escolares es fundamental para esta área, la cual participa mediante la difusión y asignación del personal que estará presente en las juntas vecinales.
- Subdirección de prevención del delito y participación ciudadana, la cual realiza actividades que tienen como objetivo establecer el vínculo entre la policía y la comunidad. En el marco del programa PVP realizan reuniones vecinales que tienen la siguiente dinámica:
 - Presentar el área.
 - Conocer la problemática existente.
 - Presentar a la PVP.
 - Proporcionar números de emergencia.
 - Realizar diagnóstico situacional del lugar en conflicto.
 - Proponer fecha y hora para próxima reunión y temas que se puedan abordar.
- Inspección general y permanencias cuyo objetivo principal consiste en prevenir, investigar, vigilar, controlar y recomendar acciones correctivas ante toda conducta inapropiada de los miembros de la PVP. Lo anterior velando por el fiel cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos que rigen las actuaciones del cuerpo policial. Esto a través de realizar pláticas

con los elementos de la policía vecinal para concientizarlos de su correcta atención y respecto a la ciudadanía en sus patrullajes diarios para que se promueva un óptimo vínculo de la ciudadanía con la policía.

- Recursos humanos, área que se encarga de reclutar al personal idóneo para el desarrollo de las actividades de la PVP.
- Centro de capacitación policial, el cual se encarga de la formación de agentes de policía especializados en modelo con orientación hacia la comunidad.
- Enlace SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad en los Municipios), que procura que los recursos obtenidos como parte del programa se destinen para fortalecer el programa PVP.
- Comisión municipal de honor y justicia, la cual da seguimiento y ejecución a las actas administrativas en las que figure la actuación de los agentes que integran la PVP.
- Secretaría particular, que entre sus funciones se encuentra servir de enlace con otras dependencias municipales, lo que resulta clave para el programa. Lo anterior porque se derivan peticiones ciudadanas relacionadas con el organismo de agua, alumbrado público, etcétera.
- Subdirección jurídica, misma que promueve la formación de los agentes de la PVP en materia del nuevo sistema de justicia penal con el fin de que su actuación se desarrolle en concordancia con un proceso penal adversarial acusatorio oral.
- Unidad de inteligencia policial, cuya relación principal se basa en el intercambio de información con los agentes de la PVP para determinar el *modus operandi* de los delitos y definir estrategias de operación.



Supuestos y enfoque de prevención

Ante la grave crisis de comunicación entre los representantes de la policía local y la comunidad y los elevados índices de violencia, surge la posibilidad de impulsar una estrategia de reforma policial. De esta forma, para la DSPM la reconstrucción de la confianza en la institución policial es el eje principal para potenciar los resultados en materia de prevención del delito y, por lo tanto, realizar un trabajo policial mucho más eficiente.

Según el testimonio del director “no es necesario tener más policías, sino que es necesario que los que hay realicen un mejor trabajo”. Desde su concepción, el programa PVP estableció como modelo de policía el de proximidad porque tiene un enfoque de prevención por medio del acercamiento con la comunidad. Esto permite realizar lo que ellos mismos denominan *inteligencia social*, la resolución pacífica de conflictos y la promoción de la participación ciudadana por medio de actividades de prevención y reuniones vecinales.

En este modelo “cada policía se convierte en un agente con autonomía y responsabilidad [y quedan] a su cargo las tareas de identificar y jerarquizar los problemas del área en que actúan, diagnosticar sus causas inmediatas y definir estrategias de intervención preventiva” (Rico, 1983: 38), las cuales son orientadas a partir del análisis diario de la incidencia delictiva. Esta propuesta en términos técnicos permite desarrollar la capacidad de inteligencia de la policía y sumar a ella inteligencia policial-social. Su objetivo es sentar las bases de una nueva cultura de la seguridad en la ciudadanía, con una población mejor informada y más capacitada para estimular a sus propios servicios policiales.

El enfoque de reducción de riesgos y la promoción de la organización comunitaria son los dos principales enfoques utilizados por la estrategia como medio principal de prevención. La evidencia muestra la reconstrucción de la imagen de la institución policial, resultados operativos mucho más eficientes y la importancia que tiene la información con la que cuenta la comunidad en relación a la dinámica social y *modus operandi*. Si esto lo comparte con las agencias policiales, pero además se consolida una metodología de rendición de cuentas y participación ciudadana en la prevención de la delincuencia de forma sostenida, los resultados pueden ser aún mejores.



Procesos de intervención

El proceso de planeación del programa PVP incluye un amplio diagnóstico de varios años y el conocimiento profundo de la institución policial. Por ello tomó un lapso de ocho meses consolidar el plan de la puesta en marcha y organizar la disposición de los recursos materiales y humanos necesarios para iniciar las actividades. El plan original coincide por completo con el desarrollo de las acciones del programa.

4.1 Fases de la intervención

El proceso de la intervención inició con la capacitación de 540 agentes con el modelo de policía de proximidad, luego se estableció un horario de trabajo de 12 horas de servicio por 24 horas de descanso y se distribuyó en cada uno de los 90 cuadrantes seis agentes (dos por cada turno). Se designó una patrulla al cuadrante y fue equipada con un radio tipo Nextel (para una esquematización de estas fases, ver el cuadro 5, en el Anexo).

Posteriormente se realizó una campaña de comunicación social que incluyó la difusión de 30 mil carteles desplegados en todo el territorio municipal y la distribución de material impreso con los números, nombres y datos del personal y vehículo del cuadrante. Esta campaña dio inicio el 19 de agosto de 2013, y además como parte de la estrategia se realizan reuniones diarias tipo *compstat*.¹⁷ Durante las reuniones de análisis se lleva a cabo el proceso descrito en el apartado 1.2.5.2 del Anexo que se incluye al final de este tomo. En este ejercicio se generan hipótesis de los móviles del delito y se plantean rutas de intervención. Además se analiza el papel de la policía vecinal de proximidad y su operatividad. Durante las

¹⁷ En el siguiente enlace se pueden encontrar referencias sobre el funcionamiento de una reunión de focalización de trabajo policial operativo tipo *compstat*. En el caso de Nezahualcóyotl la reunión establece el despliegue operativo diario de acuerdo al análisis de cada uno de los cuadrantes. Esto permite focalizar y además descentralizar las decisiones operativas: http://www.popcenter.org/conference/conferencepapers/2007/pop_and_compstat.pdf

reuniones se detallan los fundamentos, estrategia y análisis tácticos que desarrollará cada jefe de servicio para hacer frente a la delincuencia en el territorio a su cargo.

Los agentes que integran la PVP son clave para la prevención de la violencia y la delincuencia, sus principales funciones son las siguientes:

- Prevenir el delito a través de establecer y mantener un diálogo constante con la ciudadanía, a fin de constituir vínculos de confianza (policía-ciudadano) que permitan conocer las problemáticas de los habitantes del municipio.
- Realizar patrullajes constantes y estratégicos para detectar, ubicar y conocer las anomalías del territorio, así como a las personas que transitan y viven en los cuadrantes (líderes e informantes claves).
- Visitar comercios, viviendas particulares, escuelas de todos los niveles, centros sociales y culturales, con la finalidad de establecer vínculos de confianza; fomentar la participación ciudadana y conocer las problemáticas específicas por tipo de población.
- Realizar reuniones vecinales y con comercios para propagar el modelo de PVP y de esta forma atender demandas ciudadanas y difundir recomendaciones de autocuidado y prevención de diversos delitos.
- Ofrecer atención de manera oportuna, acudiendo en el menor tiempo posible a los auxilios y canalizando las emergencias ciudadanas.
- Canalizar la demanda de servicios públicos solicitados por los ciudadanos.
- Detectar elementos en la vía pública que puedan poner en peligro la integridad física de las personas.
- Proveer seguridad a los centros educativos y de esparcimiento ubicados en la zona a través del involucramiento con el entorno social.

La DSPM de Nezahualcóyotl describe la actitud de la policía vecinal de proximidad de acuerdo a lo enunciado a continuación:

1) El servicio que ofrece el personal vecinal de proximidad en los cuadrantes y de los otros servicios de la policía en la atención al ciudadano debe cumplir con las tres "S":

- Saludar: la PVP debe saludar de manera respetuosa, gentil, sincera y presentarse con el ciudadano otorgándole la importancia que merece.
- Sonreír: la PVP debe sonreír con calidez, generando confianza y seguridad al ciudadano, para establecer una comunicación clara en un ambiente adecuado durante la prestación del servicio.
- Servir: la PVP debe brindar a los ciudadanos un servicio eficaz, oportuno y con honestidad. Lo anterior en apego a los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública: legalidad, objetividad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, respecto a los derechos humanos y disciplina.

Sus acciones se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Acciones de la policía vecinal de proximidad

<p>1. Conocer su área de responsabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avenidas principales • Calles • Rutas de acceso y de evacuación • Oficinas del gobierno municipal • Oficinas del gobierno estatal • Oficinas del Gobierno Federal • Hospitales y clínicas • Mercados y tiendas de conveniencia • Escuelas, bibliotecas y museos • Otros 	<p>2. Ubicar contactos calificados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejos de participación ciudadana • Líderes comunitarios • Informantes naturales • Locatarios • Organizaciones de la sociedad civil 	<p>3. Identificar la problemática social y delictiva en su cuadrante</p> <ul style="list-style-type: none"> • Blancos más requeridos por la delincuencia • Locales comerciales • Autos sospechosos • Víctimas • Actividades delictivas más frecuentes • <i>Modus operandi</i> • Horarios de las acciones delictivas • Zonas, áreas y líneas problemáticas • Riñas callejeras y vandalismo • Venta de drogas • Consumo de bebidas embriagantes en la vía pública • Prostitución • Otros
<p>4. Verificar el entorno social que facilite la actividad criminal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de alumbrado público • Árboles frondosos • Vehículos abandonados • Predios deshabitados • Parques, jardines y camellones descuidados • Recuperación y apoderamiento de áreas criminógenas • Otros 	<p>5. Apoyos y coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupos de apoyo • Corporaciones de apoyo • Áreas internas: Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; Subdirección Operativa; Subdirección de Inspección General; Subdirección Jurídica; Unidad de Puesto de Mando; Unidad de Estudio, Planeación y Control; Coordinación de Protección Civil; Bomberos, y Rescate • Áreas del ayuntamiento: Servicios Públicos ODAPAS, DIF, Instituto de la Mujer, Desarrollo Social, Ecología y otras 	<p>6. Inteligencia Social a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con actores clave • Reuniones con ciudadanos • Observación del territorio • Recopilación de información • Análisis de datos e información
<p>7. Registrar e informar novedades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registrar en la bitácora de servicios los auxilios prestados durante el turno • Informar al mando las novedades transcurridas durante su turno • Mantener la comunicación constante durante su turno con la Unidad de Puesto de Mando C4 para rendir novedades y seguimiento de los servicios prestados 		

4.2 Problemáticas del contexto, supuestos de cambio, principales insumos, procesos clave y ejemplos de efectos finales

Como ya se describió, el contexto en el que se desarrolla el programa representa un importante reto, así como la presencia de violencia y la falta de confianza en el trabajo policial. Los principales supuestos de programa son: establecer zonas de patrullaje más pequeñas dividiendo el territorio en cuadrantes y trabajando bajo un modelo de policía de proximidad, lo que permite mejorar la relación policía-comunidad. Asimismo, utilizar un medio de comunicación directo entre la comunidad y el vehículo comisionado al cuadrante reduce el tiempo de respuesta. La difusión masiva del programa por medio del uso de carteles en cada esquina del municipio aumenta el número de llamadas a la policía. Por último, la realización diaria de una reunión de análisis criminal con un estilo participativo y descentralizado permite focalizar el trabajo policial y reducir la incidencia delictiva.

Bajo estos supuestos y contando con los siguientes insumos fue posible la puesta en marcha del programa:

- 540 agentes capacitados con el modelo de policía de proximidad.
- 90 patrullas equipadas con radio matra, códigos y GPS.
- 90 radios tipo Nextel.
- 540 uniformes de policía.
- 90 bitácoras por mes.
- Material de consulta (paquete con información de apoyo que porta cada patrulla).
- Imanes promocionales.
- 33 150 carteles para la puesta en marcha.
- 30 000 carteles para la difusión de la estrategia contra la extorsión.
- 400 000 tarjetas de seguridad 2014.
- Renta de teléfono radio tipo Nextel.

El costo anual al inicio del programa fue de \$38 938 821.55 (treinta y ocho millones novecientos treinta y ocho mil ochocientos veintiún pesos 55/100 m.n.), pero en 2014 tuvo un costo anual de operación de \$55 531 830.38 (cincuenta y cinco millones quinientos treinta y un mil ochocientos treinta pesos 38/100 m.n.). Este costo incluye la gasolina y el mantenimiento de los vehículos y el sueldo de los agentes.

Además de las actividades del programa PVP, cabe destacar la estrategia complementaria para la reconciliación de la policía y la juventud denominada "Mundial del Fútbol y la Literatura", en la que participaron 192 agentes de la policía y 192 ciudadanos en 32 equipos que estaban formados por seis agentes y seis ciudadanos en cada equipo. Los futbolistas portaron en su camiseta el nombre de alguno de los 12 escritores más importantes del país al que representaron.

En el marco del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), realizaron diversas actividades como la Primer Gran Carrera

Atletica Policial de 10 kilómetros, redes ciudadanas, semillero deportivo, policia comunidad, cine en movimiento, orquestas y coros infantiles y juveniles, antidesercion escolar, rehabilitación de áreas deportivas, competencias técnico laborales, libros clubes comunitarios y cibercentros.

En lo que respecta a la modernización tecnológica de la institucion policial, se puso nuevamente en operacion el helicóptero "Coyote I", se actualizó el sistema de llamadas de emergencia 066, se adquirieron 135 autopatrullas y 57 motopatrullas, 116 equipos de radio comunicacion matra y se instalaron 525 cámaras en 175 puntos en el municipio.

Algunos resultados de las tendencias que muestran los índices delictivos en el municipio de acuerdo a reportes del Procuraduría General de Justicia del Estado de México son los siguientes:

Imagen 1

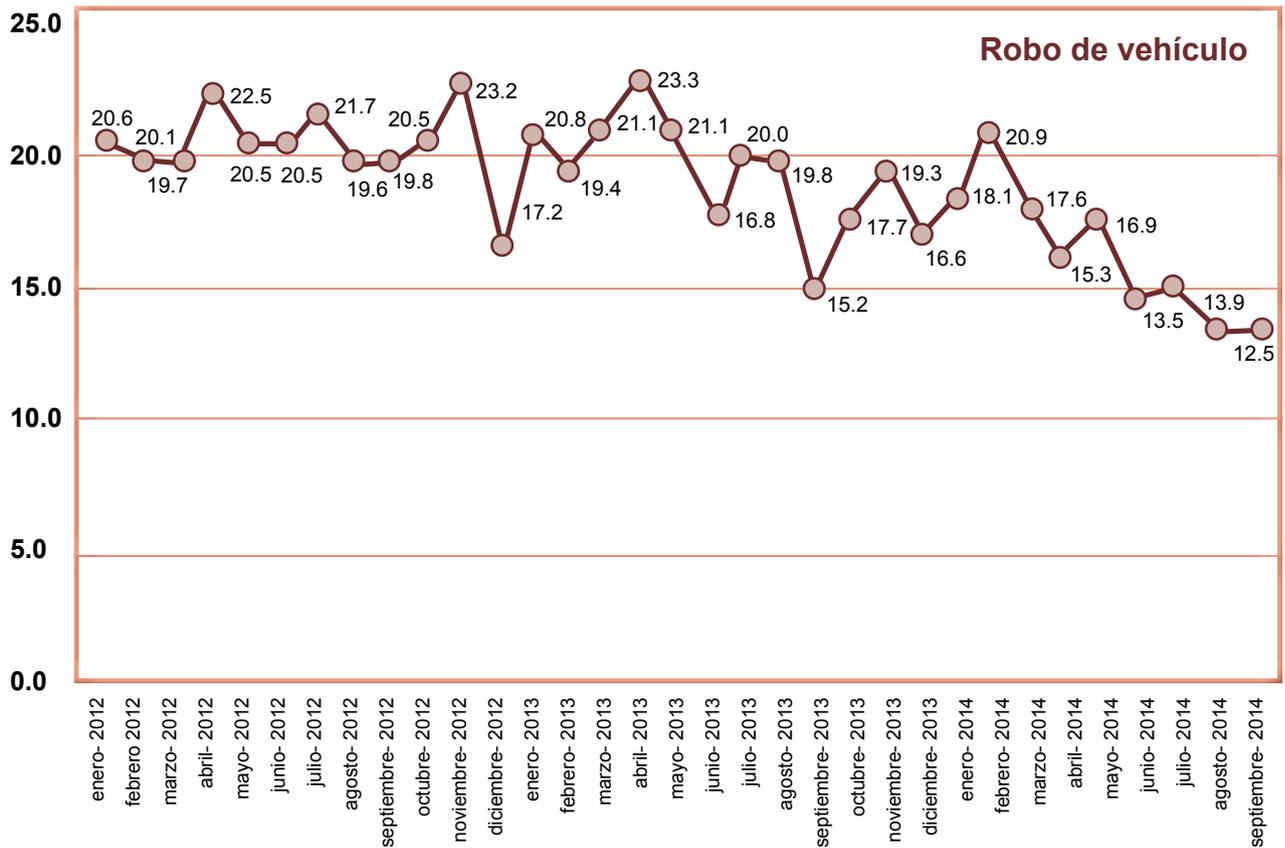
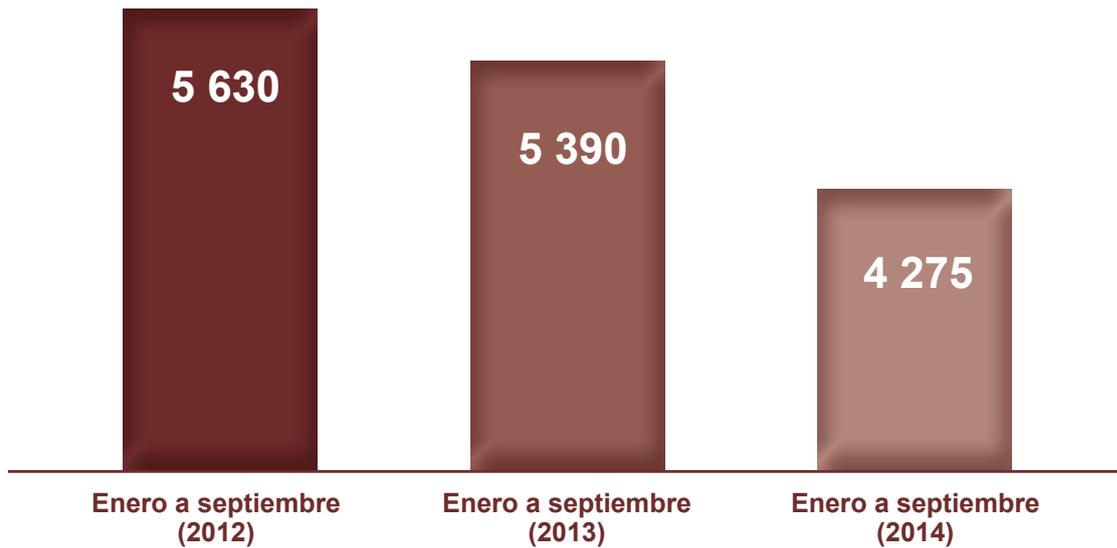


Imagen 2



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imágenes 1 y 2. Índice de robo de vehículo (enero 2012-septiembre 2014)

En las imágenes 1 y 2 se muestra la tendencia a la baja en el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público. Mientras en los primeros meses del año 2012 se presentaban más de 20 robos, en septiembre del 2014 ocurrían 13 robos de vehículo por día.

Por su parte, las imágenes 3 y 4 muestran los datos de robo a transeúnte (incidencia del mes de enero 2012 a septiembre 2014). Así, es posible verificar la reducción de la incidencia delictiva en el número de robos a personas caminando en la vía pública.

Imagen 3

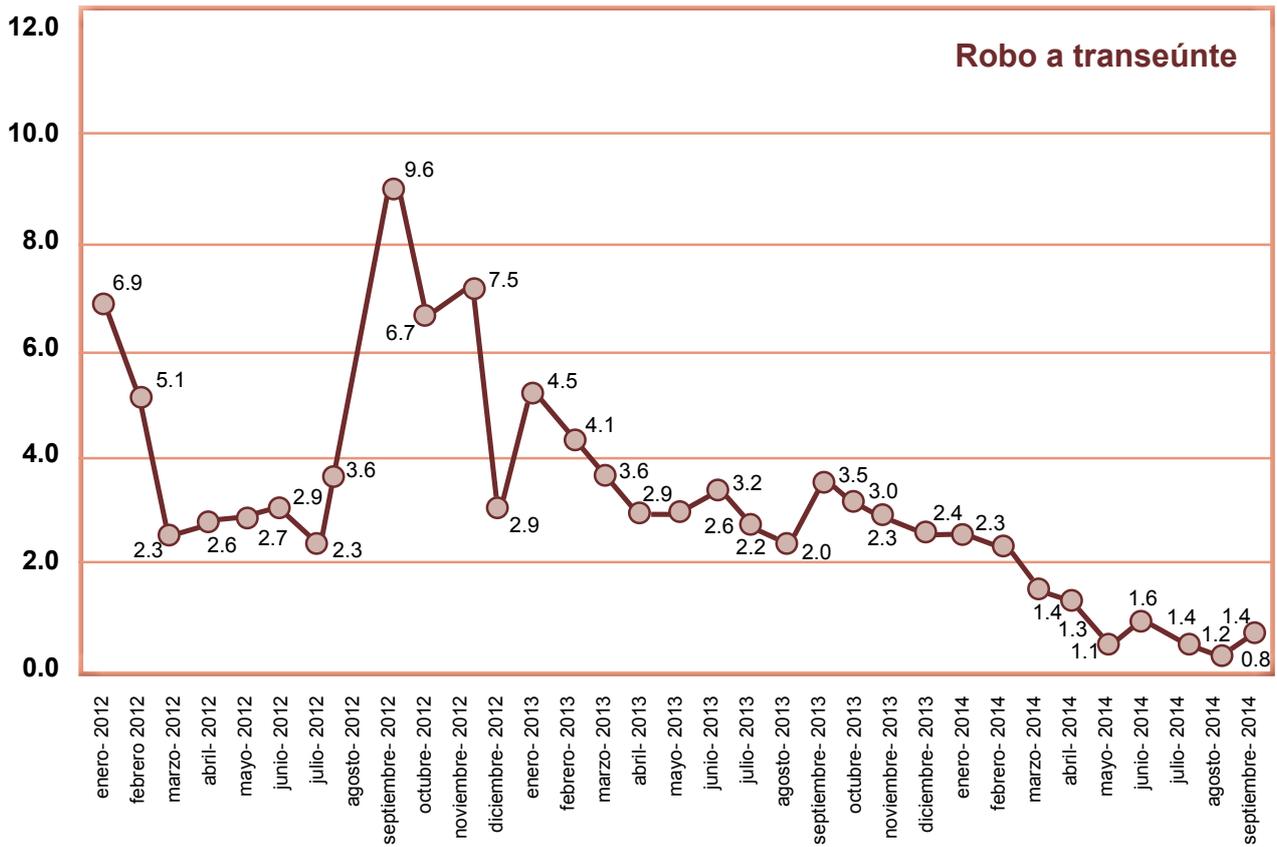
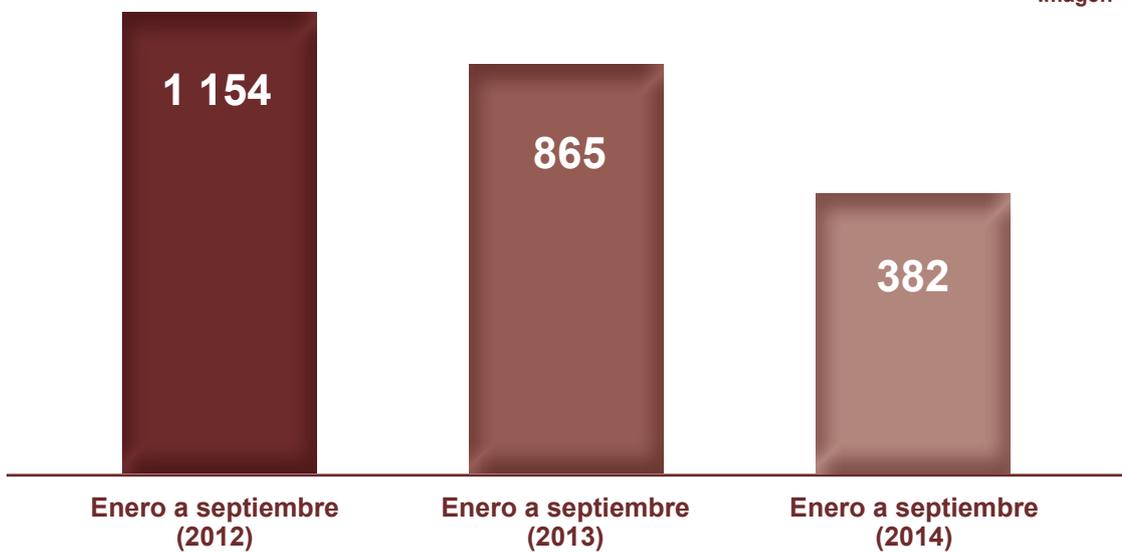


Imagen 4



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imágenes 3 y 4. Índice de robo a transeúnte (enero 2012-septiembre 2014)

De acuerdo con datos de la PGJEM el robo a casa habitación (incidencia del mes de enero 2012 a septiembre 2014) disminuyó.

Imagen 5

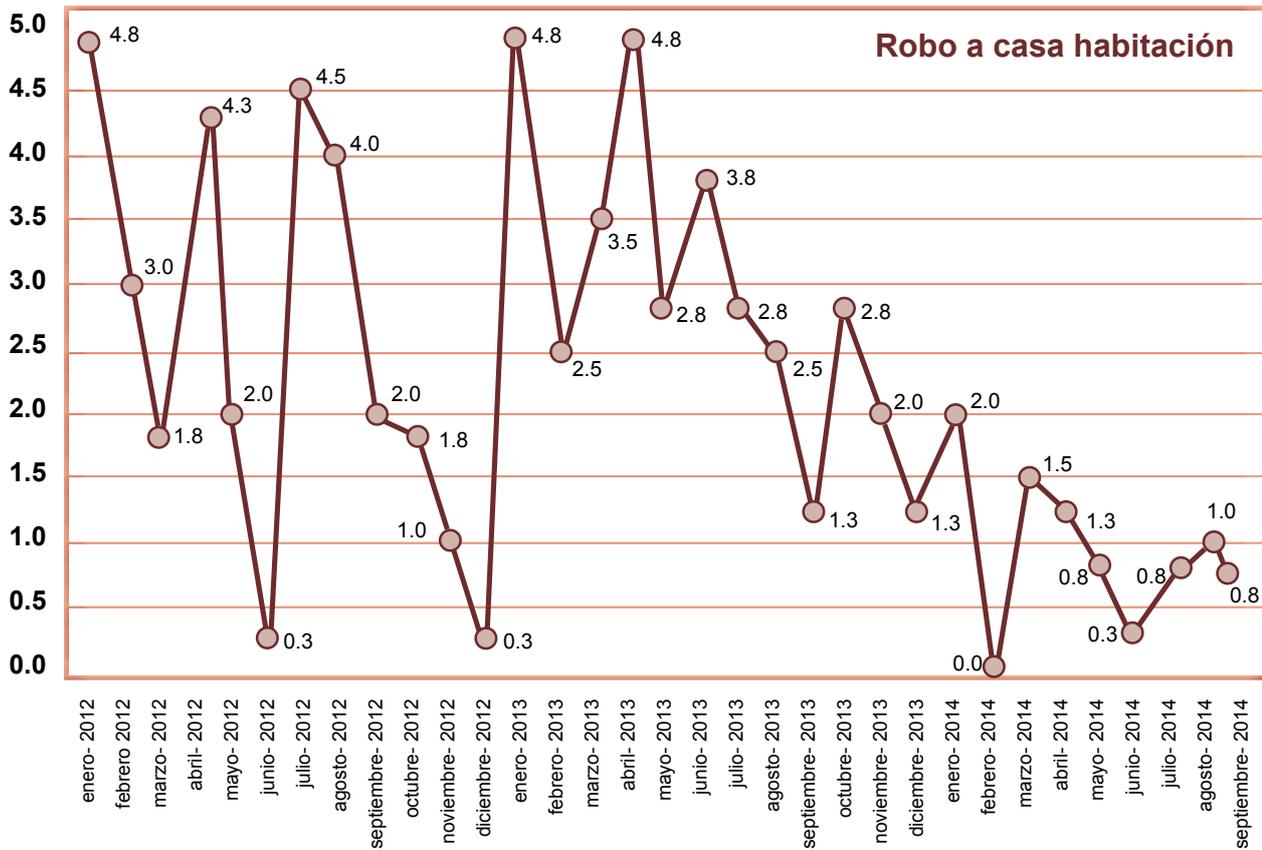
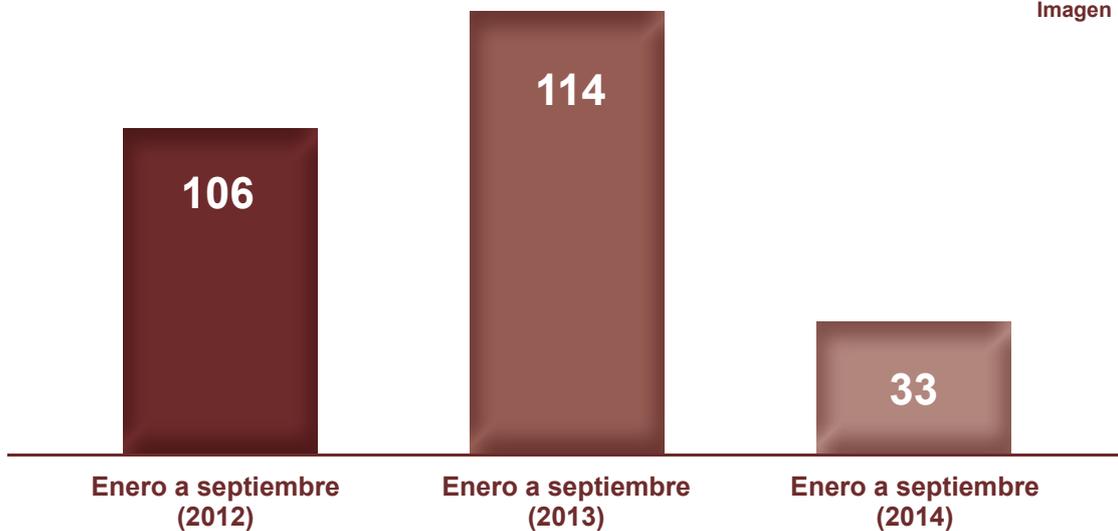


Imagen 6



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imágenes 5 y 6. Índice de robo a casa habitación (enero 2012-septiembre 2014)

Un indicador importante se refiere al número de delitos relacionados con la violencia contra otra persona. El delito de lesiones dolosas (incidencia del mes de enero 2012 a septiembre 2014) presentó una reducción de 50% en el número de casos reportados.

Imagen 7

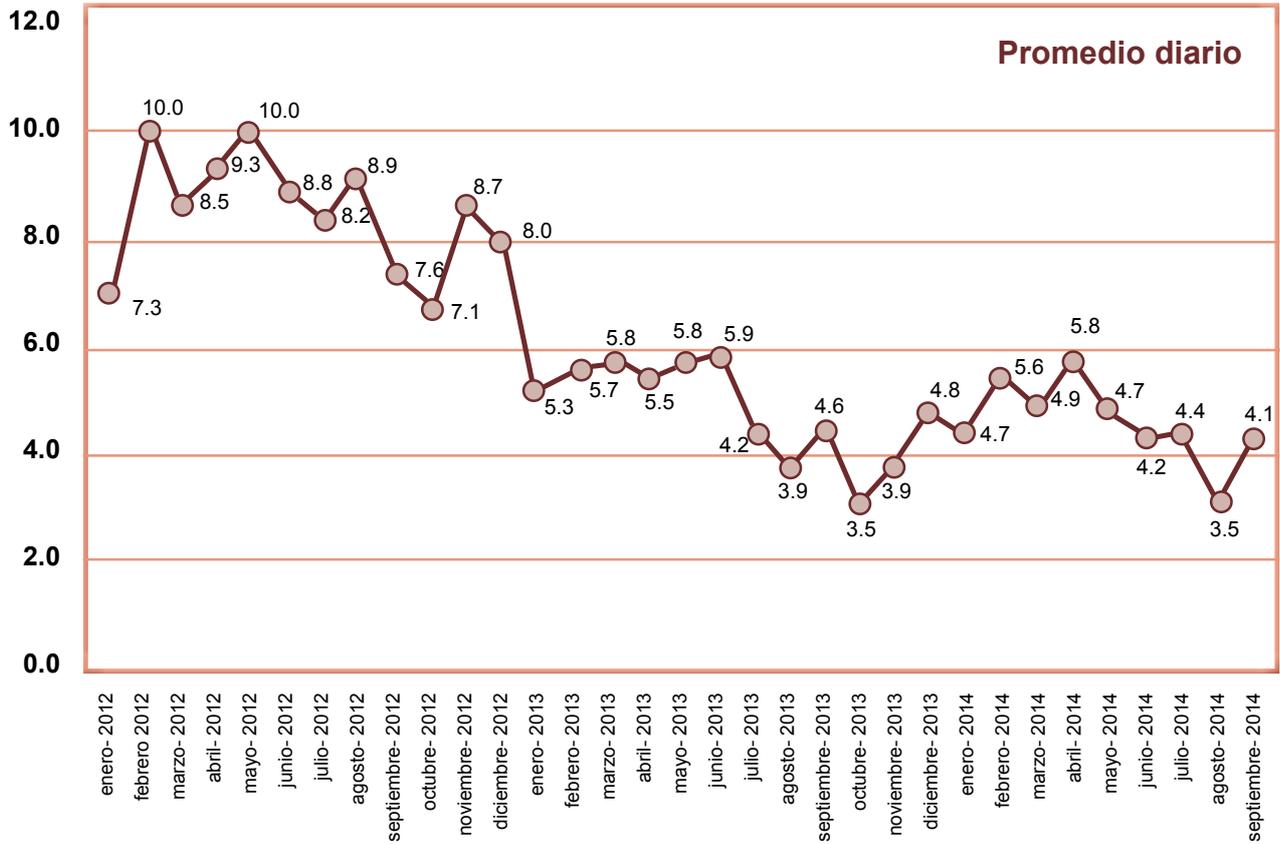


Imagen 8



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imágenes 7 y 8. Índice de delito de lesiones dolosas (enero 2012-septiembre 2014)

En cuanto a homicidio doloso (incidencia del mes de enero 2012 a septiembre 2014) éste presenta la misma tendencia a la baja:

Imagen 9

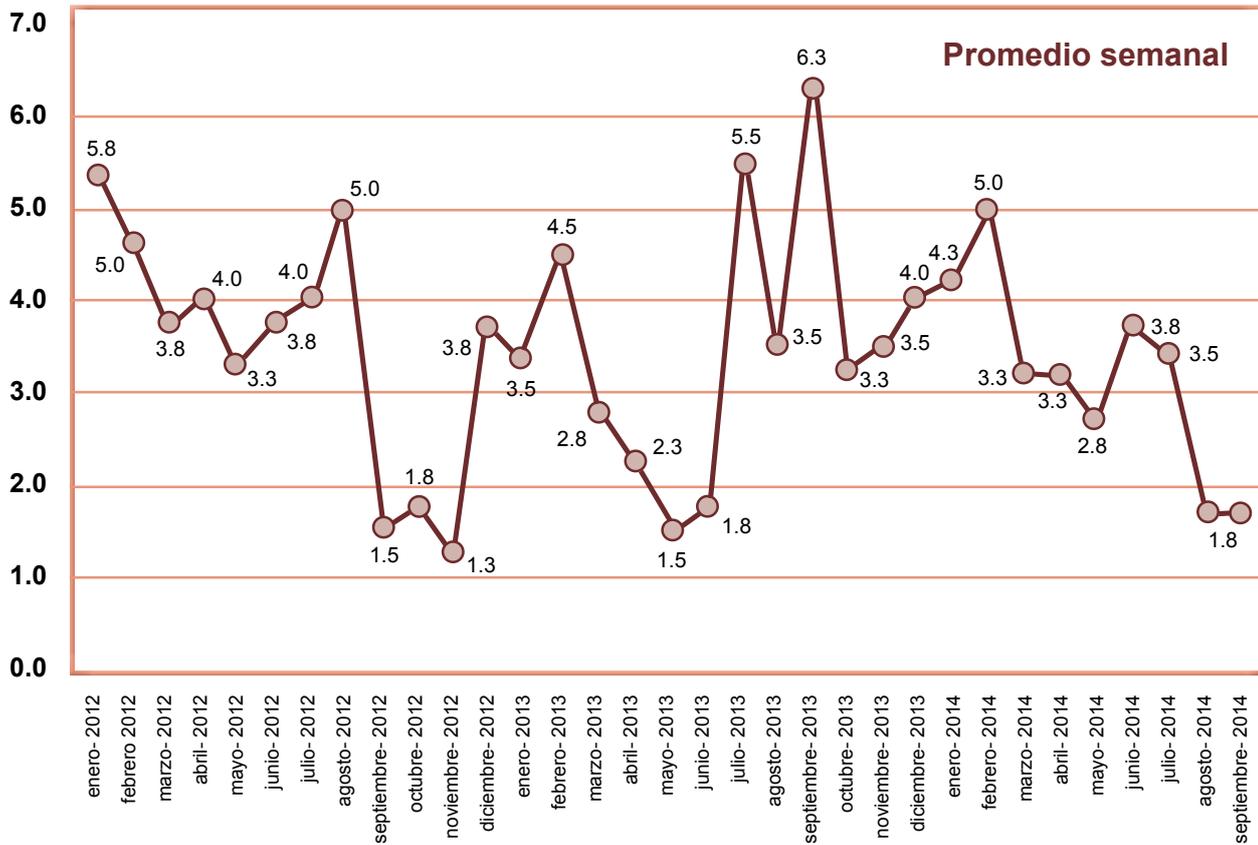
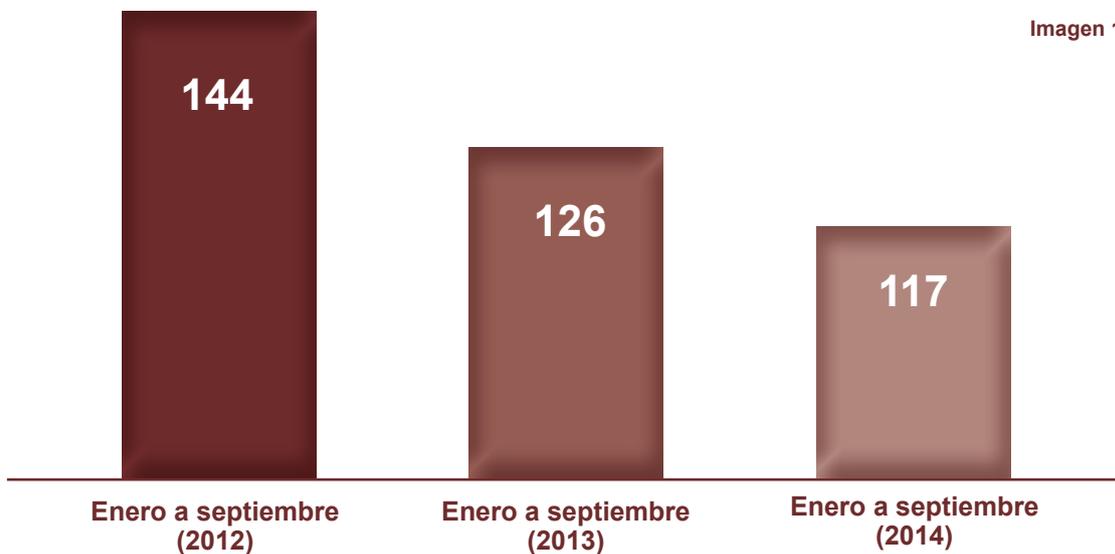


Imagen 10

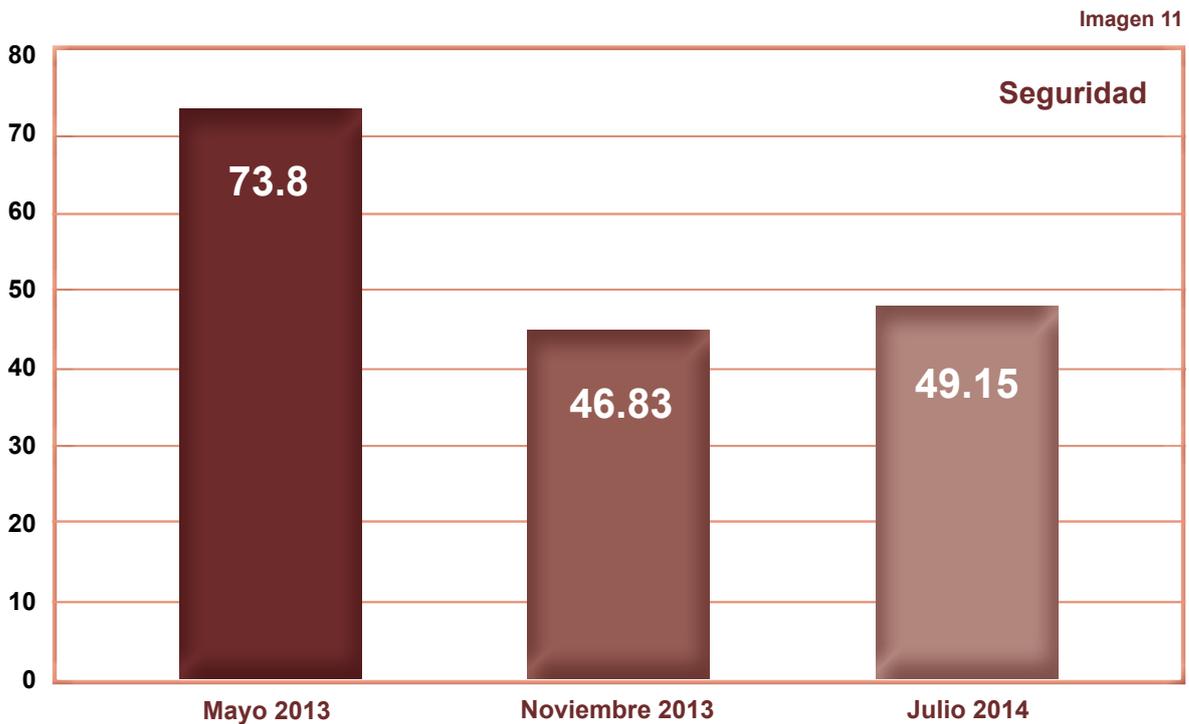


Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imágenes 9 y 10. Índice de homicidio doloso (enero 2012-septiembre 2014)

El número de hechos delictivos reportados ante la PGJEM presentan una importante y sostenida tendencia a la baja, pero hay algunos otros indicadores interesantes que también son un resultado importante. A continuación se proporcionan algunos datos de la Encuesta de Evaluación y Percepción de Gobierno, instrumento que ha sido aplicado en tres ocasiones como parte de la evaluación del impacto del programa PVP (la primera ocasión fue en mayo de 2013, posteriormente en noviembre del mismo año y la aplicación más reciente en julio del año 2014). Algunos resultados a destacar son:

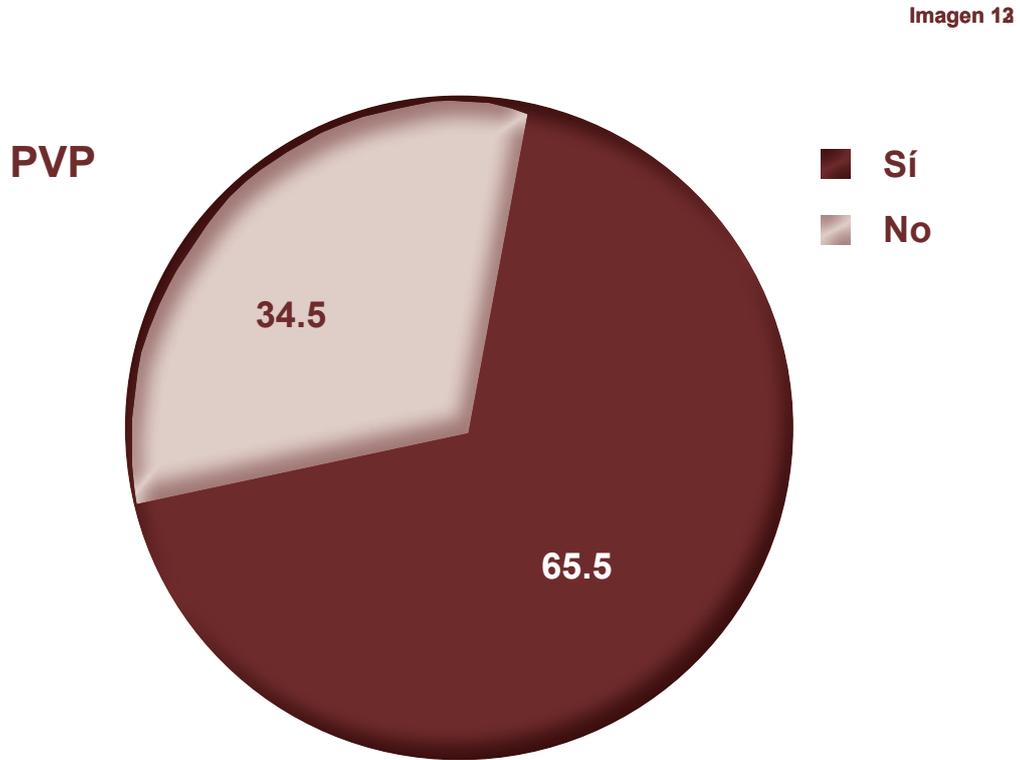
A la pregunta acerca de “¿Cuál considera que es el principal problema de su colonia?”, la respuesta en mayo de 2013 fue contundente: siete de cada 10 pobladores pedían atender la situación en materia de seguridad. En la siguiente imagen se muestra el resultado para las posteriores aplicaciones. Cabe destacar que se presentó una reducción a 49.15% en el pasado mes de julio 2014. Una interpretación es que las personas manifestaron menos preocupación por el asunto.



Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Imagen 11. Percepción de la seguridad entre los pobladores

Veamos otro dato interesante y directamente relacionado con el programa PVP. A la pregunta “¿La policía vecinal de proximidad ha servido para mejorar la seguridad en el municipio?”, la respuesta fue la siguiente:

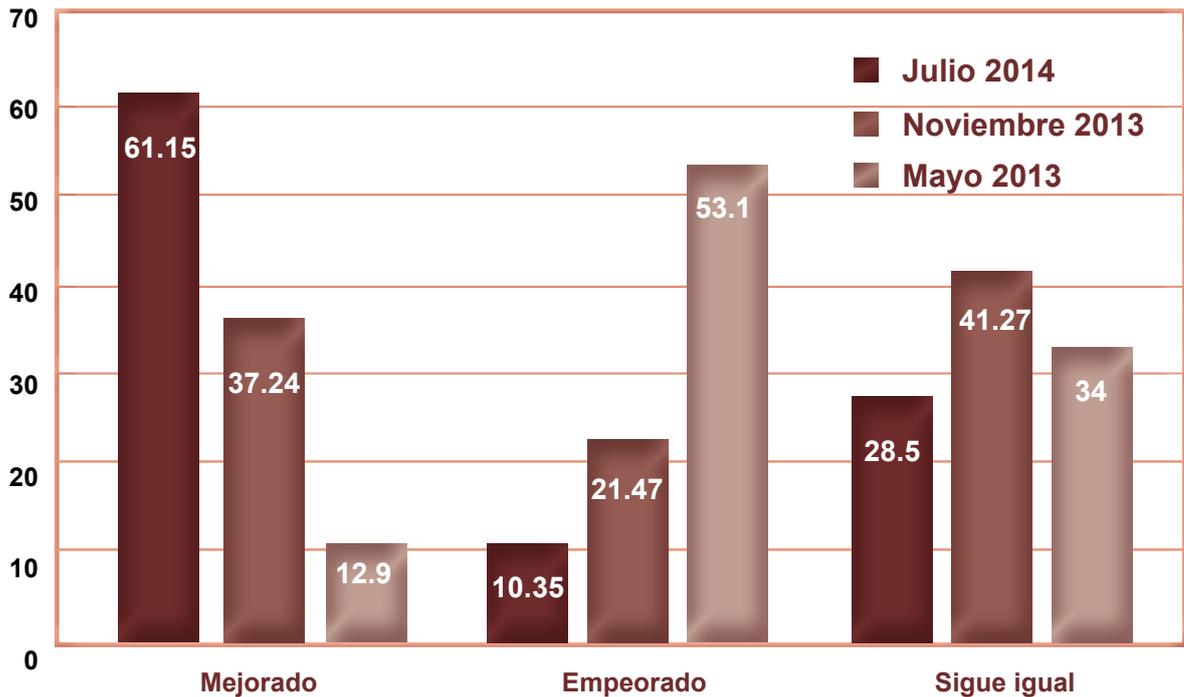


Fuente: Encuesta de evaluación y percepción de gobierno 2014.

Imagen 12. Percepción de la población sobre la mejora de la seguridad en relación con la policía vecinal de proximidad

Por último veamos un resultado con respecto a la percepción de las personas en relación a la seguridad. A la pregunta “Con respecto al año pasado, ¿la seguridad pública en el municipio está mejorando o empeorando?”, la respuesta fue la siguiente:

Imagen 13



Fuente: Encuesta de evaluación y percepción de gobierno 2014.

Imagen 13. Percepción de la población sobre la mejora de la seguridad

4.3 Periodo estimado de implementación

- **División del territorio municipal en cuadrantes.** Periodo de análisis y reorganización del territorio con espacios más pequeños, duración estimada: 1 semana.
- **Capacitación a los comandantes y directivos de la institución en el modelo de policía de proximidad y en la metodología *compstat* para las reuniones de análisis.** Periodo en el que los mandos recibieron capacitación en la materia, duración estimada: 2 meses.
- **Capacitación en materia de policía de proximidad de los agentes que participaran en el programa.** Duración estimada: 4 meses.
- **Realización de la reunión diaria de análisis para diseñar el despliegue operativo.** Esta actividad se realiza diariamente como parte del procedimiento del programa, la reunión tiene una duración aproximada de 2 horas.
- **Diseño e impresión de material de difusión de la estrategia.** En este periodo se diseñó e imprimió el material de difusión. Participó el área de comunicación social del ayuntamiento y tuvo una duración estimada de un mes de trabajo.

- **Puesta en marcha del programa.** El inicio del programa PVP se notificó a la comunidad por medio de un evento que tuvo lugar el 19 de agosto de 2013 con una duración aproximada de 3 horas.

Cuadro 2. Resumen del proceso de trabajo desarrollado en la implementación del programa

		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
1	División del territorio en cuadrantes								
2	Capacitación de directivos y comandantes								
3	Capacitación a agentes de policía								
4	Reunión diaria de análisis criminal								
5	Diseño e impresión de material de difusión								
6	Puesta en marcha del programa								

Sistematicidad de implementación

El programa PVP se ha vuelto un proceso sistemático que tiene efectos a corto, mediano y largo plazo. Además constituye la forma de operación de la policía municipal en Nezahualcóyotl. Luego de más de un año de su puesta en marcha, las personas rápidamente identificaron mayor presencia policial y comienzan a percibir que la inseguridad está disminuyendo.

Uno de los resultados que seguramente se consolidará en el largo plazo se refiere al tema de la recuperación de la confianza en la policía por parte de los pobladores, pues si bien hay opiniones favorables aún es necesario consolidar este esfuerzo. Quizá un punto muy importante es que la estrategia de proximidad es el medio más efectivo para hacer inteligencia social y recopilar información de la comunidad que sabe con gran detalle lo que ocurre en las localidades.

El mecanismo por medio del cual la institución define las estrategias operativas es muy importante. Actualmente pocas agencias policiales incorporan el análisis delictivo diario por cuadrante, ya que si bien conocen todo lo que ocurre en su territorio, son pocas las instituciones que modifican y diseñan sus acciones operativas por cada día y dependiendo de lo ocurrido en un espacio territorial cada vez más reducido.

También la descentralización del mando operativo permite que se establezca una forma de operar con las características que establece la PVP. En nuestro país es común encontrar en el mismo territorio municipal una gran diversidad de problemas de una colonia a otra, por eso resulta importante tomar decisiones diferenciadas de acuerdo a la naturaleza social de espacios micro locales.



Evaluabilidad

La institución policial cuenta con evidencia suficiente que muestra un proceso de evaluación desde su puesta en marcha. A continuación se describen los mecanismos para estas mediciones.

6.1 Mecanismos para el monitoreo de la práctica, instrumentos de evaluación, indicadores y protocolos de medición

El cuadro 3 muestra los indicadores de evaluación que han utilizado los implementadores de la estrategia para medir los resultados e impactos de la práctica. En primer término definieron que la disminución de la incidencia delictiva sería un indicador importante, definiendo como fuentes para este dato los reportes de la PGJEM y del SESNSP.

Cuadro 3. Indicadores de evaluación

Evaluación	Indicador	Instrumento
Disminución de la incidencia delictiva	Índice delictivo	Reportes de la PGJEM y del SESNSP
Incremento de la confianza ciudadana	Calificación a la policía	Encuesta multifactorial para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México
Aumento del número de llamadas de emergencia	Número total de llamadas por mes y/o promedio diario	Reportes del C4
Disminución del tiempo de respuesta	Tiempo promedio de respuesta	Reportes del C4
Percepción ciudadana	Asunto de mayor interés para la comunidad	Encuesta de opinión y percepción de gobierno
Aumento de percepción de que la seguridad está mejorando	La seguridad aumenta, disminuye o sigue igual	Encuesta de opinión y percepción de gobierno

El siguiente indicador se refiere al nivel de confianza ciudadana en el trabajo policial. Por medio de una encuesta que propone a los entrevistados que califiquen el trabajo policial se obtiene esta medición.

El tercer indicador se define como el aumento del número de llamadas de emergencia y se obtiene de acuerdo a los reportes que el Centro de Emergencias C4 elabora periódicamente.

El cuarto indicador tiene que ver con la percepción ciudadana y se configura por medio de una encuesta que plantea al entrevistado la posibilidad de definir cuál es el asunto de mayor interés para la comunidad. La fuente de este dato es la encuesta de opinión y percepción de gobierno aplicada por la Presidencia Municipal.

Por último, el quinto indicador se define como el aumento en la mejora de seguridad. Éste se configura con la encuesta citada y propone a los encuestados que proporcionen su sensación acerca de si la seguridad aumenta, disminuye o sigue igual.

Las mediciones que se realizan dan cuenta de que la estrategia está siendo monitoreada para medir sus resultados e impactos.

Eficacia

Algunos datos cuantitativos que demuestran resultados de la implementación del programa son los siguientes:¹⁸

- Robo de vehículo: de enero a septiembre de 2012 ocurrieron 5 630 y en el mismo periodo pero de 2014 se registraron 4 275 robos.
- Robo a casa habitación: de enero a septiembre de 2012 el Ministerio Público recibió un total de 106 denuncias por robo y en el mismo periodo pero de 2014 fueron 33 los robos.
- Lesiones dolosas: en el periodo de enero a septiembre de 2012 se reportaron 2 389 incidentes y para el mismo periodo del año 2014 se denunciaron 1 267 delitos de este tipo.
- Homicidio: de enero a septiembre de 2012 fueron iniciadas 144 averiguaciones previas relacionadas con este delito, mientras que en el mismo periodo, pero del año 2014, se iniciaron 117 averiguaciones.

Un dato que resulta muy revelador para el análisis de resultados tiene que ver con la cantidad de personas que la policía municipal puso a disposición del ministerio público por la presunta comisión de un delito. Éstas se incrementaron notablemente: de enero a septiembre de 2012 se hicieron un total de 848, de enero a septiembre de 2013 se realizaron 1 296 y en el periodo más reciente (de enero a septiembre de 2014), los agentes municipales hicieron un total de 1 447 puestas a disposición.

El promedio diario de llamadas de emergencia que recibía la Central de Emergencias era de 164 en enero de 2012, mientras que en el mes de septiembre de 2014 esta cifra se ubica en 205 llamadas.

El tiempo de respuesta promedio para atender una llamada de emergencia mostró la siguiente tendencia: en octubre de 2012, cuando alcanzó su nivel más alto, era de 19 minutos 16 segundo. En tanto que para septiembre de 2014 el tiempo era de 7 minutos 44 segundos.

¹⁸ Datos obtenidos de reportes elaborados por la PGJEM que son entregados a los municipios en las reuniones semanales de coordinación interinstitucional.

7.1 Información cualitativa que permite comprender y valorar la práctica

La encuesta “Opinión y percepción de gobierno” se aplica para conocer la percepción de la comunidad en los asuntos de interés público. Durante la presente administración municipal se ha aplicado en tres ocasiones. En ella, a la pregunta “¿Cuál considera que es el principal problema/necesidad de su colonia?”, la respuesta presentó una variación muy interesante. Si bien en todas las aplicaciones anteriores la seguridad fue el tema de mayor preocupación para los vecinos, en la más reciente presentó un repunte: en mayo de 2013 representaba 73.80% de las respuestas; en noviembre de 2013, 46.83%, y para julio de 2014, 49.15%.

En la misma encuesta se hace referencia también al programa PVP y hay dos datos muy interesantes: a la pregunta “¿La policía vecinal de proximidad ha servido para mejorar la seguridad en el municipio?” 65.5% de los entrevistados dijo que sí. El otro dato se refiere a la percepción acerca de si la seguridad ha mejorado, empeorado o se mantiene igual, pues la encuesta más reciente establece que seis de cada 10 vecinos de Nezahualcóyotl piensan que ha mejorado.

Finalmente, la institución aplica otro instrumento, la “Encuesta multifactorial para la prevención de la violencia y delincuencia en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México” que permite esbozar, entre otros resultados, la calificación al desempeño de la policía y el nivel de confianza en la policía. El primer indicador pasó de una calificación de 3.95 en el año 2013 a 6.33 en el año 2014; mientras que la confianza pasó de 7 a 24%.

7.2 Información generada en torno al impacto de la práctica

Con un análisis de los datos cuantitativos y cualitativos reportados es posible afirmar que hay evidencia suficiente para determinar que:

- Hubo una disminución importante en la incidencia delictiva. Ésta se complementa con la ejecución de un mayor número de personas puestas a disposición del ministerio público. El resumen de estos datos refleja que menor comisión de delitos y mayor número de detenidos es igual a mayor eficacia en el trabajo policial.
- La comunidad califica mejor a la policía posiblemente porque logró sentir la eficacia del impacto arriba descrito.
- Mejoró la percepción de seguridad y se reconoce en la comunidad que el trabajo de la policía vecinal de proximidad ha sido la estrategia correcta.

Sostenibilidad

El programa económicamente depende del presupuesto asignado para la seguridad pública del municipio. Además para complementar la estrategia se han utilizado recursos provenientes de los programas federales SUBSEMUN y PRONAPRED. Por lo anterior, es posible que el tema de los recursos no se encuentre en riesgo, sin embargo destaca el tema del cambio de administración. En ese sentido, una de las características que permitiría la sostenibilidad del proyecto es la vinculación de la comunidad con el modelo de "Policía Vecinal de Proximidad", puesto que la familiarización de los habitantes con el modelo, así como con las ventajas del mismo, permitirían que el cambio de gobierno no generara cambios en la política de seguridad. Esto una vez que la propia comunidad pida un sistema en el cual esté presente un modelo policial de proximidad y/o comunitario. Para ello la sistematización del modelo y los protocolos del mismo permitirán conocer la aplicación y ventajas del modelo de proximidad, así como los tiempos de su implementación.

Cuadro 4. Descripción de factores externos e internos para la sostenibilidad

Factores externos	Descripción	Medida para atenderlos
Liderazgo directivo	El estilo y formación del director facilita la puesta en marcha de un modelo policial democrático y de proximidad	Para evitar que el éxito de un programa dependa en gran medida de un liderazgo carismático, la solución debe estar orientada hacia la institucionalización y la generación de políticas públicas. El marco legal a nivel municipal tiene un amplio grado de libertad, sobre todo durante las transiciones de la administración, dificultando su sostenibilidad ya que tienen la potestad de cambiar cualquier reglamento de la administración anterior
Planeación integral de la estrategia	En la medida en que la estrategia se encuentre sometida a una revisión continua y a ejercicios de planeación estratégica, puede continuar con su buen funcionamiento	El programa está siendo continuamente evaluado y uno de los aspectos que preocupan a la institución policial va en el sentido de que los agentes participantes mantengan una buena actitud y profesionalismo a lo largo del tiempo
Contexto de alta peligrosidad	Los agentes de la policía de proximidad reciben capacitación para analizar y promover la resolución de problemas locales de seguridad que frecuentemente están relacionados con desorden social o bien con problemas característicos de zonas urbanas, robos, lesiones, extorsión y secuestro. Si este contexto se modifica y se vuelve más peligroso, con presencia de delincuencia organizada que pretenda controlar actividades como hemos visto en otros estados del país, una estrategia de este tipo es poco factible	En la policía de Nezahualcóyotl existen dos grupos de reacción que se encargan de intervenir en situaciones de enfrentamiento armado o en las que se requiere una respuesta táctica operativa
Uso de un medio de comunicación directo entre el vecino y la patrulla	Posiblemente el factor determinante para el éxito del programa se refiera al uso del radio tipo Nextel que se asigna a cada patrulla y que es el medio de comunicación directo entre la comunidad y los agentes. Es evidente que esto representa un costo mensual y se ha tenido dificultad para poder tener reportes que describan el uso de cada aparato	Está en desarrollo un mecanismo para mejorar el control del uso del radio Nextel en la patrulla

	Estatus actual	Jerarquía	¿Por qué?
	Ya se incluyó en la normativa municipal y se encuentran realizando una fuerte campaña de comunicación social para que sea la propia comunidad quien se adueñe de la estrategia y presione para seguir manteniendo el modelo de gestión que ya demostró resultados favorables	Alta	La sostenibilidad del programa no debe depender del carisma y formación de un funcionario público. Es importante establecer mecanismos comunitarios que promuevan la continuidad de políticas públicas exitosas
	Por medio de una estrategia de relanzamiento del programa con el diseño e impresión de otro cartel de difusión y la rotación del personal a otro cuadrante como medida de prevención de un comportamiento negativo, se encuentran en curso de formación 300 agentes que se sumarán a las actividades de la policía vecinal de proximidad	Media	Una de las fortalezas de este programa se encuentra en su ejercicio de planeación integral, ya que entre otras cosas considero para la puesta en marcha la comunicación interna y externa, la capacitación, la evaluación, el relanzamiento y el análisis de información
	Los grupos de reacción permanecen vigilando la periferia del municipio y los sitios donde se reporta una mayor incidencia delictiva	Alta	En la medida de que la mayoría de la incidencia de violencia y delincuencia permanezca en un nivel igual o menor al actual, es más factible la continuidad del programa
	Se encuentra en diseño la estrategia para solicitar el reporte ya que se requiere un mandamiento judicial para poder tenerlo, pero se hace énfasis en los resultados de la reducción del tiempo de respuesta como principal beneficio ante las deficiencias del 066	Alta	En este momento ha resultado mucho más eficaz el uso del radio-teléfono móvil que el llamado a través del 066



Replicabilidad

Posiblemente por tratarse de un programa de prevención del delito cuyo eje principal es la implementación de un nuevo modelo policial, el liderazgo que se ejerce desde quien dirige la institución es sumamente importante. A pesar de que ha habido importantes esfuerzos del Gobierno Federal por diseminar el modelo de proximidad social en los municipios del país, es muy común encontrar directivos que no están convencidos de la eficiencia de esta modalidad.

Los componentes básicos del programa se presentan en la mayoría de agencias municipales de policía, por ejemplo, vehículos con antena de geo-posicionamiento global (GPS), división del territorio por cuadrantes, elementos de comunicación directa con el patrullero, etcétera. Sin embargo, la policía de proximidad es presentada sólo como un grupo pequeño que difícilmente supera 10% del estado de fuerza policial. La experiencia de Nezahualcóyotl demuestra que este modelo no sólo permite reconstruir las relaciones policía-comunidad, sino que además potencializa los resultados operativos de la institución preventiva.

El potencial de replicabilidad es alto, siempre y cuando el liderazgo institucional se encuentre orientado hacia elementos de reforma policial tales como descentralización de la toma de decisiones operativas y rendición de cuentas de la policía.

El perfil del director de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl facilitó la puesta en marcha de esta estrategia, ya que se trata de un funcionario con más de 20 años de experiencia trabajando en el ámbito de la seguridad pública y quien además tiene amplia formación académica y está convencido de impulsar un proceso de reforma policial democrática.

Este componente que representó un catalizador para la eficiencia del programa es posiblemente su mayor riesgo a la hora de replicarlo. Se deberá incluir un periodo de formación y sensibilización en la materia a los directivos que desean replicarlo con información basada en datos duros acerca de los resultados que generó la práctica. Asimismo, quizá el camino más efectivo sea la incorporación cada vez más sólida de participación social por medio de grandes grupos de presión que impulsen y exijan a las autoridades locales la continuidad de estrategias policiales que muestran buenos resultados.

9.1 Condiciones contextuales bajo las que es posible replicar esta práctica

Los factores más importantes para su replicabilidad se presentan divididos en variables endógenas y exógenas. Ambas se pueden consultar en el apartado 1.2.4.1 del Anexo que se incluye al final de este tomo. Asimismo, en el cuadro 8 se han esquematizado las condiciones o los factores de gestión determinantes para la viabilidad de réplica.

Recomendaciones para la implementación

El contexto más recomendable para replicar el programa PVP en otra localidad es uno que tenga características similares en cuanto al nivel de violencia y tipo de incidencia delictiva. Es decir, Nezahualcóyotl se trata de una localidad que se ubica en el área metropolitana de la ciudad de México, rodeada de vías de comunicación que facilitan el ingreso y la salida rápida del territorio, lo que propicia la ocurrencia de delitos como secuestro y robo de vehículo. Asimismo, como se mencionó anteriormente, es una localidad que concentra un gran número de locales comerciales y un gran flujo de personas. El grueso de la incidencia delictiva se compone de delitos que afectan la seguridad ciudadana y aunque manifiesta un elevado número de homicidios y presencia de narcomenudeo, no se encuentra presencia de crimen organizado que se exhiba por medio de constantes balaceras entre grupos criminales o enfrentamientos con la policía.

Otra variable que resulta difícil de controlar es el grado de institucionalización de la práctica a lo largo de un periodo de duración mayor a los tres años que dura una administración municipal en nuestro país. Si bien el diseño de esta práctica considera su inclusión en el marco normativo del ayuntamiento, se podría incluir un importante componente social que establezca presión a las nuevas autoridades acerca de la importancia del modelo policial de proximidad.

Sin embargo, aún queda un largo camino para que los municipios de México realicen ejercicios de planeación estratégica a diez años. Así, en este momento los mecanismos que pueden obligar a que una nueva administración municipal no elimine un programa se dan a través de grupos sociales que ejercen presión.

Algo muy importante a considerar para replicar la práctica es el hecho de que cuenta con una planeación integral y ha probado los pasos a seguir para evitar cometer algunos errores que se pueden generar al improvisar. Por ejemplo, en materia de difusión de la práctica, la instalación de más de 30 mil carteles para la puesta en marcha del programa y luego otros 30 mil para el relanzamiento de la estrategia que fueron colocados prácticamente en cada esquina de la localidad es un método efectivo de comunicación con los pobladores. Por lo tanto, es posible replicar actividades que ya fueron puestas a prueba y que dieron resultado. Esto evitando cometer errores que a veces ocurren cuando no hay una planeación integral.

La división territorial en pequeñas unidades geo-espaciales puede mejorar la distribución de los recursos y provocar un funcionamiento más eficaz. Por ello, es necesario considerar el número de agentes de policía disponibles (estado de fuerza), así como los recursos técnicos y tácticos, armamento, vehículos y equipos de comunicación. Entre las variables a considerar para la definición de cuadrantes también es necesario conocer la incidencia delictiva en el sector, el nivel de desorden social, el nivel de consumo de drogas, el nivel de violencia social y la posible ubicación de sitios de seguridad estratégica (como escuelas, estadios, mercados, centrales telefónicas, instalaciones petroleras, instalaciones de servicio eléctrico, etcétera).

La formación de los agentes participantes y mandos medios en materia de policía de proximidad representa uno de los mayores retos para que la estrategia funcione. La transformación de agencias de policía municipal orientadas hacia la comunidad es un paso necesario en un programa con estas características y el inicio de este camino comienza con la capacitación de quienes integran la institución policial.

Los agentes deberán desarrollar habilidades sociales, de resolución pacífica de conflictos, de abordaje comunitario, así como de un nuevo sistema de justicia penal, análisis de información delictiva, técnicas de patrullaje de proximidad y prevención de la violencia de género, de la delincuencia juvenil y de la delincuencia.

Un punto clave de esta estrategia consiste en la colocación de un medio de comunicación directa vecino-policía. En Nezahualcóyotl esto se logró al dotar a los tripulantes de la patrulla vecinal de un equipo de comunicación de radio-teléfono móvil que permite reducir el tiempo de respuesta. Este hecho presenta algunas complicaciones, por ejemplo genera una renta mensual por cada aparato telefónico, además que no es fácil obtener un reporte detallado de las llamadas que se reciben y las que se realizan desde los aparatos. Sin embargo, a pesar de estos inconvenientes, presenta una ventaja operativa muy superior al uso del número único de emergencia 066.

En este punto se sugiere verificar cómo funciona dicho número de emergencia en la localidad en la que se va a replicar la práctica. En el caso de Nezahualcóyotl la diferencia de tiempo puede ser superior a los 15 a 20 minutos si las personas se comunican al radio-teléfono móvil.

Conclusión

La práctica “Policía Vecinal de Proximidad” ha demostrado la importancia de la vinculación con la comunidad, pues esto ha permitido contar con el apoyo ciudadano que ofrece datos del contexto social. Lo anterior se debe a que el ciudadano es quien ofrece a la policía elementos claves para el buen desempeño de las fuerzas de seguridad.

La estrategia ha logrado establecer que la comunidad se sienta parte del problema, pero también que se sienta parte de la solución y de esta forma colabore activamente con la agencia policial.

La recuperación paulatina de los niveles de confianza ciudadana y una mejor calificación del trabajo policial sugieren que los modelos policiales orientados hacia la comunidad son un buen medio para recuperar la legitimidad de la figura de la policía municipal que tanto se necesita en nuestro país en estos tiempos.

El conocimiento que tiene cada patrullero del territorio (cuadrante) que le fue asignado presenta un escenario que facilita la realización de un diagnóstico micro local y una mejor aproximación al tejido social. Los agentes caminan la red social y conocen a detalle el entramado de relaciones que explican la dinámica comunitaria. Los nodos de una red que podrían representar cada actor social en una localidad forman una red de relaciones y establecen una serie de vínculos que en la medida de que los agentes de policía conocen y se incorporan a la red social, mejoran la comunicación y reconstruyen vínculos que se habían fragmentado. Lo que ocurre es, literalmente, la reconstrucción del tejido social, además de que la comisión de conductas violentas disminuye ante comunidades mejor organizadas.

La estrategia de difusión del programa PVP por medio de la distribución de calcomanías, tarjetas de seguridad y carteles que indican a la comunidad el cuadrante al que pertenece y los teléfonos de emergencia resultó ser el medio más importante de posicionamiento de la estrategia en la comunidad. Lo anterior porque las personas pueden ver con facilidad la información necesaria para recibir ayuda de la policía con tan sólo voltear a la esquina de su calle.

La distribución de información que detalle números y nombres de vehículos y oficiales muestra la disposición de la institución por establecer un mejor control de sus agentes de policía.

El control que realiza la propia comunidad es importante ya que al conocer a los miembros de la institución que se encargan de su cuadrante están en mejor posición para ubicar comportamientos negativos, abusos o violaciones a los derechos humanos.

Sin duda, en nuestro país es necesario fortalecer los mecanismos de supervisión civil de la policía, que es uno de los medios que otros países han utilizado para recuperar la confianza y legitimidad en las corporaciones de policía.

El análisis diario de incidencia delictiva es nodal para la evaluación del personal operativo. A partir del aumento o disminución de los delitos por cuadrante es posible, en parte, inferir el desempeño laboral de los agentes o deducir el horario en que se llevan a cabo el mayor número de violaciones a la ley. Pero no sólo eso, el análisis diario ha permitido descentralizar la toma de decisiones operativas, definiendo estrategias por cuadrante que son diferenciadas de acuerdo a las variaciones de los espacios micro locales que representan los cuadrantes. Si a esto se le adiciona la posibilidad de que quien dirige a la institución policial permita una dinámica mucho más democrática de participación de los comandantes de sector, lo que tenemos es una forma efectiva de orientar el modelo de policía hacia un proceso de reforma policial democrático.

Los resultados que se han obtenido hasta ahora demuestran con evidencia empírica que el sistema policial debe orientarse cada vez en mayor medida por medio de práctica de este tipo y no de reacción con estilos autoritarios, lineales o militarizados.

El programa PVP constituye un ejemplo relevante en el contexto nacional, en un momento de crisis institucional en las agencias de policía. La policía vecinal de proximidad promueve elementos clave para desarrollar un proceso de reforma policial democrática. Por ejemplo, establece una Unidad de Inspección General, realiza reuniones de análisis criminal para focalizar el despliegue operativo, funciona bajo un esquema de mando descentralizado y ha logrado migrar el estado de fuerza de la policía hacia un modelo de policía de proximidad superando la cultura policial tradicional que a veces resulta el impedimento más difícil de vencer.

Referencias bibliográficas

Amador, Jorge y otros (2014). "Estrategia y análisis táctico policial para hacer frente al robo de vehículos en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México" en *Buenas Prácticas para el Análisis delictual 2014*. Santiago: Fundación Paz e Internacional Association of Crime Analysis, pp. 37-52.

(2014). Bando Municipal Estado de México, H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Nezahualcóyotl.

Crawford, Adam (1998). *Prevención del delito y seguridad comunitaria. Política, acción de gobierno y prácticas*. Londres: Centro de Estudios de Justicia Penal, Universidad de Leeds.

INSYDE (2006). *Cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia AC, Número 13, Militarización de la seguridad pública en México*. Ciudad de México: INSYDE.

(2003) *Manual de entrenamiento del Departamento de Policía de Los Ángeles, California*.

Moloensnik, Marcos Pablo (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Guadalajara México: Universidad de Guadalajara.

Navarro, Alejandro (2007). *Literatura Siempre Alerta. Nezahualcóyotl, México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 1-14.

Rico, J. (1983). "La Policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario" en J. Rico (comp.). *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.

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



Otros documentos consultados

Documento Policía Vecinal de Proximidad, elaborado en enero de 2013 por la DSPM, con la colaboración de Lic. José Jorge Amador Amador, Cmdte. Juan Antonio López Méndez, Ing. Miriam López Pérez, Lic. Edith Granados Balderas y Lic. Antonio Amador Arellano.

Documento Manual de Organización 2014, elaborado por la Dirección de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México. La versión revisada es la última actualización a dicho manual.

Manual de Entrenamiento del Departamento de Policía de Los Ángeles, California, Estados Unidos. La versión revisada es la del año 2006.



Descripción del proceso de sistematización

A continuación se describe el proceso de sistematización de la práctica.

1.1 Objetivo de la sistematización de la práctica

La sistematización de esta práctica tiene el objetivo de documentar esta intervención municipal, analizándola exhaustivamente para que pueda ser replicada en otras localidades de nuestro país.

1.2 Descripción del proceso técnico de la sistematización

Ahora se desarrollan las etapas de la sistematización.

1.2.1 Integración de la cadena de valor

La recreación de la cadena de valor permite desagregar los diferentes elementos de la intervención y generar una comprensión inicial sobre los procesos emprendidos.

1.2.1.1 Descripción

Luego de un amplio ejercicio de diagnóstico al interior de la organización policial y del entorno del municipio dio inicio un ejercicio de planeación estratégica para el diseño y puesta en marcha del programa "Policía Vecinal de Proximidad". La intención era establecer los requisitos necesarios para el funcionamiento de la policía de proximidad. De esta manera se definieron los insumos necesarios para la etapa de capacitación, por ejemplo los mandos medios recibieron la capacitación en el Centro Regional de Actualización en Materia de Seguridad Pública y en el Centro de Capacitación Lagartos de la Policía Federal. Además se consideraron recursos del programa SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad en los Municipios) para poder hacer la impresión de material de difusión para la puesta en marcha del programa, entre otros, así como la impresión de más de treinta mil carteles y cuatrocientos mil tarjetas.

Los componentes clave de la intervención son: mejorar el tiempo de respuesta, tener mayor cobertura territorial en el servicio policial, reducir la incidencia delictiva, recuperar la confianza, mejorar la relación policía-comunidad y, por supuesto, la prevención de la delincuencia.

En la estrategia participan directamente: agentes de policía de proximidad (jefe de cuadrante uno por turno), jefe de turno por sector, jefe de sector, responsable de zona (cuatro), Dirección, Subdirección General, Subdirección Operativa, Subdirección de Inspección General, Unidad de Puesto de Mando, Central de Emergencia C4, Subdirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Unidad de Planeación y Control, Coordinación de Tecnologías de la Información y Centro de Capacitación Policial.

En la puesta en marcha del programa la DSPM tenía plena claridad del momento para hacerlo, pues ya había trabajo previo de sensibilización y capacitación con los agentes. Además, estaban esperando recursos para la adquisición de las patrullas que se asignarían al programa. La fecha de inicio de operaciones fue el 19 de agosto de 2013.

Como parte del programa PVP, se instalaron más de 60 mil carteles de difusión (en dos momentos diferentes) que cubrían casi todas las esquinas del municipio, se realizó una vigilancia por cuadrante, se entregaron más de 400 mil tarjetas de seguridad con información del programa, se realizaron reuniones vecinales para hacer diagnósticos participativos, los agentes del programa dieron pláticas introductorias y el área de prevención del delito colaboró en el programa con información preventiva para los vecinos, escuelas y otros sectores.

La planeación demuestra gran congruencia con el funcionamiento del programa: cada agente de policía asignado a esta estrategia lleva en la patrulla un paquete de apoyo que consiste en "material de consulta", donde se puede ver el mapa de distribución territorial, mapa del sector, mapa cuadrante territorial e infraestructura, policía vecinal de proximidad, técnica de la entrevista y guía rápida para recabar datos, derechos y obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, Bando Municipal 2014 y directorio telefónico.

Cuadro 5. Principales componentes del programa "Policía Vecinal de Proximidad"

Componente	Actividad/tarea
Mejorar el tiempo de respuesta	Por medio de un teléfono móvil tipo Nextel el tiempo de respuesta de la patrulla vecinal debe ser de menos de 5 minutos y el trato personalizado y de manera inmediata
Tener mayor cobertura territorial en el servicio policial	Se crearon un total de 90 cuadrantes en los cuales se distribuye de manera equitativa el estado de fuerza policial y se focaliza el trabajo operativo
Reducir la incidencia delictiva	Se realiza una reunión de análisis delictivo diario, con base en la cual se planea el despliegue operativo
Recuperar la confianza	Los jefes de sector proporcionan a los vecinos del cuadrante los nombres de los agentes y datos de las patrullas del cuadrante que corresponde
Mejorar la relación policía comunidad	Los agentes de la PVP deben dar seguimiento a las peticiones de servicios públicos de los vecinos y colaborar activamente en la solución de problemas de inseguridad
Prevención del delito	Los agentes de la PVP gestionan la realización de actividades de prevención en su cuadrante, por ejemplo limpieza, torneos de futbol, pláticas o reuniones vecinales

1.2.1.2 Vacíos de información identificados

Un documento pendiente es el “Informe del número de llamadas al Nextel”. Este informe elaborado por la compañía Nextel debe detallar el número de llamadas recibidas en cada aparato telefónico que se utiliza como medio de comunicación en la patrulla del cuadrante. El objetivo de tener la información consiste en la posibilidad de visualizar la comparación entre el número de llamadas recibidas al inicio del programa y el número de llamadas que se reciben actualmente. Para los operadores del programa este informe representa una mejoría en la relación policía-comunidad y una expresión de la mejoría en la confianza, sin embargo hasta el momento la compañía no ha entregado dicho informe.

1.2.1.3 Hipótesis sobre los aspectos de gestión que resultan más relevantes en la implementación

Hipótesis 1. Mejorar la distribución del estado de fuerza policial en todo el territorio municipal por medio de la creación de cuadrantes que permiten focalizar el patrullaje y capacitar a los agentes con el modelo de policía de proximidad hizo posible mejorar la relación policía-comunidad. Lo anterior se puede verificar con los informes que se presentan de incremento en las denuncias del delito de extorsión y el informe acerca del incremento de reuniones vecinales.

Hipótesis 2. El uso de radio (tipo Nextel) en cada patrulla asignada a cada cuadrante permitió reducir el tiempo de respuesta en 60%. Lo anterior es posible verificarlo con el informe comparativo de tiempo de respuesta.

Hipótesis 3. La difusión del programa por medio de la instalación de carteles en cada esquina del municipio en la que se incluyen los datos de la patrulla comisionada al cuadrante permitió un aumento significativo en el número de llamadas a la policía municipal. Lo anterior es posible verificarlo con el informe sobre el número de llamadas recibidas por la Central de Emergencias C4 y reporte de Nextel.

Hipótesis 4. La realización de reuniones matutinas de análisis criminal y despliegue operativo con un estilo descentralizado optimiza la operación en cada cuadrante y la reducción del delito de robo de vehículo en más de 30%. Lo anterior se sustenta en los informes de incidencia delictiva de las tres fuentes presentadas: Policía Municipal, PGJEM (Procuraduría General de Justicia del Estado de México) y SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

1.2.2 Revisión documental

El objetivo de esta etapa es generar más información y ampliar el entendimiento que se tiene sobre la práctica que se está estudiando, para inferir de manera particular cómo se ha gestionado la intervención y qué tan estandarizada, formalizada, institucionalizada y analizada ha sido.

1.2.2.1 Completando la cadena de valor

Una vez que se avanzó en el proceso de sistematización, los implementadores presentaron una mayor evidencia de los resultados e impactos del programa, lo que permitió verificar que se había realizado un muy buen ejercicio de planeación (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Resultados e impactos del programa

Insumos	Procesos (componentes y actividades, en orden lógico)	Productos (servicios o bienes prestados)	Resultados	Impactos
Territorio municipal	Creación de un sistema de división del territorio por medio de 90 cuadrantes	Focalización del trabajo policial	Disminución del índice delictivo. Este indicador se califica de acuerdo a reportes de incidencia oficiales del SESNSP, de la PGJEM y de la propia agencia municipal	Incremento de la confianza ciudadana. Este indicador se califica de acuerdo a la aplicación de una encuesta de victimización y percepción, así como una de opinión de las instituciones
540 agentes de policía capacitados bajo el modelo de policía de proximidad	Operación de la policía de proximidad en todo el territorio municipal	La comunidad que vive en cada cuadrante tiene la posibilidad de conocer a los agentes de policía comisionados a esa localidad	Disminución del índice delictivo. Este indicador se califica de acuerdo a reportes de incidencia oficiales del SESNSP, de la PGJEM y de la propia agencia municipal	Incremento de la confianza ciudadana. Este indicador se califica de acuerdo a la aplicación de una encuesta de victimización y percepción, así como una de opinión de las instituciones
Equipo de comunicación por medio de radios tipo Nextel	Cada una de las 90 patrullas opera con un radio tipo Nextel	Los vecinos conocen el número del radio y tienen la posibilidad de llamar en caso de una emergencia a la unidad a cargo del cuadrante	Reducción del tiempo de respuesta	Incremento de la confianza ciudadana. Este indicador se califica de acuerdo a la aplicación de una encuesta de victimización y percepción, así como una de opinión de las instituciones
Vehículos tipo patrulla	Se asignó un vehículo para patrullar en cada cuadrante	Las personas de la comunidad se dirigen a la patrulla y la conocen	Incremento al número de llamadas	Incremento de la confianza ciudadana. Este indicador se califica de acuerdo a la aplicación de una encuesta de victimización y percepción, así como una de opinión de las instituciones

1.2.2.2 Aspectos no documentados de la gestión de la práctica

Uno de los aspectos menos documentados se refiere al proceso de evaluación del impacto de la estrategia. Si bien tienen un gran número de documentos que muestran una significativa reducción de los delitos de alto impacto, en especial del robo de vehículo, los implementadores cuentan con poca información acerca de otros indicadores como el incremento de confianza o bien la reducción de la victimización. Lo anterior se comprende debido a que el programa tiene apenas un año en operación. De esta forma, realizaron una primera medición al inicio del programa y otra medición apenas hace un par de semanas, por lo tanto la información en este sentido está en su etapa inicial. Los primeros datos para establecer comparativos muestran ya la comprobación de indicadores clave para ellos.

Cabe citar en este punto que desde el inicio del proceso de sistematización los implementadores han reconocido que tienen una intención por fortalecer sus estrategias de evaluación del programa. Además, afirman que participar en este proceso ha sido muy ilustrativo para ellos.

1.2.2.3 Certificación de buena práctica

La práctica muestra un diseño integral. Incluso desde su planeación se consideró una estrategia de relanzamiento porque se esperaba un declive en el entusiasmo de los operadores del programa. Por ese motivo se realizó la segunda impresión de carteles y se ha continuado constantemente con un ejercicio de posicionamiento del programa PVP en la comunidad. Las buenas prácticas se definen como conocimientos útiles sobre los elementos de gestión de un proyecto, proceso o programa implementado, que ha sido monitoreado y evaluado adecuadamente, que ha probado parcial o exhaustivamente su eficacia, y que facilita la adaptación y replicabilidad de intervenciones similares en otros contextos.

1.2.2.4 Validación o descarte de hipótesis preestablecidas sobre las medidas de gestión que hacen la diferencia

Con los siguientes resultados que se documentaron es posible confirmar las hipótesis de la gestión:

Hipótesis 1. Se mejoró la relación policía-comunidad al mejorar la distribución de la fuerza policial en todo el territorio municipal, por medio de la creación de cuadrantes que permiten focalizar el patrullaje y capacitar a los agentes con el modelo de policía de proximidad. Lo anterior es posible verificarlo con los informes que presentan de incremento en la calificación a la policía que pasó de 3.95 a 6.33¹⁹ y el informe acerca del incremento de reuniones vecinales que indica que del periodo de enero 2013 a mayo 2014 se realizaron 1 497 reuniones con la comunidad.²⁰

¹⁹ Documento "Evaluación general", que muestra un resumen de los resultados de la encuesta del programa en los polígonos seleccionados. El instrumento aplicado es "Encuesta multifactorial para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México" se trata de un mecanismo interno de evaluación de la DSPM.

²⁰ Documento "Acciones DSPM", que muestra los resultados de dicha Dirección y las actividades que llevó a cabo para la puesta en marcha y funcionamiento del programa PVP. En dicho reporte se hace un informe de resultados de enero de 2013 a mayo de 2014 y es elaborado por la DSPM.

Hipótesis 2. Se redujo el tiempo de respuesta en 60% mediante el uso de radio (tipo Nextel) en cada patrulla asignada a cada cuadrante. Lo anterior es posible verificarlo con el informe comparativo de tiempo de respuesta, que muestra que en el mes de octubre de 2012 el tiempo promedio de respuesta se situaba en 19 minutos con 16 segundos y en abril 2014 el mismo indicador ya se encuentra en 7 minutos con 57 segundos.²¹

Hipótesis 3. La difusión del programa por medio de la instalación de carteles en cada esquina del municipio en la que se incluyen los datos de la patrulla comisionada al cuadrante permitió un aumento significativo en el número de llamadas a la policía municipal. Lo anterior es posible verificarlo con el informe sobre el número de llamadas recibidas por la Central de Emergencias C4. El indicador muestra que durante el mes de noviembre de 2012 se recibieron en promedio 135 llamadas por día y en el mes de agosto de 2014 dicho indicador refiere que la central de emergencia recibió en promedio 196 llamadas²² diariamente.

Hipótesis 4. La realización de reuniones matutinas de análisis criminal y despliegue operativo con un estilo descentralizado, optimiza la operación en cada cuadrante y la reducción del delito de robo de vehículo en más de 30%. Lo anterior se sustenta en los informes de incidencia delictiva de las tres fuentes presentadas, Policía Municipal, PGJEM y SESNSP. En los reportes se muestra que en noviembre de 2012 se presentaban 23.2 robos de vehículo por día, posteriormente se presentó una importante tendencia a la baja hasta encontrar en agosto de 2014 una ocurrencia promedio de 12.6 robos por día. En el mismo reporte es posible verificar una importante tendencia a la baja en los delitos de robo a transeúnte, robo a casa habitación y lesiones dolosas.²³

1.2.3 Valoración participativa

Por medio de la realización de visitas de observación, entrevistas a profundidad y talleres participativos es posible hacer una interpretación y significación del proceso de prevención para complementar su descripción.

²¹ Documento "Comparativo tiempo de respuesta". Elaborado por el C4, este documento es un reporte que se hace periódicamente para informar tendencias y resultados.

²² Documento "Totales llamadas de emergencia". Elaborado por el C4, este documento es un reporte que se hace periódicamente para informar tendencias y resultados.

²³ Documento "Comparativo Cuatro Delitos PGJEM". Cabe mencionar que es posible encontrar otro documento adicional que se llama "Comparativo Incidencia PGJEM" en el cual se presenta un concentrado de denuncias totales que muestra el promedio diario desde el mes de enero 2012 hasta el mes de agosto 2014, y presenta una reducción de 68 a 32. Este dato resulta aún más relevante cuando se contrasta con el documento "PuestasMP_2012_ju2014" que muestra el promedio diario de puestas a disposición ante el ministerio público, por parte de agentes de la policía de Nezahualcóyotl y refiere que el mes de enero del año 2012 se realizaban en promedio 4.1 puestas por día para luego en julio de 2014 obtener un promedio de 10.8 personas presentadas por la presunta comisión de un delito. Los documentos aquí citados, son elaborados por la DSPM con datos proporcionados semanalmente por la PGJEM.

1.2.3.1 Valoración preliminar sobre el grado de apego de la práctica a los criterios de buenas prácticas

La práctica del programa “Policía Vecinal de Proximidad”, se apega a los siguientes criterios de buena práctica:

- **Enfoque de reducción de riesgos.** El programa está claramente orientado a reducir factores que favorecen la generación de violencia y delincuencia. Tal como se describe desde los primeros acercamientos con los implementadores, el programa se ocupó de cubrir con presencia policial los sitios donde no había ningún tipo de vigilancia por parte de un cuerpo de seguridad. Como consecuencia de esto último en algunos lugares del municipio se encontraban altos índices de actividades ilegales y/o delictivas.
- **Pertinencia.** El programa manifiesta desde su creación y puesta en marcha un profundo conocimiento de la problemática en la localidad. Asimismo, identifica bien la dinámica social de las violencias, conoce bien la situación de crisis de confianza y el distanciamiento entre la policía y la comunidad, pero además los responsables de la implementación también cuentan con un amplio diagnóstico de la situación al interior de la propia institución policial, clima laboral, modelo tradicional de policía arraigado en los agentes y determinan el momento más adecuado para el inicio del programa.
- **Consistencia y sistematicidad.** El programa se realiza todos los días con un procedimiento claro y rutinario que ya constituye el modo de operar de la policía, iniciando con la reunión de análisis criminal, luego el diseño de las operaciones en cada cuadrante del programa y, una vez que ocurre una situación que requiera el apoyo de los agentes, éstos conocen bien el proceso que deben seguir.
- **Evaluabilidad.** Cada componente de la estrategia es evaluado por medio de indicadores de resultados y de impacto. Así es posible verificar que ha significado un gran inicio para recuperar la confianza de la comunidad y también ha permitido la reducción de la incidencia delictiva.
- **Replicabilidad.** El programa describe componentes que de ser replicados con grandes similitudes proponen interesantes resultados y salvo algunos detalles a revisar a la hora de replicar, por ejemplo el territorio municipal, en términos generales se trata de un programa cuyos componentes no son tan difíciles de integrar. Sin embargo, éstos dependen en gran medida de la voluntad política de los operadores.

Cuadro 7. Identificación de aquellos elementos clave de gestión, de los cuales depende la eficacia de la práctica

Estrategia	Resultado
Creación de 90 cuadrantes con el fin de focalizar el trabajo policial y tener presencia en todo el territorio municipal	Mejores resultados operativos
Uso de un medio de comunicación (radio tipo Nextel) para establecer un mecanismo de comunicación entre la patrulla y la comunidad que sea más efectivo que el 066	Reducción del tiempo de respuesta
Modelo de policía de proximidad, con estilo de patrullaje con mayor comunicación con la población	Incremento en los niveles de confianza de la comunidad
Colocación de carteles en las esquinas de las calles del territorio municipal para difundir el programa	Posicionamiento del programa en la comunidad de Nezahualcóyotl

1.2.3.2 Recomendaciones de implementación para la replicación de la práctica en otros contextos

Los componentes básicos de la estrategia son fácilmente replicables en otros territorios. Quizá el cambio principal consiste en revisar las características geográficas y territoriales de la localidad para verificar la factibilidad de que sea replicado. Sin duda la distribución de los recursos operativos deben ser congruentes con la capacidad de desplazamiento y la incidencia delictiva en cada zona o sector policial.

Otro aspecto importante al replicar la estrategia en otro contexto es el nivel de violencia que presenta, ya que este programa se dirige en mayor medida hacia la atención de delitos que afectan la seguridad ciudadana propia de zonas urbanas con características de ciudad o área metropolitana.

1.2.4 Potencial de replicabilidad

Las posibles amenazas o retos que se presentan para la replicación de la práctica deben visualizarse con anticipación o durante la ejecución de las intervenciones.

1.2.4.1 Factores relevantes para sostener la intervención y de los que depende para su replicabilidad

Los factores más importantes para su replicabilidad son los siguientes, y se presentan divididos en variables endógenas y exógenas:

1) Variables endógenas:

- **Liderazgo de la estrategia.** Quien dirige la estrategia debe ser un directivo especializado en materia de policía de proximidad, que conozca los componentes básicos del modelo y que impulse con determinación un proceso de reforma policial. Una de las dificultades al replicar esta estrategia puede presentarse ante la resistencia de los miembros de la policía que están acostumbrados al modelo de policía tradicional

Cuadro 8. Supuestos y factores de contexto relevantes para la eficiencia de la práctica

Factores de replicabilidad	Grado de dependencia	Justificación	Tipo de factor	Representa
Liderazgo directivo	Alta	El estilo de los directivos de la organización facilita la puesta en marcha de un modelo policial con estas características, democrático y de proximidad	Endógeno	Riesgo
Planeación integral de la estrategia	Media	La planeación incluyó desde su concepción una campaña de difusión masiva para que los habitantes conocieran el programa. También hubo comunicación interna	Endógeno	Oportunidad
Capacitación de los agentes	Alta	La capacitación de los agentes participantes es esencial para el funcionamiento del programa	Endógeno	Oportunidad
Contexto de alta peligrosidad	Media	Los agentes de la policía vecinal cuentan con el apoyo de grupos de reacción en caso de presentarse una emergencia en la que se requiera respuesta. Posiblemente en un contexto muy violento es necesario hacer algunas adecuaciones al programa	Exógeno	Riesgo
Características del territorio municipal	Baja	La división del territorio en cuadrantes fue más sencilla en Nezahualcóyotl debido a la traza urbana que presenta el terreno. Al replicarse es necesario revisar el criterio para dividir el terreno ya que puede presentar características muy irregulares y que necesiten otra distribución de recursos	Exógeno	Oportunidad
El uso de un elemento de comunicación directo entre el vecino y la patrulla	Alta	Uno de los logros importantes de la práctica consiste en la utilización de un medio de comunicación que permita enlazar a los vecinos con el patrullero, lo que reduce el tiempo de respuesta y mejora la percepción de la comunidad	Endógeno	Oportunidad
La incorporación del análisis criminal como medio para diseñar el despliegue operativo	Alta	La realización de juntas de análisis de la incidencia delictiva diariamente con el fin de mejorar los resultados operativos y focalizar el trabajo policial en las zonas que presentan victimización debe ser un requisito indispensable en la réplica del programa	Endógeno	Oportunidad

- **Planeación integral de la estrategia.** La policía que replique esta estrategia debe considerar una etapa sólida e integral de planeación que, entre otras cosas, considere una importante estrategia de difusión del programa en la comunidad y, además, mecanismos de evaluación que permitan medir el impacto y los resultados de la iniciativa.
- **Capacitación de los agentes en el modelo de policía de proximidad.** Debe incluir la entrega de un paquete de información y apoyo para desarrollar sus actividades en el marco del programa.

- **El uso de un elemento de comunicación directo entre el vecino y la patrulla.** En el caso de Nezahualcóyotl la opción fue el uso de radios tipo Nextel que ofrecen la posibilidad a los vecinos de comunicarse de manera directa a la patrulla vecinal y además con el costo de una llamada a un número telefónico local. Otras instituciones policiales han intentado esto con teléfonos celulares y al parecer no resulta igual, ya que al vecino le genera un costo mayor. Sin duda el Nextel es un elemento importante a considerar para que la réplica sea efectiva.
- **La incorporación del análisis criminal como medio para diseñar el despliegue operativo.** El modelo policial de proximidad impulsado por Nezahualcóyotl tiene características de descentralización y democratización de la toma de decisiones, lo que ha permitido conocer la opinión que los comandantes relatan a sus compañeros en las reuniones: qué acciones les han funcionado mejor, pues quien decide ponerlas en marcha lo puede hacer por su propia iniciativa. Por otro lado, en las reuniones se presentan los problemas por cuadrante y se focaliza el problema en un área geográfica más pequeña. En relación a la replicabilidad no debería representar una dificultad importante, ya que la mayoría de las agencias de nuestro país revisan la incidencia continuamente.

b) Variables exógenas:

- **Contextos de alta peligrosidad.** Quien replique una estrategia similar debe considerar el contexto de violencia por el que esté pasando el municipio. Si bien ésta es una estrategia que potencializa los resultados operativos, es importante que los agentes de proximidad no porten armamento con alto poder de fuego. La opción en este caso son los grupos de reacción que apoyen con despliegue de unidades tácticas. Sin duda la estrategia funciona mejor en municipios cuyo principal problema son delitos que afectan la seguridad ciudadana, tales como robo de vehículo, robo a personas, robo a casa habitación y robo a comercio.
- **Características del territorio municipal.** Uno de los componentes del programa PVP consiste en la división del terreno por cuadrantes. Quizá este elemento sea el que represente un reto importante a la hora de replicar la estrategia. Lo anterior debido a que los municipios de nuestro país presentan geografías muy diversas y poca planeación urbana, lo que provoca problemas para quien distribuye los recursos policiales o bien planea hacer una división por cuadrantes. Al parecer en Nezahualcóyotl este punto no significa una gran dificultad, ya que presenta una traza urbana poco común, muy regular y que facilita el desplazamiento y el campo visual de las patrullas.

1.2.5 Documentación final

La documentación final permite estructurar los insumos de sistematización para comunicarlos de forma lógica y ordenada dentro del marco establecido de criterios de buenas prácticas de prevención.

1.2.5.1 Ámbito de implementación

El programa PVP es una estrategia que se aplica en el ámbito municipal y es coordinada directamente por la policía local. Además, tiene como objetivo general actuar en contra de las conductas delictivas de manera temprana para brindar a la ciudadanía un servicio de vigilancia y a su vez fomentar la acción en equipo junto con los habitantes a través de la gestión en la solución de problemas de seguridad y convivencia ciudadana por medio de la estrategia de proximidad.

Sus objetivos específicos son:

- Alcanzar una mayor cobertura territorial del municipio.
- Mejorar el tiempo de respuesta de las emergencias de seguridad pública.
- Fortalecer la relación de la policía con la ciudadanía con el fin de generar confianza para conocer y atender problemas que afectan a la comunidad, logrando con ello la participación ciudadana.

Los componentes de intervención de la práctica y sus principales actividades han sido descritos con anterioridad en el cuadro 5.

1.2.5.2 Factores de riesgo en los que incide la práctica

El programa está orientado a incidir principalmente en los siguientes factores de riesgo:

- **Desorganización comunitaria.** Una comunidad en la que los principales delitos se refieren a problemas de seguridad ciudadana va alejándose no sólo de las instituciones, sino que también se fracturan los vínculos entre los vecinos. Si a lo anterior se le adiciona un alto grado de percepción de inseguridad, lo que resulta es una comunidad desorganizada, con desinterés y apatía. En estrategias de prevención de la delincuencia basadas en la participación comunitaria se coloca a la comunidad como el centro del control social informal y como una fuerza importante en la reducción del delito (Crawford, 1998).
- **Falta de servicios.** Uno de los incentivos para diseñar este programa por parte de los implementadores fue la necesidad que expresaron los pobladores de Nezahualcóyotl con relación a la falta de presencia policial en el municipio, pues había lugares que la policía simplemente no vigilaba. Con la intención de revertir esta situación, la DSPM determinó distribuir el estado de fuerza de manera que todos los cuadrantes (90) tuvieran un vehículo tipo patrulla y seis agentes de policía divididos en tres turnos que vigilan exclusivamente esa unidad territorial. Además, bajo el supuesto de que la policía de proximidad es también un gestor social (Manual LAPD, 2006) que facilita la resolución de problemas locales, los agentes comisionados al programa canalizan demandas ciudadanas acerca de servicios públicos y dan seguimiento a estas peticiones.
- **Acceso de los pobladores a armas y drogas.** Por tratarse de una estrategia de prevención de la violencia y delincuencia, cuyo eje principal es el trabajo policial orientado hacia la comunidad, el programa incide directamente en evitar que los pobladores cometan hechos violentos y promueve por lo tanto la reducción de conductas de riesgo.

Cuadro 9. Principales hallazgos de los facilitadores

Factores de replicabilidad	Acciones o medidas contempladas para reducir los riesgos o facilitar la replicación	Posibles implicaciones de estas medidas
Liderazgo directivo	Incluir una breve capacitación-sensibilización acerca del modelo de policía de proximidad para el director, alcalde o principal impulsor de la estrategia. Posiblemente la mayor dificultad que presenta la réplica de un programa con estas características es el escaso conocimiento de los directores municipales sobre la policía de proximidad. En el caso de Nezahualcóyotl el director (principal impulsor) ha dirigido por más de 8 años la institución y además tiene una importante formación relacionada con el tema	Si se sensibiliza a los actores relevantes y se demuestra con datos los resultados que ha logrado este programa, es posible que se logre éxito en la puesta en marcha en otras localidades
Planeación integral de la estrategia	En términos generales la planeación que presenta la práctica es muy completa. Quizá uno de los elementos que se han encontrado con la puesta en marcha consiste en cómo relanzar la estrategia para que siga vigente ante la comunidad y mantenga el nivel de entusiasmo por parte de los agentes que mostró al inicio. Al replicarla es importante considerar las medidas que están tomando aún meses después de la puesta en marcha	Las recomendaciones que pueda incluir la propia policía de Nezahualcóyotl una vez que realice la siguiente etapa de difusión y posicionamiento del programa tendrán que incluirse en una estrategia de réplica
Capacitación de los agentes	Es necesario considerar los recursos para capacitar a una gran parte del estado de fuerza policial. En la medida en que la capacitación constituya uno de los ejes principales de la estrategia, ésta resultará mejor	Si se consideran desde el inicio de la planeación los requerimientos económicos necesarios para la etapa de capacitación, esto dará mayor solidez a la réplica
Contexto de alta peligrosidad	La realización de un amplio diagnóstico previo a la puesta en marcha permite conocer la situación de las violencias en la localidad	Determina la factibilidad o no de implementar una estrategia con estas características
Características del territorio municipal	El criterio principal de la policía de Nezahualcóyotl consistió en la cobertura de todo el territorio municipal con por lo menos un vehículo de policía (90 patrullas para 90 cuadrantes). Esta lógica puede variar en un municipio en donde ya se tiene una cobertura en todo el territorio. Además, de acuerdo a la geografía municipal y el nivel de incidencia delictiva, otro municipio podría asignar un mayor número de recursos policiales en un cuadrante que en otro. La revisión especial de este criterio es importante	La réplica tendrá mejores resultados en la medida de que se establezca con claridad el criterio bajo el cual se distribuye el estado de fuerza y se divide por cuadrantes
El uso de un elemento de comunicación directo entre el vecino y la patrulla	El radio tipo Nextel, parece el componente clave de la estrategia. En caso de una réplica lo mejor sería el uso de esta misma tecnología	El uso del Nextel garantiza un costo menor para los vecinos y mejora el tiempo de respuesta
La incorporación del análisis criminal como medio para diseñar el despliegue operativo	La realización de reuniones tipo compstat (de análisis criminal) permite focalizar la operación policial. Ésta tiene que ser un componente clave que, de ser replicado, garantiza un mejor funcionamiento	Resulta muy importante asegurar que sea parte de la estrategia para su réplica

1.2.5.3 Precondiciones organizativas, condiciones mínimas indispensables para dar inicio a la implementación, así como requerimientos del proceso para sus actores

Capacitación. El programa PVP requiere que la institución policial realice un programa de capacitación en la materia para los agentes, mandos medios y directivos que van a participar en el desarrollo del mismo. Los temas de la capacitación deberán incluir: cartografía municipal, lineamientos, funciones y políticas de la PVP, técnicas de entrevista, obligaciones y derechos de los cuerpos de seguridad pública municipal y el Bando Municipal vigente.

División del territorio. La unidad territorial, denominada *cuadrante*, permite focalizar la operación de la policía en un espacio geográfico más pequeño. Así, se asignan recursos policiales que deben encargarse únicamente de esa zona de responsabilidad. En Nezahualcóyotl se crearon cuatro zonas: oriente, poniente, centro y norte, dentro de las cuales se ubican los 14 sectores que tienen distribuidos un total de 90 cuadrantes.

Patrullas. Se asignó una patrulla para cada uno de los 90 cuadrantes, con esto se garantizó la presencia policial en todo el territorio municipal, situación que no ocurría anteriormente ya que según lo relatado por el propio director de la institución, “había zonas de Neza en donde la policía sencillamente no se acercaba”.²⁴

Reunión diaria de análisis delictivo. El análisis diario matutino de incidencia delictiva contempla dos etapas. La primera de ellas corresponde al análisis general de la incidencia delictiva, donde los jefes de los 14 sectores rinden informes de las novedades suscitadas en cada uno de sus cuadrantes, analizan la delincuencia a través de estadísticas generadas por la Unidad de Estudio, Planeación y Control (UEPYC) y clasifican los datos en grupos lógicos, comparando incidentes para determinar si están relacionados. Estas estadísticas resaltan el número y delitos reportados cada 24 horas, lo anterior con el fin de revisar el desempeño de los jefes de sector y los cuadrantes, así como generar una retroalimentación entre el personal de la institución. En sesiones quincenales se analizan mapas termo-delinuenciales para determinar el aumento o descenso de delitos.

En las juntas la segunda etapa corresponde al análisis de robo de vehículos y extorsión donde se muestra un panorama general de estos rubros en el municipio. Además se analizan mensualmente las zonas con mayor concentración de robo a partir de mapas de calor. Lo anterior permite agregar valor informativo a los indicadores sobre delincuencia, a través de la observación policial y el contexto social del municipio.

Durante las reuniones de análisis se lleva a cabo el siguiente proceso:

- Los jefes de sector comentan las novedades suscitadas durante la jornada laboral por cuadrante y turno en relación a la incidencia delictiva.
- Se analizan los datos obtenidos mediante una matriz que contempla las variables: fecha, calle, ubicación, colonia, sector, cuadrante, turno, marca de vehículo, modelo, color, placas, número de serie y características del vehículo, así como testigos.
- Se analizan las características del robo a partir de elementos especiales: zona, ubicación, *modus operandi*, media filiación, persona que reporta, vehículo recuperado o abandonado y contacto con el denunciante.
- Se analizan indicadores: color, día, horario y modalidad, ubicación del robo sobre ejes horizontales o verticales.
- Se establecen líneas de acción e interlocución con otras áreas en la resolución de la problemática municipal. Finalmente esta información se complementa con la incidencia delictiva registrada en bases de datos delegacionales, municipales, estatales y federales.

²⁴ Extraído del audio de la entrevista “Entrevista Amador”, que se realizó como parte de las entrevistas a profundidad.

En este ejercicio se generan hipótesis de los móviles del delito y se plantean rutas de intervención. Además se analiza el papel de la policía vecinal de proximidad y su operatividad. Durante las reuniones se detallan los fundamentos, estrategia y análisis tácticos que desarrollará cada jefe de servicio para hacer frente a la delincuencia en el territorio a su cargo.

Difusión del programa. La estrategia de comunicación social para que la comunidad de Nezahualcóyotl conociera sobre la puesta en marcha representa uno de los pasos más importantes para el éxito de esta práctica. A continuación se describe como fue este proceso:

1) Primera etapa. El 19 de agosto de 2013, en la explanada Unión de Fuerzas del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl, se llevó a cabo la presentación de la policía vecinal de proximidad y se entregaron al municipio cien nuevas patrullas y el mismo número de teléfonos celulares.

Con una inversión de ochenta millones de pesos, se adquirieron 100 patrullas Dodge Avenger, 24 motopatrullas y 100 equipos de radio comunicación, para que al tiempo de dar respuesta a las llamadas de emergencia de la ciudadanía se atendieran las llamadas de auxilio de la ciudadanía. Además se adquirieron y colocaron mil cámaras de videovigilancia y localizadores satelitales.

La policía vecinal de proximidad se conforma con la finalidad de hacer de Nezahualcóyotl una ciudad segura a través del compromiso adquirido por el gobierno municipal encabezado por el Licenciado Juan Zepeda de: “retornar la paz, la armonía y la tranquilidad de los habitantes para transitar libre y confiadamente por las calles”.

En esta entrega, el director de Seguridad Pública, el licenciado José Jorge Amador Amador, explicó la distribución del territorio municipal (actualmente de 90 cuadrantes) y puntualizó: “la extensión y número de patrullas depende del índice delictivo detectado en cada colonia, por lo que los cuadrantes podrán ir desde ocho calles hasta 20, y en cada uno de ellos estará asignado un equipo policiaco dotado de un teléfono celular, por lo que se trabajará junto con los ciudadanos”.

Refirió que la nueva policía vecinal estaría integrada por 540 elementos: 270 jefes de cuadrante y 270 escoltas, los primeros capacitados en la academia de la Policía Federal, privilegiando el contacto directo con la ciudadanía, puesto que “se pretende mejorar las condiciones de convivencia, desde la raíz, donde la gente vive, trabaja, estudia e interactúa, para identificar y de este modo afrontar los elementos que promueven la violencia y la delincuencia”. Por ello “se habla de una labor de prevención integral, porque los policías se preocuparán por las luminarias que no encienden, de los baches, los carros abandonados y de todo aquello que crea condiciones y circunstancias que favorecen el desorden y el delito”.

El evento contó con la presencia del presidente municipal, el Lic. Juan Zepeda; el director de Seguridad Pública Municipal, Jorge Amador Amador; el secretario de

Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México, Isidro Pastor Medrano; el fiscal Regional de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Jesús Torres Marín; el director General de Gobierno Región Nezhualcóyotl, Luis Antonio León Delgadillo; Juan José Hernández Mendoza, encargado de la Policía Federal; Andrés Garnica Arreguín, representante de la Policía Federal Ministerial; Comandante Israel Suberza Rodríguez, Subdirector Operativo Regional Oriente de la Secretaría de Seguridad Ciudadana; Monseñor Jesús Zavala, representante de la Arquidiócesis de Nezhualcóyotl; Alejandro Melo, representante de los industriales de Nezhualcóyotl; José Francisco Villagómez Pulido, director General de la Policía Federal en el Distrito Federal; diputados federales y locales; regidores y síndicos de Nezhualcóyotl, así como directores del gobierno local y representantes de los Comités de Enlace Ciudadano.

2) Segunda etapa. El 26 de septiembre de 2013 inició la entrega masiva, casa por casa, de tarjetas e imanes que contenían los números de teléfonos móviles de los policías responsables de cada uno de los cuadrantes de los tres turnos que patrullan las 24 horas del día, a fin de poder contactarlos en caso de estar en una situación de emergencia.

La entrega simbólica se llevó a cabo en las calles de la colonia Evolución, con la presencia de vecinos; el presidente Municipal, el Lic. Juan Zepeda Hernández; con los directores de Seguridad Pública Municipal de Nezhualcóyotl, Jorge Amador Amador; de Gobierno, Onésimo Morales Morales, y del Instituto de la Juventud, Angélica Nava López, así como la segunda síndico, Bertha Carmona Domínguez, y representantes de los Comités de Enlace Ciudadano, a quienes se les invitó a sumarse al frente contra la delincuencia.

El licenciado José Jorge Amador Amador refirió:

No sólo se entregarán tarjetas e imanes con números de emergencia, sino que también esta acción se complementará con la pega de carteles en las esquinas de las calles. En ellos se proporciona una breve explicación de cómo opera esta nueva modalidad de vigilancia local, los nombres de los elementos policiales responsables de cada uno de los tres turnos de cada punto, el número de teléfono al que se les puede marcar para pedir apoyo, un mapa con las calles que conforman ese cuadrante y el número de patrulla asignada. Asimismo, se incluye la anotación de que en menos de 3 minutos se debe dar respuesta al llamado de auxilio ciudadano, las direcciones de facebook, twitter y página web; además de una imagen del prototipo de patrulla de la policía vecinal de proximidad.

Asimismo, explicó: “esta nueva forma de vigilar la ciudad es para ofrecer una mejor seguridad a los habitantes de Nezhualcóyotl. Ésta se centra en el patrullaje permanente, pero no rutinario, en pequeños cuadros. Ello permite una mayor penetración entre la policía y los ciudadanos, dando lugar a una relación cordial y de mutuo apoyo, pues al generar confianza entre la comunidad, los oficiales conocen las actividades y movimiento cotidianos del lugar, ubican a las personas y pueden detectar con facilidad a gente o acción extraña”.

A lo anterior añadió: “la policía vecinal de proximidad está conformada por 540 elementos de la corporación local, quienes no están solos en la importante tarea de proporcionar seguridad, así como de cuidar de sus bienes e integridad física de los pobladores, pues son apoyados por los demás grupos especializados como Coyotes, Alfa, Gama y demás, para cualquier intervención de emergencia”.

3) Tercera etapa. El 17 de octubre del 2013, con la finalidad de familiarizar a los habitantes de Nezahualcóyotl con la nueva policía vecinal de proximidad, y de esta forma conocer el cuadrante al que pertenece su domicilio, así como el número de patrulla y teléfono para reportar emergencias, se presentó la información correspondiente en la página oficial del gobierno local (www.neza.gob.mx), donde se colocó un botón digital que permite ubicar su colonia. Esto con la finalidad de reforzar la difusión de los más de 30 mil carteles que se colocaron en las esquinas de las calles de la ciudad y la entrega casa por casa de más de 200 mil imanes en forma del helicóptero “Coyote I”.²⁵

1.2.5.4 Supuestos y factores de los cuales dependen los procesos a desarrollar

La institución policial dispuso de todos los recursos que ya tenía asignados, pero los reorientó hacia el modelo de policía de proximidad. De esta forma aprovechó el estado de fuerza de la DSPM para generar una estrategia que los próximos meses se ampliará con 320 agentes más que ahora se encuentran en su curso de formación.

Entre los factores determinantes para el desarrollo del programa está el hecho de que éste fue considerado por el presidente municipal como uno de los programas estratégicos de su gestión, lo que significó el amplio apoyo del área de comunicación social del ayuntamiento.

1.2.5.5 Poblaciones prioritarias para reducir riesgos y prevenir la violencia y la delincuencia

El programa PVP, si bien está dirigido a toda la población en general, mantiene una atención especial a las instituciones educativas del municipio para poder aproximarse mejor a niños y jóvenes, población que se encuentra en riesgo potencial de ser víctima o de incursionar en el mundo del delito.

1.2.5.6 Actores involucrados y con participación activa

La estrategia pretende integrar a los sectores representativos del municipio y al tratarse de una estrategia policial, son los agentes de policía en cada cuadrante y los comandantes de sector quienes tienen a su cargo el desarrollo de las actividades diarias del programa.

Otro actor relevante es la Unidad de Estudios, Planeación y Control que presenta la incidencia delictiva para las reuniones diarias de análisis criminal. El programa cuenta con el soporte de todas las áreas de la DSPM.

²⁵ Ver documento “Evidencia de la puesta en marcha”, se trata de uno de los comunicados de prensa que realiza con frecuencia el área de comunicación social del municipio como medio para informar a la comunidad sobre la evolución del programa PVP.

1.2.5.7 Indicadores y métodos establecidos para monitorear y evaluar los impactos esperados

La evaluación de resultados se realiza principalmente por medio del seguimiento de la incidencia delictiva, contrastando las fuentes de información de las que disponen, reportes de la propia policía municipal, informes del SESNSP y reportes de incidencia delictiva de la PGJEM. El seguimiento que hacen de los delitos de alto impacto social permite verificar las tendencias que éstos presentan. Además, se ocupan de revisar los delitos de robo a transeúnte, robo de vehículo, robo a casa habitación, lesiones dolosas y homicidio.

Otro medio para evaluar los impactos de la estrategia se realiza a través de la aplicación de un instrumento que se denomina “Encuesta multifactorial para la prevención social de la violencia y la delincuencia en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México”.²⁶ Además de la encuesta ya citada, una encuesta que mide la opinión de la comunidad y que se llama “Encuesta de evaluación y percepción de gobierno” completa la evaluación de impacto. Esta encuesta hace algunas preguntas que hacen referencia directa al programa PVP y su percepción por parte de la comunidad.²⁷

Otros reportes que son utilizados como medio de evaluación son el reporte del número de llamadas de emergencia y el reporte del tiempo de respuesta.

1.2.5.8 Factores internos y externos que afectan la intervención

Los factores internos que afectan la intervención son los siguientes:

- **Cultura policial.** En algunos casos, las instituciones policiales pueden mostrar resistencia al cambio, en especial cuando se trata de migrar hacia un modelo policial que establece mayor grado de control de las operaciones y el comportamiento de los agentes. En el caso de la PVP los vecinos que habitan en el cuadrante tienen los nombres y datos de los oficiales y el vehículo asignado, así como el número de teléfono directo, lo que limita la actuación negativa o discrecional de la policía.
- **Comunicación directa vecino-policía.** La comunicación directa por medio del uso de un radio teléfono tipo Nextel ha funcionado ya que permite reducir el tiempo de respuesta. Sin embargo, aún queda la posibilidad de que los agentes no contesten o no reporten un llamado

²⁶ El instrumento que aplica la DSPM lo diseñaron especialistas de la UNAM en el año 2013 y en sus categorías de análisis se encuentran servicios, problemas del país, delincuencia, victimización e inseguridad, percepción ciudadana, política criminal, relación y familia, hábitos, cultura ciudadana y participación ciudadana. Posteriormente la DSPM lo tomó como uno de los mecanismos de evaluación de su política de seguridad ciudadana.

²⁷ Los resultados de esta encuesta muestran un impacto positivo en la opinión pública con respecto al programa, este instrumento ha sido aplicado ya en 3 ocasiones por la actual administración municipal (2013-2015) y tiene el objetivo de complementar los mecanismos de evaluación en la materia.

que recibieron. Así, la estrategia requiere mucha supervisión y crear una sensación de rentabilidad o incentivo en caso de que los agentes cumplan con informar sobre cada llamado que reciben.

- **Autoridad lineal militarizada.** El modelo de autoridad lineal con una sólida estructura jerárquica característica de mandos militares, que de hecho en América Latina son una constante histórica (Moloeznik, 2006), ha propiciado que al implementar un modelo de policía de proximidad, éste reciba un mayor grado de resistencia para su adopción por parte de una institución policial. En Nezahualcóyotl en este momento es posible verificar un estilo democrático y descentralizado en el mando operativo de la policía municipal, aunque siempre está un riesgo latente de que al haber un relevo en la estructura directiva, por ejemplo al final de la administración municipal, los nuevos directivos tengan un origen militar y modifiquen el estilo por uno más autoritario que impactaría directamente sobre la eficacia del programa.

Por su parte, los factores externos que afectan la intervención son:

- **Contexto social de alta peligrosidad.** Uno de los factores externos que se encuentra latente no sólo en el Estado de México sino en varios estados del país tiene que ver con la posibilidad de que ocurra un escenario en el que la delincuencia organizada se enquistó en un territorio y toma el control de las policías, el comercio y otros sectores. Una estrategia de proximidad resulta muy difícil de desarrollar en un contexto con esas características.

1.2.5.9 Grado de replicabilidad

La práctica tiene un alto grado de replicabilidad ya que la mayoría de los componentes del programa PVP se encuentran definidos por decisiones internas. Si bien se trata de un amplio diagnóstico al interior de la organización, también se requiere uno que permita establecer el contexto social en el que la práctica se impulsa. Además, es necesario un programa de capacitación que incluya a toda la institución policial con el modelo de policía de proximidad. En este punto es frecuente encontrar importantes resistencias al cambio por parte de agentes y grupos de agentes que prefieran trabajar con el modelo de policía tradicional que permite que los integrantes no tengan mucho contacto y comunicación con la comunidad, no rindan cuentas a la población por sus acciones y tomen sus decisiones de acuerdo a una instrucción de los directivos de forma generalizada. En ese sentido, la práctica muestra resultados sólidos e importantes que deben reiterarse para mostrar a los participantes de un programa similar que el modelo mejora notablemente el desempeño de la agencia de policía.

1.2.5.10 Aprendizajes y lecciones generadas

En otro contexto es verdaderamente complicado el abordaje de la información que la población comunica a la agencia policial y que facilita la resolución de situaciones delictivas, por ejemplo en los casos de extorsión y secuestro.

Por otra parte, se ha comprobado que la solución no es aumentar el estado de fuerza policial, sino aumentar la calidad del trabajo policial y potencializar los resultados

operativos por medio de un trabajo mejor realizado bajo estándares de las mejores prácticas de prevención del delito.

1.2.5.11 Recomendaciones de implementación y partes claves de los procesos que contribuyen a que otras organizaciones puedan implementar una práctica y que constituyan indicadores de calidad del proceso

La descentralización de la operación policial implica la toma de decisiones por parte de los mandos en cada uno de los sectores y cuadrantes de acuerdo a las características de los problemas de inseguridad que se presentan en el espacio microlocal.

Cuadro 10. Condiciones que deben garantizarse en otras localidades para replicar la práctica

¿Es replicable la práctica?	Condiciones relevantes para su replicabilidad: variables internas o externas que es necesario observar o controlar
Sí	<p><i>Variable interna:</i> liderazgo de la estrategia. Quien dirija la institución policial debe conocer acerca del modelo de policía de proximidad y sobre todo tener un cierto nivel de sensibilización sobre la importancia de la descentralización de las decisiones operativas, la focalización del trabajo policial en pequeños espacios territoriales (cuadrantes) y la gestión social de los agentes de la policía para solucionar problemas locales de inseguridad</p>
	<p><i>Variable interna:</i> un buen ejercicio de planeación que incluya los aspectos para la puesta en marcha del programa (por lo menos división del territorio en cuadrantes, capacitación de los agentes participantes con el modelo de proximidad, asignación de un medio de comunicación directa de la patrulla con la comunidad, evaluación integral de la estrategia y un amplio programa de difusión con cobertura en toda la localidad)</p>
	<p><i>Variable interna:</i> la incorporación de reuniones de análisis delictivo (tipo compstat) que faciliten el despliegue operativo de manera diferenciada por cuadrante y en la que se establezca la participación de los mandos medios. En ellas se hacen sugerencias de lo que ha funcionado para que otros comandantes, si así lo deciden, puedan tomar ideas y ponerlas en prácticas para lograr mejores resultados</p>
	<p><i>Variable externa:</i> en el caso de contexto de alta peligrosidad es necesario que la estrategia se realice con el apoyo de alguna unidad de reacción adicional en caso de que se requiera apoyo para un enfrentamiento armado. El tipo de armamento de los agentes de la policía de proximidad se compone únicamente de armas cortas. Es importante decir que el programa muestra resultados muy importantes sobre todo en delitos que violentan la seguridad ciudadana, por ejemplo, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a personas y robo a comercio. Cabe decir aquí, que agentes de la policía vecinal de proximidad han recibido información de casos de secuestro y extorsión que han solucionado, lo que propicio el incremento de las comunicaciones entre la policía y los pobladores</p>
<p><i>Variable externa:</i> Es necesario realizar una revisión profunda de las características geográficas y del trazado urbano de las zonas en donde se realice la réplica. En Nezahualcóyotl este factor resulta en un facilitador de la estrategia debido a la muy regular planeación urbana del municipio. Sin embargo es muy poco frecuente encontrar condiciones similares, por el contrario, es muy común que los territorios sean irregulares en su trazado, presenten subidas y bajadas y otros problemas de acceso y desplazamiento que terminan siendo factores que facilitan la comisión de delitos</p>	

Es decir, no se decide la operación desde los directivos encargados del despliegue diario de la policía, sino que los responsables de un espacio territorial más pequeño tienen la tarea de establecer lo que es mejor para su sector. Este método obliga a los mandos a estar mejor preparados en temas de seguridad ciudadana y análisis criminal. Una importante recomendación es que una institución policial, con el interés de llevar a cabo una estrategia de esta naturaleza, tiene que establecer un programa de capacitación en esos temas.

Otra gran enseñanza de la DSPM debe ser la estrategia de difusión utilizada. Si bien se usaron los medios tradicionales (como la página de internet, la difusión por medio de medios locales y el uso de redes sociales), la estrategia más exitosa y que destaca por su cobertura consistió en la colocación de más de treinta mil carteles con los datos del programa prácticamente en cada esquina del municipio.

1.2.5.12 Cómo esta práctica reduce factores de riesgo y fundamentos de una intervención óptima

Uno de los principales factores en los que incidió directamente el programa PVP se refiere al incremento de la comunicación entre la comunidad y la institución policial. Lo anterior lo señalan los entrevistados y los participantes en los talleres, además lo muestran algunas mediciones realizadas como parte del proceso de



Imagen 14. Difusión del cartel con datos del programa “Policía Vecinal de Proximidad”

evaluación de la estrategia. De acuerdo a los relatos y revisión de resultados una posible explicación muestra que al mejorar notablemente los resultados operativos, mejora la comunicación y entrega de información comunidad-policía, lo que facilita el trabajo policial y permite solucionar problemas delictivos como extorsión e incluso casos de secuestro.²⁸

²⁸ Tomado de <http://www.neza.gob.mx/notasseg.php?val=0015> En la nota es posible leer un caso en que la policía vecinal de proximidad intervino para detener a una banda de secuestradores.





Cuidado editorial: Miguel Ángel Hernández Acosta
Diseño y diagramación: Editorial Resistencia
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