

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

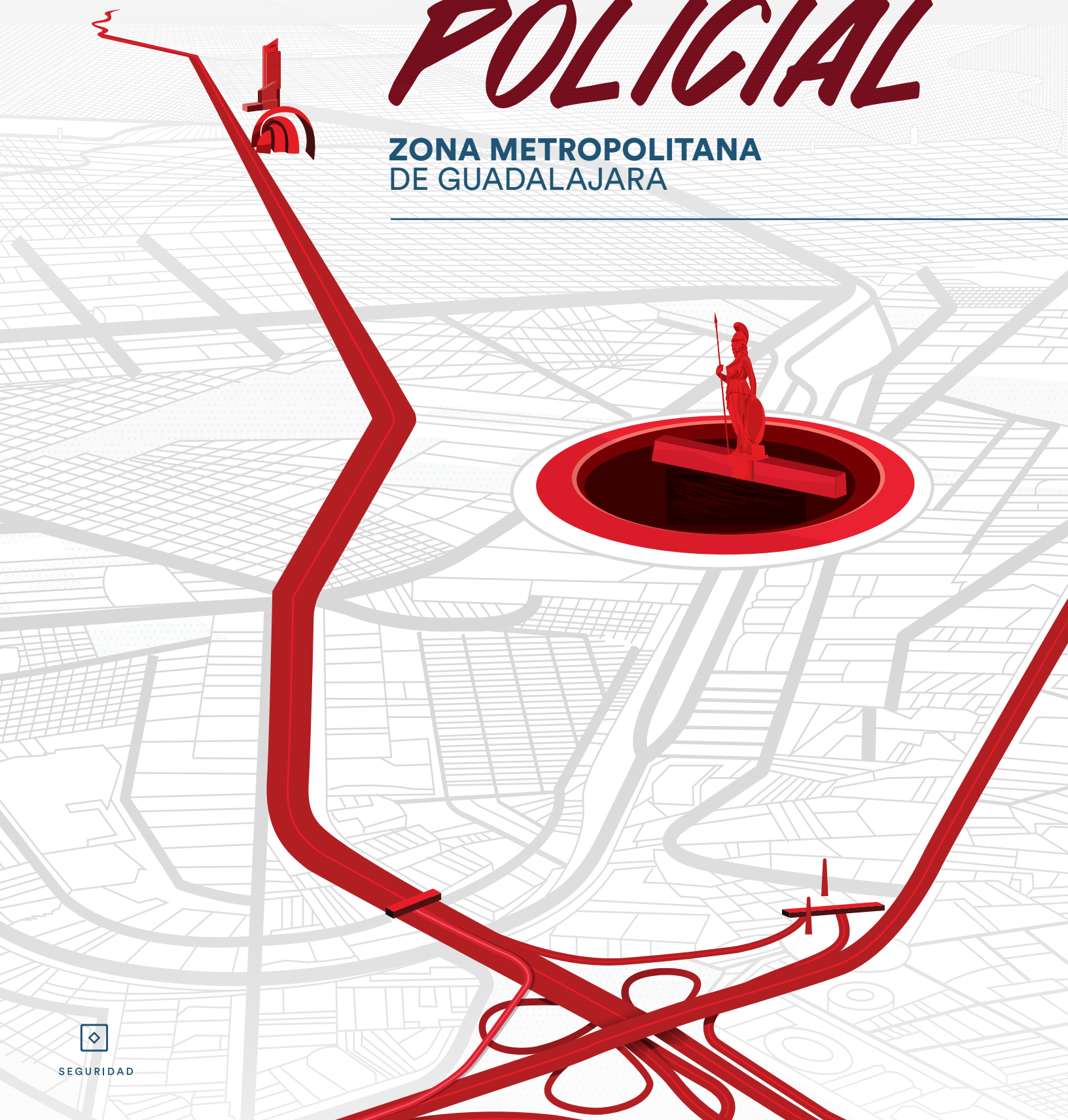


BASES PARA UN MODELO METROPOLITANO DE

INTELIGENCIA

POLICIAL

**ZONA METROPOLITANA
DE GUADALAJARA**



SEGURIDAD



Contenido

2 Presentación

4 Resumen ejecutivo

7 Introducción

9 Capítulo 1. La relevancia de la información policial

- 9** 1.1 La inteligencia, y su procesamiento en la operación policial
- 12** 1.2 Generación de inteligencia policial en México

15 Capítulo 2. ¿Cómo se genera la inteligencia policial en Guadalajara?

- 16** 2.1 El modelo policial operativo de Guadalajara
- 19** 2.2 Procesos de generación de inteligencia policial
- 26** 2.3 Resultados del análisis de procesos

32 Capítulo 3. ¿Cómo se genera la inteligencia policial en Tlaquepaque?

- 33** 3.1 El modelo policial operativo de Tlaquepaque
- 36** 3.2 Procesos de generación de inteligencia policial
- 42** 3.3 Análisis de procesos

48 Capítulo 4. ¿Cómo se genera la inteligencia policial en Zapopan?

- 48** 4.1 El modelo policial operativo de Zapopan
- 52** 4.2 Procesos de generación de inteligencia policial
- 56** 4.3 Resultados del análisis de procesos

62 Capítulo 5. Análisis comparativo de los tres municipios

- 62** 5.1 El punto de partida
- 63** 5.2 Similitudes en las fortalezas
- 66** 5.3 Similitudes en las áreas de oportunidad
- 72** 5.4 Aspectos particulares de cada municipio

73 Capítulo 6. Hacia un sistema metropolitano de generación de inteligencia policial

- 74** 6.1 Hoja de ruta para la ZMG

79 Conclusiones

81 Anexo

82 Metodología de análisis en la Zona Metropolitana de Guadalajara

86 Recomendaciones para Guadalajara

88 Recomendaciones para Tlaquepaque

92 Recomendaciones para Zapopan

96 Bibliografía



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

Por más que busquemos, no vamos a encontrar un solo país que haya logrado superar una crisis de incidencia delictiva sin haber apostado por el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad. Desafortunadamente, México ha acumulado varios sexenios ignorando esta parte fundamental de la ecuación.

El costo ha sido muy alto: los crímenes de alto impacto siguen creciendo, nuestras calles se sienten cada vez más inseguras y la confianza entre ciudadanos y policías locales no deja de erosionarse. Tal es el día a día de las grandes zonas urbanas del país.

El estado de Jalisco resiente de manera especial este problema, pues aloja a la segunda concentración metropolitana más grande del país. De todos los delitos que se registran en la entidad, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) acumula la mayor proporción.

Los comportamientos criminales en los municipios que conforman la ZMG están relacionados con dinámicas urbanas muy particulares. Entenderlas (para atenderlas) es el primer paso; el segundo es fortalecer a sus policías.

Las organizaciones policiales de los municipios de Zapopan, Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque tienen un acceso privilegiado a información sobre las dinámicas de violencia y las conductas delictivas que, si se procesa de manera inteligente, puede ayudar a revertir los problemas de seguridad de esta región metropolitana.

En México Evalúa nos mueve el convencimiento de que podemos ayudar a los gobiernos municipales a remontar los retos que todavía existen para dar un uso óptimo a la información. Por ello, realizamos un estudio único en su tipo, el cual, a partir de un enfoque cualitativo y de extenso trabajo de cam-

po, se planteó el objetivo de reconstruir todo el proceso por medio del cual se genera la información policial en estos tres municipios de la ZMG. Estoy confiada en que los resultados de nuestro trabajo serán de gran utilidad para que las autoridades puedan detectar de manera puntual las áreas de oportunidad que tienen los flujos de información de cada policía municipal.

Quiero celebrar y agradecer el interés y la disposición mostrada por las autoridades municipales de Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque para dialogar con el equipo de México Evalúa y llevar a buen puerto esta investigación. Sé que los lectores de este estudio encontrarán información valiosa para mejorar el trabajo de las policías municipales a partir del uso eficiente de los datos que la policía y los ciudadanos generan día con día.

Aprovecho para mostrar mi aprecio y reconocimiento al trabajo del equipo que hizo posible este estudio: David Ramírez de Garay, coordinador del programa de seguridad de México Evalúa, y sus tres investigadores, Maximilian Holst, Alan López y Magda Ramírez. También quiero mencionar a los jóvenes que, con su servicio social o prácticas profesionales, nos ayudaron en distintas etapas del proyecto: Mariana Guevara, Ana Franco, Juliana Gama y Antonio Guerrero. Agradezco a David Gómez Álvarez y al equipo de Transversal por su apoyo en la realización del trabajo de campo, el proceso de investigación y la presentación de este estudio.

Expreso mi reconocimiento a la presidenta municipal de Tlaquepaque, María Elena Limón, al presidente municipal de Zapopan, Pablo Lemus, y al de Guadalajara, Ismael del Toro, que siempre mostraron buena disposición para trabajar con nosotros. De manera muy especial, agradezco a los comisarios de Seguridad de los municipios: a Roberto Alarcón Estrada, de Zapopan; a Luis Arias González, de Guadalajara, y a Javier López Ruelas, de Tlaquepaque. Sin su apertura nuestro trabajo no hubiera prosperado.

Hago una mención especial a Macedonio Tamez y a Daniel Quintanar, del gobierno del estado de Jalisco, por creer en el proyecto y por brindarnos su apoyo para que nuestro trabajo llegara a buen puerto.

Finalmente, agradezco a nuestros financiadores, Open Society Foundations y Fondo Canadá, por hacer posible este estudio.



Resumen ejecutivo

Éste es el primer estudio metropolitano elaborado por México Evalúa destinado a conocer a detalle la forma en que policías municipales, en este caso, las de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque y Zapopan, generan, sistematizan y analizan la información proveniente de su trabajo diario y del contacto con la ciudadanía. Con ello, planteamos una hoja de ruta para construir un modelo metropolitano de inteligencia policial.

Objetivos

Nuestro trabajo se planteó los siguientes objetivos:

- a) **Analizar** el proceso de generación de inteligencia policial, identificando las fortalezas y los aspectos que se necesitan cambiar para mejorar el trabajo policial y la toma de decisiones.
- b) **Definir** lineamientos básicos para que los municipios mejoren sus procesos de generación de inteligencia en función de su propio modelo de trabajo policial y sus capacidades instaladas.
- c) **Comparar** los procesos de los tres municipios para proponer una hoja de ruta que los ayude a transitar hacia un sistema metropolitano de inteligencia policial.

¿En qué consistió nuestro trabajo?

Realizamos una revisión documental de los reglamentos y manuales de operaciones de cada corporación. Después, visitamos las instalaciones de las policías y observamos los procesos de generación de inteligencia. Este proceso estuvo acompañado de entrevistas con policías operativos, titulares de las áreas de análisis de la información y mandos altos de cada corporación, con el fin de conocer sus puntos de vista e identificar áreas de oportunidad. Finalmente, realizamos un análisis comparativo de las capacidades y los retos de las policías para plantear el camino hacia el mencionado sistema metropolitano de inteligencia.

Nuestros principales hallazgos

Fortalezas

Las tres comisarías de la ZMG han comprendido el valor que tiene la generación de inteligencia para hacer más efectivo su trabajo. Como resultado, los municipios han logrado consolidar simultáneamente los siguientes aspectos:

- a) **Coordinación efectiva del despliegue operativo.** Los tres municipios cuentan con centros operativos que coordinan el despliegue de los

policías por medio del seguimiento por radio, la supervisión de las cámaras de vigilancia y el procesamiento de la información sobre los delitos y las faltas administrativas.

- b) Unidades de Investigación.** Las tres corporaciones cuentan con unidades o grupos especializados en procesar la escena del crimen, recabar información y resguardar los indicios para la investigación de los delitos.
- c) Unidades especializadas en el análisis de la información.** Los municipios cuentan con una unidad especializada, comúnmente conocida como UDAI, que se encarga de analizar la información que recopilan los policías operativos y generar informes para la toma de decisiones (en Guadalajara son dos áreas). Los productos que se generan en estas unidades contribuyen a dirigir la operación policial y a guiar el diseño de algunas estrategias de reducción de la violencia como las tendencias en los delitos de alto impacto, las fichas con información sobre agresores y los mapas de calor que muestran la concentración delictiva en cada municipio.
- d) Prevención y atención de la violencia en contra de las mujeres.** Las comisarías han definido como una prioridad la atención de la violencia en contra de las mujeres, para lo cual han creado áreas especializadas para atenderla y han implementado programas como Pulso de Vida y Seguras en la Ciudad.

Áreas de oportunidad

Pese a los avances registrados, las corporaciones municipales aún enfrentan desafíos importantes en la generación de inteligencia policial:

- a) Omisión de información valiosa en los reportes policiales.** Los policías operativos de los tres municipios omiten información valiosa sobre los hechos delictivos en sus bitácoras y los IPH; por ejemplo, el número exterior de la calle, las coordenadas geográficas y la edad de la víctima.
- b) Ausencia de protocolos para procesar la información de las reuniones vecinales.** Ninguna de las policías tiene un proceso definido para recabar y analizar esta información, que puede ser muy útil para conocer las causas y factores relacionados con la comisión de los delitos.

- c) Uso de metodologías básicas para generar inteligencia.** Las tres comisarías generan reportes de incidencia delictiva: bases de datos internas que incluyen características de los delincuentes y mapas de calor de las zonas con mayor incidencia delictiva. Sin embargo, no han incorporado metodologías como el análisis de redes criminales y el análisis de *hot spots* (o puntos críticos), útiles para comprender las causas y los factores de la violencia.
- d) Uso limitado de información complementaria a la incidencia delictiva.** Los tres municipios no suelen incluir información relacionada con factores de riesgo, dinámicas de violencia —pandillerismo, lotes abandonados, puntos de venta de alcohol y drogas, infraestructura urbana y actividades económicas—, también útil para atender las causas de los delitos y diseñar estrategias de seguridad focalizadas.
- e) No hay seguimiento a las demandas y los acuerdos establecidos en las reuniones vecinales.** A pesar de que los jefes de los sectores/polígonos realizan reuniones con los vecinos para recolectar información sobre factores de riesgo, dinámicas de violencia o demandas ciudadanas, las corporaciones no cuentan con un mecanismo de seguimiento a los acuerdos establecidos en tales reuniones.
- f) Tendencia al traspaso de responsabilidades en torno a los homicidios.** Los policías de las tres comisarías afirman que la mayoría de los homicidios que se cometen en sus regiones están vinculados con el crimen organizado; es decir, que son hechos ajenos a sus jurisdicciones y fuera de sus atribuciones.

Recomendaciones de política pública

Puesto que la problemática metropolitana es compartida por todos los municipios de la ZMG, es necesario plantear como objetivo de mediano plazo el tránsito hacia **un sistema metropolitano de inteligencia policial**. Para ello, proponemos 10 puntos que permitirían a las corporaciones municipales caminar hacia un sistema de intercambio de información y de coordinación:

- 1.- Homologar las capacidades de generación de información.** Las policías de la ZMG deben construir una base de datos interna que concentre la información detallada sobre reportes policiales, llamadas de



emergencia, reuniones vecinales, factores de riesgo, entre otros datos.

2.- Mejorar la calidad de los reportes policiales.

Para ello es necesario equipar a las patrullas con dispositivos electrónicos que tengan cámara y GPS, para georreferenciar la ubicación de los delitos, recabar evidencias audiovisuales e, incluso, llenar el IPH *in situ*.

3.- Consolidar los mecanismos de proximidad. Diseñar un protocolo para realizar las reuniones vecinales, establecer sus objetivos y recabar la información sobre demandas ciudadanas y factores de riesgo. Deben incluir rendición de cuentas sobre los avances.

4.- Formar a más agentes policiales con perfil de analistas. Incluir más perfiles de analistas en los procesos de formación inicial de las academias y brindar más cursos de capacitación continua para los policías de las unidades de inteligencia como de investigación.

5.- Homologar la estructura y atribuciones de las unidades de inteligencia. Estas áreas deben tener una estructura organizacional similar y, al menos, contar con los siguientes perfiles: titular, analistas estadísticos, analistas de redes y analistas espaciales.

6.- Mejorar el intercambio de información entre las corporaciones. A través de las plataformas de los C4 municipales y de las unidades de inteligencia, intercambiar información sobre el monitoreo de los eventos —que se realiza principalmente por medio de las cámaras de vigilancia y los radios— y el despliegue operativo de los agentes policiales.

7.- Organizar reuniones entre mandos altos y medios de las corporaciones. Realizar reuniones mensuales

entre los comisarios generales y operativos para definir intervenciones conjuntas, intercambiar información estratégica y compartir experiencias exitosas.

8.- Diseñar estrategias conjuntas para atender los homicidios en las zonas fronterizas. Los homicidios son un problema metropolitano que responde a factores como los altos niveles de hacinamiento, la falta de acceso a servicios básicos, los bajos niveles educativos de la población y las altas tasas de violencia familiar y abuso sexual infantil. Las estrategias conjuntas se deben focalizar en las fronteras entre Guadalajara y Tlaquepaque, y entre Zapopan y Tlaquepaque, en donde se localizan los *hot spots* de homicidios.

9.- Coordinar los programas que atienden la violencia en contra de las mujeres. Fortalecer el intercambio de información para identificar patrones, zonas de concentración y perfiles de mujeres con mayor probabilidad de ser víctimas de violencia física y sexual, y monitorear de manera efectiva a aquellas que cuentan con un dispositivo electrónico.

10.- Articular los esfuerzos locales bajo una perspectiva metropolitana de la seguridad. Explorar fuentes de financiamiento para diseñar estrategias que atiendan a los grupos en situación de riesgo —por ejemplo, adaptar el programa Pulso de Vida a los demás municipios de la región (especialmente a aquellos que cuentan con una Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres) y canalizar a jóvenes en conflicto con la ley a terapias cognitivo conductual— y políticas que busquen reducir los factores socioeconómicos y comunitarios que están relacionados con la violencia —por ejemplo, programas de desarrollo social y rescate de espacios públicos focalizados en los *hot spots* de homicidios—.

Introducción

México enfrenta una crisis de seguridad y violencia sin precedentes. Año tras año se rompe el récord de personas asesinadas. Esta violencia no sólo está presente en los espacios públicos y ambientes laborales, sino también al interior de los hogares y las escuelas. Es decir, hablamos de un fenómeno criminal que arrebató la vida de miles de mexicanas y mexicanos en diferentes espacios de convivencia y regiones del país. La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es una de estas regiones.

Durante el primer semestre de 2020, se cometieron, en promedio, cuatro asesinatos diarios en la ZMG. Este delito tiene una tendencia al alza desde hace algunos años. Tan sólo entre 2015 y 2019, se registró un incremento de 135% en los homicidios dolosos en esta región. El flujo constante de personas, el deterioro de los espacios públicos y las dinámicas de convivencia en zonas de alta marginación social son algunos de los factores que generan condiciones propicias para la comisión de tales actos delictivos.

El panorama es poco alentador, y se requieren estrategias y acciones que atiendan las causas de la violencia. Para ello, es necesario entender en dónde, cuándo y por qué se cometen los delitos —en especial los homicidios— en la ZMG, así como cuáles son los perfiles de las víctimas y los agresores.

Las policías municipales de la ZMG tienen acceso a esta información y conocen de primera mano los factores que facilitan la comisión de los delitos¹. A través del patrullaje cotidiano, la atención de situaciones de emergencia y las interacciones con la comunidad, los policías recopilan datos valiosos para entender y atender de mejor manera el fenómeno delictivo.

Sin embargo, **la información por sí misma no es suficiente; es necesario transformarla en inteligencia para orientar el trabajo policial y diseñar estrategias de seguridad efectivas**. Las autoridades locales y los mandos policiales de la ZMG deben apostar por la recopilación, sistematización y análisis de la información como una pieza clave para tener comunidades seguras. Este proceso pasa, además, por la construcción de una relación de confianza y colaboración con la ciudadanía, tanto para el intercambio de información como para la formulación conjunta de políticas.

En México Evaluá estamos convencidos de que la generación de inteligencia a partir de la información que generan los policías es una condición indispensable para revertir la crisis de seguridad. En 2018 publicamos el primer diagnóstico local sobre la violencia letal en la Ciudad de México, *5,013 Homicidios*, un estudio que muestra el potencial que tiene la información georreferenciada para generar inteligencia y estrategias focalizadas.

¹ Diversos autores han analizado y evaluado a las policías municipales de la ZMG. Entre ellos, destaca Suárez de Garay (2016).



En 2020, hicimos un segundo ejercicio usando la metodología de identificación de puntos críticos o *hot spots* en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, para identificar los patrones y las causas de los homicidios. Pero fuimos más allá. Gracias a la apertura de la policía municipal, realizamos visitas de campo y entrevistas con agentes policiales y jefes operativos. Con estos insumos, analizamos los procesos de generación de inteligencia y propusimos algunas recomendaciones para mejorarlos.

Para la presente investigación, firmamos convenios de colaboración con los municipios de Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque (de ahora en adelante, también nos referiremos al municipio como sólo “Tlaquepaque”) y Zapopan, y con la Coordinación General Estratégica de Seguridad del estado de Jalisco. Nuestro objetivo general, de nuevo, fue analizar sus procesos internos de generación de información, con una apuesta redoblada: proponer una hoja de ruta para transitar hacia un sistema metropolitano de inteligencia policial que facilite el intercambio de información y el diseño de estrategias conjuntas para atender la violencia letal.

Los objetivos específicos del estudio son los siguientes:

1. **Analizar el proceso de generación de inteligencia policial** —recopilación, sistematización y análisis de la información— de las policías municipales de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Identificamos las fortalezas de cada proceso, así como los aspectos que se necesitan mejorar para que los productos de inteligencia sirvan efectivamente para orientar el trabajo policial y la toma de decisiones.
2. **Definir lineamientos básicos para que cada municipio pueda mejorar sus procesos de generación de inteligencia**, de acuerdo con su modelo de trabajo policial y sus propias capacidades instaladas.
3. Comparar los procesos de los tres municipios para identificar aspectos en común en la generación de información y **sentar las bases**

mínimas —hoja de ruta— para transitar hacia un sistema metropolitano de inteligencia policial en la ZMG.

Para lograr estos objetivos, utilizamos una **metodología de análisis cualitativo**, realizable gracias a la disposición, apertura y colaboración de las policías municipales de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

¿En qué consistió nuestro trabajo? Realizamos, de entrada, una revisión documental de los reglamentos y manuales de operaciones de cada corporación. Después, visitamos las instalaciones de las policías y observamos los procesos de generación de inteligencia. Este proceso estuvo acompañado de entrevistas con policías operativos, titulares de las áreas de análisis de la información y mandos altos de cada corporación, con el fin de conocer sus puntos de vista e identificar áreas de oportunidad. Finalmente, realizamos un análisis comparativo de las capacidades y los retos de las policías para plantear el camino hacia el mencionado sistema metropolitano de inteligencia.

El estudio se divide en seis capítulos. En el capítulo 1 explicamos la importancia que tiene la información policial para generar inteligencia y describimos la metodología utilizada para la investigación. En los capítulos 2, 3 y 4 presentamos los resultados de nuestro análisis de los procesos de recopilación, sistematización y análisis de la información al interior de las policías de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. En el capítulo 5 realizamos un análisis comparativo sobre las fortalezas y las áreas de oportunidad de los procesos de generación de información. Finalmente, en el capítulo 6 planteamos la hoja de ruta para transitar hacia un modelo metropolitano de inteligencia policial².

Con este estudio reforzamos nuestra apuesta por una estrategia de seguridad no militarista ni centralizada, que se construya de la mano de las comunidades, desde el ámbito local. Por ello, es indispensable acompañar y fortalecer las iniciativas locales, como las aquí analizadas, que van contracorriente y que buscan profesionalizar y dignificar a sus policías, así como mejorar la relación que mantienen con la ciudadanía.

² La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) de acuerdo al decreto 254000/LX/15, aprobado por el Congreso del Estado, se localiza en la parte central del estado de Jalisco y se conforma por 9 municipios, de los cuales 6 son considerados como municipios centrales, es decir, municipios que cuentan con una conurbación continua. Estos seis municipios son: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga y los otros tres municipios son: Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. Para fines de este documento, al hablar de la ZMG nos referimos a los municipios de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, por ser los únicos municipios con los que tuvimos convenios y acceso a su información policial.



CAPÍTULO 1

La relevancia de la información policial



Las policías locales, principalmente las municipales, conocen de primera mano cuáles son las dinámicas de violencia presentes en cada comunidad. A través del patrullaje, el contacto con los ciudadanos y la atención de emergencias, los policías obtienen información sobre las características de los delitos, las víctimas y sus agresores, así como de las causas y los factores relacionados con la violencia. Si esta información se procesa y analiza estratégicamente, las policías pueden diseñar mejores operativos y programas para reducir los índices delictivos, atender sus causas y colaborar con las investigaciones ministeriales.

En este capítulo definimos, primeramente, qué es la inteligencia policial y cómo se relaciona con ciertos enfoques y metodologías policiales que buscan mejorar el trabajo policial a partir del uso de la información. Segundo, describimos en qué consisten los procesos de generación de inteligencia de las policías locales desde el marco normativo mexicano.

1.1 La inteligencia y su procesamiento en la operación policial

En una definición general, la inteligencia es el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad³. En un contexto policial, la inteligencia es simplemente cualquier tipo de información con valor adicional que puede ser utilizado por las autoridades de seguridad para reducir y prevenir la delincuencia (UNODC, 2010).

³ Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación, México, 8 de noviembre de 2019.



La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha descrito a la inteligencia como el resultado de un proceso analítico que comienza con la **reunión o recopilación** de la información. La principal fuente de información es la que obtiene mediante los policías operativos y sus patrullajes, pero también se puede obtener a través de vigilancia encubierta o informantes (UNODC, 2010).

Tras su recopilación, la información se **evalúa** según la veracidad de la fuente, así como la pertinencia y validez de su contenido. Posteriormente se **valida o coteja** para ser clasificada y archivada.

Una vez que la información está sistematizada se procede a su **análisis**, a partir del cual se extraen conclusiones sobre su significado y se preparan informes, notas y otros documentos. El análisis puede ser estratégico —con una perspectiva a largo plazo— o táctico —con perspectiva a corto plazo sobre cuestiones inmediatas y operativas—. Los productos de este proceso se **distribuyen o “difunden”** entre los que necesitan conocerlos, señaladamente: jefes policiales y personal operativo.

La generación de inteligencia es un proceso constante y dinámico al interior de las corporaciones policiales. Su alcance depende de las capacidades institucionales, la estructura organizacional y el enfoque de trabajo de los policías. A continuación, describimos tres de los principales enfoques, expresados como metodologías policiales, que priorizan la información como insumo para generar inteligencia y tomar decisiones.

Policía comunitaria o de proximidad

El enfoque de policía comunitaria o de proximidad⁴ tiene como objetivo generar cambios en la filosofía organizacional mediante la descentralización de la toma de decisiones⁵, el fortalecimiento de la confianza por parte de la ciudadanía y la atención conjunta de los problemas de seguridad que afectan a la comunidad⁶. Así, se fomenta que los policías patrullen de manera rutinaria unidades geográficamente pequeñas —cuadrantes o sectores—,

para no sólo atender las llamadas de emergencia o situaciones de riesgo, sino también para fortalecer el vínculo con la comunidad y conocer de primera mano información sobre víctimas, agresores, dinámicas de violencia y factores de riesgo como consumo de alcohol y drogas, espacios públicos en malas condiciones, disputas entre vecinos o presencia de mercados ilegales.

Este enfoque también promueve que los policías establezcan alianzas o redes de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, grupos de comerciantes, comités vecinales, académicos y empresarios; de esa forma pueden conocer los principales problemas de seguridad de la comunidad y ésta, a su vez, puede supervisar su trabajo cotidiano. El policía se convierte, bajo este enfoque, en agente de cambio en la comunidad, que previene la violencia con el uso inteligente de la información a la cual tiene acceso.

El ciudadano, por su parte, participa activamente en la producción de seguridad. No sólo exige una entrega de resultados por parte de las autoridades; también brinda información sobre las dinámicas de violencia, presenta denuncias, se vincula con las autoridades, colabora en el diseño de soluciones y monitorea el desempeño de los policías y el cumplimiento de las metas. Es otro agente de cambio en la construcción de ambientes seguros para su comunidad.

Policía orientada a la solución de problemas (POP)

A través del enfoque POP, los policías identifican los principales problemas de violencia y diseñan estrategias puntuales para resolverlos, con base en el análisis de información estadística y el conocimiento de los territorios⁷. **Su objetivo va más allá de realizar detenciones: pretende atender las causas y los factores que detonan la comisión de actos delictivos y violentos**; por ejemplo, riñas entre vecinos, espacios públicos deteriorados, consumo problemático de alcohol y drogas, presencia de bandas criminales, desempleo, abandono escolar, entre otros.

⁴ Este enfoque surgió en la década de los años 70, en Estados Unidos y Reino Unido, como respuesta a la arraigada desconfianza social en las policías. También se ha puesto en marcha en varios países de América Latina, como Brasil y Colombia. Para mayor información consultar Casas, et al. (2018) o INSYDE, 2015. Disponible en: <http://insyde.org.mx/portfolio/nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible/>

⁵ Se brinda cierta autonomía a los mandos medios para que mejoren la gestión de sus recursos y optimicen el despliegue operativo. Así, pueden enfocar sus recursos a atender los problemas de seguridad de la comunidad, mejorar su tiempo de respuesta y generar vínculos estrechos con la ciudadanía.

⁶ Para mayor información consultar Skolnick y Bayley (1988).

⁷ Para mayor información consultar Goldstein (1979).

De manera general, la metodología del enfoque POP consiste en cuatro pasos (que en inglés forman el acrónimo SARA)⁸:

- 1. Búsqueda.** Los policías identifican los principales problemas de violencia y delincuencia en sus zonas de trabajo, gracias al conocimiento del territorio y una constante comunicación con los habitantes de la comunidad. Se priorizan aquellos problemas que requieren atención inmediata — homicidios, secuestros, peleas entre bandas delictivas—, y los sectores de la población que están en mayor situación de riesgo —mujeres, niños, jóvenes que habitan en colonias marginadas—.
- 2. Análisis.** Los policías estudian detalladamente las causas, los factores y las condiciones que facilitan la comisión de un delito en un determinado espacio. La información es clave en esta fase; por tanto, los policías deben utilizar diversas fuentes de información: no sólo de incidencia delictiva, sino también encuestas, registros de hospitales, bases escolares e información generada por la propia comunidad. Para realizar el análisis de la información las corporaciones policiales pueden recurrir a metodologías diversas, como la identificación de las zonas con mayor concentración de delitos (puntos críticos), perfiles de víctimas y agresores, y entrevistas con los habitantes de las colonias más violentas, entre otros.
- 3. Solución.** Los propios policías diseñan acciones para resolver los problemas de inseguridad, que van desde incrementar el patrullaje e instalar cámaras de videovigilancia, hasta operar programas de disuasión focalizada⁹, mediación comunitaria¹⁰ y rescate de espacios públicos. Es importante destacar que la ejecución de varias de estas soluciones requiere de la participación de otras áreas gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial. Por tanto, los policías deben mantener esquemas de trabajo basados en la estrecha colaboración con estos sectores.

- 4. Evaluación.** Los policías miden los efectos de las intervenciones para identificar si han sido exitosas y saber qué aspectos se pueden mejorar. Las acciones que no tengan los efectos esperados deben ser modificadas.

Estrategia policial de puntos críticos

La estrategia policial de puntos críticos o *Hot Spot Policing* (HSP) busca atender pequeñas zonas geográficas —bloques o clústeres de calles o manzanas— donde se concentran determinados delitos. Los puntos críticos son áreas que presentan niveles de incidencia delictiva por encima del promedio de toda una región, y que colindan con otras áreas que reportan niveles similares de criminalidad. Esta concentración delictiva se puede explicar por factores propios del espacio, ya sean sociales, económicos, culturales o medioambientales. Es decir, la distribución de los delitos no es aleatoria, sino que responde a características del espacio.

Es importante no confundir puntos críticos con *mapas de calor*, ya que éstos últimos sólo muestran cómo se distribuye la incidencia delictiva en un determinado espacio, sin que exista una relación directa con él. Es decir, la distribución puede ser aleatoria o no.

Una vez que se identifican los puntos críticos, los policías deben descubrir cuáles son las causas o factores que propician la concentración delictiva en determinados puntos. Para ello, **pueden utilizar fuentes adicionales —información socioeconómica, del inmobiliario urbano, comunitaria— que permitan concluir si existe una correlación espacial con los delitos.**

En la atención de los puntos críticos los policías pueden combinar estrategias tradicionales como el incremento de patrullaje y la vigilancia de zonas de alta criminalidad, o estrategias orientadas a la solución de problemas (POP) y la prevención situacional del delito (Weisburd y Telep, 2014). Es preciso destacar que esta metodología ha ayudado a reducir los niveles de criminalidad en diversas ciudades de Estados Unidos y América Latina, sobre todo cuando se combina con estrategias POP (Braga et al, 2014; Collazos, et al. 2019; Jaitman y Ajzenman, 2016).

⁸ Eck, J. y W. Spelman(1987). Problem Solving: Problem-oriented Policing in Newport News. Washington DC: The Police Executive Research Forum.

⁹ Los programas de disuasión focalizada procuran que los jóvenes con comportamientos problemáticos dejen de delinquir y se involucren en actividades de desarrollo personal profesional, educativo, cultural) y de respeto a la legalidad, con el apoyo de las autoridades y la comunidad. Las autoridades tienen que dejar en claro a los jóvenes cuáles son las consecuencias sociales y penales de no abandonar tales actividades delictivas. Para conocer más consultar a Corsaro y Engel (2015) o Braga y Weisburd (2012).

¹⁰ El mecanismo por medio del cual dos o más personas pueden resolver sus conflictos con base en el diálogo y con ayuda de un intermediario neutral, para lograr un acuerdo satisfactorio, que repare el daño y evite la escalada de violencia. Para mayor información, revisar a Cooper (2007).



A pesar de que las metodologías antes descritas tienen propósitos distintos —lo cual no significa que sean excluyentes entre sí—, **las tres priorizan el procesamiento y análisis de la información (inteligencia) como un paso indispensable para mejorar el trabajo policial y diseñar estrategias de seguridad efectivas.**

Existen claros ejemplos de adaptación de estos enfoques en diferentes contextos del país, principalmente en zonas metropolitanas como la del Valle de México, de Guadalajara, la ciudad de Colima y el municipio de Nezahualcóyotl¹¹, entre otros. En todos ellos se parte de normas y reglamentos que regulan la generación de información policial por parte de las policías. En la siguiente sección describimos los elementos comunes del proceso.

1.2 Generación de inteligencia policial en México

Para describir el proceso de generación de inteligencia por parte de las policías municipales utilizaremos como referente las etapas del proceso de la UNODC, pero condensadas en sólo tres etapas: **recopilación, sistematización¹² y análisis de la información¹³**. Para ello, revisamos el marco normativo y describimos a los actores involucrados —primer respondiente, C4, Unidades de Análisis— y los productos —IPH, bitácoras, Parte de Novedades, inteligencia— que resultan de cada una de estas etapas.

Recopilación

Esta etapa consiste en recabar información acerca de los hechos delictivos, denuncias ciudadanas o situaciones de riesgo. La información se obtiene principalmente de tres fuentes: llamadas de emergencia, trabajo de los policías operativos en campo —bitácoras e IPH— y las actividades de proximidad —reuniones vecinales, grupos de WhatsApp—. El desarrollo se efectúa a lo largo de los siguientes pasos o 'estaciones':

1. Los **Centros de Atención a Llamadas de Emergencias (CALLE)** reciben información sobre incidentes de emergencia, ya sean del ámbito médico, de seguridad pública o protección civil. La Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia define los CALLE como "la unidad responsable de promover, planear y mantener la operación, reacción y respuesta coordinada entre las diferentes instituciones, organizaciones, autoridades y jurisdicciones involucradas en la atención a emergencias, incidentes y desastres"¹⁴. Estos centros también son conocidos como **C4 o C5**. Las líneas telefónicas disponibles para que la ciudadanía realice reportes a las autoridades sobre incidentes de emergencia son el **911**, el **086¹⁵**, y los **números locales** de atención a emergencias. Es importante señalar que las llamadas de emergencia no son denuncias, sino meros reportes realizados a partir de las necesidades y/o la percepción de los ciudadanos.
1. Los CALLE dan aviso a los policías operativos para que se dirijan al lugar de los hechos para **corroborar la noticia criminal** y posteriormente darle seguimiento al incidente. El Protocolo de Actuación de Primer Respondiente 2017 señala que el "personal de las instituciones de seguridad pública que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca, asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito"¹⁷ desempeña la función de **primer respondiente**, en el marco del nuevo sistema de justicia penal.
2. Los policías operativos también pueden atender incidentes delictivos cuando hay **flagrancia**, la cual sucede en dos situaciones: "En el momento de la consumación del delito o instantes después del mismo, sin que se haya interrumpido la búsqueda o localización de la persona imputada", y

¹¹ Para mayor detalle, consultar nuestro más reciente estudio *Hot Spot Neza. Diez mil cuerdas resguardadas por vecinos*.

¹² Incluye las etapas de evaluación y cotejo.

¹³ También incluye el proceso de difusión.

¹⁴ Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1 (Nueve, Uno, Uno) Segob, Secretariado Ejecutivo, Centro Nacional de Información. Pp. 13.

¹⁵ Este número es promovido por el Gobierno federal con la finalidad de lograr la "optimización del tiempo de atención de llamadas, así como en la generación de estadística que precisamente, refleje de forma homologada, el número y tipo de incidentes a nivel nacional. Para mayor información, consultar Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia (2015).

“en caso de que la persona imputada tenga posesión de un artículo reportado como robado”¹⁶.

3. El **Ministerio Público** es la autoridad que conduce la investigación de delitos, al coordinar a los policías, los servicios periciales, analistas de información y demás autoridades. Los policías operativos actúan bajo su **mando** y **conducción**¹⁷.
4. Los policías operativos llenan **bitácoras** en las que llevan un registro escrito de sus acciones en campo. Estas bitácoras son escritas a mano y posteriormente se integran al **Informe Policial Homologado (IPH)**, cuyo objetivo es “eficientar las puestas a disposición, garantizar el debido proceso, y fomentar el uso de la información para acciones de inteligencia”¹⁸.
5. Los policías registran en el IPH los datos generales de los hechos delictivos y, si es el caso, a través de él se realiza la puesta a disposición ante el Ministerio Público de las personas y/o objetos derivados de su intervención. El IPH debe contener, por lo menos, el área que lo remite, datos generales de registro, clasificación del evento, ubicación del evento, descripción de los hechos, entrevistas realizadas y, en su caso, información detallada sobre las detenciones realizadas¹⁹.
6. Los policías operativos pueden recibir el apoyo de **Unidades de Investigación Criminal** adscritas a las corporaciones policiales, para recabar información, resguardar los indicios y las puestas a disposición ante el Ministerio Público. El Modelo de Unidades de Investigación señala que las funciones de estas unidades son realizar actos de investigación para el esclarecimiento de los hechos y recopilar los medios de prueba, y registrar las actuaciones que se

realicen durante la investigación de los delitos en el expediente de investigación policial²⁰.

Sistematización

En esta etapa se da sentido a la información recopilada por medio de la selección del contenido más importante, su organización, clasificación y validación. De esta forma puede ser utilizada posteriormente para generar productos de inteligencia.

1. Una vez que la información ha sido recopilada, los CALLE elaboran el reporte llamado **Parte de Novedades**, el cual contiene, generalmente, todos los incidentes de alto impacto —homicidios dolosos, robos de vehículos, extorsión, robos a cuentahabientes, robos a transeúntes— que hayan ocurrido en las últimas 24 horas.
2. Por su parte, los policías tienen la obligación de transcribir los IPH en una base de datos nacional conocida como **Plataforma México**, la cual integra información criminalística y de seguridad pública con el objetivo de facilitar el suministro, actualización y consulta de estos datos a nivel nacional. Entre la información que se puede encontrar en la plataforma, además de los IPH, se encuentra el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar, el Registro de Licencias de Conducir, los vehículos robados y recuperados y el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, entre otros²¹.
3. Personal selecto (acreditado) de las policías municipales pueden acceder a Plataforma México a través del **Sistema Único de Información Criminal (SUIC)**, para consultar los registros de datos, análisis y operación policial. Este sistema contiene tanto información sobre el personal de seguridad pública como de los agresores a nivel nacional (Cáceres, 2017).

¹⁶ Policía Federal (2018). Detención en flagrancia. Blog de la Policía Federal, 22 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/es/articulos/detencion-en-flagrancia?idiom=es>

¹⁷ “Dirección que ejerce el Ministerio Público en la función de investigación en donde los policías son los responsables de realizar la investigación material, para recabar datos que establezcan que se cometió un hecho delictivo y los elementos probatorios, para su esclarecimiento” (Modelo Unidades de Investigación del Delito de la Policía, p. 11)

¹⁸ Lineamientos para el llenado, entrega, recepción, registro, resguardo y consulta del Informe Policial Homologado.

¹⁹ Guía de llenado del Informe Policial Homologado (Hecho probablemente delictivo). Consultado en línea en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/file/Gu_a_IPH_Hecho_Probablemente_Delictivo.pdf

²⁰ Modelo Unidades de Investigación del Delito de la Policía. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo. Pp. 3, 12 y 13.

²¹ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019) establece en su artículo 109 que el Centro Nacional de Información podrá utilizar estas bases con la finalidad de generar productos que apoyen a planificar acciones orientadas a alcanzar los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (p.46).



Análisis

Consiste en examinar e interpretar la información sistematizada para orientar las decisiones de los altos mandos sobre la operación policial, la evaluación del desempeño y el diseño de estrategias de seguridad.

- Las policías municipales, en general, cuentan con **Unidades de Análisis e Inteligencia** (comúnmente conocidas como **UDAI**), encargadas de recolectar, procesar y generar productos de inteligencia para apoyar y mejorar el funcionamiento de la operatividad y la toma de decisiones. Entre sus productos más comunes destacan los reportes de incidencia delictiva, los mapas de calor y las fichas sobre detenidos.

En cada una de las etapas descritas se presentan diferencias importantes, pero las mayores variaciones, en lo que toca al alcance y los productos generados al interior de las policías municipales, se verifican en el proceso de análisis. Esto se debe principalmente a la disparidad de capacidades y de recursos institucionales. En algunos casos, las policías no poseen computadoras ni el espacio adecuado o el personal capacitado para analizar la información.

Las policías municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) presentan diferencias importantes en su capacidad de recolección y análisis de la información. Para conocer más a detalle sus procesos internos, utilizamos una metodología cualitativa que describimos en la primera sección de los Anexos.



CAPÍTULO 2

¿Cómo se genera la inteligencia policial en Guadalajara?

E

n este capítulo describiremos las fortalezas y áreas de oportunidad de los procesos en la comisaría de Guadalajara. Primero, hacemos una breve caracterización del modelo operativo de la policía municipal. Como vimos en el capítulo anterior, gracias a la apertura y disposición de las autoridades municipales y de la comisaría de Guadalajara pudimos conocer sus procesos internos y entrevistar a los funcionarios involucrados, tanto operativos como mandos. Ahora describimos los resultados de ese aprendizaje: las fortalezas de sus procesos y sus áreas de oportunidad. Segundo, analizamos los procesos de generación de inteligencia: recopilación, sistematización y análisis de la información. Finalmente, identificamos las fortalezas y las debilidades de tales procesos.



2.1 El modelo policial operativo de Guadalajara

Durante los últimos años, la Comisaría de la Policía de Guadalajara (CPG) ha implementado cambios en su estructura organizacional y en el modelo de operación policial. En 2016 puso en marcha el **Sistema Operativo por Cuadrantes** para atender efectivamente las demandas ciudadanas y hacer un uso eficiente de los recursos materiales y humanos disponibles. El territorio municipal se dividió en **cuatro regiones** —uno de ellos es el Centro Histórico—, **10 polígonos y 30 cuadrantes**. Guadalajara es la capital y el municipio más poblado del estado de Jalisco. Además, forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara, la segunda más poblada del país, sólo después de la del Valle de México. Su tipo de territorio es principalmente urbano con actividades comerciales y de servicios, lo que propicia un gran flujo de personas.

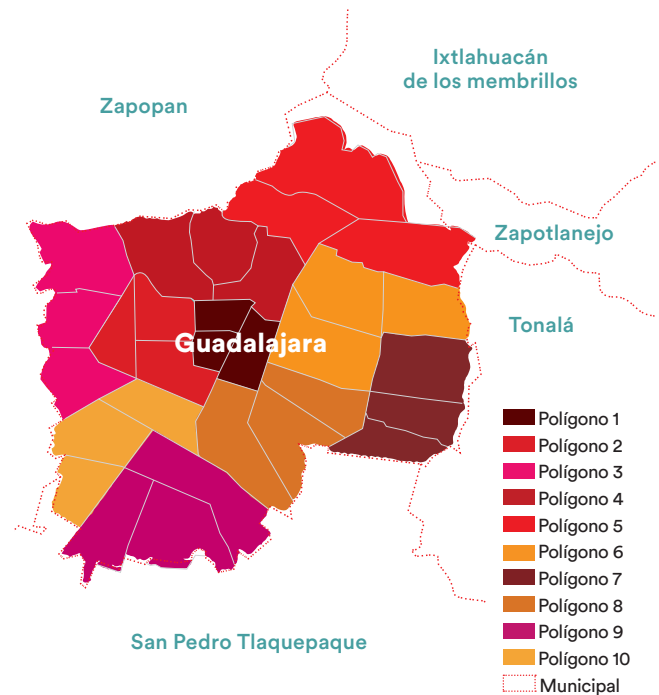
El estado de fuerza

La CPG se integra por 2,558 policías, entre mandos, personal administrativo y operativo (datos de finales de 2019). El 86% son hombres y el 14%, mujeres. Como se observa en la Gráfica 1, el estado de fuerza no ha experimentado variaciones importantes en los últimos años.

El 41% de los policías tiene entre 41 y 50 años, mientras que el 30% tiene entre 31 y 40 años. Los policías jóvenes (20-30 años) representan el 14%, y los que tiene más de 50 años, el 15%.

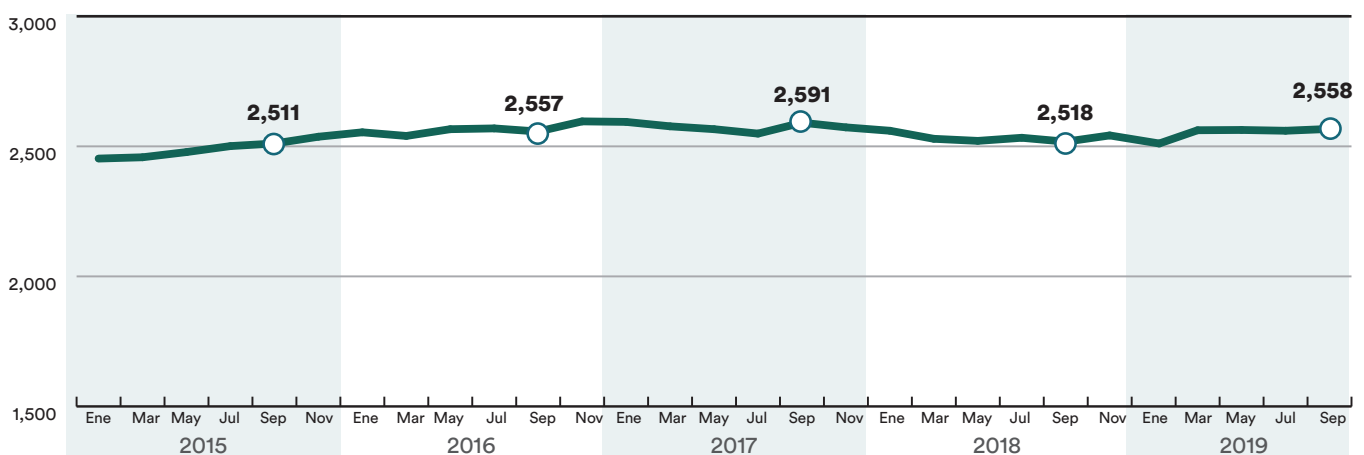
En cuanto al nivel educativo, el 79.5% de los policías únicamente terminó la preparatoria o el bachillerato. El 14% tiene un título profesional (carrera o posgrado) y el 6.5% sólo concluyó la educación básica: primaria y secundaria.

Mapa 1. Polígonos y cuadrantes de Guadalajara



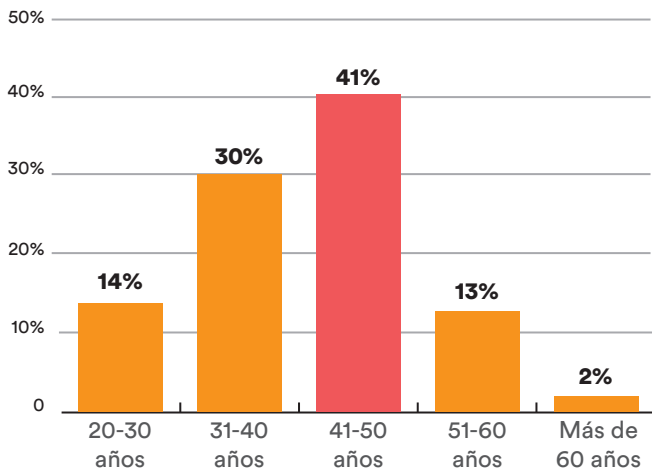
Fuente: elaboración propia con datos de la Comisaría de Policía de Guadalajara.

Gráfica 1. Estado de fuerza de la policía municipal de Guadalajara, 2019.



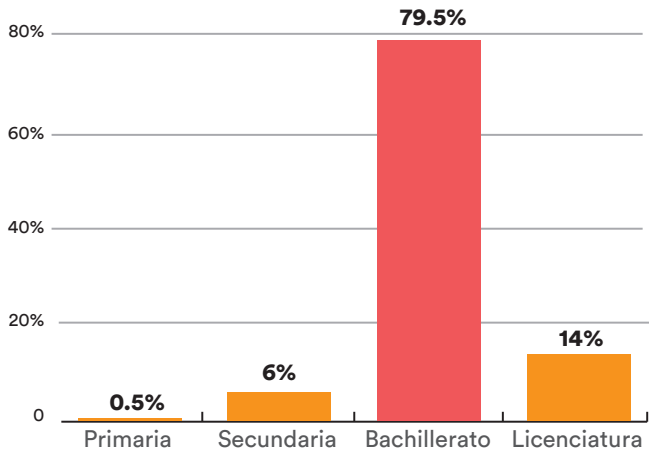
Fuente: datos de la Comisaría de Policía de Guadalajara.

Gráfica 2. Edad del personal de la policía municipal de Guadalajara, 2019



Fuente: datos de la Comisaría de Policía de Guadalajara.

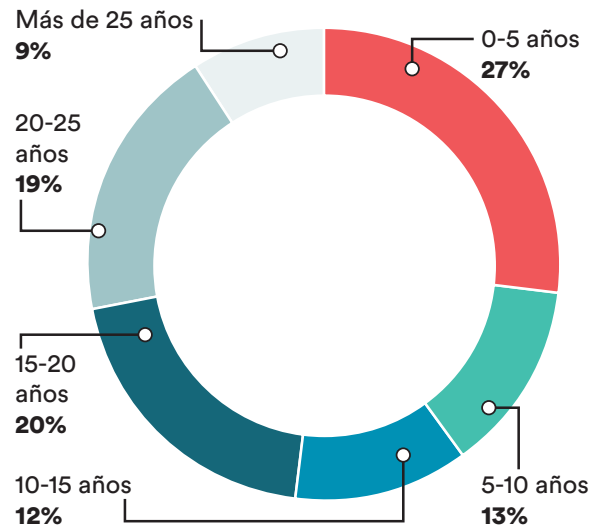
Gráfica 3. Nivel educativo del personal de la policía municipal de Guadalajara, 2019



Fuente: datos de la Comisaría de Policía de Guadalajara.

En lo que toca a la antigüedad laboral en la CPG, hay que destacar que el 40% de los policías tienen menos de 10 años trabajando en la corporación. En el otro extremo, el personal que tiene más de 20 años de servicio en el municipio representa el 28%. El resto tiene entre 10 y 20 años de labor policial.

Gráfica 4. Antigüedad del personal de la policía municipal de Guadalajara, 2019



Fuente: datos de la Comisaría de Policía de Guadalajara.

El sistema operativo de cuadrantes

La Comisaría adoptó un Sistema Operativo de Cuadrantes, basado en el enfoque policial orientado a la solución de problemas (POP, por sus siglas en inglés). **Como ya hemos visto, este enfoque tiene la premisa de que los propios policías identifican las principales causas de los problemas de violencia y, con base en información estadística y el conocimiento de los territorios, proponen soluciones puntuales para resolverlos.** De esta manera, las corporaciones policiales pueden planear mejor sus intervenciones, dirigir sus recursos a los lugares y sectores de la población donde más se necesitan²². Es decir, operar estrategias que no sólo sean una respuesta al incremento de la violencia, sino que atienden sus causas y ayuden a prevenirla.

En la Comisaría de la Policía de Guadalajara hay un jefe por cada región, polígono y cuadrante, que se encarga de realizar un plan de trabajo de acuerdo con las necesidades de su unidad de trabajo. Con base en ello, diseñan sus estrategias operativas y supervisan el desempeño de los policías que se encuentran a su cargo.

²² Para mayor información, consultar Goldstein (1979)⁴.



Ahora bien, ¿cómo ha adaptado la policía de Guadalajara el enfoque POP en su trabajo del día a día?

Primero, **los jefes de cuadrante recaban información sobre demandas ciudadanas y factores que detonan los delitos, a través de marchas exploratorias y reuniones con vecinos.** La información puede estar relacionada con dinámicas de violencia, comportamientos de riesgo, carencias de infraestructura o falta de servicios públicos. Sirve para comprender por qué, cómo y en dónde ocurren delitos en ciertas zonas del municipio. La información se registra en un formulario llamado Identificación de Problemas de Cuadrantes.

Además, la Unidad de Estadística y Geomática del Delito (UEGD) procesa la información de los delitos y las faltas administrativas, que se obtiene a través de las llamadas de emergencia y los reportes policiales. Identifica los delitos de mayor ocurrencia y su tendencia en los últimos meses.

Segundo, la UEGD analiza la información delictiva y genera reportes sobre las tendencias y los patrones delictivos. Por añadidura, elabora mapas de calor (*ver el apartado 1.1*), en donde se muestran las zonas con mayor concentración de delitos.

En algunos casos, la Unidad analiza la información sobre los factores de riesgo que se obtienen en las reuniones vecinales (siempre y cuando esa información esté procesada por los jefes de cuadrantes y polígonos) e información sobre mercados ilegales y giros negros recabada por otras áreas de la Comisaría. El objetivo es identificar posibles correlaciones entre estos factores y la concentración de delitos.

Toda la información analizada —mapas y correlaciones— se comparte con los mandos altos —comisario general, comisario operativo— y los mandos medios —jefes de agrupamientos, de regiones, de polígonos y de cuadrantes—.

Tercero, se realizan reuniones de trabajo cada mes en las que participan los mandos altos y medios, así como las áreas de inteligencia y procesamiento de la información policial. **En ellas se definen las metas a cumplir y las estrategias para atender los problemas que afectan al municipio, que principalmente se orientan a reducir los niveles delictivos respecto al mes anterior.**

Cada uno de los mandos medios elabora un plan de operaciones para atender los problemas y delitos que más afectan a su territorio. Por ello, **los jefes de cuadrante pueden modificar la distribución de los policías operativos, así como focalizar su**

patrullaje en las zonas de mayor concentración delictiva o donde consideren que se requiere una atención prioritaria.

Esto significa que los horarios, días de trabajo y zonas de patrullaje de los policías operativos son flexibles y dependen de las necesidades de cada cuadrante o polígono. Así nos lo confirmó un jefe de polígono, al comentar que, “por ejemplo, yo tengo gente de motocicletas que trabajan ocho horas, tengo personal que trabaja 24 horas por 48 y elementos de recepción que trabajan 12 horas por 24 de descanso”.

Finalmente, se implementa el Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas. Los policías operativos tienen que llenar diariamente dos formularios por unidad —patrulla, motocicleta o bicicleta—. El primero es la **Hoja de Trabajo**, que establece los objetivos y las consignas para atender los problemas de cada cuadrante. En este documento se debe explicar claramente cómo se pretende cumplir con las metas establecidas, y se registran los acontecimientos más importantes de la jornada: detenciones, aseguramientos, robos, etcétera.

El segundo formulario es la **Evaluación de la Hoja de Trabajo**, en el cual se registra el cumplimiento de las consignas y las observaciones que realiza la unidad durante su patrullaje. Los policías pueden adjuntar evidencia que respalde tal cumplimiento: fotografías, informes, resúmenes, objetos, grabaciones, documentos, etcétera.

Ambos formularios son revisados diariamente por el jefe de sector, quien a su vez tiene que enviarlas a la Unidad de Evaluación y Control (UEC) para su revisión y verificación. Esta Unidad también realiza auditorías aleatorias (en forma de entrevistas) con el fin de corroborar la información registrada en los formularios y los resultados alcanzados.

La UEC le entrega al comisario general un informe con los resultados del sistema de evaluación, para que tome decisiones sobre el despliegue operativo, la efectividad de los mandos y el cumplimiento de las metas.

Esta información se cruza con los resultados del análisis descriptivo de la incidencia delictiva, con el fin de verificar si las estrategias implementadas tuvieron algún efecto sobre la seguridad. Así puntualizó el titular de la Unidad de Evaluación y Control: “Normalmente, si no hay un debido cumplimiento del sistema operativo detectado a través de la evaluación, siempre es común que salga coincidente con que en ese periodo el delito no bajó o aumentó”.

Además, el comisario general puede tomar la decisión de mover a mandos medios que salgan mal evaluados a otras áreas en donde sí hayan tenido buenos resultados o, definitivamente, apartarlos de su cargo.

La implementación de los sistemas de cuadrantes y de evaluación ha representado un desafío para los mandos medios —principalmente para los jefes de cuadrante—, porque les demanda pensar estratégicamente al momento de diseñar sus estrategias y planear de mejor manera la distribución del personal a su cargo. Para lograrlo, los agentes necesitan diversas herramientas tecnológicas, habilidades analíticas y cualidades de gestión.

Oportunidades para mejorar la implementación del modelo

Durante nuestra visita a la Comisaría, **no pudimos constatar que las estrategias que se definen en las reuniones con los altos mandos estén dirigidas a resolver las causas y los factores que facilitan la comisión de delitos.**

Las acciones más comunes son el incremento del patrullaje y la vigilancia en las zonas con alta concentración de delitos. Sin embargo, no identificamos recursos de análisis que ayuden a los mandos medios y a los policías operativos a entender las dinámicas de violencia, comprender por qué se concentran los delitos en determinadas colonias del municipio y diseñar estrategias para resolverlos de manera efectiva.

Por otra parte, la Comisaría colabora con otras dependencias del Ayuntamiento para atender servicios públicos no atendidos, pero no para diseñar intervenciones integrales en zonas con alta criminalidad. Durante las entrevistas y la revisión documental, no identificamos programas transversales entre policías y autoridades municipales enfocados a resolver problemas directamente relacionados con la seguridad, como violencia familiar o participación de jóvenes en bandas delictivas. El trabajo en prevención de la violencia es limitado.

En particular, **la Unidad de Estadística y Geomática del Delito elabora algunos productos de inteligencia policial de manera reactiva**, más que proactiva, ya que la mayoría de estos análisis son resultado de peticiones por parte de los mandos altos y medios. No existe un mecanismo por medio del cual esta Unidad proponga estrategias puntuales dirigidas a atender los factores y las causas de los delitos que más afectan a la ciudadanía (más adelante brindaremos detalles sobre este punto).

Además, la información analizada sobre incidencia delictiva no siempre “baja” hasta los jefes de cuadrantes y los policías operativos. Por tanto, **la definición de estrategias y consignas se realiza más con base en la experiencia de los mandos y el trabajo cotidiano que con base en el análisis de los problemas.** En sentido inverso, el conocimiento del territorio y la información sobre dinámicas de violencia y factores de riesgo tampoco llega necesariamente a los analistas de la Comisaría, debido a que los datos no están procesados.

En efecto, la Comisaría no cuenta con una versión digital de los formularios que elaboran los jefes de cuadrante, ni tiene una base de datos con toda la información recabada a través del proceso de evaluación. Esto incluye la información que se obtiene durante las reuniones vecinales y las marchas exploratorias. El titular de la UEC nos confió que por el momento “aún no se archiva toda la información en las bases. Nosotros lo revisamos [los formularios] y ellos, jefes de cuadrantes, lo archivan en sus áreas, porque la finalidad es que cuando tengamos los recursos o las tecnologías, vamos a comenzar a hacer las capturas para generar otros productos de análisis”.

Una vez que ya conocemos el modelo policial de Guadalajara, y que mostramos/observamos la gran importancia que tiene la información en el funcionamiento del modelo, es necesario entender cómo operan los procesos de generación de información al interior de la CPG. A continuación, presentamos una descripción de tales procesos.

2.2 Procesos de generación de inteligencia policial

Para analizar la generación de información por parte de la policía municipal de Guadalajara, observamos los tres procesos internos: recopilación, sistematización y análisis para la toma de decisiones. Tanto la revisión documental como las entrevistas nos ayudaron a reconstruir estos procesos.

Recopilación

La policía de Guadalajara recopila información sobre las faltas administrativas y los hechos delictivos a través de tres vías: 1) las llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo —911, 089, números locales de atención, botones de pánico y situaciones de flagrancia durante los recorridos de los policías— que recibe el Centro de Comunicación y Observación Electrónica; 2) el llenado de los Informes Policiales Homologados y sus diversos anexos



Aún no se archiva toda la información en las bases. Nosotros revisamos los formularios y ellos, jefes de cuadrantes, los archivan en sus áreas (...) Cuando tengamos la tecnología vamos a hacer las capturas para generar otros productos de análisis.”

—Titular de la Unidad de Evaluación y Control

—entrevistas, apartado médico, balística, etcétera—, y 3) las reuniones vecinales, los rondines de los policías y los grupos de WhatsApp con vecinos y comerciantes. Describámoslas por separado.

Llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo

Los policías operativos atienden los hechos delictivos y

las faltas administrativas a través de las solicitudes de apoyo que se reciben por el 911, el número municipal o durante los recorridos de vigilancia de los propios policías (situaciones en flagrancia). En todos los casos, los policías deben coordinarse con el Centro de Comunicación y Observación Electrónica (CECOE) de la policía municipal, para registrar la información, monitorear el servicio, solicitar apoyo cuando sea necesario por parte de

agrupamientos especiales, servicios médicos, bomberos o protección civil, y notificar a los mandos superiores.

Las llamadas de emergencia del 911 son recibidas por el C5 Escudo Urbano del gobierno de Jalisco, y el reporte se canaliza al CECOE mediante una plataforma que se puede consultar en tiempo real. De esta manera, los operadores del CECOE comunican el reporte a las unidades policiales en campo —patrullas, motos— para que verifiquen el hecho y, en caso de ser positivo, brinden la atención y reciban apoyo.

Si bien la CPG trabaja de la mano del C5 estatal, **los reportes del 911 demoran entre uno y tres minutos en ser canalizados a los operadores del municipio**, de acuerdo con el titular del CECOE. Sin embargo, un jefe de polígono nos aseguró que el reporte puede tardar “hasta media hora, dependiendo del despacho que tengan ellos”, y que esto genera inconformidad con la ciudadanía: “Llegamos y la gente se nos avienta encima. Es un problema que nos deja el 911”.

Para agilizar el tiempo de respuesta policial, la CPG ha puesto a disposición un número telefónico (que está rotulado en las patrullas) para atender de manera general las situaciones de emergencia, y dos líneas especiales —Código Rosa y Acoso Callejero— para brindar apoyo a las mujeres que son violentadas. Así, el CECOE coordina el 95% de la operatividad en campo de los policías.

Al llegar al lugar de los hechos, los policías tienen que verificar que sí se haya cometido un delito o una falta administrativa, para notificarlo al radioperador. Las llamadas que no pueden ser verificadas (por ejemplo, cuando llega la unidad y no hay nadie que pueda corroborar la solicitud de apoyo) se consideran negativas. De hecho, el titular del CECOE afirmó que **el 40% de las llamadas que reciben son negativas**.

Reportes policiales

Después de notificar al CECOE, los policías resguardan la escena del crimen y recaban la información detallada sobre los delitos o las faltas administrativas a través de una bitácora, con información tal como la descripción de los hechos de manera cronológica, tipo de hecho, lugar de ocurrencia, características de la víctima y el agresor, arma utilizada, etcétera. La información recopilada sirve para llenar el Informe Policial Homologado (IPH), que los policías, en calidad de primeros respondientes, deben entregar a sus superiores para el registro interno de la Comisaría y al Ministerio Público, cuando ponen a disposición a una persona u objetos.

Los policías de Guadalajara tienen que llenar diversos tipos de IPH de acuerdo con el tipo de delito cometido, situación que limita la recopilación efectiva y eficiente de la información. Un funcionario de la Comisaría nos explicó que trabajan con tres tipos de IPH: “Los que manejamos internamente, que es F1, F2, F3, F4 (que así los distinguimos)... cada uno tiene su nombre o título diferente y depende de la función que se le solicite. El otro es el del estado, que es el de las ocho hojas; ése es para remitir el servicio al estado y hay otro que es el de la Federación, que es el último que salió en 2019”.

Para mejorar la recolección de la información, la CPG creó dos áreas que apoyan a los policías operativos: Investigación y Criminalística. La Unidad de Investigación recopila datos de los delitos más comunes cometidos en el municipio. Genera fichas sobre los agresores y las víctimas, con datos sobre sus nombres, edad, domicilio, características, etcétera. Esta información es útil para la investigación de los delitos que realiza posteriormente la Fiscalía del Estado de Jalisco, pero también para que la Comisaría diseñe estrategias de reducción y prevención de la violencia.

Así lo confirmó una policía adscrita a esa Unidad, al comentar que su trabajo consiste en “recolectar datos de la entrevista con el afectado, para saber la trayectoria que hubo y las características de la afectación, los cruces, identificar a los causantes y revisar cámaras... Todo lo relacionado con los delitos, como robo a cuentahabiente, casa, vehículo”. Sin embargo, el trabajo de esta Unidad aún se encuentra en proceso de consolidación; es necesario, sobre todo, mejorar la calidad de la información que recaban sobre las víctimas y los agresores.

Por su parte, la Unidad de Criminalística preserva la escena del crimen en apoyo y coordinación con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Su personal realiza informes sobre homicidios, toman fotografías sobre la escena del crimen, embalan las armas de fuego o algún otro objeto. En general, apoyan a los policías a recabar la mayor información sobre el hecho delictivo, y al Ministerio Público en preservar la cadena de custodia y recabar las evidencias para las investigaciones. No obstante, **hay que mencionar que, a juicio de las personas que nos dieron su testimonio durante el trabajo de campo, la Unidad cuenta con poco personal, lo cual retrasa en ocasiones la atención de los servicios**.

A pesar de contar con el apoyo de esas áreas y de capacitaciones constantes para llenar el IPH, **observamos que los policías operativos han seguido omitiendo información valiosa sobre los delitos —número de**



El problema es la falta de personal. Tenemos la calidad para hacer el Informe Policial Homologado, pero hay falta de elementos: o cuidas al detenido o llenas la hoja...”
—Policía operativo

la calle o coordenadas geográficas²³—, o describiendo el evento de manera superficial. Por ejemplo, la CPG nos compartió una base de los homicidios cometidos en el municipio entre 2015 y 2019, de la cual **no pudimos localizar la ubicación exacta en el 62% de los reportes debido, a que no se especificaba el número exterior en donde se cometió el asesinato.** Esto limita la posibilidad de identificar con precisión las zonas de mayor concentración de delitos.

A esto se suman las vicisitudes derivadas del hecho de que los policías tienen que poner a disposición del Ministerio Público a las personas sospechosas de haber cometido un delito. Durante este proceso, **los policías enfrentan resistencias de propio Ministerio para recibir los IPH y aceptar la puesta a disposición, lo cual se traduce en carga adicional de trabajo.** El proceso de llenado de los datos generales del IPH es el mismo para todos los delitos y las faltas administrativas²⁴; sin embargo, los policías

²³ Para obtener las coordenadas geográficas, se requiere de un dispositivo electrónico que tenga un geolocalizador, como un celular, una tablet, un reloj inteligente, etc. Los policías no siempre cuentan con estos dispositivos.

²⁴ En el caso de las faltas administrativas, se ponen a disposición del juez cívico.

deben esperar al mando y conducción del Ministerio Público para llenar alguno o varios de los anexos del informe, como son las entrevistas, los informes balísticos, el parte médico de lesiones, etcétera.

Lo anterior redundante en que una puesta a disposición le puede tomar a un policía entre cuatro y cinco horas. Como primer respondiente, el policía tiene que esperar que el Ministerio Público reciba al detenido y el IPH, aun cuando la jornada laboral del policía haya terminado. Esta situación afecta la eficiencia de la operación cotidiana, porque hay cuadrantes que se quedan desatendidos y se reduce el número de personal que puede atender las demandas ciudadanas.

De acuerdo con un policía operativo, el problema “es la falta de personal. Todos tenemos la calidad de hacerlo [de llenar el IPH], hay falta de elementos en una unidad: o cuidas al detenido o llenas la hoja. El detalle es la falta de elementos en una unidad: si estás solo, tienes que cuidar al detenido y el compañero se queda llenando hojas [del IPH] durante cinco horas”.

Reuniones vecinales y grupos de WhatsApp

Adicionalmente, los jefes de polígono reciben demandas de los ciudadanos a través de las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp. Reciben peticiones en materia de seguridad y de servicios públicos; demandas

provocadas, por ejemplo, por la falta de alumbrado público, parques abandonados o baches.

Para la realización de las reuniones vecinales los policías se apoyan de los gerentes municipales: representantes del Ayuntamiento que atienden las demandas ciudadanas en materia de servicios públicos. Éstos se entrevistan con los vecinos y representantes de organizaciones ciudadanas —de escuelas, universidades, mercados, comercios, transporte público—; programan las reuniones y se coordinan con los jefes de polígono para que participen en ellas. Los comandantes regionales, el titular de la Unidad de Prevención y, en algunos casos, el comisario general también asisten a estas reuniones.

Los jefes de polígono tienen la obligación de plasmar las demandas de seguridad y los factores de riesgo que hayan identificado durante las marchas exploratorias con los vecinos; lo hacen en el formulario Identificación de Problemas de Cuadrantes, que posteriormente envían a la Unidad de Evaluación. Por su parte, las peticiones de servicios públicos son atendidas por los gerentes municipales. Así lo compartió un mando medio de la Comisaría: “Los gerentes municipales nos ayudan a gestionar los

servicios, si hay un lugar donde no hay luz, si no tengo una vigilancia natural o si yo tengo un área sucia, porque ahí se me van a reunir los delincuentes... Tengo que estar en todo y trabajar en conjunto con ellos”.

Actualmente, **la CPG no tiene un protocolo ni un sistema para procesar, verificar y resguardar la información que se recopila a través de las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp.** Si bien se ha avanzado con el llenado del formulario para identificar las demandas y los factores de riesgo, no se garantiza que esta información se utilice efectivamente para diseñar estrategias de seguridad y mejorar la operación policial. Además, durante nuestras visitas de campo **no fue posible verificar si los policías rendían cuentas sobre los avances de los acuerdos establecidos con los ciudadanos y si éstos daban seguimiento a los resultados.**

Sistematización

Una vez que los policías recaban toda la información, comienza el proceso de sistematización. Primero, el CECOE realiza un informe con base en las anotaciones del radioperador; se supervisan todos los datos y se pasan al Área de captura de información o escribientes, quienes a su vez llenan una base de datos con todos los eventos (novedades) del día, información que el C5 estatal Escudo Urbano puede consultar en tiempo real.

A las 7 a. m. de cada día, el CECOE realiza un corte en el procesamiento de la información y envía el Parte de Novedades, reporte que concentra la información de manera descriptiva de todos los incidentes de seguridad, principalmente los de alto impacto, ocurridos durante las últimas 24 horas: homicidios dolosos, robos de vehículos, extorsión, robos a cuentahabientes, robos a transeúntes, etcétera. Este reporte se envía diariamente al comisario general, al comisario operativo, a la Unidad de Inteligencia y a los jefes de región, para su conocimiento y toma de decisiones.

La Unidad de Análisis e Información (UDAI), adscrita a la Unidad de Inteligencia, recibe el Parte de Novedades, así como los IPH llenados por los policías operativos, los cuales se transcriben y se suben a Plataforma México (tal como lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública), y a una base de la propia Comisaría. Al mes, el personal de la Unidad (entre ocho y 10 capturistas) “sube” en promedio nueve mil IPH a la plataforma.

La revisión de los IPH se realiza manualmente, uno por uno. Los capturistas transcriben toda la información redactada



en los informes. Cabe destacar que tal captura suele hacerse con retraso, **porque es una práctica común que los policías operativos entreguen los IPH con varios días o, incluso, semanas de demora.**

Otros retos que los capturistas enfrentan al transcribir la información de los IPH son la omisión de datos importantes sobre los hechos delictivos, la falta de precisión en la descripción del evento y la caligrafía de los policías operativos. Las imprecisiones pueden ir desde un nombre mal escrito hasta falta de información sobre las características de un arma encontrada o sobre la víctima de un homicidio. Una analista de la UDAI nos refirió que las omisiones más comunes son: “Falla en la redacción, principalmente (se le pasa datos importantes); cambio de nombre o error en el nombre del detenido, porque ya después llega Fiscalía y se cambia el nombre y la información que tenemos no es correcta; horarios y fallas en los cruces”.

En otras ocasiones, la redacción de los datos y hechos son ilegibles, lo cual limita la captura de la información. **Como los capturistas no pueden corroborar toda la información con los policías operativos, la información queda incompleta:** “Lo más complicado [del IPH] es la letra, la información la tenemos que pasar exactamente igual, como viene, si tiene faltas de ortografía, con todo y ellas... Así, tal cual como viene”.

Una vez que la UDAI terminó la captura de la información y una primera revisión de los datos, la Unidad de Estadística y Geomática del Delito (UEGD) valida toda la información del Reporte Parte de Novedades y de los IPH. Si existen errores o dudas sobre algún IPH, se corrobora con la información del CEEOE y viceversa. Así nos lo confirmó el titular del área: “Por medio de compañeros con actas originales, nosotros los modificamos [los errores]. Más que nada nombres, domicilios, partes afectadas”.

La UEGD también georreferencia la ubicación de los delitos, así como la dirección de los agresores y las víctimas (cuando se tienen esa información). Primero, los analistas capturan manualmente las coordenadas geográficas en donde ocurrieron los delitos, y con la ayuda del

software AUTOCAD. Se basan en los datos de ubicación registrados en los IPH. Sin embargo, **en muchos casos los policías operativos no registran el número exterior de la casa o número de la calle en donde ocurrió el hecho delictivo, por lo que se pierde precisión en la ubicación.**

Para tratar de solucionar este problema, los capturistas optan, en algunos casos, por identificar la ubicación entre los cruces de calles más cercanos del evento. En otros casos, como apuntó un analista, “se le pone sin datos, no hay [coordenadas] xy, si no hay algo específico no se pone, para no alterar”.

Adicionalmente, hay un proceso de verificación de la calidad de la información, durante el cual supervisores revisan nuevamente los datos y la ubicación georreferenciada. Si la información es correcta, comienza su proceso de análisis.

Análisis para la toma de decisiones

Con la información sistematizada, la UEGD genera las estadísticas de los principales delitos cometidos en el municipio: robos, homicidios, extorsiones y secuestros. Analiza, además, los patrones espaciales y temporales, así como las colonias con mayor incidencia delictiva.

En la UEGD se elaboran mapas de distribución de los delitos y mapas de calor con base en la densidad de Kernel²⁵. Los mapas tienen información sobre las zonas en donde se cometen más delitos, los horarios y el tipo de violencia. Cabe destacar que, al momento de realizar las entrevistas, la única persona que hacía los mapas era el titular de la UEGD.

Los mandos altos y medios reciben los mapas cada 45 días, para conocer la evolución de los delitos en cada uno de los cuadrantes y polígonos. Los resultados son analizados en las reuniones mensuales, cuando se toman las decisiones y se diseñan las estrategias.

El resto del trabajo de la UEGD es más reactivo que proactivo. Su personal puede hacer mapas sobre un polígono o un delito en particular, siempre y

²⁵ La densidad Kernel mide la concentración de un fenómeno —en este caso, los delitos— en una superficie determinada del municipio. Este cálculo nos ayuda a entender qué tan alta es la concentración de reportes dentro de un área específica. Sin embargo, esta técnica no permite identificar si existe una relación estadísticamente significativa entre la concentración de delitos y la zona donde estos se registran. Para ello, realizamos un análisis espacial exploratorio que identifica si la acumulación de los delitos en una zona está relacionada estadísticamente con el contexto urbano o no.



Una vez hicimos un mapa donde les mostré dónde vendían droga, dónde decomisábamos armas y dónde había homicidios, y casi se empalmaban [...] Sin embargo, esa información, como es delicada, la manejan ellos. Yo les hago su mapa y ellos lo tratan directamente con los comandantes”. —Titular de la Unidad de Estadística y Geomática del Delito

cuando haya una petición específica de algún área de la Comisaría. Un comisario lo ejemplificó así: “Dependiendo del patrullaje o de la planeación que se quiera aplicar, yo le pido [a la UEGD] los mapas de cierta manera o características para poderlo trabajar”.

Asimismo, la UEGD puede utilizar otras capas de información, generadas a través de las reuniones vecinales, los juzgados cívicos y los mecanismos alternativos de solución de controversias o programas municipales dirigidos a prevenir la violencia y construir comunidad,



como son los Centros Integrales de Atención Ciudadana (CIACs)²⁶, los Módulos de Barrio²⁷ y Tú y la Ciudad.

La información anterior, sin embargo, no se encuentra sistematizada o se procesa en otras áreas de la Comisaría. Su acceso, por tanto, es restringido. En este sentido, el titular de la UEGD dijo lo siguiente: “Una vez hicimos un mapa donde les mostré dónde vendían droga, dónde decomisábamos armas y dónde había homicidios, y casi se empalmaban [...] Sin embargo, esa información, como es delicada, la manejan ellos. Cuando yo hago esos mapas, ellos me traen la información, yo les hago su mapa y se lo llevan. Y eso se trata directamente con los comandantes”.

La UEGD presenta los resultados de sus análisis en la reunión mensual de rendición de cuentas, a la que asiste el comisario general, el comisario operativo y los jefes de agrupamientos especiales, regiones, polígonos y cuadrantes. Se muestran los resultados del proceso de evaluación, la tendencia de los delitos y los mapas de concentración. Con ello, se evalúa el desempeño de los mandos y se delimitan las estrategias para atender los principales delitos.

Un analista de la Unidad de Evaluación y Control nos dio una muestra de la forma en que definen las prioridades del trabajo policial: “Se atiende un problema de incidencia, que en una semana aumentó en la periferia de alguna plaza, y como reacción mandamos gente a que esté en los alrededores; tal vez suceda el efecto cucaracha: se fueron a otro lado, pero de ahí ya los quitamos. Ése es el objetivo: poco a poco irlos quitando”.

Con base en las estrategias definidas en la reunión de mandos, los jefes de polígonos y de cuadrantes también se reúnen con su equipo de trabajo dos o tres veces al mes, con el fin de establecer sus prioridades y consignas, así como dar retroalimentación a todo el personal. Este sistema de evaluación y trabajo por cuadrantes ha ayudado, según un comandante, a “direccionar el patrullaje, a atacar una incidencia delictiva y detectar todo lo que sucede en los cuadrantes, [...] a generar una estrategia

con ciertos horarios o días como quincena, hora de bancos, aguinaldos, pagos específicos”.

Otro jefe de polígono nos dijo que el Sistema Operativo de Cuadrantes es bueno “porque direccionas el patrullaje realmente donde se requiere, en donde se necesite. Te dice que está ocurriendo y a qué hora está ocurriendo.” Con base en estos testimonios, pudimos descubrir que **el objetivo de la operación policial consiste en reducir los delitos en el corto plazo, lo cual es un indicativo de que las estrategias no están enfocadas a resolver los factores y las condiciones del espacio que facilitan la comisión de estos delitos.**

También es importante destacar que la Comisaría no atiende todos los delitos de la misma manera. **En el caso de los homicidios, la policía argumenta que la mayoría de ellos están vinculados con el crimen organizado, y que por tanto queda fuera de sus atribuciones.** Un integrante de la Unidad de Inteligencia afirmó que los homicidios se analizan como parte de los delitos de alto impacto, pero “que están fuera de nuestra jurisprudencia, no se les da seguimiento, es más como delitos patrimoniales a lo que nos dedicamos. [sic]”.

Otro policía nos comentó que, desde su punto de vista, “el crecimiento de los homicidios a nivel nacional responde a los grupos delictivos, a la delincuencia organizada, y la mayor parte de ellos son operaciones quirúrgicas [...] Esto es un problema no tanto del nivel de prevención, como así se lo han atribuido los últimos años a las policías preventivas. Creo que el problema está en el sistema judicial, en la falta de asertividad de las instituciones”.

Para atender la violencia en contra de las mujeres, el Ayuntamiento de Guadalajara creó el Sistema Municipal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y la Comisaría inauguró en 2019 la División Especializada en la Atención a las Violencias contra las Mujeres en razón de Género (DEAVIM), que cuenta con un equipo policial sensibilizado y especializado en perspectiva de género y Derechos Humanos²⁸.

²⁶ Los Centros Integrales de Atención Ciudadana tienen como objetivo principal, fortalecer los factores de protección y habilidades psicosociales en la ciudadanía, a través de procesos culturales, artísticos, deportivos y económicos que contribuyan a formar relaciones libres de violencia, integración comunitaria y apropiación de los espacios públicos para la convivencia y cohesión comunitaria.

²⁷ Con este programa se busca por medio de la cultura de paz fortalecer la participación de gobierno y sociedad en la construcción de la comunidad. Además, se busca recuperar la confianza de las y los ciudadanos mediante el acercamiento policía-ciudadano y el entorno social, a través de cursos, talleres y actividades.

²⁸ La DEAVIM está constituida por más de 70 personas y con próxima proyección a 100, la encabeza una Dirigente especializada con 2 comandantas y un comandante, que coordinan la presencia de la División en todos los polígonos de la ciudad.



Además, a partir de 2020, la Comisaría comenzó a implementar el programa Seguras en la Ciudad, para monitorear las 24 horas, a través de un dispositivo electrónico, a las mujeres que cuentan con una orden de protección y brindar una atención inmediata en caso de agresión. El objetivo es brindar una atención especializada a los casos de violencia en contra de las mujeres y evitar su escalamiento a niveles letales. Actualmente, 631 dispositivos electrónicos están en operación en el municipio.

Finalmente, en el Reglamento de justicia cívica para el municipio de Guadalajara se contempla la emisión de órdenes de protección a nivel municipal a través de la Dirección de Justicia Cívica Municipal, para los casos en los cuales las ciudadanas no cuentan con las condiciones para presentar su denuncia ante las autoridades de procuración de justicia. Este reglamento contempla arrestos administrativos hasta por 36 horas sin la opción a fianza, con el objetivo de salvaguardar la integridad física de las víctimas en lo que se determina la protección más amplia por parte de las autoridades estatales.

2.3 Resultados del análisis de procesos

Una vez que hemos descrito cómo se genera la información, analizaremos cuáles son las fortalezas y las áreas de oportunidad de los procesos internos.

Fortalezas

El **Sistema Operativo de Cuadrantes ha ayudado a dirigir de manera estratégica el patrullaje y mejorar la supervisión de la operación policial por parte de los mandos medios**. Los jefes de polígonos y cuadrantes han aprendido a focalizar sus recursos, materiales y humanos, en las zonas de mayor concentración delictiva y, con ello, tratan de brindar una respuesta más rápida a las demandas ciudadanas.

Destaca la labor de **coordinación que realiza el Centro de Comunicación y Observación Electrónica (CECOE), tanto en la atención de emergencias como en el despliegue operativo de los policías**. Es particularmente provechoso el seguimiento puntual que realiza por radio, la supervisión de las cámaras de videovigilancia y la generación de información detallada sobre los hechos delictivos.

La Comisaría creó en 2016 las **Unidades de Investigación y Criminalística para fortalecer el papel de los policías como primer respondiente y obtener información útil**

sobre las dinámicas delictivas. Si bien las Unidades se encuentran en un proceso de consolidación, su personal ya auxilia a los policías operativos en la preservación de las escenas del crimen. También les ayudan a agilizar las puestas a disposición ante el Ministerio Público y, muy importante, a obtener información sobre los factores de riesgo vinculados con la incidencia delictiva.

La Comisaría también cuenta con la Unidad de Análisis e Información (UDAI) y la Unidad de Estadística y Geomática del Delito (UEGD), **áreas especializadas en la sistematización y verificación de la información, cuyo personal, según pudimos comprobar en nuestros grupos de enfoque y en las visitas de campo, posee habilidades técnicas y experiencia útil para generar inteligencia policial**. En los últimos años, estas áreas han mejorado la calidad de la información que se recaba a través de las llamadas de emergencia y los reportes policiales, incluyendo la georreferenciación de los delitos. Si el personal recibiera una capacitación más profunda en el uso de herramientas espaciales y estadísticas, podrían generar análisis más precisos y útiles para atender las causas de los delitos y mejorar la gestión policial.

Por otra parte, **el Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas** es un buen recurso a disposición de los mandos altos y medios para conocer el progreso de sus estrategias, monitorear el desempeño de los policías y realizar las adecuaciones necesarias. La Unidad de Evaluación y Control supervisa los planes de trabajos de los jefes regionales, de polígono y de cuadrantes, y además realiza auditorías aleatorias. Los resultados de este sistema de evaluación posibilitan que el comisario general tenga una mejor gestión del personal y diseñe intervenciones efectivas.

Áreas de oportunidad

Salta a la vista, en primer lugar, que **los policías operativos omitan información valiosa de los delitos en los IPH**, como el número exterior de la calle, el sexo de la víctima o las coordenadas geográficas. Además, la descripción del evento suele ser superficial, sin detalles relevantes para la investigación penal y el entendimiento de las dinámicas delictivas. Esta situación genera retrasos en las áreas de procesamiento de la información y limita el trabajo de análisis.

Segundo, **no existe un protocolo para sistematizar la información recopilada durante las reuniones vecinales y las marchas exploratorias**. Si bien los jefes de cuadrantes llenan un formulario con datos sobre comportamientos de riesgos y demandas ciudadanas relacionadas



con la seguridad, esta información no se sistematiza en una base de datos para su posterior análisis. Por tanto, sólo es factible usar esta información esporádicamente.

A lo anterior se suma el hecho de que los policías no realizan reuniones de seguimiento con los vecinos para mostrar los resultados de los programas implementados y las avances en sus peticiones.

Tercero, **es común que la entrega de los IPH a la UDAI se retrase días o incluso semanas.** El personal de cada cuadrante tiene la obligación de entregar sus IPH al terminar su jornada laboral; sin embargo, los policías operativos entregan frecuentemente los reportes con varios días de retraso. Esto le resta valor de oportunidad a la captura, validación y análisis de la incidencia delictiva.

Cuarto, **la georreferenciación de los delitos y las direcciones de las víctimas y agresores se realiza de manera manual,** lo que hace menos eficiente el análisis de la información y la formulación de estrategias de seguridad. Además, la UEGD podría utilizar *software* de acceso gratuito y especializado en georreferenciación, como Google Earth o QGIS.

Quinto, identificamos que **la UEGD casi no utiliza la información sobre factores de riesgo y dinámicas de violencia para diseñar soluciones a los problemas de inseguridad.** Los datos sobre conflictividad social, espacios públicos abandonados, bandas de jóvenes o puntos de venta de drogas y alcohol pueden complementar y robustecer el análisis de los delitos; sin embargo, este tipo de información no se encuentra actualizada y la UEGD no tienen acceso directo a ella (algunos datos son procesados por la Unidad de Investigación o la Unidad de Evaluación y Control). Cuando la UEGD analiza esta información lo hace por petición particular de algún mando superior.

Sexto, **la Comisaría utiliza de manera limitada metodologías estadísticas y de análisis espacial.** Si bien se generan reportes sobre la tendencia de los delitos y mapas de concentración, aún no se usan metodologías

como la identificación de puntos críticos o el análisis de redes, que han demostrado su utilidad en el diseño de estrategias policiales más efectivas y focalizadas.

Séptimo, **el trabajo policial de la Comisaría está orientado a reducir la incidencia delictiva en el corto plazo, y no a atender sus causas y factores de riesgo.** Los objetivos, las consignas y las evaluaciones de los policías responden a una lectura inmediata de la reducción o el incremento de los delitos, principalmente patrimoniales, como robo de autos, a transeúnte o a casa habitación. Sin embargo, si no se atienden las causas y las condiciones que facilitan la comisión de estos delitos, existe el riesgo de que los resultados de las intervenciones no sean sostenibles en el tiempo, que se 'empujen' los fenómenos delictivos a los municipios vecinos o que se vuelvan a presentar en el mediano plazo.













El análisis de las causas de la violencia se podría basar, además, en la información y los resultados de programas del ayuntamiento dirigidos a prevenir la violencia y construir comunidad, como son los Centros Integrales de Atención Ciudadana (CIACs), los Módulos de Barrio y Tú y la Ciudad.

En suma, la atención de las causas y los factores de riesgo no son prioridad al momento de diseñar las estrategias policiales, a pesar de que la metodología POP la privilegia. **Se requiere transitar hacia un enfoque que ayude no sólo a contener la violencia, sino también a prevenirla.**

Tampoco se evalúa el desempeño policial con base en las acciones de proximidad que se implementan en el municipio —reuniones vecinales y marchas exploratorias—, ni en la medición de la mejora de la confianza y percepción ciudadanas.

Con base en los hallazgos de este análisis, proponemos un conjunto de recomendaciones para mejorar los procesos de generación de inteligencia en Guadalajara (al igual que las orientadas a Tlaquepaque y Zapopan), que se pueden consultar de manera conjunta en el capítulo 6 y con mayor detalle en el Anexo.

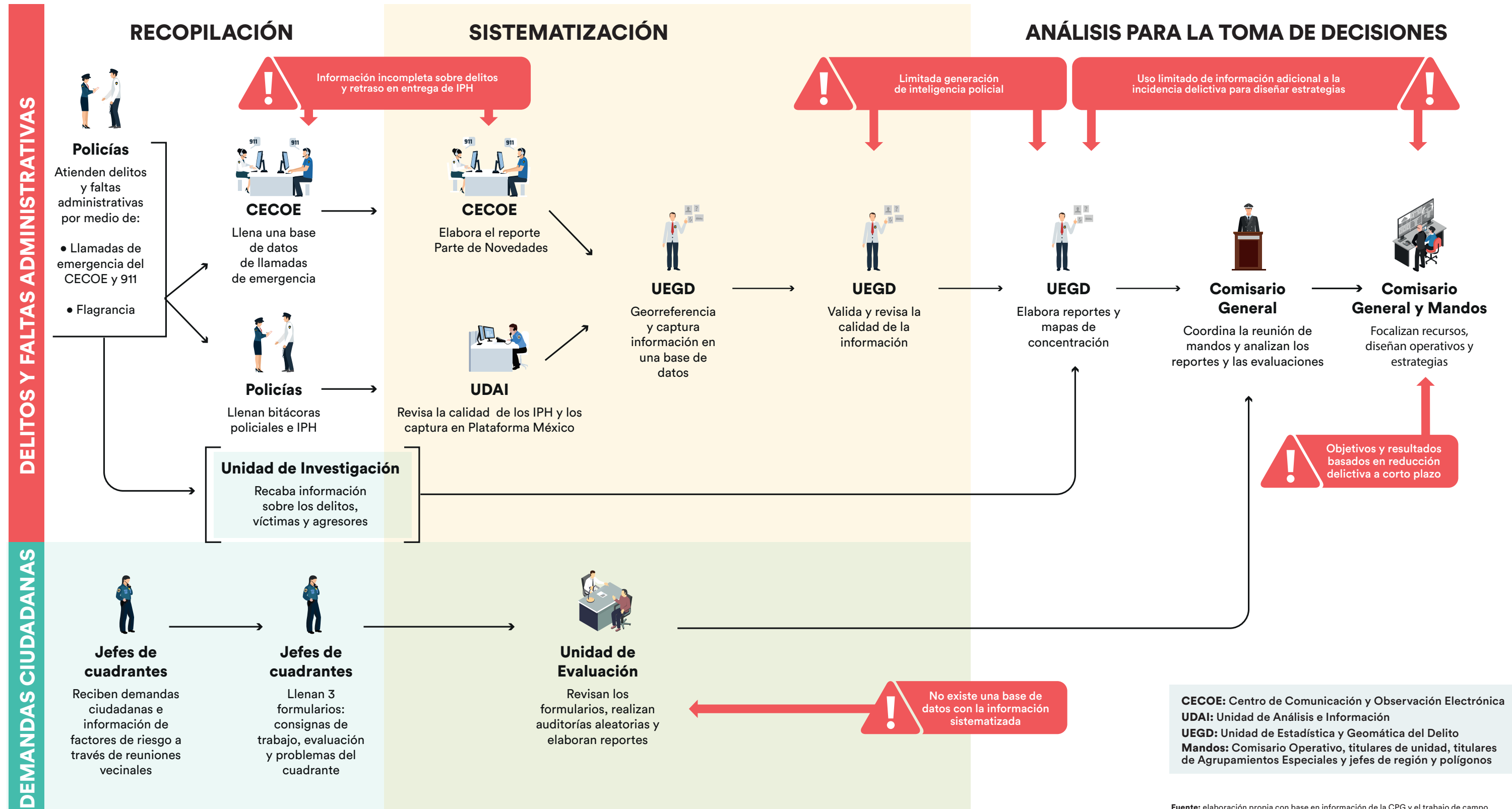
Cuadro 1. Fortalezas y áreas de oportunidad de la generación de Inteligencia policial en Guadalajara

Fortalezas 	Áreas de oportunidad 
 Patrullaje estratégico y supervisión policial basados en Sistema Operativo de Cuadrantes	 Los policías operativos omiten información valiosa de los delitos en los IPH
 Coordinación efectiva del CECOPE para monitorear la operación policial y atender situaciones de emergencias	 No existe un protocolo para sistematizar la información de las reuniones vecinales
 Unidades de Investigación y Criminalística que apoyan a actuación del primer respondiente y la recopilación de información	 La entrega de los IPH a la UDAI se retrasa días o incluso semanas
	 El proceso de georreferenciación se realiza de manera manual
 Unidades especializadas para sistematizar y analizar la información policial	 Uso limitado de la información sobre factores de riesgo y dinámicas de violencia para diseñar estrategias de seguridad
 Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas	 Uso limitado de metodologías estadísticas y de análisis espacial para generar inteligencia policial
	 Trabajo policial enfocado más a reducir la incidencia delictiva en corto plazo que en atender sus causas y factores de riesgo

Fuente: Información de la CPG y los resultados obtenidos del trabajo de campo.



Diagrama 1. Proceso de generación de información de la Comisaría de la Policía de Guadalajara Áreas de oportunidad



Fuente: elaboración propia con base en información de la CPG y el trabajo de campo.



CAPÍTULO 3

¿Cómo se genera la inteligencia policial en San Pedro Tlaquepaque?

Siguiendo la misma lógica que en el capítulo anterior, identificaremos ahora las fortalezas en los procesos de la Comisaría de San Pedro Tlaquepaque. Pondremos especial atención en el descubrimiento de sus áreas de oportunidad; sólo conociéndolas se llega a obtener inteligencia policial valiosa para la toma de decisiones y el diseño de estrategias de seguridad.



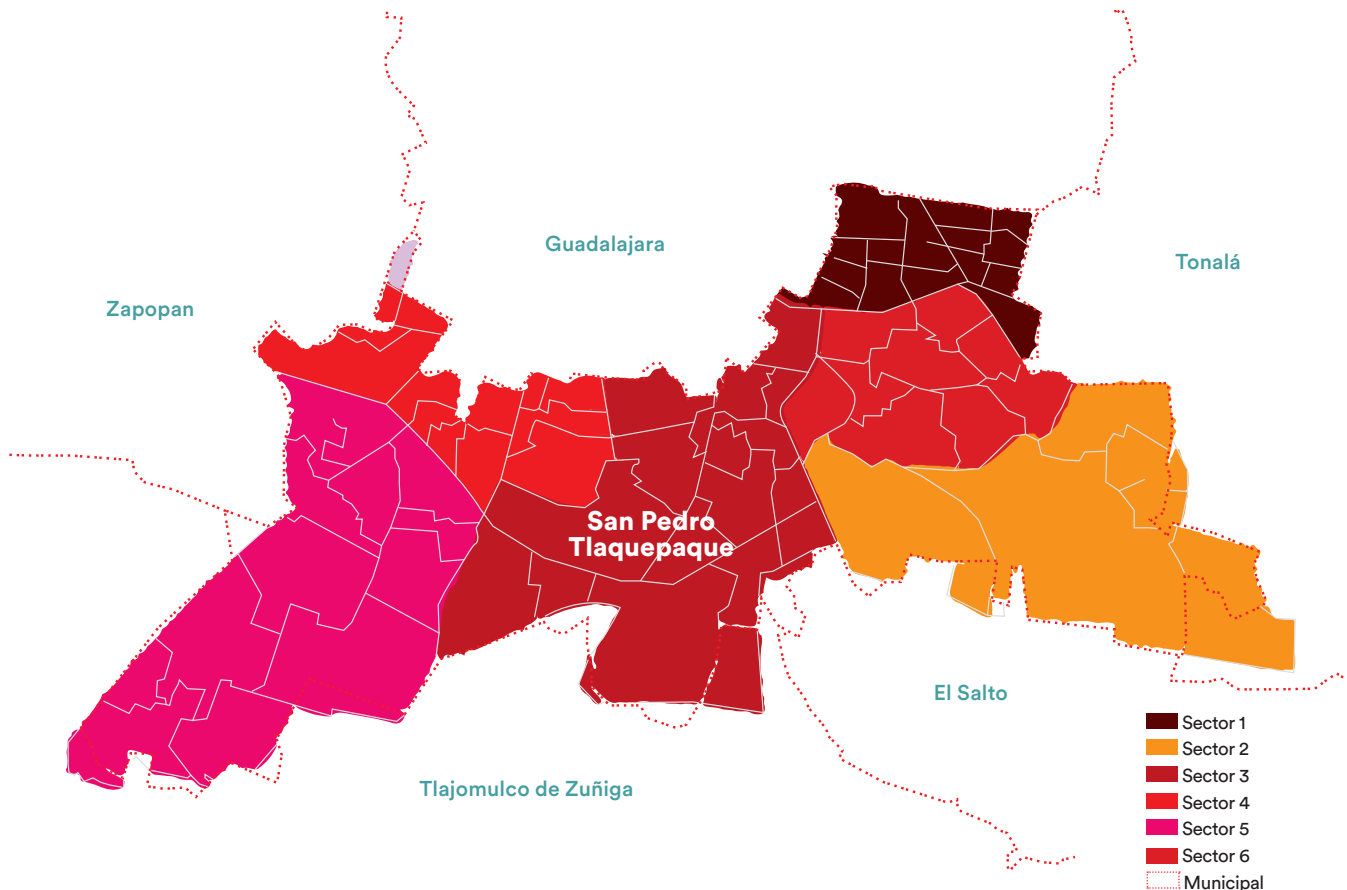
3.1 El modelo policial operativo de Tlaquepaque

La Comisaría de la Policía Preventiva Municipal (CPPM) de San Pedro Tlaquepaque ha organizado la operación territorial de los policías a través de un sistema de sectores, con el fin de mejorar la atención y respuesta a las demandas ciudadanas. El municipio se encuentra dividido en siete sectores que a su vez están subdivididos en 76 áreas. El municipio de Tlaquepaque forma parte de la segunda región metropolitana más importante del país, la Zona Metropolitana de Guadalajara. Tlaquepaque limita al norte con los municipios de Zapopan y Guadalajara; al este, con Tonalá; al sur, con El Salto y Tlajomulco, y al oeste, con Tlajomulco. El Centro Histórico del municipio es un importante punto turístico regional, que genera una gran afluencia de personas, actividades comerciales y recreativas.

El estado de fuerza

Estas condiciones representan un reto para la operación policial y la gestión del personal en terreno. En 2019, la CPPM se integraba por 896 policías, entre mandos, personal administrativo y operativos. El 25% son mujeres, y el 75%, hombres. Respecto a la edad, el 17% de los policías tiene menos de 30 años; el 56%, entre 31 y 50 años, y el 27%, 51 años o más. Respecto al nivel de escolaridad, el 76% de los policías de Tlaquepaque terminó el bachillerato, mientras que el 10% completó la educación básica —principalmente la secundaria—. Cabe mencionar que el 14% del personal de la corporación posee un título universitario o de posgrado. Sobre la antigüedad laboral del personal de la Comisaría, hay que destacar que el 44% de los policías son de recién ingreso, con menos de seis años trabajando en la corporación. En el otro extremo, el personal que tiene más de 19 años de servicio en el

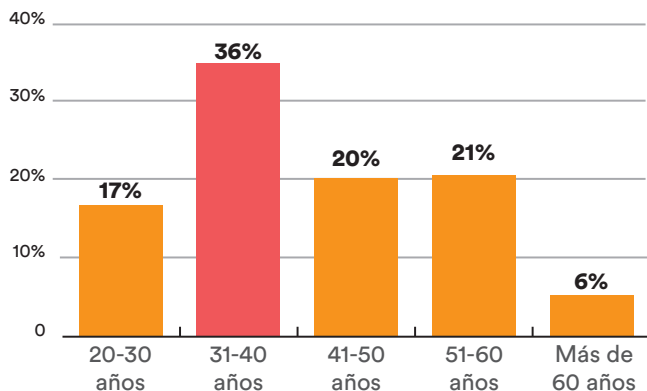
Mapa 2. Sectores y áreas policiales en Tlaquepaque



Fuente: elaboración propia con datos de la CPPM de Tlaquepaque.

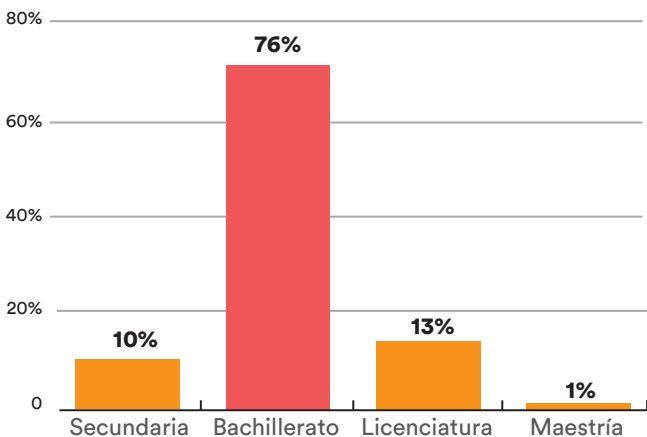


Gráfica 5. Edad del personal de la policía municipal de Tlaquepaque, 2019



Fuente: datos de la CPPM de Tlaquepaque.

Gráfica 6. Nivel educativo de los policías de Tlaquepaque, 2019

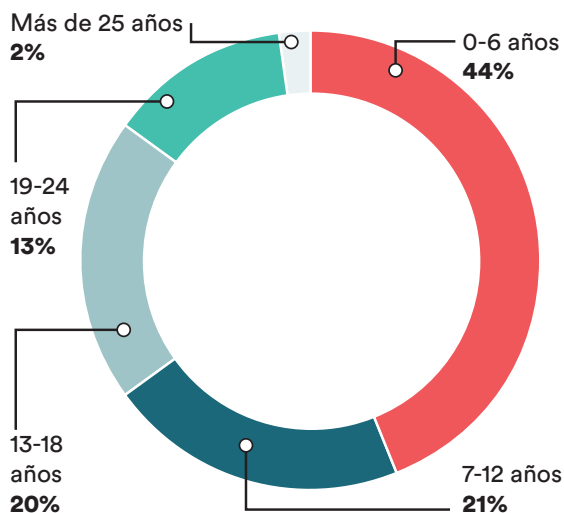


Fuente: datos de la CPPM de Tlaquepaque.

municipio únicamente representa el 15%. El resto, tiene entre siete y 18 años de labor policial.

El 45% del personal de la Comisaría corresponde a policías operativos, que se encuentran distribuidos en los siete sectores del municipio. Sus principales funciones son atender las peticiones de apoyo por parte de la ciudadanía, patrullar sus zonas de trabajo e implementar las estrategias para reducir y prevenir hechos violentos y delictivos.

Gráfica 7. Años de servicio de los policías de Tlaquepaque, 2019



Fuente: datos de la CPPM de Tlaquepaque.

Adicionalmente, **hay agrupamientos especiales que sirven de apoyo a los policías operativos y a los jefes de sectores.** Estos grupos especiales tienen una labor específica. Por ejemplo, el Grupo Táctico Cobra realiza operaciones de alto riesgo, ante amenazas de grupos delictivos. El Grupo Motorizado Jaguares atiende zonas de difícil acceso para el patrullaje convencional. A estos agrupamientos se suman el Grupo Especial Turístico, el Grupo Canino K9, el grupo de proximidad social y el grupo escolar.

Hacia un enfoque de proximidad

La Comisaría ha implementado actividades de proximidad social para mejorar la confianza y la relación con los ciudadanos. Los jefes de los sectores se reúnen con vecinos y con representantes de las empresas para conocer sus demandas de seguridad y las dinámicas de violencia —riñas entre vecinos, violencia familiar, consumo problemático de alcohol, robos cerca de las fábricas, etcétera—. La Subdirección de Vinculación Ciudadana se encarga de organizar estas reuniones y de canalizar a las áreas correspondientes del Ayuntamiento las demandas ciudadanas no atendidas relacionadas con servicios públicos.

Los jefes de sector también tienen grupos de WhatsApp con los vecinos, llamados Comandante en Línea, a través



de los cuales reciben información, solicitudes de apoyo ante situaciones de violencia o inseguridad y denuncias anónimas. De esta manera, se espera mejorar el tiempo de respuesta de la policía e identificar factores de riesgo en las zonas de mayor concentración delictiva.

De acuerdo con un jefe de sector, la información que proporcionan los vecinos ha ayudado a llevar a cabo detenciones: “Diferentes vecinos de diferentes colonias suben mucha información a ese grupo, que es muy valiosa para nosotros. Hemos logrado detenciones gracias a los grupos de WhatsApp”.

La CPPM ha complementado sus acciones de proximidad policial con programas focalizados para atender a grupos que están en riesgo de convertirse en víctimas o agresores. Cuentan con un módulo integral para dar seguimiento y atención a las mujeres víctimas de violencia, el cual se integra por personal especializado en la materia, con abogados, psicólogos, trabajadores sociales y áreas de apoyo a las mujeres. Además, se implementó el programa **Pulso de Vida busca proteger a las mujeres que han sido violentadas —física, sexual y emocionalmente— y que presentan un alto riesgo de ser revictimizadas.**

La Central de Comunicación e Información y la Unidad de Violencia Intrafamiliar (UVI) monitorean a las víctimas durante las 24 horas, mediante un dispositivo tecnológico (pulsera) con sistema de localización GPS y botón de pánico.

Ante una agresión, las mujeres pueden pulsar el botón de pánico, lo que provoca que una señal de alerta se transmita al sistema del despacho de emergencias de la Central de Comunicación e Inteligencia. Los operadores se comunican con la patrulla que está más cerca de la ubicación de la víctima, para que acuda de manera inmediata al llamado de emergencia. Así se puede evitar que las agresiones ‘escalen’ en el nivel de violencia, hasta convertirse en lesiones o feminicidios.

Otro ejemplo es el programa D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*)²⁹, que busca prevenir y reducir

Diferentes vecinos de diferentes colonias suben mucha información a ese grupo, que es muy valiosa para nosotros. Hemos logrado detenciones gracias a los grupos de WhatsApp.”
—Jefe de Sector

²⁹ D.A.R.E. es un programa preventivo, cuyo objetivo principal es eliminar o retardar drásticamente el consumo de tabaco y drogas ilegales en los adolescentes y jóvenes. El programa se creó en Estados Unidos en 1983. El programa provee a los niños y jóvenes información confiable y veraz con la intención de estos, concluir que las drogas y la violencia son elementos nocivos y perjudiciales en sus vidas y decidan alejarse de ellas.



el consumo de drogas entre los adolescentes. Se creó la Unidad Escolar, cuyo personal está capacitado para implementar este programa en diversas escuelas del municipio.

El modelo policial de Tlaquepaque, como todas las metodologías de trabajo policial interesadas en la proximidad, depende del uso de información para la toma de decisiones y para el diseño de programas e intervenciones. Por ello, resulta clave conocer el estado que guardan los procesos de generación de información. En la siguiente sección presentamos una descripción detallada de tales procesos.

3.2 Procesos de generación de inteligencia policial

Analizar la generación de información por parte de la policía municipal de Tlaquepaque nos requirió la revisión de documentos y la realización de entrevistas con actores clave, para reconstruir y diagnosticar tres procesos internos: recopilación, sistematización y análisis para la toma de decisiones.

Recopilación

La policía de Tlaquepaque recopila información sobre las faltas administrativas y los hechos delictivos a través de tres vías: 1) las llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo —911, 086, números locales de atención, botones de pánico y situaciones de flagrancia durante los recorridos de los policías—, las cuales son recibidas por la Central de Comunicación e Información de la Comisaría; 2) el llenado de los Informes Policiales Homologados y sus diversos anexos —entrevistas, apartado médico, balística, etcétera—, y 3) las reuniones vecinales, los rondines de los policías y los grupos de WhatsApp con vecinos y comerciantes.

Llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo

Son el primer contacto de la ciudadanía con la policía de Tlaquepaque. Las llamadas del 911 llegan al C5 estatal Escudo Urbano, en donde hay dos despachadores del municipio para canalizar las peticiones a la cabina municipal.

Las solicitudes de apoyo también pueden llegar por medio de los botones de pánico, que se han instalado

Si llega el policía y se da cuenta de que es un disparo, un homicidio o su tentativa, se clasifica como [servicio] médico, porque así está clasificado en el protocolo nacional.”
—Agente policial



en algunas esquinas del municipio. Al presionarlos, se manda una señal al C5 para que su personal avise, a su vez, a la Central de Comunicación e Información. Sin embargo, **el C5 solamente puede saber en dónde se activó la alarma, pero desconoce el motivo de dicha activación**; esto ocasiona que muchas veces se den falsas alarmas.

En opinión del personal de la UDAI, este problema se resolvería al colocar cámaras de vigilancia y altavoces junto a los botones, para que quien active el botón pueda explicar a las autoridades cuál es la emergencia. Ponen como buen ejemplo de coordinación lo que sucede en la Ciudad de México, donde si un usuario activa el botón de pánico la cámara que está arriba lo enfoca de inmediato, y se le interroga sobre lo que sucedió a través de un altavoz.

Durante los rondines y el patrullaje, los policías pueden atender situaciones en flagrancia y solicitudes de apoyo de los ciudadanos. En esos casos, deben notificar a los operadores telefónicos de la Central de Comunicación e Información para monitorear la respuesta y solicitar el apoyo de otros servicios —médicos, bomberos, agrupamientos especiales— cuando sea necesario.

Una vez que la solicitud de apoyo llega a la Central, **los operadores telefónicos registran a mano la información de los eventos, y posteriormente la canalizan al área de locución**. Una capturista describió el proceso: “Es una tarjeta y la llenas a mano, le pones la clave, nombre, el teléfono. Tenemos identificador de llamadas, su número, la calle donde vive, la colonia... y después pasa a ellos [área de locución]”.

El operador también asigna un número interno al incidente de seguridad, lo que lo vinculará posteriormente con el Informe Policial Homologado. La intención es que exista concordancia entre la información registrada en las llamadas de emergencia y los reportes policiales.

Como el **área de locución lleva una bitácora manual para el control de las unidades policiales** basada en los reportes escritos (en la que se registran la ubicación y las tareas del momento de cada unidad), puede ‘canalizar la emergencia’ al sector que le corresponda y enviar una unidad para atenderla.

Al recibir el aviso proveniente del área de locución, la unidad operativa se dirige al lugar señalado y corrobora la noticia criminal. De resultar positiva, la unidad realiza un procedimiento que sintetizamos de esta manera: primero se procede a acordonar el área y se construyen anillos de seguridad; el anillo más extenso será conformado por

los testigos o por las personas que reportaron el delito. Dependiendo del caso se pueden realizar desde tres hasta cinco anillos.

Si alguna persona esté lesionada en el lugar de los hechos, el área de locución solicita el apoyo de servicios médicos. Un dato interesante es que **las llamadas relacionadas con lesiones y con cadáveres encontrados se clasifican como ‘servicios médicos’, aunque estén relacionados con un delito como el homicidio**. Un agente policial lo confirmó: “Si llega el policía y se da cuenta de que es un disparo, que es un homicidio o tentativa de homicidio, se clasifica como médico, porque así está clasificado en el protocolo nacional, ése es un protocolo que a nosotros nos dieron”.

Una vez que el área esté asegurada, los policías operativos proceden a recopilar información sobre el hecho delictivo, manualmente y a través de una bitácora, con la siguiente información: descripción de los hechos de manera cronológica, tipo de hecho, lugar de ocurrencia, características de la víctima y el agresor, arma utilizada, etcétera.

Otro hecho destacable es que **las patrullas no cuentan con tecnología GPS. Para dar a conocer la ubicación y actividades de la unidad se comunican constantemente vía radio**.

Uno de los mayores problemas en este método de monitoreo se hace evidente cuando los policías ingresan a las ‘áreas de sombra’, que son zonas del municipio en las que la señal radiofónica se interrumpe. Estas áreas, sin embargo, se encuentran en muy pocas colonias, y en ellas los policías deben comunicarse por medio de sus teléfonos celulares (de uso personal). Los agentes conocen cuáles son las áreas de sombra de Tlaquepaque; están listos para prevenir a sus compañeros cuando necesiten entrar a una.

Reportes policiales

Con toda la información recabada, los policías operativos tienen que llenar el Informe Policial Homologado (IPH). Se incluyen entrevistas, horarios, ubicaciones, nombres de los agentes y de las personas involucradas, narración del lugar de los hechos, croquis y, de haberlos, descripción de vehículos involucrados o armas.

Aunque la mayoría de los policías han sido capacitados para llenar el IPH, constatamos que persisten las omisiones y las deficiencias al recabar la información. En algunos casos dejan espacios del formato en blanco (como el número exterior de la calle, las coordenadas geográficas o los cruces de calles),



o realizan una descripción superficial de los hechos, sin brindar detalles. Un IPH se realiza en un tiempo promedio de entre 15 y 90 minutos. Ello depende de la cantidad de anexos que el Ministerio Público indica para su llenado.

En 2020, la Comisaría adquirió 50 tabletas electrónicas para digitalizar el llenado de los IPH y recabar información de mayor calidad. Las áreas especializadas y los mandos de la comisaría cuentan con estos dispositivos electrónicos.

De todas formas, el llenado de los informes no es sencillo. **Para apoyar a los policías en el llenado del IPH y en la recopilación de información sobre los delitos, la Comisaría creó la Unidad Criminalística Integral Policial (UCIP)**, que también auxilia a los agentes en el traslado de los detenidos y en la ejecución de demás papeleo requerido por la Fiscalía.

Una policía con tres meses de experiencia en trabajo de seguridad pública nos confió: “Tenemos aquí a la UCIP. Ellos nos apoyan también con el llenado. En lo personal yo estaba en blanco, pero ellos me ayudaron a hacer la entrevista al del transporte; posteriormente nos ayudaron, bajo el mando del MP, a hacer el traslado”.

En efecto, los policías deben llamar al Ministerio Público para que dé “mando y conducción”. La comunicación se realiza por medio del teléfono celular personal o a través del radio, con las dificultades que eso implica. **Los policías pueden esperar hasta tres horas antes de que contesten la llamada en la Fiscalía**, según testimonios directos de agentes.

Reuniones vecinales y grupos de WhatsApp

Los propios policías consideran que es útil la información que pueden brindarles los vecinos durante las reuniones mensuales, organizadas junto con la Unidad de Vinculación Ciudadana: “Su servidor tiene frecuentemente juntas vecinales que hacemos en coordinación con participación ciudadana [sic]. Tengo una tarjetita con un correo electrónico, e invito a los vecinos a denunciar en anonimato”.

Además de los encuentros con la ciudadanía, se realizan juntas con empresas u asociaciones de ellas.

Otra forma de recopilar información y construir confianza con los ciudadanos es a través de grupos de WhatsApp. Por este medio los vecinos pueden solicitar el apoyo de una unidad de policía y también brindar información sobre situaciones de riesgo. En algunos casos, grupos de comerciantes han compartido fotografías de presuntos asaltantes, “para que las divulguemos y estemos alerta”.

La práctica que hemos descrito tiene un carácter más informal. Es decir, **la información que los policías recaban durante su trabajo en campo la transmiten de manera oral, sin ‘formatos’, a sus comandantes de sector, los que a su vez la dirigen al área correspondiente.** Así lo describió un policía operativo: “Más que nada es platicado; tomamos nota en nuestros cuadernos y el comandante se lo hace saber al área de Vinculación Ciudadana y a otros grupos que se encargan de hacer la juntas con los vecinos, y crear un grupo de WhatsApp”.

Sistematización

Una vez que los policías recaban toda la información, comienza el proceso de sistematización. La Central de Comunicación e Información elabora un informe llamado Parte de Novedades, que contiene los eventos más importantes en las últimas 24 horas, principalmente, delitos de alto impacto.

En lo que toca a los IPH, una vez que los policías entregan el documento original al Ministerio Público, éste procede a verificar que la información se haya plasmado como fue solicitada, y se les entrega a los policías la copia del IPH que sirve como comprobante. Esa copia es entregada a la Unidad de Análisis e Inteligencia (UDAI), para su verificación.

En la UDAI, se revisan los IPH manualmente, uno por uno. Los capturistas transcriben toda la información re-dactada en los informes en dos bases de datos. Primero, plasman la información de los reportes en Plataforma México, tal como lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Segundo, la información de los IPH se captura en una base de datos para uso interno. En esta base de datos se recaba la información de todos los servicios, con el fin de generar fichas sobre los agresores y demás insumos para el análisis, a utilizarse cuando se requiera.

Uno de los principales retos que enfrentan los capturistas al momento de llenar las bases son las caligrafías a transcribir, que en algunos casos son poco legibles, lo que retrasa su labor. Una capturista nos comentó: “A veces nos cuesta trabajo desglosar una mala escritura. Utilizar la tecnología sería muy favorable para poder corregir esas anomalías e inconsistencias que se presentan a diario”.

La UDAI también se encarga de georreferenciar la ubicación de los delitos y el domicilio de los agresores. En el reporte Parte de Novedades se estipula la dirección del



lugar donde sucedió el delito. **El personal de la UDAI busca en Google Earth o Google Maps dicha dirección, y copia las coordenadas geográficas en un archivo de Excel**, el cual “funciona para poder hacer filtros y generar bases de datos especializadas de diferentes tipos: de delito, de tiempo o de espacio”.

La validación de la información se trata de un trabajo que exige gran concentración, pero que no se realiza en las circunstancias más propicias. Durante nuestras visitas a la Comisaría, nos percatamos que **las instalaciones en donde trabajan los capturistas no están en las mejores condiciones —espacio muy reducido, sin ventilación y repleto de cajas—; estas personas enfrentan diariamente un rezago importante en las transcripciones.**

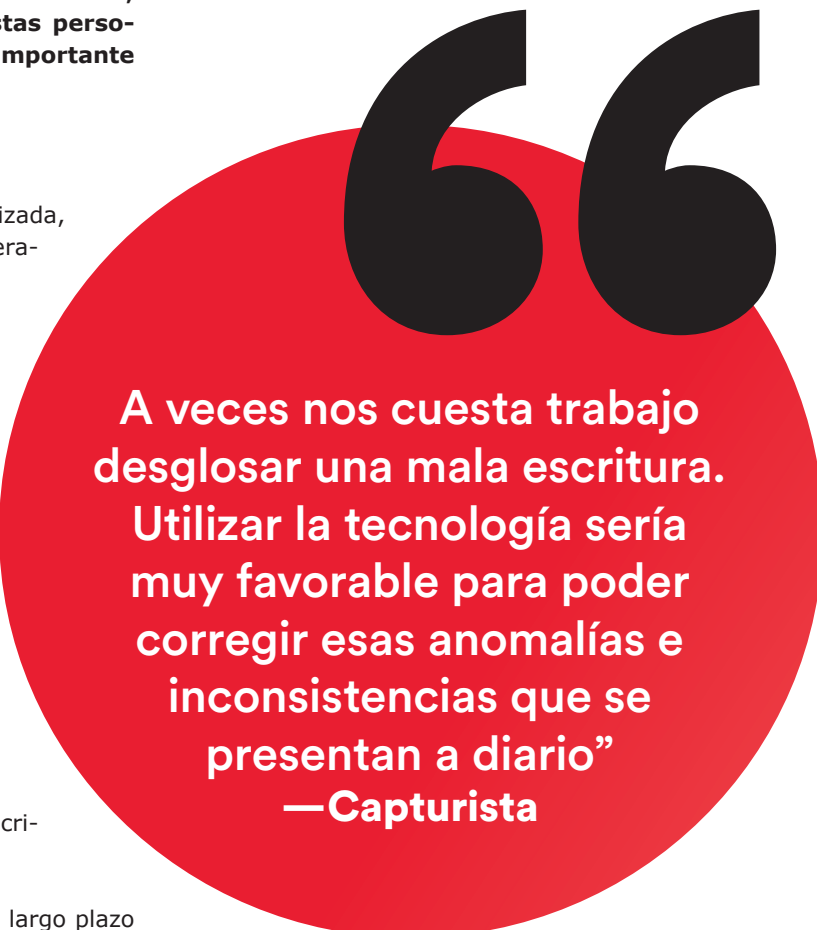
Análisis para la toma de decisiones

Una vez que la información está sistematizada, inicia el proceso que desemboca en la generación de inteligencia policial.

Algo salta a la vista, de entrada: el concepto de inteligencia policial es entendido de formas diferentes entre integrantes de la Comisaría. Un par de testimonios de muestra: un agente operativo consideró que la inteligencia policial es lo que permite conocer la situación de seguridad de los sectores que están bajo su responsabilidad, mientras que otro la remitió a una determinada forma de proceder: “Nuestro jefe de análisis que nos da las armas, por así decirlo, para ver dónde vamos a operar de cierta forma para inhibir cierto tipo de delitos”.

Por su parte, el coordinador de la UDAI describió la inteligencia policial en tres niveles:

- Nivel general: “El plan o proyecto a largo plazo (...) Lo que sería la inteligencia estratégica”. Por ejemplo: se identifica que se han incrementado el robo a vehículo y a negocios en el municipio.
- Inteligencia táctica: “La aplicación para lograr el objetivo primordial en cada una de las vertientes”. En este sentido, el trabajo de la UDAI consiste en “discernir cuáles son las mayores áreas de oportunidad, cuál es el punto clave que está afectando, [el que provoca que] la incidencia no haya bajado. Entonces, nosotros creamos inteligencia táctica: ¿a qué hora me están robando?, ¿cuándo me están robando?, ¿con qué



A veces nos cuesta trabajo desglosar una mala escritura. Utilizar la tecnología sería muy favorable para poder corregir esas anomalías e inconsistencias que se presentan a diario”
—Capturista



frecuencia me están robando?, ¿cuál es su modus operandi?”

- Inteligencia operativa: “El producto más visible, más tangible de todo el proceso de inteligencia”. Con la información analizada, en la UDAI “podemos crear planes estratégicos que se derivan en inteligencia operativa y se la bajamos directamente a los comandantes, ya sea por medio de la estadística semanal o la creación de estrategias u operativos especiales coordinados con otras dependencias o diferentes niveles de gobierno”. Para generar inteligencia y tomar decisiones basadas en ella, la UDAI realiza un proceso de análisis: **se generan gráficas y mapas de calor que permiten identificar los días y lugares con mayor incidencia de delitos, y el tipo de delitos que se verifican en estas áreas.** Con esta información se pretende ‘dirigir’ el patrullaje estratégico y focalizar los recursos de la Comisaría.

La UDAI recibió capacitación sobre cómo georreferenciar y generar de mapas de calor por parte del **Sistema de Información Geográfica Municipal (SIGEM)**, de la Dirección General de Políticas Públicas del Ayuntamiento de Tlaquepaque, organismo que lleva a cabo tareas de georreferenciación de obras públicas, movilidad y de beneficiarios de programas sociales, entre otros. El SIGEM, de hecho, no sólo capacita; ayudó a **georreferenciar la incidencia delictiva** del municipio de Tlaquepaque.

El destino de la información analizada

Además de las gráficas y cartografías, **la UDAI genera una base de datos con información de los agresores**, que contiene señas particulares o rasgos personales —características fáciles, tatuajes, marcas—, su domicilio georreferenciado, datos de los familiares, cómplices, modo de operar, horarios de actividad de presuntos agresores por delitos patrimoniales, etcétera. Ésta es una iniciativa que ha requerido que parte del personal de la UDAI se capacite en técnicas de reconocimiento facial.

Sin embargo, **la capacitación no es proporcionada por la Comisaría; los policías tienen que buscarla por cuenta propia:** “Yo nunca he escuchado que la

Yo nunca he escuchado que la Comisaría nos diga: ‘Muchachos, ahora los voy a especializar en inteligencia táctica’. Nada, tú te tienes que especializar, tú tienes que buscar la información, la fuente.”
—Agente de una Unidad de Análisis e Inteligencia

Comisaría nos diga: ‘Muchachos, ahora los voy a especializar en inteligencia táctica’. Nada, tú te tienes que especializar, tú tienes que buscar la información, la fuente”.

Toda la información analizada por la UDAI es presentada al Comisario General y a los comandantes de los sectores en juntas semanales, para que puedan conocer cuál es la situación delictiva de sus sectores. La información también se comparte con la Fiscalía del Estado de Jalisco, como insumo complementario de las investigaciones, así como con la Guardia Nacional, que genera productos de inteligencia estratégica con ella.

Con base en la información estadística que les proporciona la UDAI, los jefes de los sectores deciden la forma en que se despliegan las unidades cada día. Así lo expresó un jefe de sector: “Son juntas que hacemos cada lunes, donde ellos nos plantean la problemática que tenemos en cada sector, en qué rubro, en qué delito, en qué horario y en qué día tenemos los focos rojos. Es cada lunes, pero si el delito aumentó, mi comisario nos reúne y nos dice: ‘A ver qué está sucediendo, vamos a combatirlo’, en coordinación con los agrupamientos y con base en las estadísticas que nos proporciona la unidad de análisis”.

Con la información analizada por la UDAI también se implementan operativos para atender zonas con altos índices delictivos. El subdirector de Planeación Estratégica nos compartió el ejemplo de un operativo en el pueblo de San Martín de las Flores, en la frontera del municipio con Guadalajara y Zapopan: “Se logró desmembrar en algún momento bandas que estaban establecidas en la zona del cerro, gracias a los operativos que se realizaron coordinados tanto con la Policía Metropolitana³⁰ como con la Guardia Nacional. Se logró un blindaje del cerro, se establecieron sus puntos de entrada y de salida. Se establecieron filtros de seguridad tanto con agentes de vialidad como con la policía del estado, en los que nuestra Unidad de Inteligencia realizó un recorrido por las zonas donde se podía transitar en vehículo, para identificar esas posibles rutas, las que podría estar tomando la delincuencia para trasladarse. Ahí se establecieron esos puntos de choque o esos puntos de filtro”.

El operativo de las 30 colonias

Un producto particular de inteligencia policial de la Comisaría fue el operativo para atender a las 30

colonias con mayor incidencia delictiva, que se llevó a cabo en 2018. Se utilizó la información generada por la UDAI de la Comisaría para identificar zonas con problemáticas de pandillerismo, consumo de alcohol y drogadicción. Estos datos se cruzaron con las zonas que habían sido georreferenciadas por la propia Unidad, y que presentaban alta incidencia delictiva.

A partir de esto, se implementó una estrategia de proximidad, basada en el contacto con los ciudadanos, quienes dieron a conocer las problemáticas en sus colonias. La información generada en las visitas de proximidad y las juntas vecinales —organizadas en coordinación con la Unidad de Vinculación Ciudadana— se compartió con otras áreas de la Comisaría, con el fin de generar proyectos que pudieran vincularse con la operación policial y con el trabajo del Ayuntamiento —por ejemplo, en la pavimentación de calles y alumbrado público—.

Un testimonio ejemplifica la puesta en práctica: “Se atendía con políticas públicas, para ‘bajar’ proyectos a esas zonas (...) Se estuvieron realizando repavimentaciones de las vialidades y vigilando más los canales, que eran focos delincuenciales, pues ahí se juntaban a drogarse”. El proyecto también buscaba reintegrar a los jóvenes a la sociedad, y no simplemente penalizarlos por la comisión de delitos o faltas administrativas.

En palabras de un policía, “fue un proyecto muy bueno” que no ha recibido continuidad, debido a la falta de recursos. No se pudo ejecutar una segunda fase, durante la cual se formaría un grupo de trabajo de proximidad con más agentes, y se replicaría en toda la comisaría.

Actualmente, **la Unidad de Proximidad se integra por 12 policías, que trabajan en las zonas de alta prioridad,** identificadas por la UDAI. En ellas se realizan todavía marchas exploratorias, se identifican factores de riesgo y se entrevista a vecinos y comerciantes de la zona. La información es registrada en bitácoras y compartida con la UDAI mediante oficios.

El caso de los homicidios

También es importante mencionar que la Comisaría no presta igual atención a todos los delitos. Por ejemplo, **los policías argumentan que es muy complicado atender homicidios en el municipio, debido a que**

³⁰ La Policía Metropolitana es una iniciativa del gobierno del estado en colaboración con las autoridades municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara (excepto San Pedro Tlaquepaque) para crear un cuerpo de seguridad que atienda, de manera coordinada con las corporaciones locales, los altos niveles de violencia de la región.



No podemos ni intervenir de manera directa [en los homicidios vinculados con delincuencia organizada], porque no somos una policía investigadora como tal, no podemos tener elementos infiltrados, sería muy riesgoso para una policía municipal...”
 —Titular de una Unidad de Análisis e Inteligencia

la mayoría están relacionados con el crimen organizado y, por tanto, quedan fuera de sus atribuciones.

Sobre los homicidios vinculados con delincuencia organizada, el titular de una UDAI explicó: “No podemos ni intervenir de manera directa [en los homicidios vinculados con delincuencia organizada], porque no somos una policía investigadora como tal, no podemos tener elementos infiltrados, sería muy riesgoso para una policía municipal...”.

3.3 Análisis de procesos

Una vez que describimos la forma en se genera la información, estamos listos para analizar cuáles son las fortalezas y las áreas de oportunidad de los procesos internos.

Fortalezas

La Unidad de Vinculación Ciudadana y los jefes de sector realizan actividades de proximidad, que les permiten conocer de primera mano las demandas de la ciudadanía y las situaciones que pueden desembocar en prácticas delictivas. El contacto con los vecinos y los comerciantes se mantiene por medio de juntas mensuales y grupos de WhatsApp. Estos últimos, encuadrados en una estructura de funcionamiento ágil, también han resultado útiles para el trabajo policial, ya que se han logrado detenciones de presuntos delincuentes gracias a las **denuncias y reportes** realizados a través de este medio, a decir de los agentes.

La **Unidad Criminalista Integral Policial (UCIP)**, por su parte, funciona como asistencia para los policías

operativos en la escena del crimen, al ayudarlos a realizar entrevistas, proteger los indicios, preservar la cadena de mando y facilitar la comunicación con el Ministerio Público.

La Comisaría cuenta con un área especializada en la sistematización de la información y generación de análisis, la UDAI, cuyo personal posee habilidades técnicas y experiencia útil para generar inteligencia policial. Las **gráficas y mapas de calor que se realizan en la UDAI han ayudado a focalizar el trabajo policial y diseñar operativos en las áreas de mayor incidencia delictiva**, como lo retrata el operativo de las 30 colonias más peligrosas del municipio.

La **UDAI, además, ha generado una base de datos sobre las características de los agresores**: rasgos particulares, horarios de actividad, vínculos familiares, cómplices, ubicación georreferenciada, entre otros. Esta información puede ser útil no sólo para la policía de Tlaquepaque, sino también para la Fiscalía del Estado de Jalisco y la Guardia Nacional, dado que se socializa con estas dependencias con la idea de llevar a cabo productos de inteligencia estratégica.

En general, la Comisaría de Tlaquepaque tiene una coordinación estrecha con distintas dependencias de seguridad pública, a la hora de realizar intervenciones en zonas de alta criminalidad. Nuestros entrevistados narran que, gracias a operativos conjuntos con la Guardia Nacional, la Fiscalía del Estado de Jalisco y las corporaciones de los municipios vecinos, se han logrado contener los índices delictivos en zonas como San Martín de las Flores, el caso paradigmático que ya describimos.

Otra fortaleza es **la estrategia policial para atender la violencia contra las mujeres, mediante el programa Pulso de Vida**. La Unidad de Violencia Intrafamiliar (UVI) brinda asesoría a las víctimas, implementa las órdenes de protección emitidas por el Ministerio Público y, junto con la Central de Comunicación e Información, monitorea a las mujeres que presentan un alto riesgo de ser revictimizadas. La información que se recopila mediante este programa podría ayudar a diseñar otro tipo de intervenciones; es decir, no sólo de reducción de la violencia, sino también de prevención.

Áreas de Oportunidad

Primero, **en los reportes policiales se omite información valiosa sobre los hechos delictivos**, como el número de la calle, el sexo de la víctima o las coordenadas geográficas. También detectamos que la descripción

de los hechos puede ser muy superficial, sin brindar detalles provechosos para la investigación penal y para el entendimiento de las dinámicas delictivas. Aunque los policías han sido capacitados para recabar la información y llenar los IPH, este tipo de deficiencias no parecen cesar.

Segundo, **el proceso para recibir llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo se sigue realizando de manera manual**. En la cabina se registra la información a través de unas tarjetas llenadas a mano y entregadas al área de locución. Este proceso es tardado y poco práctico: aumentan las probabilidades de omitir información valiosa sobre los hechos delictivos y cometer errores, debido a la caligrafía.

Tercero, **las llamadas relacionadas con lesiones y cadáveres localizados se clasifican como servicios médicos, aunque sean servicios de seguridad**. A pesar de que las lesiones y la localización de un "occiso" pueden constituir un delito, los operadores de la Central de Comunicación e Información clasifican este tipo de eventos como incidentes médicos. Esta situación puede fomentar el subreporte de la incidencia delictiva en el municipio.

Cuarto, **el monitoreo y la coordinación de las unidades se dificulta en las áreas de "sombra" del municipio**, dado que policías operativos deben estar en comunicación constante tanto con la cabina como con el comandante de sus sectores. Para mantener la comunicación en estas zonas de Tlaquepaque donde la señal radiofónica es débil o nula, los policías utilizan sus teléfonos celulares personales.

Quinto, **no existe un protocolo para sistematizar la información de las acciones de proximidad**. La información que recaban los policías de proximidad se transmite de manera oral a los jefes de sus sectores, pero no se tiene un formato particular para su recopilación y difusión. Por otra parte, las juntas vecinales que organizan los comandantes no siguen algún protocolo que guíe su contenido y actuación, ni un formato para recabar toda la información de manera ordenada y sistematizada.

Sexto, **el proceso de georreferenciación se realiza de manera manual**, lo que resta eficiencia al análisis de la información y la formulación de estrategias de seguridad: "Nuestra manera de georreferenciar puede ser rudimentaria. Del 'parte de novedades' se nos refiere que el servicio fue en el cruce tal y tal (...) Luego, nuestro capturista hace un clic dentro de la aplicación (Google Earth o Maps), copia la georreferencia y la trasladada a Excel".


















Nuestra manera de georreferenciar puede ser rudimentaria. Del ‘parte de novedades’ se nos refiere que el servicio fue en el cruce tal y tal (...) Luego, nuestro capturista hace un clic dentro de la aplicación (Google Earth o Maps), copia la georreferencia y la traslada a Excel.”
—Titular de la UDAI

Séptimo, existe **duplicidad de funciones en la captura de la información delictiva**. Los policías operativos llenan el IPH a mano, según los anexos requeridos por el Ministerio Público, y entregan una copia a la UDAI. Allí, el personal captura nuevamente la información en la base de datos federal (Plataforma México) y también en una base de datos interna.

Octavo, **hay un uso básico de metodologías estadísticas y de análisis espacial para generar inteligencia policial**. Si bien se generan gráficas sobre la tendencia de los delitos, fichas sobre los agresores y mapas de concentración (de calor), aún no se usan metodologías como la identificación de puntos críticos o el análisis de redes.



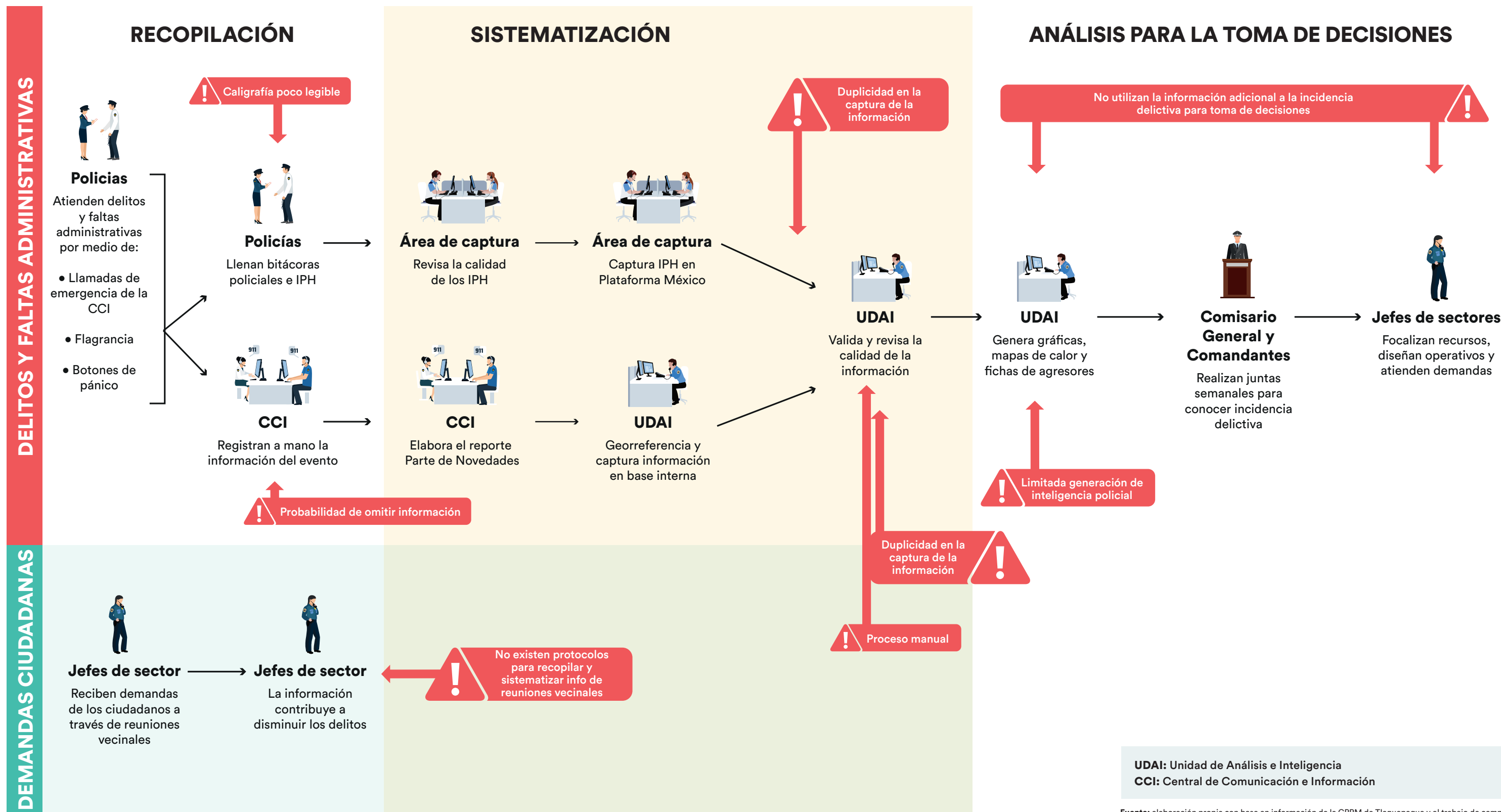
Cuadro 2. Fortalezas y áreas de oportunidad en la generación de inteligencia policial en Tlaquepaque

Fortalezas 	Áreas de oportunidad 
 La Unidad de Vinculación Ciudadana y los jefes de sector realizan actividades de proximidad	 Los policías operativos omiten información valiosa de los delitos en los IPH
 La Unidad Criminalista Integral Policial (UCIP) apoya en la investigación de los delitos	 Proceso manual para recibir llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo
	 Uso básico de metodologías estadísticas y de análisis espacial para generar inteligencia policial
 Unidad especializada en la sistematización de la información y generación de análisis	 Las llamadas relacionadas con lesiones y cadáveres localizados se clasifican como servicios médicos
	 El monitoreo de las unidades se dificulta en las áreas de “sombra” del municipio.
 Se ha generado una base de datos sobre las características de los agresores de delitos patrimoniales	 No existe un protocolo para sistematizar la información de las acciones de proximidad
 Estrategia policial para atender la violencia contra las mujeres: programa Pulso de Vida	 El proceso de georreferenciación se realiza de manera manual
	 Duplicidad de funciones en la captura de la información delictiva

Fuente: Información de la policía de Tlaquepaque y los resultados obtenidos del trabajo de campo



Diagrama 2. Proceso de generación de información de la Comisaría de la Policía Preventiva Municipal de Tlaquepaque Áreas de oportunidad



Fuente: elaboración propia con base en información de la CPPM de Tlaquepaque y el trabajo de campo.



CAPÍTULO 4

¿Cómo se genera la inteligencia policial en Zapopan?

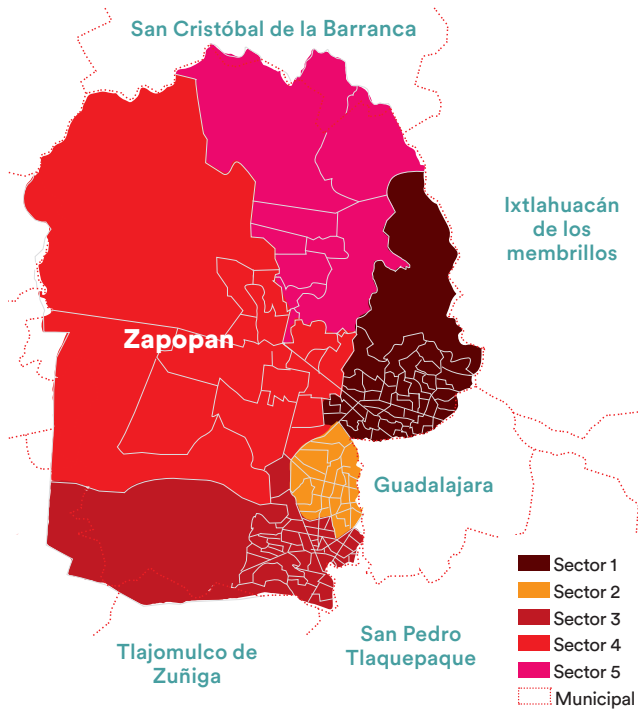


La Comisaría General de Seguridad Pública (CGSP) de Zapopan ha implementado un sistema de cuadrantes para optimizar la operación policial y atender de manera focalizada las demandas de seguridad de la población. En 2017, la CGSP dividió el territorio municipal en cinco sectores y 155 cuadrantes.

4.1 El modelo policial operativo de Zapopan

Zapopan posee uno de los territorios más grandes de la Zona Metropolitana de Guadalajara, y es el segundo municipio más poblado del estado. Sus habitantes se concentran principalmente al sureste del municipio, una zona urbana que colindan con los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tlajomulco. El resto del territorio es rural y con pocos asentamientos.

Mapa 3. Sectores y cuadrantes policiales de Zapopan



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGSP.

Estas condiciones representan un reto para la operación policial y la gestión del personal de terreno, con un agravante: **la CGSP de Zapopan aún tiene un rezago importante de policías operativos, lo cual limita su distribución óptima en cada cuadrante y, por tanto, la adecuada implementación del sistema.** De acuerdo con el Comisario General, el municipio tiene un “déficit aproximado de 4 mil policías” para garantizar la presencia de, por lo menos, una patrulla por cuadrante.

Ante esta situación, los mandos reasignan constantemente policías a los cuadrantes con mayor incidencia delictiva, o a las zonas que presenten situaciones de emergencia que requieran el apoyo de personal. “Tenemos un problema de escasez de personal para poder darle cobertura a los cuadrantes.”, dijo un jefe de sector durante las entrevistas.

Por ello, no es común que los policías operativos permanezcan en un mismo cuadrante durante mucho tiempo: “Se van cambiando de áreas [cuadrantes], o con diferentes compañeros de unidades”.

El estado de fuerza

La CGSP se integra actualmente por 2 mil 213 policías, entre mandos, personal administrativo y operativo. Del total de los agentes policiales, el 26% tiene menos de 30 años; el 60.5%, entre 31 y 50 años, y el resto, 51 años o más.

El 75.1% de los policías cuentan con el bachillerato terminado, mientras que el 16% cursó una licenciatura o un posgrado. El 8.8% sólo concluyó su educación básica; la mayoría, secundaria y un porcentaje mínimo, primaria.

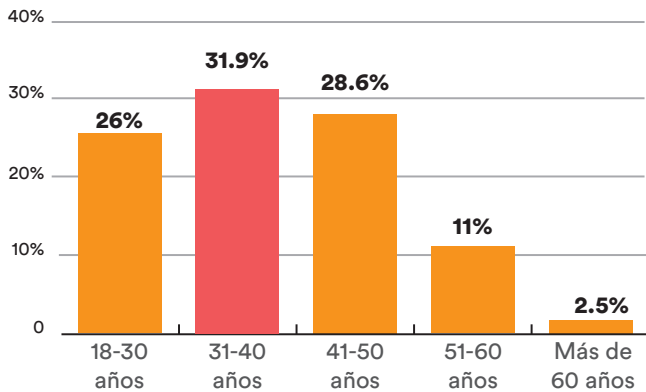
Respecto a la antigüedad laboral en la CGSP, hay que destacar que el 50% de los policías son de recién ingreso: tienen de uno a cinco años trabajando en la corporación. En el otro extremo, el personal que tiene más de 20 años de servicio en el municipio únicamente representa el 15%. El resto tiene entre seis y 19 años de labor policial.

El personal incluye a los escuadrones y los agrupamientos especiales; es decir, grupos de policías que tienen una labor específica. Por ejemplo, el Escuadrón de Rescate y Operaciones Especiales (EROE), un grupo táctico que atiende situaciones del alto riesgo. O el escuadrón motorizado, cuyo objetivo, según un integrante, es “agilizar los traslados para brindar la respuesta más pronta posible al llamado de la ciudadanía”. La Unidad Cóndor, por su

Tenemos un problema de escasez de personal para poder darle cobertura a los cuadrantes.”
—Jefe de sector

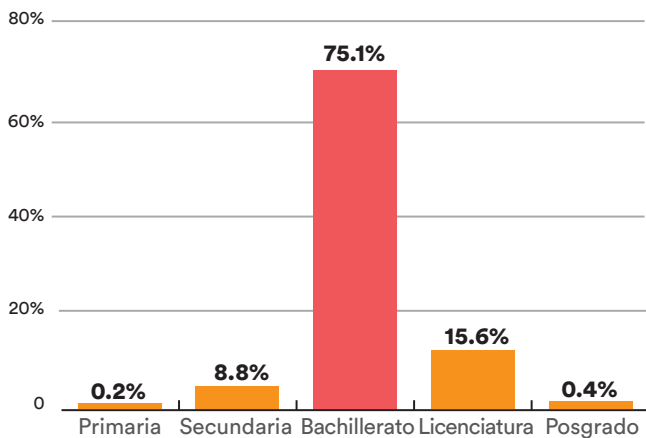


Gráfica 8. Edad de los policías de Zapopan, 2019



Fuente: datos de la CGSP.

Gráfica 9. Nivel educativo de los policías de Zapopan, 2019



Fuente: datos de la CGSP.

parte, se encarga de procesar la escena del crimen y recabar la evidencia para la investigación penal.

Completan la agrupación el escuadrón de caballería, la ciclopolicia, el escuadrón canino, el grupo de operación de proximidad, el escuadrón escolar, el grupo aéreo y el escuadrón especializado en identificación de robo de vehículos.

Una innovación del C5: Pulso de Vida

La CGSP también ha implementado actividades de proximidad social para mejorar la confianza y la

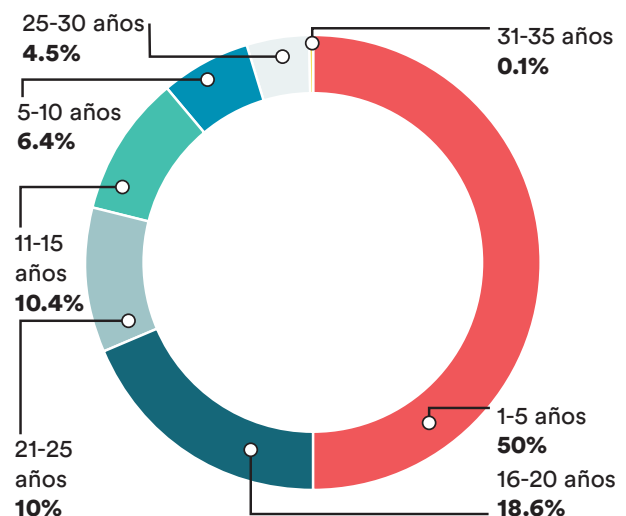
relación con los ciudadanos. Los jefes de los sectores realizan **reuniones con vecinos** para conocer sus demandas de seguridad y otras peticiones sobre servicios públicos, que son canalizadas a las áreas encargadas del Ayuntamiento.

Además, se han creado **grupos de WhatsApp** con líderes vecinales, presidentes de colonos y ciudadanos, a través de los cuales se reciben solicitudes de apoyo ante situaciones de violencia o inseguridad. De esta manera se puede mejorar el tiempo de respuesta de la policía e identificar factores de riesgo en las zonas de mayor concentración delictiva.

Todo el trabajo operativo policial está coordinado por el Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicación y Coordinación (C5) Municipal. **Zapopan es uno de los pocos municipios del país que tienen un C5.** Generalmente, este tipo de centros de atención a llamadas de emergencia dependen de los gobiernos estatales (Jalisco actualmente tiene un C5 llamado Escudo Urbano).

El C5 de Zapopan se inauguró en marzo de 2018, como resultado de un proceso de integración de varias áreas de la policía municipal: telecomunicaciones, estadísticas y análisis e inteligencia. Gracias a ello, existe un mayor control sobre el procesamiento, la validación y el análisis de la información policial.

Gráfica 10. Antigüedad de los policías de Zapopan, 2019



Fuente: datos de la CGSP.

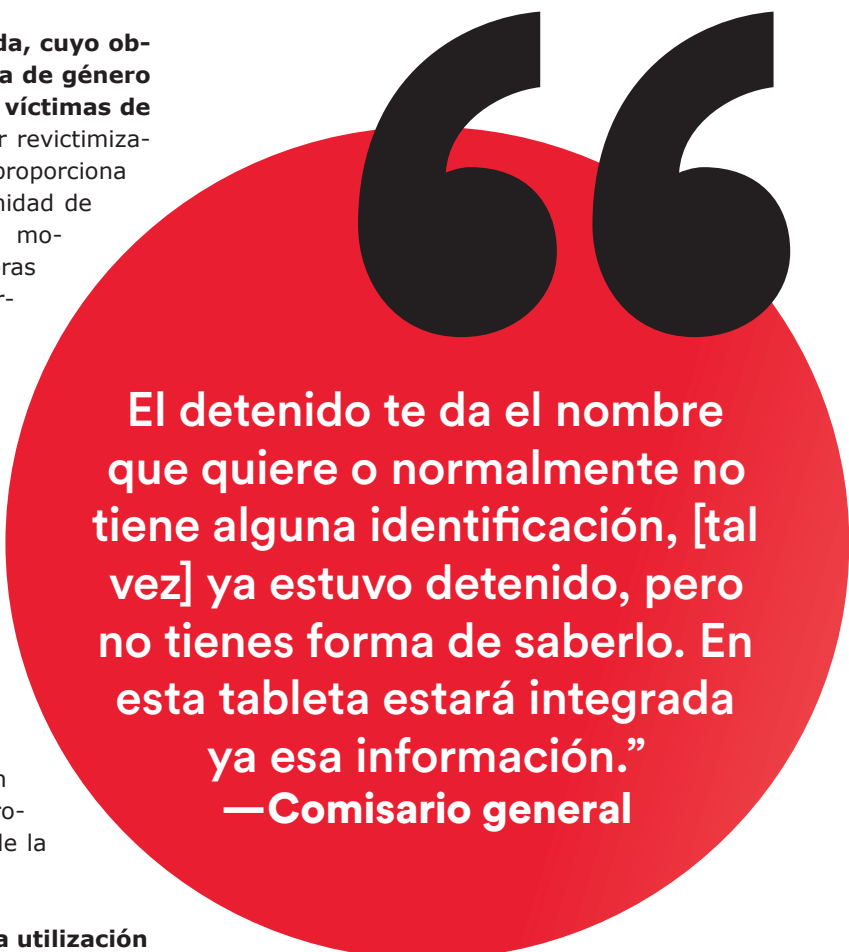
De acuerdo con el titular del C5, su objetivo a mediano plazo es “generar mejores productos de inteligencia policial que ayuden a fortalecer el trabajo operativo y prevenir la delincuencia”. En este sentido, al interior del C5, y en coordinación con otras áreas de la CGSP, se han desarrollado proyectos y herramientas tecnológicas para atender diferentes desafíos de seguridad y de gestión policial.

Un ejemplo es **el programa Pulso de Vida, cuyo objetivo es atender los casos de violencia de género y proteger a las mujeres que han sido víctimas de agresiones** y tienen un alto riesgo de ser revictimizadas, a quienes el Ministerio Público les proporciona una medida de protección³¹. El C5 y la Unidad de Atención a Violencia Intrafamiliar (UAVI) monitorean a las víctimas durante las 24 horas mediante un dispositivo tecnológico, en forma de pulsera, con sistema de localización GPS (pulsera) y botón de pánico.

En caso de agresión, las mujeres pueden pulsar el botón de pánico, que genera una señal de alerta hacia el sistema del despacho de emergencias del C5, cuya labor es indicar a la unidad más cercana la atención prioritaria del llamado de emergencia. Así, se puede evitar que las agresiones ‘escalen’ hasta llegar a un alto nivel de violencia, como un feminicidio.

Pulso de Vida es una iniciativa propia del C5 y la Comisaría. “El prototipo se hizo en el C5 y, a partir de ahí, se contrató un proveedor, que se adaptó a las necesidades de la Comisaría”. Así lo recordó el titular del C5.

Otra iniciativa de la CGSP y del C5 es la utilización de tabletas electrónicas para agilizar el llenado del Informe Policial Homologado (IPH)³² y sistematizar de manera eficiente la información policial. Además, estos aparatos ayudan a recabar los datos de los detenidos —huellas, información socioeconómica, datos personales, entre otros—, gracias a que cuentan con un escáner. Además, estos aparatos cuentan con módulos para llenar la información sobre los IPH, la bitácora policial, el Registro Nacional de Detenciones y tiene un lector biométrico. El comisario general nos explicó que



El detenido te da el nombre que quiere o normalmente no tiene alguna identificación, [tal vez] ya estuvo detenido, pero no tienes forma de saberlo. En esta tableta estará integrada ya esa información.”
—Comisario general

³¹ La UAVI realiza una primera visita de reconocimiento a las mujeres con medida de precaución, en la cual se realiza una evaluación de riesgo de ser revictimizada. Al ser una víctima de alto riesgo se convierte en candidata a ser portadora del dispositivo pulso de vida. En los casos de riesgo bajo y medio se continúa con visitas frecuentes.

³² Esta iniciativa se puede alinear con el programa piloto de IPH móvil (mediante el uso de tabletas electrónicas) que el Gobierno federal implementa actualmente en 15 municipios del país.



muchas veces “el detenido te da el nombre que quiere o normalmente no tiene alguna identificación, [tal vez] ya estuvo detenido, pero no tienes forma de saberlo. En esta tableta estará integrada ya esa información.”

Durante el programa piloto³³, la Comisaría puso en operación 200 tabletas electrónicas. El objetivo a mediano plazo consiste en que todos los policías operativos cuenten con la suya propia.

La información recabada por los policías a través de sus tabletas electrónicas alimenta una base de datos municipal llamada **Plataforma de Administración de Recursos Policiales**. Actualmente la base contiene datos sobre la carrera policial, el área de recursos humanos, los expedientes de la UAVI, y los datos de incidencia delictiva y faltas administrativas

Una vez que ya conocemos el modelo operativo de la Comisaría de Zapopan, es necesario entender cómo son los procesos de generación de inteligencia al interior de la CGSP.

4.2 Procesos de generación de inteligencia policial

Tanto las entrevistas como las visitas a la comisaría nos ayudaron a reconstruir tres procesos internos: recopilación, sistematización y análisis de la información.

Recopilación

Los policías operativos, ya sea que pertenezcan a un sector o a un agrupamiento especial, atienden los hechos supuestamente delictivos y las faltas administrativas a partir de las peticiones que reciben vía llamadas de emergencia del 911 o el número local, sus propios teléfonos celulares³⁴ o motivados por las situaciones en flagrancia. En todos los casos, los policías deben coordinarse con el C5 municipal para registrar la información, monitorear el servicio, solicitar apoyo cuando sea necesario (de parte de agrupamientos especiales, servicios médicos, bomberos) y notificar a los mandos superiores.

El personal del C5 le asigna un folio a cada evento y llena una bitácora electrónica, en donde se ingresan todos los

datos relacionados: el tipo de evento, las partes afectadas, los testigos, los causantes, las rutas de huida, etcétera. Con esta comunicación en tiempo real entre el policía operativo y el telefonista, se pueden tomar decisiones orientadas a brindar un buen servicio y obtener resultados —alguna detención— o el apoyo de otros servicios.

Al llegar al lugar de los hechos, los policías recaban la información detallada sobre los delitos o las faltas administrativas a través de una bitácora: descripción de los hechos de manera cronológica, tipo de hecho, lugar de ocurrencia, características de la víctima y el agresor, arma utilizada, etcétera. Estos datos sirven para que los policías llenen el IPH, el cual deben entregar a sus superiores para el registro interno de la Comisaría y al Ministerio Público cuando ponen a disposición a una persona u objetos.

A pesar de que la mayoría de los policías han sido capacitados para llenar el IPH, aún presentan deficiencias al momento de recolectar o detallar la información. Por ejemplo, en algunos casos dejan espacios del formato en blanco —como el número exterior, las coordenadas geográficas³⁵ o los cruces de calles— o describen el evento de manera superficial sin brindar detalles.

Un policía encargado de revisar los IPH nos comentó que “se ve una tendencia (...) muchos compañeros de calle quieren ahorrarse trabajo. Por ejemplo, la redacción de algunos de esos servicios puede resultar deficiente o no con la claridad o con la información suficiente.”

Al poner a disposición a personas y objetos, los policías enfrentan resistencias por parte del Ministerio Público a la hora de recibir los IPH, lo cual que se traduce en carga adicional de trabajo y tiempo extra, no son necesariamente remunerados. Aunque el llenado de los datos generales consiste en un mismo proceso para todos los delitos y las faltas administrativas, los policías deben esperar el mando y conducción del Ministerio Público para llenar alguno o varios de los anexos del IPH: entrevistas, informes balísticos, cadena de custodia, parte médico de lesiones, etcétera.

Cumplir con esta labor les puede tomar varias horas, incluso cuando ya ha terminado su jornada laboral. Un policía operativo nos narró: “Hay servicios que,

³³ El programa piloto se ha implementado durante 2020. Hasta agosto del mismo año, la Fiscalía del Estado de Jalisco aún no había aceptado los IPH móviles que se generan mediante las tabletas.

³⁴ En algunas colonias del municipio, los policías cuentan con celulares para atender las demandas ciudadanas.

³⁵ Para obtener las coordenadas geográficas, se requiere de un dispositivo electrónico que tenga un geolocalizador, como un celular, una tablet, un reloj inteligente, etcétera. Los policías no siempre cuentan con estos dispositivos.

dependiendo de si son de mucha relevancia, te quedas ahí 24 horas o las 48. Si eres el primer respondiente, pues te toca la responsabilidad de esperar al Ministerio Público y hacer lo que te dice”.


Desde el punto de vista de un jefe de sector, los policías se han convertido “más en administrativos que en operativos: generamos IPH de cualquier atención, no nada más en un delito o una falta administrativa, en cualquier servicio generamos un IPH”.

En todo caso, la Comisaría de Zapopan brinda apoyo jurídico a los policías operativos, con el fin de llenar “adecuadamente” los IPH y evitar diferencias con el Ministerio Público o consecuencias derivadas de alguna omisión. Por ejemplo, se creó **una unidad especializada en criminalística, el Grupo Cóndor, que apoya a los policías operativos para procesar la escena del crimen, recabar los indicios —huellas, ADN, objetos— y tomar fotografías**. El personal de esta unidad se coordina directamente con el Ministerio Público y con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Además, los policías cuentan con el apoyo de la Unidad Jurídica y Seguimiento, que brinda asistencia jurídica para la puesta a disposición del Ministerio Público a personas u objetos. Asimismo, se encarga de supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso impuestas por la autoridad judicial. Ante casos de desapariciones, los policías cuentan con el apoyo del Departamento de Localización de Personas, que se creó en 2020.

Pese a este apoyo, los policías operativos siguen enfrentando dificultades al momento de poner a disposición a detenidos u objetos, debido al llenado del IPH. Un policía operativo lo dijo con toda claridad: “La orden es del Ministerio Público y tienes que acatarla como él quiere (...) Nosotros llenamos los IPH conforme se marca en el protocolo. En la Academia [de policía] nos capacitaron para llenarlo, pero de repente al Ministerio Público no les parece la manera como llenamos los informes y nos los regresa.”

Esta situación afecta directamente la operación policial, ya que realizar una puesta a disposición



Los policías se han convertido más en administrativos que en operativos: generamos IPH (Informe Policial Homologado) de cualquier atención, no nada más en un delito o una falta administrativa... en cualquier servicio generamos un IPH.” —Jefe de sector



representa que una o más patrullas dejen de vigilar sus cuadrantes durante el tiempo que dure el trámite ante el Ministerio Público. Los mandos medios deben, como consecuencia, reacomodar la distribución de sus patrullas, solicitar el apoyo de los agrupamientos especiales o pedir la ayuda de patrullas de otros sectores.

Uno de los jefes de los sectores nos compartió el siguiente ejemplo: “Un simple accidente de tránsito, en el que se resulte con lesiones o daños, involucra al elemento para hacer el llenado de documentos, poner al tanto a la gente del Ministerio Público de lo que sucede por el hecho presumiblemente delictuoso, y evidentemente al parar una patrulla se tiene que reorganizar.

Si tienes 10 unidades disponibles, vas a tener que administrarlas nuevamente, crear una nueva estrategia para poder evitar o minimizar la afectación a tu estructura o tu esquema... Mejor dicho, tu esquema de vigilancia”.

Adicionalmente, los jefes de sector recaban demandas de los ciudadanos a través de las reuniones vecinales, las juntas de colonos y los grupos de WhatsApp con los ciudadanos. Reciben peticiones en materia de seguridad, pero también, en menor medida, de falta de servicios públicos como alumbrado o parques abandonados, las cuales se canalizan a las áreas correspondientes del Ayuntamiento.

Los grupos de WhatsApp están integrados por los jefes de sector, los segundos comandantes, los oficiales de turno, los presidentes de colonos, las mesas directivas, los jefes de manzanas y algunos vecinos. Con ellos, los jefes de sector están en condiciones de generar un vínculo de comunicación y confianza con los líderes vecinales, para posteriormente extenderlo hacia los demás habitantes de la comunidad.

Un jefe de sector nos detalló la forma de crear una reunión vecinal: “Se busca que el jefe de manzana sea el líder, tiene que gozar de buena reputación, ser buen ciudadano, ser habitante de esa colonia y no de otra. Entonces todos esos requisitos e información nosotros primero la verificamos, y de ahí les explicamos cuál es el sentido del chat. No aceptamos quejas, no aceptamos

En el servicio viene [redactado] que encontraron un arma, pero en ocasiones, [los policías operativos] no ponen información suficiente para poder describir el arma como tal o poner en los campos la marca, modelo, calibre, etcétera.”

—Analista de una Unidad de Análisis e Información

otra información, ni política, ni de partidos, ni mucho menos. Simple y sencillamente de prevención, o de solicitud de un servicio”.

A pesar de que la Unidad de Prevención del Delito coordina esta iniciativa y ha procurado recabar la mayor cantidad de datos posibles, **los jefes de sector no cuentan con un protocolo establecido para recopilar y sistematizar la información generada mediante las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp.** Y es necesario hacerlo, pues esa información es potencialmente valiosa para conocer las dinámicas de violencia, los factores de riesgo, las características de los infractores y los patrones delictivos de cada comunidad.

La Comisaría también recaba los datos de las personas que han cometido faltas administrativas y que son retenidas temporalmente en sus instalaciones. Esta información incluye datos generales, huellas dactilares y fotografías. La base de datos es coordinada por el gobierno del estado de Jalisco, pero la policía municipal tiene acceso para su consulta.

Sistematización

Una vez que los policías recaban toda la información, comienza el proceso de sistematización. En primera instancia, el área de Telecomunicaciones del C5 municipal elabora el reporte Parte de Novedades, con los registros de todos los incidentes de alto impacto relacionados con seguridad durante las últimas 24 horas: homicidios dolosos, robos de vehículos, extorsión, robos a cuentahabientes, robos a transeúntes, etcétera. Este reporte se envía diariamente a la Comisaría General.

A la par, la Unidad de Análisis e Inteligencia (UDAI), que también pertenece jerárquicamente al C5 municipal, recolecta todos los IPH que fueron llenados por los policías operativos, con dos objetivos: primero, capturar la información en Plataforma México, tal como lo establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; segundo, alimentar la Plataforma de Administración de Recursos Policiales. Al igual que en Plataforma México, en esta base de datos municipal se sistematizan los datos generales del primer respondiente, la clasificación del servicio, el horario, el modus operandi, si fue un hecho con violencia o no, entre otros.

La revisión de los IPH se realiza manualmente y uno por uno. Los capturistas transcriben todos los datos de los informes. Al igual que en Tlaquepaque, **el principal reto que enfrentan al sistematizar estos datos es la información incompleta de los eventos y la caligrafía de los policías operativos.** Así lo planteó un

integrante de la UDAI: “En ocasiones nos topamos con barreras como es el tipo de letra, el tipo de la ortografía que manejan, nos conflictúan un tanto, porque a veces no se les entiende. Y nosotros tenemos que interpretar qué es lo que ellos plasmaron.”

En particular, **la falta de precisión y detalles en el llenado de los IPH genera retrasos y dificulta el análisis de la información delictiva.** Las imprecisiones pueden ir desde un nombre mal escrito hasta la falta de información sobre las características de un auto robado o un arma encontrada. Por ejemplo, un analista de la UDAI dijo que “en el servicio viene [redactado] que encontraron en un arma, pero en ocasiones, [los policías operativos] no ponen información suficiente para poder describir el arma como tal o poner en los campos lo que es marca, modelo, calibre, etcétera”.

Además, en la UDAI se georreferencia de manera manual la ubicación de los delitos a través de un sistema de información geográfica. **En la mayoría de los casos los policías operativos no registran el número de la calle/casa en donde ocurrió el hecho delictivo, por lo cual se pierde precisión en la ubicación.**

Para solucionar este problema, los capturistas optan por identificar la ubicación entre los cruces de calles más cercanos del evento. Lo que obtienen es una aproximación. Posteriormente, el área de estadística depura la información de tal manera que se pueda verificar si hay un error en la narración, en los nombres o en los detalles del evento. Los datos se validan tanto con las bitácoras electrónicas llenadas en el área de Telecomunicaciones del C5 como con las versiones físicas de los IPH.

La UDAI también genera fichas delictivas, que son registros con datos de todas las personas detenidas en el municipio, tanto por los delitos como por las faltas administrativas. A través del Sistema de Administración Integral de Detenidos, los mandos policiales pueden consultar los registros: “Sus datos generales [del detenido], las fotografías que podemos rescatar tanto del servicio que se llevó a cabo en ese momento como de los registros previos que se tengan como antecedentes, y cualquier información adicional”.

Análisis para la toma de decisiones

Una vez que la información está sistematizada, **la UDAI analiza diariamente las tendencias y los patrones de los principales delitos cometidos en el municipio, como robos, homicidios, extorsiones, secuestros. Identifica los horarios y las colonias con mayor incidencia delictiva, así como algunos**



grupos criminales que operan en determinadas zonas. También se realiza un análisis sobre las faltas administrativas y las conductas antisociales.

Los analistas de la UDAI realizan mapas de calor para identificar las colonias del municipio en donde se concentran más delitos. Además, utilizan algunas herramientas básicas de análisis espacial, con el fin de identificar las zonas de actuación de los grupos delictivos.

A manera de muestra, un analista nos explicó que al combinar el análisis estadístico con el espacial pueden ubicar un lugar en el municipio, “por ejemplo, un Oxxo, y ver lo que sucede a tantos metros a la redonda, qué delitos están afectando a esa zona. Se hace un *buffer* y, con ello, se puede definir dónde tenemos que reforzar nuestra vigilancia”.

Con toda esta información, **la UDAI elabora diferentes reportes para que los altos mandos de la Comisaría puedan tomar decisiones operativas y diseñar estrategias de reducción y prevención de la violencia.** Específicamente, se presenta un informe sobre las 20 colonias con mayores niveles de incidencia delictiva; otro sobre los robos de vehículos y uno más sobre los delitos de alto impacto, incluyendo los homicidios.

El C5 también informa cada día al comisario general y a los demás altos mandos sobre la incidencia delictiva y las situaciones de alto riesgo, todo a través de la aplicación de mensajes Telegram.

Cada mes se realizan reuniones de trabajo con los comisarios, los jefes de sector, los titulares de agrupamientos especiales y otras unidades de la Comisaría, en las que se presentan las tendencias y los patrones de la incidencia delictiva. Se delinearán estrategias y se plantean metas para reducir la violencia, así como esquemas de trabajo operativo.

También se llevan a cabo reuniones extraordinarias para atender situaciones que no puedan esperar a la reunión mensual, como un incremento desproporcionado de robos en un sector o bloqueos en la ciudad por parte de grupos criminales.

A pesar del procesamiento de datos y la elaboración de los reportes de incidencia delictiva, **no pudimos constatar durante nuestros recorridos ni durante nuestra revisión documental que la UDAI utilice fuentes de información adicionales para generar otros productos de inteligencia policial.**

Por ejemplo, la identificación de dinámicas de violencia o factores de riesgo vinculados con la inseguridad a partir

del ‘cruce’ de la incidencia delictiva con puntos de venta de droga, de prostitución y/o trata de personas, giros negros —bares, cantinas, pulquerías— y mercados ilegales. O la utilización de datos socioeconómicos —marginación, desigualdad social o desempleo— para saber si está relacionada con la concentración de ciertos delitos en determinadas zonas del municipio.

En particular, la Comisaría enfrenta un problema por el creciente número de asesinatos. Según algunos testimonios de policías, este problema se debe principalmente a la gran cantidad de cadáveres arrojados en zonas despobladas del municipio: “Mi sector es zona despoblada, es zona rural; entonces seguido se han localizado personas sin vida y por las características podemos apostar a que se trata de la participación de la delincuencia organizada, sin aseverarlo”. Así también lo subrayó el comisario general: “Si yo hiciera una planeación para atacar el homicidio, diría que se me fue hasta arriba en [la zona del Bosque de] la Primavera, porque me detectaron 118 cuerpos. Pues no es cierto, realmente ahí se encontraron, pero es muy probable que los han matado en diversos municipios, porque así lo hacen de repente”.

En todo caso, durante nuestras visitas **no identificamos que la Comisaría y el municipio cuenten con una estrategia para reducir y prevenir los homicidios que se cometen en el municipio.** O para ir más allá y atender las causas y los factores que propician la comisión de este delito.

4.3 Resultados del análisis de procesos

Fortalezas

Pudimos corroborar que la **coordinación del despliegue operativo y la innovación tecnológica que realiza el C5 ha contribuido a mejorar el trabajo cotidiano de la Comisaría.** Destacan el seguimiento puntual de operaciones a través de la radio, la supervisión de las cámaras de videovigilancia y el procesamiento de los datos sobre hechos delictivos y faltas administrativas, incluyendo su ubicación georreferenciada.

El C5 coordina **un área especializada en el procesamiento y la sistematización de la información policial, cuyo personal posee habilidades técnicas y experiencia útil para realizar análisis de tendencias y patrones delictivos.** Si se capacitara al personal de la UDAI en el uso de herramientas espaciales y estadísticas, podrían ayudar a generar mejores productos de inteligencia policial y a fortalecer la gestión policial.

Una **iniciativa promisorio que ha implementado la CGSP es la Plataforma de Administración de Recursos Policiales**, una base de datos que pretende concentrar toda la información generada por las diversas áreas de la Comisaría, desde registros administrativos hasta estadísticas delictivas. Esta herramienta tiene el potencial de ayudar a tener un mayor control de los datos y registros con miras a la generación de inteligencia, el diseño de estrategias de seguridad focalizadas y la evaluación del desempeño de los policías.

También destaca la iniciativa de **utilizar tabletas electrónicas para mejorar el llenado del IPH y recopilar información de las víctimas y los agresores**.

Con estos datos se pueden identificar las zonas del municipio en donde se concentran más los delitos, conocer los patrones temporales de ciertos crímenes e identificar los principales grupos delictivos.

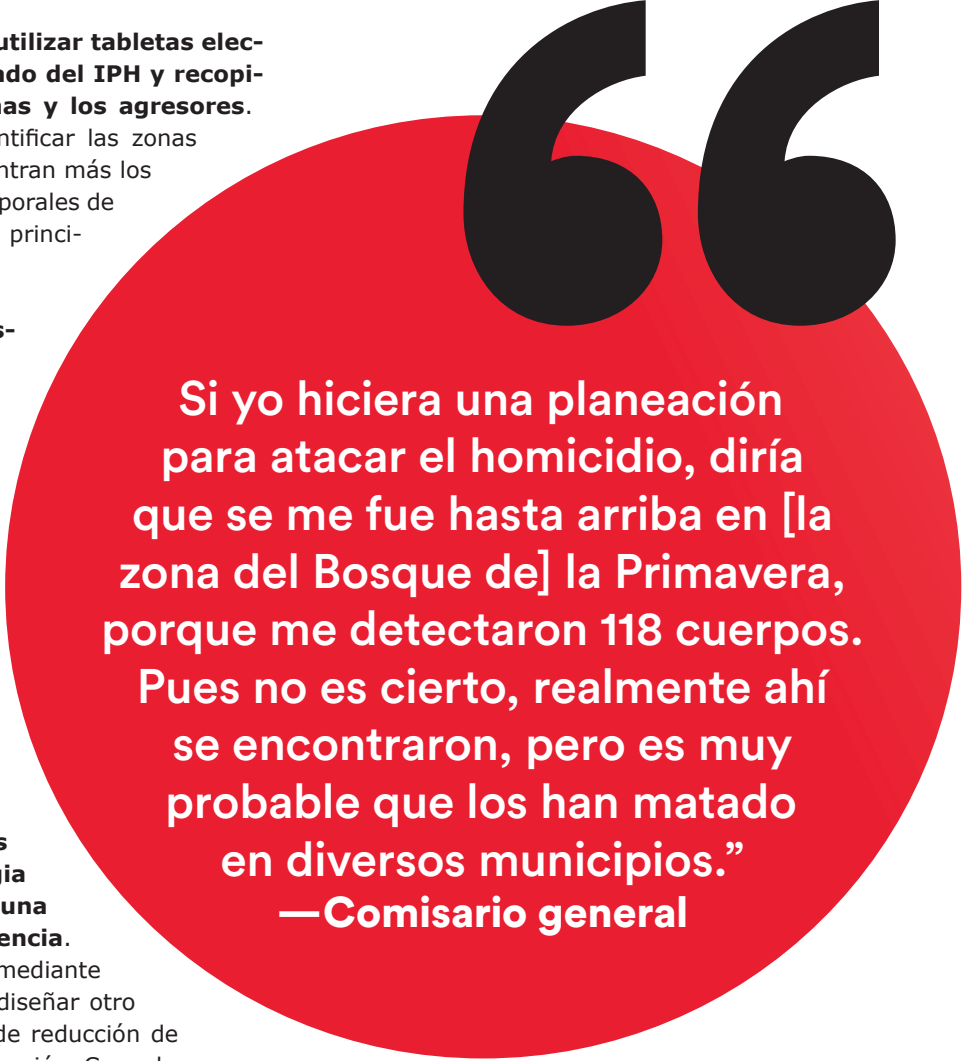
Otra fortaleza, sin duda, es **la estrategia policial para atender la violencia contra las mujeres**. A través de la Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI) y el programa Pulso de Vida, la Comisaría brinda asesoría a las víctimas, implementa las órdenes de protección emitidas por el Ministerio Público y está en condiciones de evitar que las mujeres con alto riesgo de ser revictimizadas vuelvan a ser agredidas.

El programa Pulso de Vida es un ejemplo de una estrategia focalizada que busca atender una expresión particular de violencia.

La información que se recopila mediante este programa podría ayudar a diseñar otro tipo de intervenciones, no sólo de reducción de la violencia sino también de prevención. Como hemos visto, Pulso de Vida ha sido replicado en Tlaquepaque.

Áreas de oportunidad

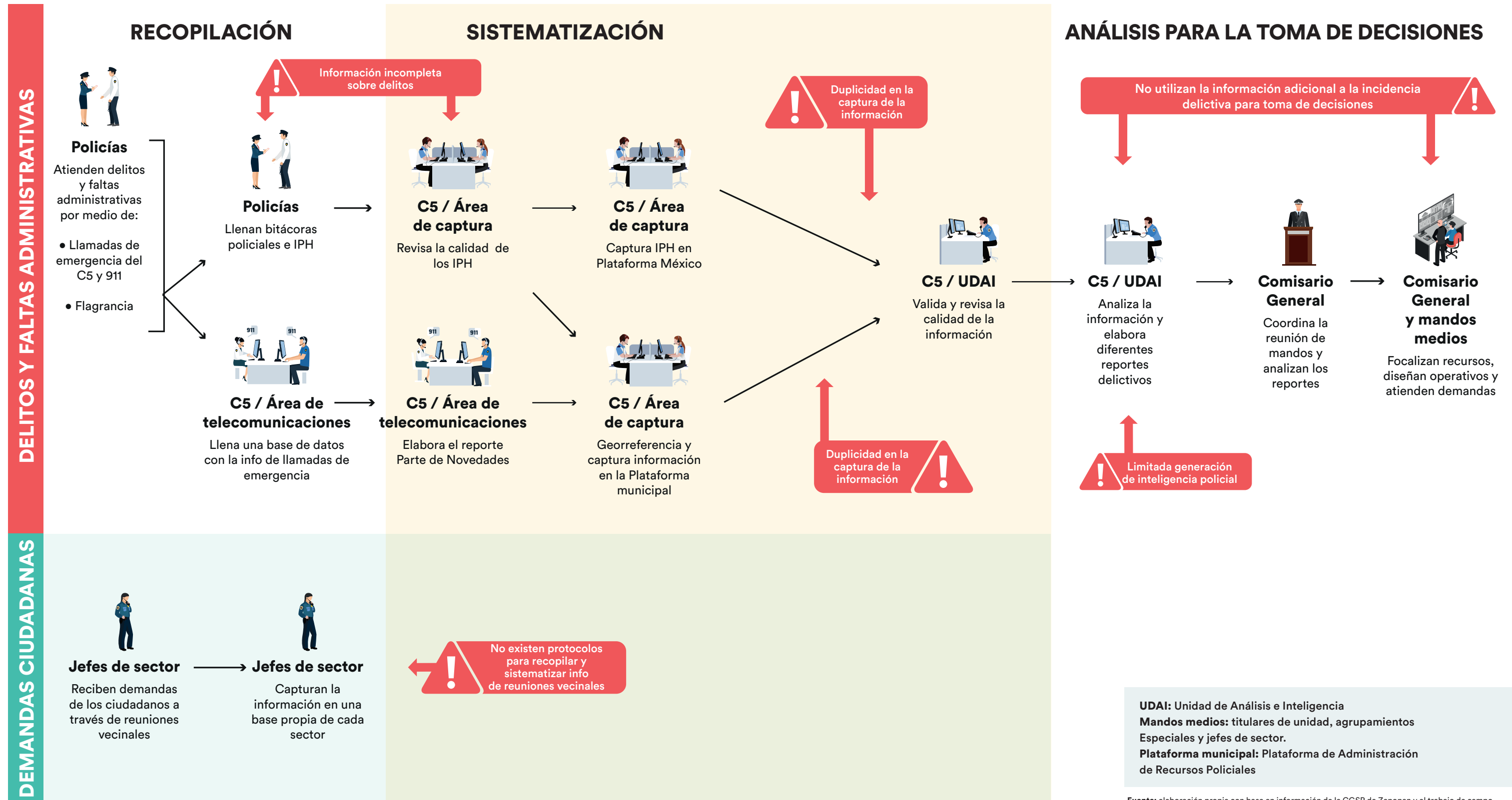
Primero, **los reportes policiales suelen carecer de información valiosa sobre los hechos delictivos**, como el número de la calle en que sucedió el delito, el sexo de la víctima o las coordenadas geográficas. En otras ocasiones, la descripción del evento es muy superficial. A pesar de que la mayoría de los policías han sido



Si yo hiciera una planeación para atacar el homicidio, diría que se me fue hasta arriba en [la zona del Bosque de] la Primavera, porque me detectaron 118 cuerpos. Pues no es cierto, realmente ahí se encontraron, pero es muy probable que los han matado en diversos municipios.”
—Comisario general



Diagrama 3. Proceso de generación de inteligencia de la Comisaría General de Seguridad Pública de Zapopan. Áreas de oportunidad



Fuente: elaboración propia con base en información de la CGSP de Zapopan y el trabajo de campo



capacitados para recabar los datos y llenar los IPH, aún siguen realizando sus reportes con este tipo de deficiencias. Esta situación genera retrasos en las áreas de captura y procesamiento de la información de la Comisaría.

Segundo, **no existe un protocolo ni un formato para recopilar la información generada mediante las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp**. Si bien cada jefe de sector procura recabar la mayor cantidad de datos, de acuerdo con su experiencia y criterio propio, no cuenta con una guía que explique el nivel de detalle que debe tener la información y de qué manera recopilarla.

Tercero, **tampoco existe un proceso definido para que la Comisaría sistematice la información generada por las reuniones vecinales**. Algunos jefes de sector cuentan con sus propias bases de datos, pero esta información no llega necesariamente a las áreas de análisis e inteligencia de la CGSP. Por tanto, se pierde una fuente valiosa que podría ayudar a identificar factores de riesgo vinculados con la delincuencia y la violencia, como conflictos entre vecinos, consumo de alcohol en las calles, bandas de jóvenes que cometen infracciones, disputas entre comerciantes, etcétera.














Cuarto, algunas áreas del C5 duplican funciones al momento de capturar los datos delictivos, situación que reduce la eficiencia de su trabajo. Se captura tanto la información de las llamadas de emergencia como la de los IPH en bases de datos distintas, a pesar de que la información recabada sobre los hechos delictivos es prácticamente la misma. Una situación similar ocurre con la georreferenciación de los delitos, que se realiza tanto al momento de subir la información a Plataforma México como cuando se alimenta la base de datos de la Comisaría.

Quinto, identificamos que **la CGSP no utiliza información adicional a la incidencia delictiva a la hora de planear la operación policial y diseñar estrategias de seguridad**. A pesar de que los policías operativos y los jefes de sector conocen de primera mano información valiosa como las zonas con mayor conflictividad social, espacios públicos abandonados o deteriorados, los tipos de bandas de jóvenes que cometen infracciones o la ubicación de puntos de venta de drogas, de alcohol y prostitución, las áreas de análisis e inteligencia de la CGSP no la aprovechan para identificar factores de riesgo vinculados con la criminalidad y, así orientar de manera estratégica sus intervenciones de contención y prevención de la violencia.

Sexto, **la Comisaría utiliza de manera limitada metodologías estadísticas y de análisis espacial para generar inteligencia policial**, como son la identificación de redes criminales, los patrones delictivos y el análisis de puntos críticos de violencia. Si bien se generan reportes puntuales sobre la tendencia de los delitos de mayor impacto y las colonias con mayor incidencia, es necesario utilizar fuentes de información adicionales — de infraestructura urbana, socioeconómica, de uso de suelo, entre otras— para dirigir los recursos a las zonas que requieren intervenciones prioritarias, prevenir el incremento de conflictividad social y realizar una distribución operativa más eficiente.

El personal de áreas estratégicas, como la UDAI, dedica la mayor parte de su tiempo a trabajo administrativo para realizar reportes, georreferenciar los delitos, digitalizar los documentos y sistematizar la información. Sus habilidades técnicas y experiencia en el tema no son necesariamente aprovechadas para hacer análisis más sofisticados y diseñar estrategias que atiendan eficazmente la inseguridad en el municipio.

Cuadro 3. Fortalezas y áreas de oportunidad de la generación de Inteligencia policial en Zapopan

Fortalezas 	Áreas de oportunidad 
 Coordinación efectiva del C5 para monitorear el despliegue operativo y generar innovación tecnológica	 Los reportes policiales carecen de datos valiosos sobre los hechos delictivos
 Unidad especializada para sistematizar y analizar la información policial	 No existe un protocolo para recopilar la información de las reuniones vecinales
 Plataforma electrónica que concentra información de diversas áreas de la Comisaría	 No existe proceso definido para sistematizar la información de las reuniones vecinales
 Iniciativa para utilizar tabletas electrónicas para mejorar el llenado del IPH y recopilar información	 Duplicidad de funciones en la captura de los datos delictivos
 Estrategia policial para atender la violencia contra las mujeres (Programa Pulso de Vida)	 No se utiliza información adicional a la incidencia delictiva para para planear la operación policial y diseñar estrategias de seguridad
	 Uso limitado de metodologías estadísticas y análisis espacial para generar inteligencia policial

Fuente: Información de la CGSP de Zapopan y los resultados obtenidos del trabajo de campo.



CAPÍTULO 5

Análisis comparativo de los tres municipios

D

Después de haber reconstruido y revisado la generación de inteligencia en cada municipio, realizaremos un análisis comparativo sobre las fortalezas y áreas de oportunidad que se presentan en los procesos de recopilación, sistematización y análisis de la información al interior de las policías de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Primero, compararemos las capacidades instaladas de cada una de las comisarías, con los niveles promedio de las policías municipales del estado de Jalisco y del país. Segundo, identificaremos cuáles son los aspectos que se han consolidado simultáneamente en los tres municipios. Tercero, analizaremos las deficiencias comunes en sus procesos internos. Finalmente, destacaremos algunos elementos particulares de cada policía municipal, que pueden ser clave para transitar hacia un sistema metropolitano de inteligencia.

5.1 El punto de partida

Los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan tienen un estado de fuerza —el número de policías por cada mil habitantes— mucho mayor que el promedio de las policías municipales del estado de Jalisco (0.6 policías por cada mil habitantes) y por encima de la media nacional (1.02 policías por cada mil habitantes). Si bien el estado de fuerza por sí mismo no significa que los policías sean efectivos y eficientes, sí nos da una perspectiva de la capacidad que tiene un municipio para atender las demandas de la población.

Cuadro 4. Capacidades policiales instaladas en Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan

	Guadalajara	Tlaquepaque	Zapopan	Jalisco	Nacional
Estado de fuerza	1.66 policías por cada mil hab.	1.3 policías por cada mil hab.	1.58 policías por cada mil hab.	0.6 policías por cada mil hab.	1.02 policías por cada mil hab.
Sexo	14% mujeres 86% hombres	25% mujeres 75% hombres	Información no proporcionada	14.4% mujeres 85.6% hombres	18% mujeres 82% hombres
Edad	<30 años 14% 31-50 años 71% >50 años 15%	<30 años 17% 31-50 años 56% >50 años 27%	<30 años 26% 31-50 años 60.5% >50 años 13.5%	<30 años 13.2%, 31-50 años 70.8% >50 años 16%	<30 años 20% 31-50 años 68% >50 años 12%
Nivel educativo	Básica 6.5% preparatoria 79.5% profesional 14%	Básica 10% preparatoria 76% profesional 14%	Básica 9% preparatoria 75.1% profesional 16%	Básica 9.8%, preparatoria 67.4% profesional 22.8%	Básica 24.2%, preparatoria 63.5% profesional 12.2%
Antigüedad	<10 años 40% 20 años 32%, >20 años 27%	<12 años 65% 13-18 años 20%, >19 años 15%	<10 años 56.4% 10-20 años 28.5% >20 años 15%	No disponible	No disponible

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo Óptimo de la Función Policial (datos a diciembre de 2019), Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (ENECAP) 2017 y los datos de las comisarías de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

Por otra parte, aunque es cada vez más común que las mujeres formen parte de las policías del país, en el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara las corporaciones se integran primordialmente por hombres. Tlaquepaque es el municipio que tiene una mayor proporción de mujeres policías respecto a los otros municipios de la ZGM (25%).

Como podemos ver en el Cuadro 4, Zapopan tiene la mayor proporción de policías jóvenes (26%), incluso por encima de los promedios estatal (13.2%) y nacional (20%). En contraste, Tlaquepaque tiene la mayor proporción de policías mayores a 50 años (27%), dato que supera por mucho las medias estatal (16%) y nacional (12%). Si bien la edad, como tal, no representa una limitante para realizar eficientemente el trabajo policial, sí puede influir al momento de adaptarse a cambios tecnológicos.

En lo que toca al nivel educativo, se puede observar que las tres corporaciones metropolitanas tienen una mayor proporción de policías con una licenciatura o posgrado que el promedio nacional, pero se encuentran por debajo de la media estatal. Por tanto, una prioridad de los gobiernos municipales de la ZMG debería ser el impulso a la profesionalización de sus agentes policiales.

Finalmente, sobre la antigüedad de los policías nos llama la atención que el municipio de Guadalajara tiene la

mayor proporción de agentes con más de 20 años laborando en la corporación (27%). Las policías de Tlaquepaque y Zapopan, por su parte, han renovado con mayor frecuencia sus corporaciones.

5.2 Similitudes en las fortalezas

Las corporaciones policiales de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan han implementado iniciativas orientadas a recopilar y procesar una gran cantidad de información sobre los delitos y las conductas violentas que se cometen en sus municipios. Si bien aún falta construir más capacidades institucionales y fortalecer sus procesos, las numerosas iniciativas nos demuestran que las tres comisarías han comprendido el valor que tiene la generación de inteligencia para hacer más efectivo su trabajo. A continuación, los aspectos que se han consolidado simultáneamente en los tres municipios.

Coordinación efectiva del despliegue operativo

El municipio de Guadalajara cuenta con el Centro de Comunicación y Observación Electrónica (CECOE); Zapopan, con el C5 municipal, y Tlaquepaque, con la Central de Comunicación e Información. Todos estos centros coordinan el despliegue operativo de los policías por medio del seguimiento por radio, la supervisión de las cámaras de vigilancia y el procesamiento de la información sobre los delitos y las faltas administrativas.



Uno de los objetivos clave de estos centros es brindar una respuesta efectiva a las solicitudes de emergencia de los habitantes de cada municipio. A pesar de las limitantes del territorio —zonas montañosas en Zapopan o localidad

sin señal en Tlaquepaque—, de los pocos recursos operativos —personal y patrullas insuficientes— y las diferencias tecnológicas —por ejemplo, la información de las llamadas se registra de manera manual en Tlaquepaque,

Cuadro 5. Fortalezas en generación de Inteligencia policial en la Zona Metropolitana de Guadalajara

	Guadalajara	Tlaquepaque	Zapopan
Recopilación	El CECOE coordina el despliegue operativo de policías	La Central de Comunicación e Información coordina de forma manual el despliegue operativo de policías	El C5 coordina el despliegue operativo de policías
	Tienen una Unidad de Investigación y Criminalística	Tienen una Unidad de Criminalística Integral Policial	El Grupo Cóndor apoya a los policías operativos en la investigación criminal
			Utilizan tabletas electrónicas para llenar IPH y recopilar información
Sistematización	Revisan la calidad de los reportes policiales y contrastan la información con el reporte Parte de Novedades, para identificar errores u omisiones.	Revisan la calidad de los reportes policiales y contrastan la información con el reporte Parte de Novedades, para identificar errores u omisiones	Revisan la calidad de los reportes policiales y contrastan con el reporte Parte de Novedades, para identificar errores u omisiones.
Análisis	La Unidad de Análisis e Información (UDAI) y la Unidad de Estadística y Geomática del Delito (UEGD) generan reportes y mapas de calor	La Unidad de Análisis e Inteligencia (UDAI) genera reportes y mapas de calor	La Unidad de Análisis e Inteligencia (UDAI) genera reportes y mapas de calor
	Previenen y atienden la violencia de género: DEAViM y programa Seguras en la ciudad	Previenen y atienden la violencia de género: UVI y programa Pulso de Vida	Previenen y atienden la violencia de género: UAVI y programa Pulso de Vida
		Llenan una base de datos sobre las características de los agresores	
		Implementaron un operativo focalizado en las 30 colonias más violentas	
	Tienen un sistema de Cuadrantes y de Evaluación del Desempeño basados en POP		
			Tienen una plataforma de Administración de Recursos Policiales

mientras que en los otros dos municipios es electrónica—, las Comisarías buscan optimizar el tiempo de respuesta a las demandas ciudadanas.

Unidades de Investigación

Las tres corporaciones cuentan con unidades o grupos especializados en procesar la escena del crimen, recabar información y resguardar los indicios para la investigación de los delitos. En el caso de Guadalajara, el área es la Unidad de Investigación y Criminalística; en Zapopan, el Grupo Cóndor, y en Tlaquepaque, la Unidad Criminalística Integral Policial. Estas unidades ayudan a los policías operativos, en su calidad de primeros respondientes, a recabar toda la evidencia de los hechos delictivos y realizar mejores puestas a disposición ante el Ministerio Público, lo cual ha mejorado la coordinación en el proceso de investigación.

Unidades especializadas en análisis de la información

Cada uno de los municipios cuenta con una unidad especializada, comúnmente conocida como UDAI, que se encarga de analizar la información que recopilan los policías operativos y de realizar informes para la toma de decisiones. En el caso de Guadalajara, son dos áreas: la UDAI y la Unidad de Estadística y Geomática del Delito (UEGD).

Estas áreas se han integrado por personal con formación de analistas —economistas, geógrafos, criminólogos— y por policías que reciben capacitación continua en el desarrollo de inteligencia. Si bien presentan algunas áreas de oportunidad, es un acierto que las corporaciones apuesten por este tipo de especialización.

Los productos que se generan en las UDAI contribuyen a dirigir la operación policial y diseñar algunas estrategias de reducción de la violencia. Por ejemplo, los reportes de tendencia de los delitos de alto impacto, las fichas con información sobre agresores y los mapas de calor que muestran la concentración delictiva en cada municipio.

Prevención y atención de la violencia en contra las mujeres

Las comisarías han definido como una prioridad en su trabajo la atención de la violencia en contra de las mujeres. Para ello, crearon áreas especializadas: en Zapopan, la Unidad de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVI); en Guadalajara, la División Especializada en la Atención a las Violencias contra las Mujeres en razón de Género (DEAViM), y en Tlaquepaque, la Unidad de Violencia Intrafamiliar (UVI).

Estas unidades buscan dar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia y a sus familiares, a través

Cuadro 6. Análisis comparativo sobre la calidad de los datos de homicidios en ZMG

	Guadalajara	Tlaquepaque	Zapopan
Reportes sobre homicidios	1,459	864	1,010
Periodo analizado	2015-2019	2016-2019	2015-2019
Sin descripción de los hechos	23%	29%	1.50%
Sin número exterior de la calle	62%	27%	84%
Sin especificar arma utilizada	25%	20%	15%*
Información sobre el calibre de armas de fuego	ND	Sí	ND
Sin motivo del asesinato	24%	10.50%	15%
Sin lugar específico del asesinato	39.4%	ND	91%**
Sin edad exacta de las víctimas	2%	21%	84%
Información sobre victimarios	Sí	ND	ND

*Nota: esta variable fue complementada a partir de la revisión de la descripción de los hechos. Al final, el porcentaje de reportes de Zapopan sin especificar arma utilizada se redujo a 2.5%. **Nota: esta variable fue complementada a partir de la revisión de la descripción de los hechos. Al final registramos el lugar del asesinato en el 98% de los reportes de homicidios analizados en Zapopan. Fuente: elaboración propia con base en el análisis de las bases de reportes sobre homicidio



de intervenciones específicas. En 2018, la policía de Zapopan implementó el programa Pulso de Vida, cuyo objetivo es prevenir que las mujeres que han sufrido algún tipo de agresión sean revictimizadas y que la violencia escale hasta niveles letales. La policía de Tlaquepaque adaptó este programa en 2019, con el mismo nombre. En Guadalajara se replicó el programa en 2020, pero con el nombre de Seguras en la ciudad.

5.3 Similitudes en las áreas de oportunidad

Como hemos visto, hay deficiencias persistentes en los procesos de generación de inteligencia policial en Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Algunos de estos aspectos tienen que ver con la calidad de la información que recopilan, mientras que otros se relacionan con las metodologías (o la ausencia de ellas) que se utilizan para analizar los datos. Veamos cuáles son las áreas de oportunidad comunes.

Omisión de información valiosa en los reportes policiales

Los policías operativos de los tres municipios omiten información valiosa sobre los hechos delictivos en sus bitácoras y los IPH; por ejemplo, el número exterior de la calle, las coordenadas geográficas y la edad de la víctima. Además, es común que la descripción de los hechos sea superficial, sin brindar detalles clave para la investigación de los delitos. Estas omisiones entorpecen el trabajo posterior de sistematización y análisis de la información.

Como parte del convenio de colaboración con las policías de los tres municipios, tuvimos acceso a sus bases de datos sobre los reportes policiales de los homicidios cometidos en ellos. Limpiamos y analizamos las bases de datos y encontramos diferencias importantes en la calidad de la información que recopilan los policías operativos.

Como podemos ver en el cuadro 6, las policías de los tres municipios recaban información valiosa sobre los homicidios; sin embargo, cada una de ellas enfrenta rezagos en la completitud y calidad de los datos recopilados.

En el caso de Guadalajara, uno de cada cuatro reportes sobre homicidios no incluye la descripción de los hechos, lo cual impide conocer las características del hecho delictivo y otras variables importantes como motivo, lugar y arma utilizada. Además, el 62% de los reportes no tiene el número exterior de la calle y, por tanto, se pierde precisión en la ubicación de los homicidios.

Hay que aclarar que la base de datos de Guadalajara no tenía descripción de los hechos para los años 2015 y 2016, pero para los demás años, **sí. A partir de 2017, los datos del municipio son más completos y de mejor calidad**, en comparación con los otros municipios. Esto es resultado de un proceso de verificación y “control” de calidad de la información, que se implementó al interior de la corporación policial a partir de ese año. De hecho, **Guadalajara es el único municipio que nos compartió información sobre los victimarios.**

Por su parte, la base de datos de Tlaquepaque tiene información incompleta sobre la mayoría de las variables analizadas de los homicidios: descripción de los hechos (29%), número exterior de la calle (27%), arma utilizada (20%) y edad de las víctimas (21%). Aunque limpiamos la base, no pudimos generar otras variables —como el lugar en donde ocurrió el homicidio—, ya que el 29% de los casos no contaba con la descripción de los hechos, y en el resto de los reportes la información estaba incompleta. **Pese a estas deficiencias, hay que destacar que la Comisaría del municipio es la única que genera información sobre el calibre de las armas de fuego utilizadas para cometer los homicidios.**

En el caso de Zapopan, la información sobre los homicidios presenta marcados contrastes en su calidad y completitud. Si bien la mayoría de los reportes policiales cuenta con una descripción de los hechos y se especifica el tipo de arma utilizada para cometer el homicidio, en el 84% de los casos no se registra el número exterior de la calle ni la edad exacta o aproximada de las víctimas. Además, sólo en el 9% de los reportes se especificaba el lugar de los homicidios, pero tras nuestra revisión de la base de datos, pudimos obtener esta información para el 98% de los homicidios cometidos en Zapopan. **Es decir, la policía cuenta con este tipo de información, pero no la sistematiza de la manera adecuada.**

Ausencia de protocolos para procesar la información de las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp

Ninguna de las policías tiene un proceso definido para recabar y analizar esta información, que es útil para conocer las causas y factores relacionados con la comisión de los delitos. En Guadalajara, la información recopilada en formularios por la policía de proximidad no es sistematizada en una base de datos para su posterior análisis. En Zapopan, no existe una guía para la recopilación de esta misma información, por lo que los policías no saben la extensión o detalle que ésta deba tener. Por último, en Tlaquepaque la información generada en las reuniones

vecinales se transmite de manera oral a los jefes de sectores, ya que no existen protocolos de recopilación ni de sistematización de esta información.

Duplicidad de funciones en la captura de información

Los capturistas de las tres corporaciones duplican su trabajo porque tienen que transcribir y capturar la información de los delitos (tanto de los IPH como del reporte Parte de Novedades) en dos bases de datos: una federal —Plataforma México— y otra municipal. Esta situación roba tiempo valioso del personal de captura, que podría ser utilizado en otras actividades, como el análisis de la información y la generación de inteligencia policial.

Georreferenciación manual

Las policías de los tres municipios carecen de dispositivos con GPS para georreferenciar la ubicación de los delitos y las faltas administrativas de manera electrónica. Este proceso, entonces, se realiza de manera manual: buscan las direcciones en Google Maps/ArcGis y copian las coordenadas geográficas en formato Excel. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones los reportes no cuentan con el número exterior de la calle en donde se cometió el delito, lo que resta precisión y, por tanto, rebaja eficiencia en el manejo de datos y el análisis de la información.

Uso básico de metodologías para generar inteligencia

Las comisarías generan reportes de incidencia delictiva, bases de datos internas que incluyen características de los delincuentes y mapas de calor sobre las zonas con mayor incidencia delictiva. Sin embargo, no incorporan metodologías como el análisis de redes criminales y el análisis de puntos críticos. Si lo hicieran, aumentaría su capacidad de comprensión de las causas y los factores de la violencia y focalizarían la actuación de los policías operativos, lo que redundaría en estrategias de seguridad mejor diseñadas.

Guadalajara es el municipio que realiza un análisis espacial más avanzado mediante el cruce de las zonas más letales con factores de riesgo, como los puntos de venta de drogas. Sin embargo, estos mapas no se generan de manera periódica, sino que son resultado de la petición especial de los altos mandos.

Uso limitado de información adicional a la incidencia delictiva

En Guadalajara la UEDG no utiliza la información sobre factores de riesgo y dinámicas de violencia —pandillerismo,

lotes abandonados, puntos de venta de alcohol y drogas— para atender las causas de los delitos y diseñar estrategias de seguridad focalizadas. El problema también está presente en Zapopan, pues la UDAI utiliza esporádicamente el conocimiento de primera mano que poseen los policías acerca de los factores de riesgo de sus zonas para planear y mejorar los operativos. Por último, el uso de esta información es muy limitada en Tlaquepaque, ya que no existen protocolos para su recopilación y análisis.

No se comparten los resultados de inteligencia con los policías operativos

Las UDAI generan productos de inteligencia —mapas de calor, gráficas de incidencia delictiva— a partir de la información que los policías operativos recopilan durante su trabajo de campo; sin embargo, **no encontramos evidencia de que exista un proceso de retroalimentación**, es decir, los productos de inteligencia no son conocidos directamente por los policías de calle. La única forma en que esta información llega a ellos es a través de las decisiones de sus jefes —de cuadrante, sector o polígono— en torno a la priorización de zonas de patrullaje o puntos de mayor atención. Pero no es suficiente: los policías operativos deben de primera mano conocer los resultados de la generación de inteligencia y, a partir de ellos, entender cómo se justifican sus patrullajes y la focalización de los recursos.

No hay seguimiento a las demandas y los acuerdos establecidos en las reuniones vecinales

A pesar de que los jefes de los sectores/polígonos realizan reuniones con los vecinos para conocer información sobre factores de riesgo, dinámicas de violencia y demandas ciudadanas, ninguna de las corporaciones ha implementado un mecanismo para darle seguimiento a los acuerdos establecidos en las reuniones y brindar resultados a los ciudadanos.

Tendencia al traspaso de responsabilidades en torno a los homicidios

Los policías de las tres comisarías afirman que la mayoría de los homicidios que ocurren en sus regiones están vinculados al crimen organizado. Argumentan, entonces, que son hechos ajenos a sus jurisdicciones y atribuciones. Los mandos medios consideran, además, que no cuentan con los elementos técnicos ni profesionales necesarios para atender el problema de la violencia letal, y que, por tanto, su única alternativa es la colaboración con otras instancias, como la Fiscalía del Estado de Jalisco, la policía estatal y la Guardia Nacional

**Cuadro 7. Patrones y factores relacionados con los homicidios en la ZMG**

	Guadalajara	Tlaquepaque	Zapopan
Reportes sobre homicidios	1,459	864	1,010
Periodo analizado	2015-2019	2016-2019	2015-2019
Incremento de homicidios	115%	182%	74%
Días más letales	45% se cometen en miércoles, jueves y viernes	42% se cometen los fines de semana	47% se cometen en sábado, domingo y lunes
Jóvenes asesinados (15-29 años)	45% del total de las víctimas	34% del total de las víctimas	32% del total de las víctimas
Homicidios cometidos por arma de fuego	55% mujeres 67% hombres	71% mujeres 74% hombres	53% mujeres 63% hombres
Homicidios cometidos en la vía pública	16.5% mujeres 35% hombres	No disponible	4% mujeres 49% hombres
Homicidios cometidos en el hogar	20% mujeres 8% hombres	No disponible	36% mujeres 19% hombres
Principal motivo del asesinato	68% por ejecución	76% agresión directa	No disponible
Factores socioeconómicos relacionados con el homicidio	Zonas con: <ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de población con educación secundaria incompleta • Sin acceso a servicios de salud • Sin servicio de agua • Altos niveles de hacinamiento • Alto porcentaje de jóvenes 	Zonas con: <ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de población con educación secundaria incompleta • Sin acceso a servicios de salud • Sin servicio de agua • Altos niveles de hacinamiento 	Zonas con: <ul style="list-style-type: none"> • Altos niveles de población con educación secundaria incompleta • Sin acceso a servicios de salud • Sin servicio de agua • Altos niveles de hacinamiento • Alto porcentaje de jóvenes
Factores comunitarios relacionados con el homicidio	Zonas con altos niveles de: <ul style="list-style-type: none"> • Violencia familiar • Abuso sexual infantil 	Zonas con altos niveles de: <ul style="list-style-type: none"> • Violencia familiar • Abuso sexual infantil • Lesiones dolosas • Robos a transeúnte 	Zonas con altos niveles de: <ul style="list-style-type: none"> • Violencia familiar • Abuso sexual infantil • Lesiones dolosas • Robos a transeúnte
Factores urbanos relacionados con el homicidio	Zonas con terrenos baldíos sin supervisión	Zonas con canchas y deportivos	Zonas con: <ul style="list-style-type: none"> • Canchas y deportivos • Bares y restaurantes

Esa apreciación, sin embargo, subestima el hecho de que las policías recaban información valiosa sobre los homicidios, y que ésta se puede (y debe) analizar para generar inteligencia, diseñar operativos y focalizar estrategias de seguridad. Veamos cómo.

Gracias a la revisión y el análisis que realizamos sobre las bases de datos de los homicidios cometidos en Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan, pudimos identificar algunos patrones de este delito que pueden orientar el trabajo preventivo de las policías municipales. Además, identificamos algunos factores que facilitan la comisión de los homicidios; si las políticas públicas atienden directamente estos factores, es más factible la reducción de homicidios.

La violencia letal es un problema metropolitano de la ZMG. Para muestra un dato: los homicidios han incrementado en los tres municipios durante los últimos años. Tlaquepaque registra el mayor incremento (182%), seguido por Guadalajara (115%) y, después, por Zapopan (74%).

Al analizar los patrones de los homicidios, podemos observar que la mayor cantidad de ellos se cometen en días

diferentes en cada municipio. También, se ve un patrón diferenciado en el uso de armas de fuego: Tlaquepaque es el municipio con la mayor proporción de homicidios cometidos con este tipo de arma. Respecto a las diferencias por género, **a los hombres los asesinan principalmente en la vía pública, mientras que a las mujeres al interior del hogar.**

Además de los datos recopilados en los reportes policiales, para identificar los factores que facilitan la comisión de los homicidios podemos utilizar otras fuentes de información como el Inegi, las bases de datos de otras áreas del Ayuntamiento o aplicaciones como CiudadApp en Guadalajara.

Nuestro análisis nos permitió conocer que **los factores socioeconómicos relacionados con los homicidios son similares en los tres municipios:** en las zonas con una alta concentración de habitantes con educación secundaria incompleta, sin acceso a servicios de salud, con altos niveles de hacinamiento y un amplio porcentaje de jóvenes, existe una mayor probabilidad que se cometa un asesinato que en el resto del municipio. Lo mismo pasa con los factores comunitarios: **en zonas con altos niveles de violencia familiar y abuso sexual infantil es más probable que se cometa un homicidio.**

Cuadro 8. Características de los puntos críticos de homicidios en la ZMG

	Guadalajara	Tlaquepaque	Zapopan
Periodo de análisis	2015-2019	2016-2019	2015-2019
Concentración de homicidios	42% de los homicidios se comete en el 10% de las colonias	50% de los homicidios se comete en el 10% de las colonias	63% de los homicidios se comete en el 2% de las colonias
Puntos críticos	47 puntos críticos, de los cuales 1 repitió la categoría por tres años y 11, por dos años	26 puntos críticos, de los cuales 4 repiten la categoría por dos años	27 puntos críticos, de los cuales 4 repiten la categoría por dos años
Características socioeconómicas de los puntos críticos	Mayor porcentaje de población sin secundaria completada, de población sin acceso a servicios de salud y de viviendas hacinadas.	Mayor porcentaje de población sin secundaria completada, de población sin acceso a servicios de salud y de viviendas hacinadas	Mayor porcentaje de población sin secundaria completada y sin acceso a servicios de salud

Fuente: elaboración propia con base en los resultados de Hot Spot Guadalajara, Hot Spot Tlaquepaque y Hot Spot Zapopan.



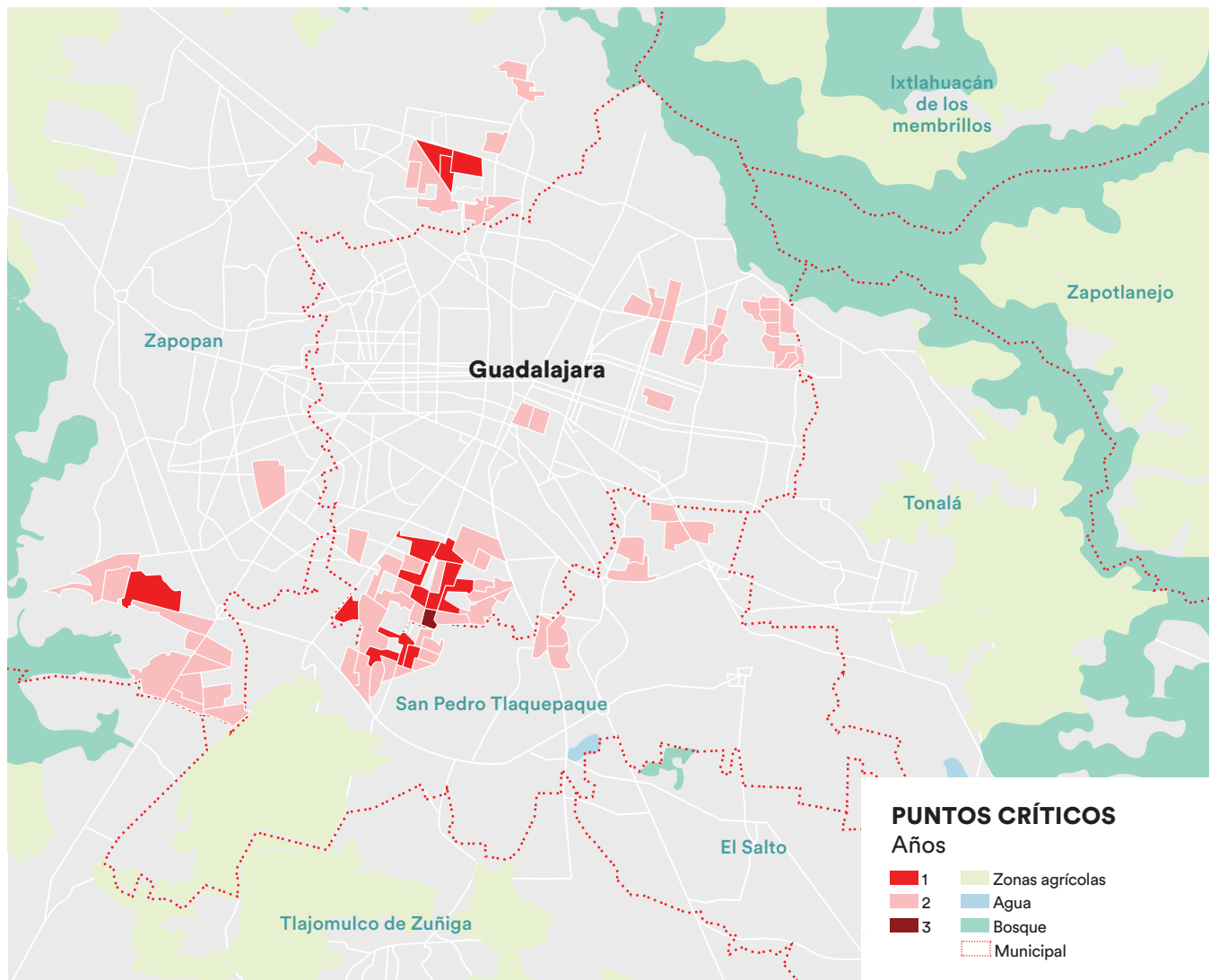
Sin embargo, **los factores del espacio urbano cambian de un municipio a otro**: mientras que en Guadalajara en las zonas con terrenos baldíos se incrementa la probabilidad de que se cometa un homicidio, en Zapopan esto se verifica en las zonas con canchas y deportivos o las zonas con presencia de bares y restaurantes.

Pero nuestro análisis no quedó ahí y decidimos identificar los puntos de mayor concentración de violencia letal o puntos críticos de cada municipio. A continuación, sus principales características:

Como vemos en el Cuadro 8, **la violencia letal no se distribuye de manera homogénea en la ZMG, sino que tiende a concentrarse en ciertas zonas**. Pero esta distribución varía según cada municipio: mientras que en Zapopan el 63% de los homicidios se cometió en el 12% de sus colonias, en Guadalajara, tan sólo el 42% de los asesinatos se concentró en el 10% de sus colonias.

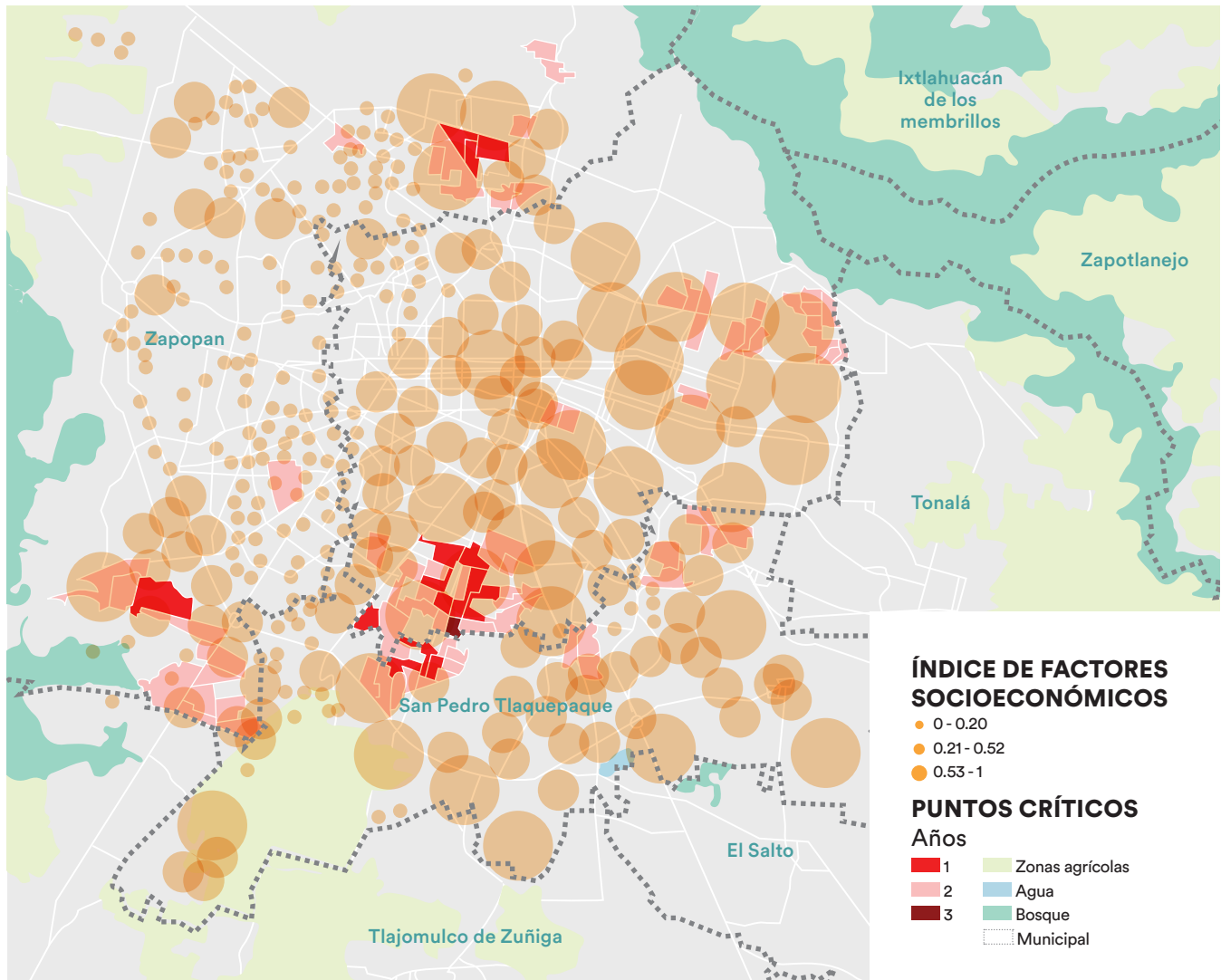
Sobre los puntos críticos de homicidios, Guadalajara tiene la mayor cantidad de zonas catalogadas como puntos críticos (47), mientras que Tlaquepaque y Zapopan tienen una cifra similar: 26 y 27, respectivamente.

Mapa 4. Puntos críticos de homicidios en la ZMG



Fuente: Elaboración propia con datos de homicidios de la ZMG.

Mapa 5. Factores socioeconómicos relacionados con los homicidios en la ZMG



Fuente: Elaboración propia con datos de homicidios de la ZMG.

Los puntos críticos se localizan principalmente en las zonas fronterizas de los municipios, como podemos ver en el Mapa 4:

Guadalajara concentra el 55% de sus puntos críticos en la frontera sur con el municipio de Tlaquepaque, principalmente en las colonias Loma linda, Lomas de Polanco, Echeverría 1ª y 2ª sección, 18 de marzo y Polanco Oriente. Por su parte, el municipio de Tlaquepaque también registra el 16.3% de sus puntos críticos en la frontera norte con Guadalajara, en específico en las colonias Nueva Santa María, Buenos Aires y Guayabitos. En el caso del municipio de Zapopan, el 44% de sus puntos

críticos se concentran en la frontera sur que colinda con Tlaquepaque, en las colonias Los Cajetes y El Campanario, principalmente.

Las características socioeconómicas de estos puntos críticos son similares en los tres municipios: presentan mayor porcentaje de población sin secundaria completada y sin acceso a servicios de salud que el resto de las zonas de la ZMG. En el caso de Guadalajara y Tlaquepaque, otra característica común es la gran cantidad de viviendas hacinadas. Tras esta síntesis de nuestro análisis podemos corroborar que los datos recabados en los reportes policiales sí son útiles para identificar las



características y los patrones del homicidio en cada uno de los municipios. Con esta información se pueden dirigir estratégicamente los recursos y operativos policia-cos. Sin embargo, las corporaciones y las autoridades municipales están desaprovechando esta información a la hora de generar inteligencia y diseñar programas de prevención de homicidios.

5.4 Aspectos particulares de cada municipio

Finalmente, destacamos algunos elementos particulares del proceso de generación de información en cada municipio, que pueden ser clave para orientar la transición hacia un modelo metropolitano de inteligencia.

Guadalajara

- **Sistemas de Cuadrantes y de Evaluación basados en POP.** La Comisaría ha implementado estos dos sistemas con base en el enfoque policial orientado a la solución de problemas (POP), con el objetivo de focalizar los esfuerzos policiales en las zonas de mayor incidencia delictiva y monitorear constantemente el desempeño de los policías operativos y mandos medios. Estos sistemas se encuentran en proceso de consolidación; por ello, están en el momento ideal para fortalecerlos con el desarrollo de mejores procesos de análisis y generación de inteligencia.

Zapopan

- **Plataforma de Administración de Recursos Policiales.** Concentra la información que generan las diversas áreas de la comisaría, tanto registros administrativos como estadísticos. Por medio de esta plataforma se tiene mayor control sobre la información policial, lo que puede facilitar el trabajo de inteligencia y mejorar la toma de decisiones.
- **Utilización de tabletas electrónicas.** Esta iniciativa facilita la recopilación de información, al evitar errores ocasionados por una redacción deficiente o una caligrafía poco legible. Al mejorar el proceso de recopilación de información se sientan las bases para, a su vez, realizar un mejor trabajo de sistematización y análisis, así como para fortalecer la investigación de los delitos.

Tlaquepaque

- **Base de datos sobre características de los agresores.** La UDAI creó esta base de datos para concentrar información sobre los rasgos y señas de los agresores, principalmente en delitos patrimoniales (para el caso de los homicidios, la información disponible es casi nula). Se incluyen sus formas de operar, las zonas en las que realizan su actividad, socios y familiares. El objetivo es desarticular las bandas delictivas y prevenir la comisión de delitos.
- **Operativo 30 colonias.** Este producto de inteligencia generado por la UDAI tuvo como finalidad focalizar la acción policial en las 30 colonias con mayor incidencia delictiva del municipio. Se utilizó información sobre los factores de riesgo —pandillerismo, consumo de alcohol, drogadicción—, que se “cruzó” con las zonas georreferenciadas por la UDAI. Como resultado, se implementó una estrategia de policía de proximidad, operativos policiales y programas de rescate urbano. Debido a recortes presupuestales, este programa ya no se lleva a cabo.
- **El proceso para recibir llamadas de emergencia se realiza de manera manual.** El área de cabina llena de manera manual las tarjetas con información sobre las llamadas de emergencia y solicitudes de apoyo; esto no sólo retrasa el proceso y hace más difícil la búsqueda posterior de esta información, sino que también es un obstáculo para la homologación de procesos entre las tres corporaciones.

A pesar de las diferencias en cada municipio, las corporaciones policiales enfrentan desafíos y rezagos comunes en la generación de información policial, como la omisión de datos valiosos, la georreferenciación manual de la ubicación de los delitos o el limitado uso de información sobre factores de riesgo. **Es indispensable que se atiendan estas áreas de oportunidad, pues sólo así se tendrán las condiciones mínimas y necesarias para homologar los procesos, generar productos de inteligencia conjuntos y mejorar la coordinación entre los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.**

En el siguiente capítulo presentaremos una hoja de ruta para transitar hacia un modelo metropolitano de inteligencia policial. Las recomendaciones puntuales para cada municipio se pueden consultar en el Anexo.

CAPÍTULO 6

Hacia un sistema metropolitano de generación de inteligencia policial

Los problemas de inseguridad y violencia traspasan las fronteras administrativas y los límites territoriales. Como hemos visto en el capítulo 5, los homicidios son un problema compartido de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y tienden a concentrarse principalmente en las fronteras entre los municipios. Queda claro, entonces, que para atender el fenómeno criminal no es suficiente contar con políticas focalizadas; también se deben articular las estrategias y perfeccionar la coordinación de las instituciones de seguridad, tanto locales como estatales.

Hoy más que nunca es urgente tener una visión metropolitana para atender el problema de inseguridad y gestionar los conflictos. Un primer consiste en articular un modelo metropolitano de generación de inteligencia policial, que establezca los requisitos mínimos para recopilar la información, homologue los procesos de sistematización, defina los lineamientos para la formación del personal especializado en las áreas de inteligencia y promueva el diseño conjunto de estrategias de seguridad entre las policías y las autoridades locales.

Aquí presentamos una hoja de ruta para transitar hacia ese modelo, con base en el análisis que realizamos de los procesos internos de las policías de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.



6.1 Hoja de ruta para la ZMG

Proponemos un conjunto de cambios, mejoras y adecuaciones a los procesos de generación de información en las corporaciones municipales y a los mecanismos de coordinación necesario para transitar hacia una mejor atención de la inseguridad y gestión de los conflictos en la ZMG.

1. Homologar las capacidades de generación de información de las policías municipales

Para articular los productos de inteligencia policial de la ZMG, es necesario que los procesos de recopilación, sistematización y análisis de la información se realicen bajo los mismos estándares.

Como hemos visto, un desafío común en las tres corporaciones de la ZMG es la duplicidad de funciones en la captura de información, que roba tiempo valioso del personal en detrimento de otras actividades sustantivas como el análisis de la información y la generación de inteligencia policial. Por tanto, recomendamos homologar y hacer más eficientes los procesos de generación de información policial mediante las siguientes acciones:

- **Digitalizar el proceso de recepción de llamadas de emergencia en Tlaquepaque** como sucede en Guadalajara y Zapopan, para evitar pérdida de información y agilizar el proceso de comunicación e intercambio de información con otras áreas de la comisaría.
- **Desarrollar una plataforma electrónica para actualizar, intercambiar y analizar en tiempo real la información policial** al interior de cada una de las corporaciones. El objetivo es almacenar toda la información que recaban las policías: reportes policiales, llamadas de emergencias, faltas administrativas, factores de riesgo y demandas ciudadanas. Además, incluir otros datos que pueden ser útiles para la operación y las estrategias de seguridad, como información de los juzgados cívicos y los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- **Con esta plataforma se puede hacer más eficiente el proceso de sistematización de la información.** Por ejemplo, ante una llamada de emergencia, la plataforma brindaría un número único para darle seguimiento al incidente y, cuando la unidad de inteligencia verifique que se trata de un delito o una falta administrativa, lo haría compatible con el IPH. Así, se evitarían

duplicidad de registros y se haría más eficiente el trabajo de las UDAI.

- **Georreferenciar digitalmente la ubicación de los delitos en el lugar de los hechos** mediante un dispositivo electrónico. Esto, como hemos visto, otorga una mayor precisión al proceso y permite que las áreas de inteligencia se enfoquen en realizar análisis. Una buena práctica para la ZMG es la iniciativa de la **comisaría de Zapopan de equipar con tabletas electrónicas a 200 patrullas**, con la cual podrán recabar la mayor cantidad de información posible, no sólo sobre los hechos delictivos, sino también de las dinámicas de violencia, los factores de riesgo y el estado de los espacios públicos.

2. Mejorar la calidad de los reportes policiales

El punto de partida para generar inteligencia es la recopilación de información y, como hemos visto en los capítulos anteriores, los policías de la ZMG omiten en muchas ocasiones información básica de los hechos delictivos o la información registrada es de mala calidad. Por ejemplo, el 84% de los reportes de homicidios de la policía de Zapopan no tenían el número exterior de la calle en donde se cometió el delito. O el 29% de los reportes policiales de Tlaquepaque no contaban una descripción de cómo se cometieron los homicidios.

Por tanto, recomendamos las siguientes acciones:

- **Equipar a las patrullas con dispositivos electrónicos que tengan cámara y GPS**, para que los agentes policiales puedan georreferenciar la ubicación de los delitos, recabar evidencias audiovisuales del lugar de los hechos e, incluso, llenar el IPH in situ sin omitir información valiosa para el análisis delictivo. Con esta propuesta, se pueden reducir los retrasos en la entrega de IPH, reducir los problemas relacionados con la de caligrafía, preservar la cadena de mando y agilizar las puestas a disposición ante el Ministerio Público. **Zapopan está implementado un programa piloto con tabletas electrónicas, que puede servir de ejemplo para los demás municipios de la ZMG.** Aunque recordemos que Tlaquepaque también dotó de tabletas electrónicas a sus áreas especializadas y a sus mandos para la recopilación de información de mayor calidad.
- Mejorar la formación continua (capacitación) de los policías para el llenado, resguardo y procesamiento

de la información sobre los hechos delictivos y faltas administrativas. Es importante que los policías entiendan la importancia que tienen los datos delictivos para la investigación penal, la generación de inteligencia y la optimización de su trabajo cotidiano. Además, **otro punto clave es que los policías mejoren la manera en que describen los hechos y recaban la información mínima sobre un evento delictivo.**

- Fortalecer la supervisión por parte de los jefes de sector/polígonos sobre la calidad y completitud de la información de los reportes policiales. Recomendamos que la supervisión se realice al final de la jornada operativa, para identificar posibles omisiones e irregularidades.
- **Mejorar los mecanismos de validación de la información al interior de las áreas de captura y análisis de la información** de las corporaciones. Antes de comenzar con el análisis de los datos, es necesario contrastar la información del reporte Parte de Novedades con las bases de los IPH, para evitar duplicidades u omisiones de hechos delictivos y faltas administrativas. **Guadalajara ha logrado mejorar la calidad de sus reportes policiales a partir de 2017**, con un proceso riguroso de control y validación de la información.

3. Consolidar los mecanismos de proximidad

Las reuniones vecinales y la comunicación a través de grupos de WhatsApp son iniciativas que pueden acercar a la policía con los habitantes de los municipios de la ZMG, pero por sí mismas no son elementos suficientes para mejorar la confianza ciudadana y legitimar las acciones policiales. Para consolidar el modelo de proximidad y obtener mejor información y retroalimentación por parte de los ciudadanos, es necesario que las corporaciones de la ZMG lleven a cabo las siguientes acciones:

- Diseñar un protocolo para realizar las reuniones vecinales, establecer sus objetivos y recabar la información sobre demandas ciudadanas y factores de riesgo vinculados con los delitos —espacios públicos abandonados, puntos de venta de droga y alcohol, presencia de bandas delictivas, etcétera—. **Ninguna de las policías analizadas ha implementado un programa detallado de reuniones vecinales**, con metas claras y un seguimiento de sus logros.

- Diseñar un mecanismo o **formato para sistematizar de manera periódica —semanal o quincenalmente— la información de las reuniones en una base de datos**, que sea útil para el análisis delictivo y la generación de inteligencia.
- Poner en marcha **reuniones de seguimiento con los vecinos para rendir cuentas sobre los avances de las peticiones ciudadanas y los resultados de las estrategias de seguridad**. Durante estas reuniones, se debe generar un proceso de retroalimentación entre ambas partes para mejorar las intervenciones de las autoridades e involucrar a los ciudadanos como agentes activos en la construcción de comunidades más seguras. **Las tres corporaciones de la ZMG carecen de este tipo de mecanismos de rendición de cuentas** hacia la población, lo cual puede limitar la confianza ciudadana y la legitimidad de sus acciones.

4. Formar a más agentes policiales con perfil de analistas

Recomendamos que las academias de policías de la ZMG incluyan más perfiles de analistas en sus procesos de formación inicial y que se brinden más cursos de capacitación continua para los policías que integran tanto las unidades de inteligencia como de investigación. La formación constante de los analistas en el uso de nuevas metodologías y programas informáticos de análisis de datos también es clave para generar mejores productos de inteligencia.

También sugerimos firmar convenios de colaboración con las universidades de la región y sus diversos programas de estudio (por ejemplo, de Geografía, Economía, Matemáticas Aplicadas), para atraer talento humano especializado en análisis espacial y estadístico, así como mejorar la captación de información sobre las causas y los factores relacionados con la violencia y la delincuencia en la ZMG.

5. Homologar la estructura y atribuciones de las unidades de inteligencia

Más allá del procesamiento de la información y la georreferenciación de los delitos, las unidades de inteligencia deben enfocarse en generar análisis que orienten la toma de decisiones y el diseño de estrategias de seguridad. Para concretar productos de inteligencia útiles y realizar un trabajo más eficaz, recomendamos que estas áreas tengan una estructura organizacional similar y que, al menos, cuenten con los siguientes perfiles:



- *Titular de la unidad:* encargado de coordinar el trabajo con las áreas operativas, atender las solicitudes de los altos mandos y presentar los productos de inteligencia.
- *Analistas estadísticos:* encargados de validar los datos de las llamadas de emergencia con los reportes policiales, procesar otras fuentes de información —factores de riesgo, encuestas de Inegi, datos del ayuntamiento, etcétera— y analizar los patrones y las causas de los fenómenos delictivos.
- *Analistas de redes:* encargados de procesar y analizar la información sobre los victimarios y otras fuentes de información que ayuden a conocer el modus operandi de grupos o bandas delictivas. Este tipo de perfil puede ayudar, por ejemplo, a **realizar análisis detallados con**

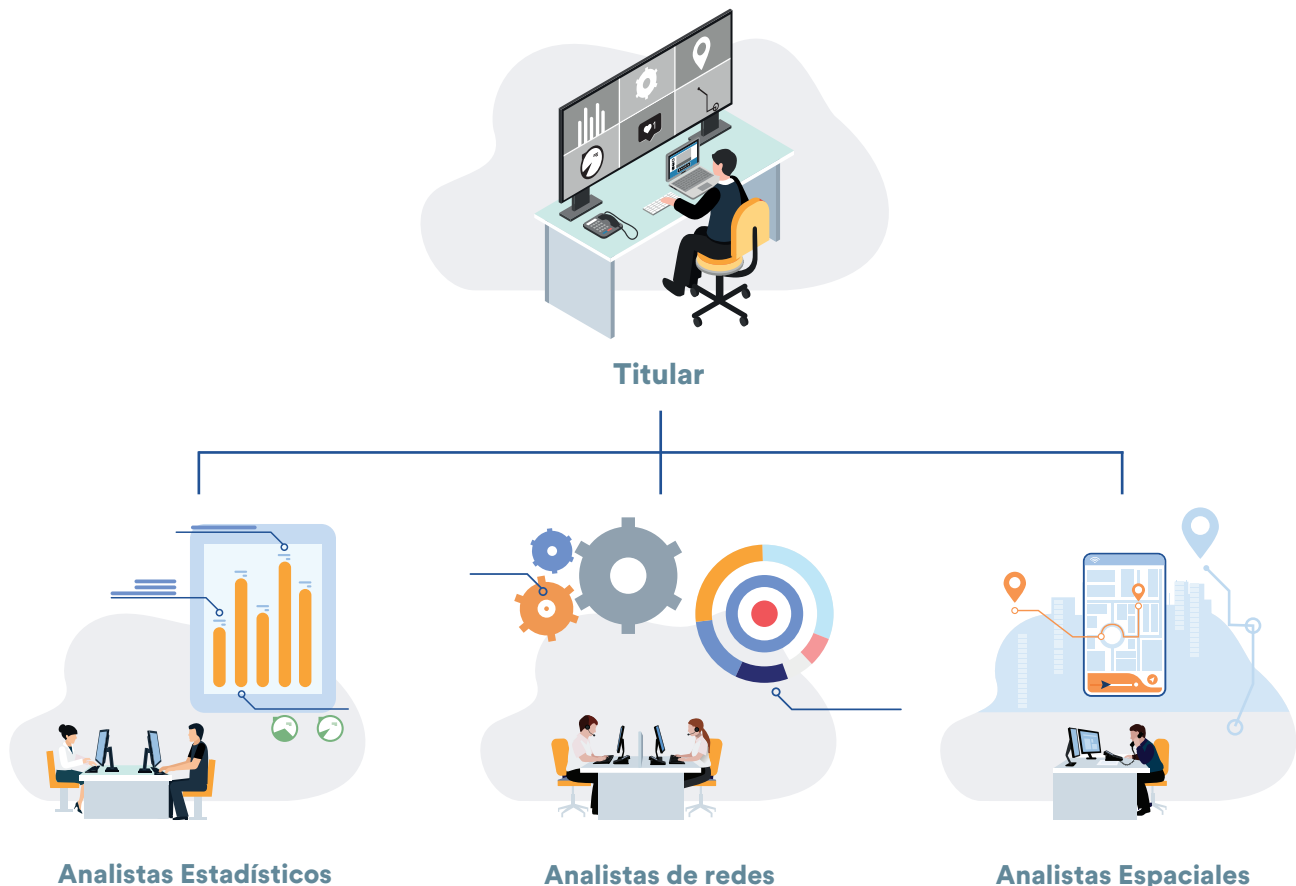
la información de la base de datos sobre características de los agresores de la policía de Tlaquepaque.

- *Analistas espaciales:* encargados de identificar los patrones espaciales, los puntos críticos y los factores relacionados con la concentración de los delitos en determinadas zonas de los municipios.

6. Mejorar el intercambio de información entre las corporaciones

La cooperación y la comunicación de información entre las policías de la ZMG —sobre todo si es en tiempo real— facilitaría la coordinación de las policías para atender emergencias y diseñar operativos conjuntos. Recomendamos que a través de las plataformas de los C4 municipales y de las unidades de inteligencia

Diagrama 4. Estructura de la Unidad de Análisis e Inteligencia



se intercambie información sobre el monitoreo de los eventos (que se realiza principalmente por medio de las cámaras de vigilancia y los radios) y el despliegue operativo de los agentes policiales.

Además, sugerimos que haya un intercambio más ágil de información y colaboración entre las unidades de inteligencia mediante mecanismos formales (por ejemplo, a través del correo electrónico, una plataforma electrónica compartida o la “nube”), con el objetivo de identificar patrones delictivos que traspasan las fronteras administrativas, bandas o grupos delictivos que están operando en la ZMG y factores socioeconómicos y del espacio urbano que facilitan la comisión de tales eventos criminales.

7. Organizar reuniones entre mandos altos y medios de las corporaciones

Es necesario que, a través de reuniones mensuales, se mejore la colaboración entre los comisarios generales y comisarios operativos de las corporaciones municipales, para lograr los siguientes objetivos:

- Definir operativos o programas conjuntos dirigidos a resolver problemas particulares de violencia en las fronteras entre los municipios. Por ejemplo, **programas dirigidos a los jóvenes que viven en los puntos críticos de homicidios, que les ayude a reducir la probabilidad de ser víctima de la violencia o los desincentive de formar parte de bandas delictivas.**
- Intercambiar información estratégica sobre las zonas de mayor concentración delictiva y sobre las bandas delictivas.
- Intercambiar experiencias exitosas o fallidas en materia de seguridad. Especialmente, entre las unidades de análisis de la información. En este caso, **la policía de Tlaquepaque puede compartir las lecciones aprendidas su estrategia de focalización en las 30 colonias más “peligrosas” del municipio.**

También se debe mejorar la comunicación y colaboración entre los jefes de sector o polígonos de las zonas fronterizas en donde se localicen puntos críticos de varios delitos.

8. Diseñar estrategias conjuntas para atender los homicidios en las zonas fronterizas

Como identificamos en capítulos anteriores, algunos puntos críticos de homicidios se localizan en la frontera entre Guadalajara y Tlaquepaque, en las colonias

Loma linda, Lomas de Polanco, Echeverría 1ª y 2ª sección, 18 de marzo, Polanco Oriente, Nueva Santa María, Buenos Aires y Guayabitos. Además, en el límite entre Zapopan y Tlaquepaque, en las colonias Los Cajetes y El Campanario.

También pudimos identificar que hay factores socioeconómicos relacionados con la comisión de los homicidios que son comunes en la ZMG: la alta concentración de habitantes con educación secundaria incompleta, sin acceso a servicios de salud, con altos niveles de hacinamiento y con un amplio porcentaje de jóvenes; así como algunos factores comunitarios —altos niveles de violencia familiar y abuso sexual infantil— que también aumentan la probabilidad de que se cometa un homicidio. Para atender este problema, recomendamos que las policías y gobiernos de la ZMG.

- **Fortalezcan la operación de albergues temporales** que ofrecen atención integral a mujeres y sus hijos en situación de alto riesgo por violencia familiar, principalmente aquellos que viven en los puntos críticos.
- **Promuevan el desarrollo económico y garanticen el suministro de servicios públicos** para las viviendas que se ubican en las colonias con alta concentración de homicidios. Sugerimos realizar brigadas de limpieza, jornadas de salud, ferias de empleo y visitas de trabajo social a los hogares de los puntos críticos.
- **Articulen los mecanismos de justicia cívica** para evitar que los conflictos familiares escalen a niveles de lesiones y homicidios. Se debe fortalecer el seguimiento de los infractores, promover la mediación de conflictos e incrementar el trabajo comunitario.

9. Coordinar los programas que atienden la violencia en contra de las mujeres

Los gobiernos locales de la ZMG han priorizado la atención de la violencia en contra de las mujeres, por medio de programas como Pulso de Vida y Seguras en la Ciudad. Recomendamos **adaptar estos programas en los demás municipios de la región, principalmente en aquellos que cuenten con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.**

También sugerimos fortalecer el intercambio de información y la coordinación entre las unidades de atención especializadas en la violencia de género de las policías y los ayuntamientos, con el fin de identificar patrones, zonas



de concentración y perfiles de mujeres con mayor probabilidad de ser víctimas de violencia física y sexual.

De hecho, es necesario generar una base de datos conjunta con la información de todas las mujeres que cuentan con un dispositivo electrónico para su monitoreo. De esta forma no sólo se pueden reducir los casos de violencia, sino también prevenir su escalada hacia niveles letales, como los feminicidios.

10. Articular los esfuerzos locales bajo una perspectiva metropolitana de la seguridad

Todas las acciones previas deben ir acompañadas de una perspectiva metropolitana para atender los problemas de seguridad y violencia de la ZMG. Para ello, es necesario realizar las siguientes acciones:

- Firmar convenios de colaboración entre los municipios de la ZMG y el gobierno del estado de Jalisco para intercambiar información y diseñar estrategias conjuntas que atiendan los principales problemas de violencia —como es el caso de los homicidios— y sus causas en la región.
- Ante la desaparición del subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad (Fortaseg), los gobiernos municipales **deben crear un fondo metropolitano para la seguridad, que se financie con una tasa adicional a algunos impuestos locales (tenencia, predial).**

- Operar programas en toda la ZMG que atiendan a los grupos en situación de riesgo —por ejemplo, ampliar Pulso de Vida a los demás municipios de la región, y canalizar a jóvenes en conflicto con la ley hacia terapias cognitivo-conductuales— y políticas que busquen reducir los factores socioeconómicos y comunitarios que están relacionados con la violencia —por ejemplo, programas que atiendan los niveles de desigualdad y el rescate de espacios públicos focalizados en los puntos críticos de homicidios—.
- **Fortalecer la colaboración con las áreas de inteligencia de las autoridades estatales y con la Policía Metropolitana,** para coordinar operativos y programas que busquen desarticular a grupos delictivos y prevenir la comisión de los delitos de alto impacto en la ZMG.

Estas 10 propuestas son los primeros pasos para construir un sistema metropolitano de inteligencia policial que permita atender eficazmente los problemas de inseguridad y violencia que afectan a la ZMG. La recopilación y sistematización de la información son procesos clave para realizar análisis que orienten la toma de decisiones y que permita mejorar el trabajo policial. Con esto, no pretendemos borrar las diferencias entre las estrategias y políticas de seguridad de cada municipio de la ZMG, sino articular mejor los esfuerzos de inteligencia para brindar soluciones focalizadas y efectivas a las diferentes expresiones de violencia que afectan la región.



Conclusiones

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) enfrenta un desafío, no menor, en materia de seguridad, principalmente por el incremento de homicidios durante los últimos cinco años. Para atender este problema, es necesario tener una perspectiva metropolitana que ayude a formular soluciones integrales a las causas de la violencia y la delincuencia que afectan a los habitantes de esta región. Un elemento clave, como lo hemos visto en este estudio, es la generación de inteligencia a partir del análisis de datos que recaban los policías en su trabajo cotidiano y de otras fuentes de información oficiales.

Enfocamos nuestro análisis en los procesos internos de generación de inteligencia de las policías municipales de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan, un camino que hubiera sido imposible de transitar sin la apertura y disposición de las autoridades locales. Era indispensable conocer a detalle sus procesos, identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad y, con base en estos hallazgos, plantear una hoja de ruta para articular un sistema metropolitano de inteligencia policial.

Descubrimos, en primer lugar, que las tres comisarías parten de un muy buen lugar en lo que toca a la generación de inteligencia: han creado unidades especializadas en el análisis de la información, que, por un lado, procesan los datos de las diferentes fuentes de información —reportes policiales, llamadas de emergencia, reuniones vecinales y factores de riesgo— y, por otro, generan mapas y reportes sobre las tendencias y los patrones de los delitos que afectan más a la ciudadanía.



Además, las policías cuentan con unidades que preservan la escena del crimen, recogen evidencia y apoyan en la investigación. Estas áreas son clave para la resolución de delitos y la generación de evidencia que fortalezca la inteligencia policial.

Es verdad, hay avances, pero las policías de los tres municipios no han corregido claras debilidades en la forma en que generan y analizan la información. La más grave: la omisión de información valiosa sobre los hechos delictivos que se registra en las bitácoras y los reportes policiales. Identificamos que los policías operativos de los tres municipios omiten, en demasiadas ocasiones, el número exterior de la calle, las coordenadas geográficas y el lugar en donde se cometió el delito, principalmente en el caso de los homicidios. Además, es común que la descripción de los hechos sea superficial, sin brindar detalles clave para la investigación de los delitos.

Otro de los retos que enfrentan los agentes policiales es la falta de un protocolo para recabar y procesar las demandas de seguridad de los ciudadanos que se reciben mediante las reuniones vecinales y los grupos de WhatsApp. Esta información es valiosa no sólo porque permite conocer en dónde se cometen actos violentos y delictivos, sino también para identificar las causas y los factores que detonan la comisión de estos eventos.

Las unidades de inteligencia también enfrentan rezagos importantes en recursos materiales, capacitaciones y acceso a la información. El personal de estas áreas destina una gran cantidad de tiempo a validar y goerreferenciar los reportes delictivos, en vez de realizar análisis más robustos —económico, espacial y de redes— para la solución efectiva de los problemas de inseguridad.

Las comisarías de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan deben atender estas áreas de oportunidad y consolidar sus fortalezas, con el fin de generar mejores productos de inteligencia que orienten la toma de decisiones y la implementación de estrategias de seguridad focalizadas. Pero, además, es importante que este proceso de mejora

sirva como punto de partida para articular un sistema metropolitano de inteligencia policial en la ZMG.

Con una visión de alcance amplio, las instituciones de seguridad de la ZMG pueden afrontar más eficazmente la violencia homicida. **Si bien la atención de este problema toca las jurisdicciones de los tres órdenes de gobierno, las autoridades municipales deben dar un paso al frente y trabajar de la mano con los ciudadanos para evitar el escalamiento de la violencia y atender las causas de los homicidios.** Nuestra investigación señala que los asesinatos en la ZMG responden a factores socioeconómicos —alta concentración de habitantes con educación secundaria incompleta, sin acceso a servicios de salud y con un amplio porcentaje de jóvenes— y factores comunitarios —altos niveles de violencia familiar y abuso sexual infantil—. Transformar esta información en productos de inteligencia y políticas públicas focalizadas ayudará a las autoridades municipales no sólo a reducir la violencia, sino también a prevenir la pérdida de más vidas humanas y proteger a sus comunidades.

Así, a lo largo de todo este estudio permea la convicción de que la generación de inteligencia es la pieza clave de la reforma policial en la ZMG y en el país. Es un esfuerzo que debe ir acompañado del fortalecimiento de las capacidades de cada una de las policías locales, de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento y de la coordinación con las autoridades estatales.

Esta iniciativa se suma a los esfuerzos nacionales para mejorar a nuestras policías, como lo es el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica y otros esfuerzos locales para renovar el actuar de las instituciones de seguridad, como sucede en Nezahualcóyotl, Morelia o Colima.

Al final, nuestra postura es clara: existen alternativas para construir seguridad desde lo local y por la vía civil. Hoy más que nunca debemos reconocer y apoyar estos esfuerzos. Porque la pacificación del país sólo es posible mediante el fortalecimiento y la dignificación de nuestras policías.



Anexos



Metodología de análisis en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Utilizamos diversas metodologías cualitativas para conocer los procesos de generación de inteligencia —recopilación, sistematización y análisis de la información— al interior de las policías municipales de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan. Nuestro objetivo es conocer las fortalezas de tales procesos, pero también los aspectos susceptibles de mejora. Las metodologías utilizadas fueron las siguientes:



- A. Revisión documental.** Analizamos los documentos oficiales de las policías de Guadalajara y Tlaquepaque, incluyendo sus organigramas, reglamentos internos, manuales de procesos y operaciones. Los documentos de la corporación de Zapopan estaban en proceso de actualización, y por ello no nos los compartieron.
- B. Recorridos y observación de procesos.** Visitamos las instalaciones de las comisarías para conocer de primera mano cómo los policías recopilan, sistematizan y analizan la información. En algunos casos observamos cómo los agentes operativos llenaban los IPH. En otros, presenciamos el proceso de georreferenciación de los delitos y la elaboración de los mapas de calor. El trabajo de campo en cada municipio fue realizado por dos de nuestros investigadores en el programa de Seguridad de México Evalúa. Las visitas se realizaron en Zapopan, del 23 al 26 de julio de 2019; en Guadalajara, del 11 al 15 de noviembre de 2019, y en Tlaquepaque, del 24 al 28 de febrero de 2020.
- C. Grupos de enfoque.** Echamos mano de ellos para conocer el trabajo y la percepción del personal operativo involucrado en la generación de inteligencia. Realizamos cuatro grupos de enfoque por cada corporación. Dos grupos estuvieron integrados por policías operativos de los diferentes sectores

polígonos; uno, por personal operativo de las áreas de análisis e inteligencia, y uno más, por los jefes de sector/cuadrantes. Cada grupo estuvo integrado por entre cuatro y seis personas

La selección de los entrevistados fue de manera aleatoria y anónima, con base en su antigüedad en la corporación, edad, perfil educativo y sexo. En el caso de Zapopan no se pudo realizar esta selección aleatoria porque la información necesaria para este proceso no se compartió a tiempo. Las autoridades de la Comisaría de Zapopan eligieron a los policías que entrevistamos.

- D. Entrevistas semiestructuradas con mandos altos y medios de las tres comisarías.** Entrevistamos al comisario general, al comisario operativo, a los titulares de los C4/C5 municipales, de las Unidades de Análisis e Inteligencia y de las Unidades de Investigación.

En total, se transcribieron y analizaron más de 30 horas de material grabado. En ciertos procesos analíticos se utilizó el software ATLAS.ti.

Con toda esta información “reconstruimos” los procesos de generación de inteligencia e identificamos sus fortalezas y áreas de oportunidad. En el siguiente capítulo presentamos los resultados de nuestro análisis.



Recomendaciones para Guadalajara

1

Fortalecer la capacitación de los policías operativos, orientada al 'llenado' adecuado del IPH y la recolección de información. Es clave que los policías entiendan la importancia de los datos sobre los hechos delictivos y faltas administrativas para la investigación penal, la generación de inteligencia y la mejora del trabajo cotidiano.

2

Equipar las patrullas con dispositivos —radio, celular, tableta— para georreferenciar la ubicación de los delitos y mejorar la recopilación de información. Con el apoyo de los dispositivos, la Comisaría también podría monitorear en tiempo real la ubicación de las patrullas y, con ello, mejorar la respuesta operativa de los policías. Ésta no es una práctica nueva; ya que se había implementado en la corporación algunos años atrás. Así, lo corroboró el titular de la UEGD: “[antes] se veía dónde patrullaban y dónde estaban los hot spots [sic]. Entonces les decías [a los mandos medios]: ‘Si sabes que ahí está el hot spot, ¿por qué no patrullan ahí? No estás haciendo caso, ni siquiera mandas gente, en tus planes no aparece que tengas gente, no se ve en el GPS...’”

3

Sistematizar la información sobre las causas y los factores de riesgo vinculados con los delitos. La UDAI puede validar la información proveniente de las reuniones vecinales, las marchas exploratorias, los juzgados cívicos y otras fuentes de información no policiales, para procesarla y utilizarla en la generación de inteligencia y en el diseño de estrategias. Si la Comisaría decide dotar a las patrullas con dispositivos electrónicos, los jefes de cuadrantes pueden recabar electrónicamente la información y enviársela a la UDAI, cada 15 días.

4

Desarrollar una plataforma electrónica para actualizar, intercambiar y analizar en tiempo real la información policial: reportes policiales, llamadas de emergencias, faltas administrativas, factores de riesgo y demandas ciudadanas. Además, es factible incluir otros datos que pueden ser útiles para la operación y las estrategias de seguridad, como información de los juzgados cívicos y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

La plataforma también **puede contribuir a sistematizar los resultados del Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas**, tanto de las auditorías como del seguimiento de las consignas de trabajo, así como acceder a la información de servicios y bienes públicos del municipio que se obtiene mediante la aplicación Ciudadapp.



5

Proponemos que esta plataforma tenga diversos visualizadores electrónicos (*dashboards*) para que

los jefes regionales, de polígonos y de cuadrantes puedan consultar la información de su interés, realicen “cruces” entre variables y generen mapas. Esta propuesta empata con una iniciativa similar por parte de la Unidad de Evaluación y Control: “La idea es que cada polígono tenga acceso a un servidor y los jefes [de polígonos y cuadrantes] puedan estar consultando este tipo de datos [información de reuniones vecinales] para empezar ya a cruzar la información con los delitos”.

6

Fortalecer las capacidades de análisis e inteligencia para atender eficientemente las causas y los factores de riesgo vinculados con la inseguridad. Es necesario

que se utilicen otras metodologías —identificación de puntos críticos, modelos espaciales, regresión geográficamente ponderada, análisis de redes— para comprender cuáles son las causas y las condiciones socioeconómicas, demográficas, comunitarias y espaciales que facilitan la comisión de los delitos.

Con este tipo de herramientas, la policía de Guadalajara podría fortalecer y avanzar en la implementación de la metodología POP, al analizar con mayor detalle los problemas de violencia que afectan a la población, y diseñar soluciones puntuales.

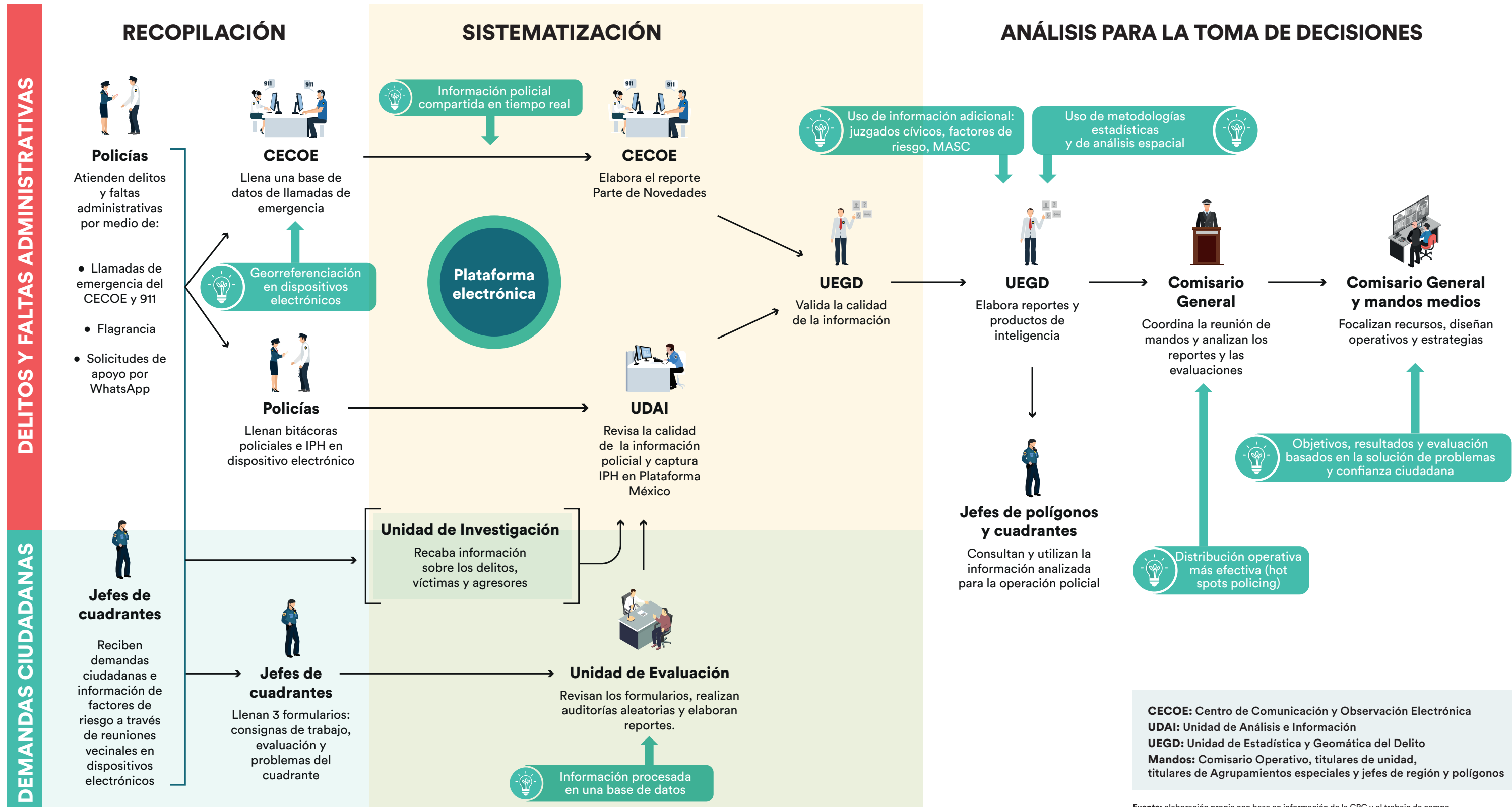
7

Enfocar el Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas hacia la solución de los problemas. Reco-

mandamos definir los objetivos del trabajo policial y medir sus resultados no sólo con indicadores sobre incidencia delictiva (que principalmente se mide con delitos como robos de autos, casa habitación o transeúnte), sino también enfocarse en la atención de dinámicas de violencia —familiar o de género—, la mediación de conflictos sociales —riñas entre vecinos o pandillas— y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Dada la gran cantidad de trabajo de los jefes de cuadrantes y el tiempo que les toma revisar y validar los formularios de Hoja de Trabajo y de Evaluación, proponemos que la evaluación se realice únicamente dos veces por semana. Así, se mantiene la supervisión constante del trabajo cotidiano sin sobrecargar a los policías operativos.

Diagrama 5. Proceso de generación de información de la Comisaría de la Policía de Guadalajara. Hacia dónde ir



Fuente: elaboración propia con base en información de la CPG y el trabajo de campo



Recomendaciones para Tlaquepaque

1**Fortalecer la capacitación y la supervisión de los policías operativos en el llenado adecuado del IPH.**

Se debe enseñar a los policías operativos cómo realizar una descripción detallada de los hechos y qué información mínima se tiene que recabar sobre un delito o falta administrativa: nombre, sexo y edad (aproximada) de la víctima, calle, número, coordenadas geográficas, arma utilizada, datos del agresor (en caso de tenerlos). Además, los jefes de sector deben supervisar la calidad de estos reportes.

2**Equipar a la Central de Comunicación e Información con computadoras y software, y así recabar de mejor forma las llamadas de emergencia.**

Para mejorar la coordinación con el C5 estatal, la Central de Comunicación e Información necesita adquirir nuevos sistemas de cómputo y telefonía, tal como lo describió su titular: "Están pidiendo seis [computadoras] para que nos bajen los reportes del 911: para cinco posiciones y la de supervisión; aparte, en esta área ocupo al menos cinco teléfonos del sistema Cisco, a donde llegan todas las llamadas (...) Este sistema que tengo está muy limitado".

Así, se reduciría la posibilidad de cometer errores y omisiones al momento de recabar los datos delictivos y se agilizaría el intercambio de información con otras áreas de la Comisaría.

3**Equipar a las patrullas con dispositivos electrónicos, que permitan a los policías mejorar el llenado de las bitácoras e los IPH, así como la recopilación de información sobre los agresores y las víctimas, georreferenciar la ubicación de los delitos, tomar fotografías y vídeos, y compartir toda esta información en tiempo real con las demás áreas de la Comisaría.**

Además, la Comisaría podría monitorear en tiempo real la ubicación de las patrullas y, con ello, mejorar la respuesta operativa de los policías, como lo propone el titular de la Central de Comunicación e Información: "Si compramos otro tipo de radio ya con las características [necesarias], ahí podemos utilizar no sólo el GPS, también podemos utilizar mensaje tipo WhatsApp, trae varios beneficios, se puede usar hasta por teléfono [para las áreas de sombra]".

4**Establecer un protocolo para recabar y sistematizar la información originada en las reuniones vecinales y el patrullaje.**

La existencia de un protocolo para recabar y sistematizar este tipo de información sería un elemento clave para su posterior utilización por parte de la UDAI.



5

Desarrollar una plataforma electrónica para actualizar, intercambiar y analizar en tiempo real la información policial. La plataforma debe almacenar información sobre reportes policiales, llamadas de emergencia, faltas administrativas, factores de riesgo y demandas ciudadanas.

6

Desarrollar capacidades de análisis e inteligencia que incluyan metodologías estadísticas como análisis espacial, identificación de patrones criminales y análisis de redes. Algunas metodologías como la identificación de puntos críticos, los modelos espaciales y la regresión geográficamente ponderada, pueden ayudar a los policías a comprender cuáles son las causas y las condiciones socioeconómicas, demográficas, comunitarias y espaciales que facilitan la comisión de delitos en ciertas zonas del municipio.

7

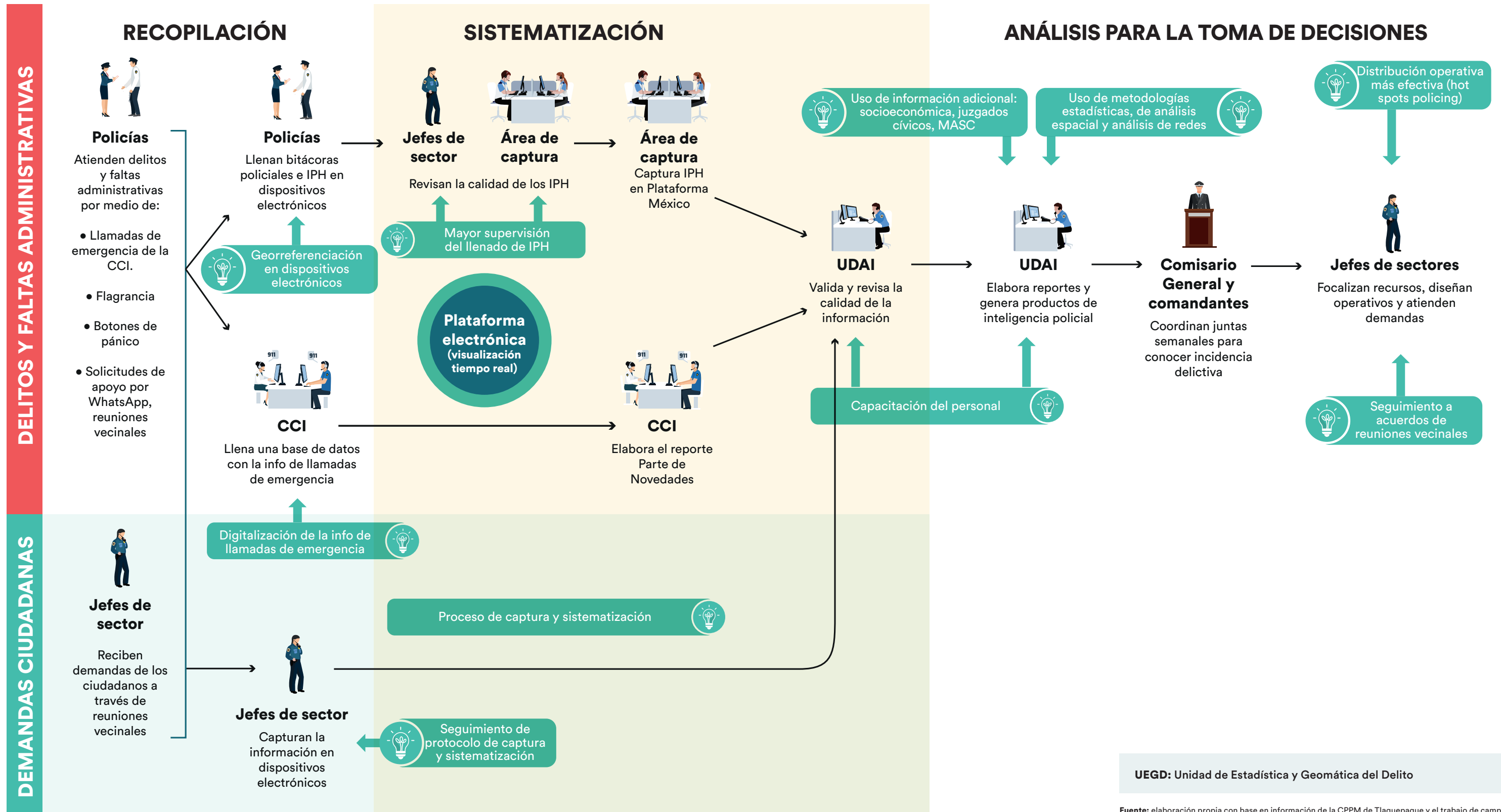
Mejorar la capacitación del personal de la UDAI. Se debe evitar que el personal busque capacitarse por iniciativa propia. El personal debe recibir cursos de capacitación oficiales que le brinden las herramientas necesarias para llevar a cabo su labor con profesionalismo.

8

Darle seguimiento a las demandas recibidas y a los acuerdos establecidos en las reuniones vecinales. Es necesario que la Unidad de Vinculación Ciudadana y los jefes de sector le den seguimiento a las demandas en materia de seguridad que los ciudadanos presentan en las reuniones vecinales. Los resultados deben ser presentados durante las reuniones vecinales, como un ejercicio de rendición de cuentas.

Diagrama 6. Proceso de generación de información de la CPPM de Tlaquepaque. Hacia dónde ir

RECOMENDACIONES DE MÉXICO EVALÚA



UEGD: Unidad de Estadística y Geomática del Delito

Fuente: elaboración propia con base en información de la CPPM de Tlaquepaque y el trabajo de campo



Recomendaciones para Zapopan

1

Fortalecer la formación y capacitación de los policías operativos en el llenado del IPH y recopilación de la información.

Como en los otros dos municipios, es necesario reforzar la importancia que tienen los datos de hechos delictivos y faltas administrativas para la investigación penal, la generación de inteligencia y la mejora del trabajo cotidiano.

2

Procurar una mayor supervisión del llenado de los IPH por parte de los jefes de sector y del C5.

Es necesario que los jefes de sector hagan una suerte de 'inspección' de los IPH llenados por sus policías a cargo cada 24 horas, al menos, para identificar posibles omisiones e irregularidades. Asimismo, las áreas de captura deben revisar que los IPH cumplan con los requisitos mínimos y, en caso contrario, notificarlo a sus superiores y al jefe de sector correspondiente.

3

Equipar las patrullas con dispositivos para georreferenciar la ubicación de los delitos.

A través de un dispositivo electrónico, los policías podrían tomar fotografías y videos, georreferenciar la ubicación de los delitos, recabar datos de los agresores y compartir toda esta información, en tiempo real, con el C5 y la Fiscalía, al tiempo que mejoran el llenado de los IPH. La propuesta de la CGSP de proporcionar tabletas electrónicas a 200 unidades va en sintonía con esta recomendación.

4

Establecer un protocolo para la recolección de la información surgida de las reuniones vecinales.

A través de las tabletas electrónicas, proponemos que los jefes de sector recaben información de las redes vecinales acerca de los principales factores de riesgo —espacios públicos abandonados, puntos de venta de droga y alcohol, presencia de bandas delictivas, etcétera— y las demandas más comunes de la ciudadanía. El C5 puede diseñar un formato que agilice la recopilación de los datos cada 15 días o al menos cada mes.



5

Consolidar la Plataforma de Administración de Recursos Policiales, con el fin de intercambiar, sistematizar y analizar toda la información generada por la policía municipal. Es necesario incluir en esta base datos que ayuden a formular mejores estrategias de seguridad y a fortalecer el despliegue operativo, como la información de los juzgados cívicos, los mecanismos alternativos de solución de controversias y las reuniones vecinales.

Proponemos que el desarrollo cuente con diversos visualizadores electrónicos (*dashboards*) para que el personal de CGSP, principalmente los jefes de sector, puedan consultar los datos y registros de su interés, realicen "cruces" con otras variables y generen mapas. A través de las tabletas electrónicas se pueden realizar estas consultas, que estaría monitoreadas por el personal del C5.

6

Desarrollar capacidades de análisis e inteligencia que incluyan metodologías estadísticas como el análisis espacial, identificación de patrones criminales y análisis de redes. Es necesario que la UDAI adopte otras metodologías que ayuden a mejorar la operación policial y a diseñar estrategias de seguridad más efectivas, como los modelos espaciales, la regresión geográficamente ponderada o el análisis de redes para identificar los factores sociodemográficos o las condiciones del entorno físico que están relacionados con la concentración de los delitos en ciertos espacios.

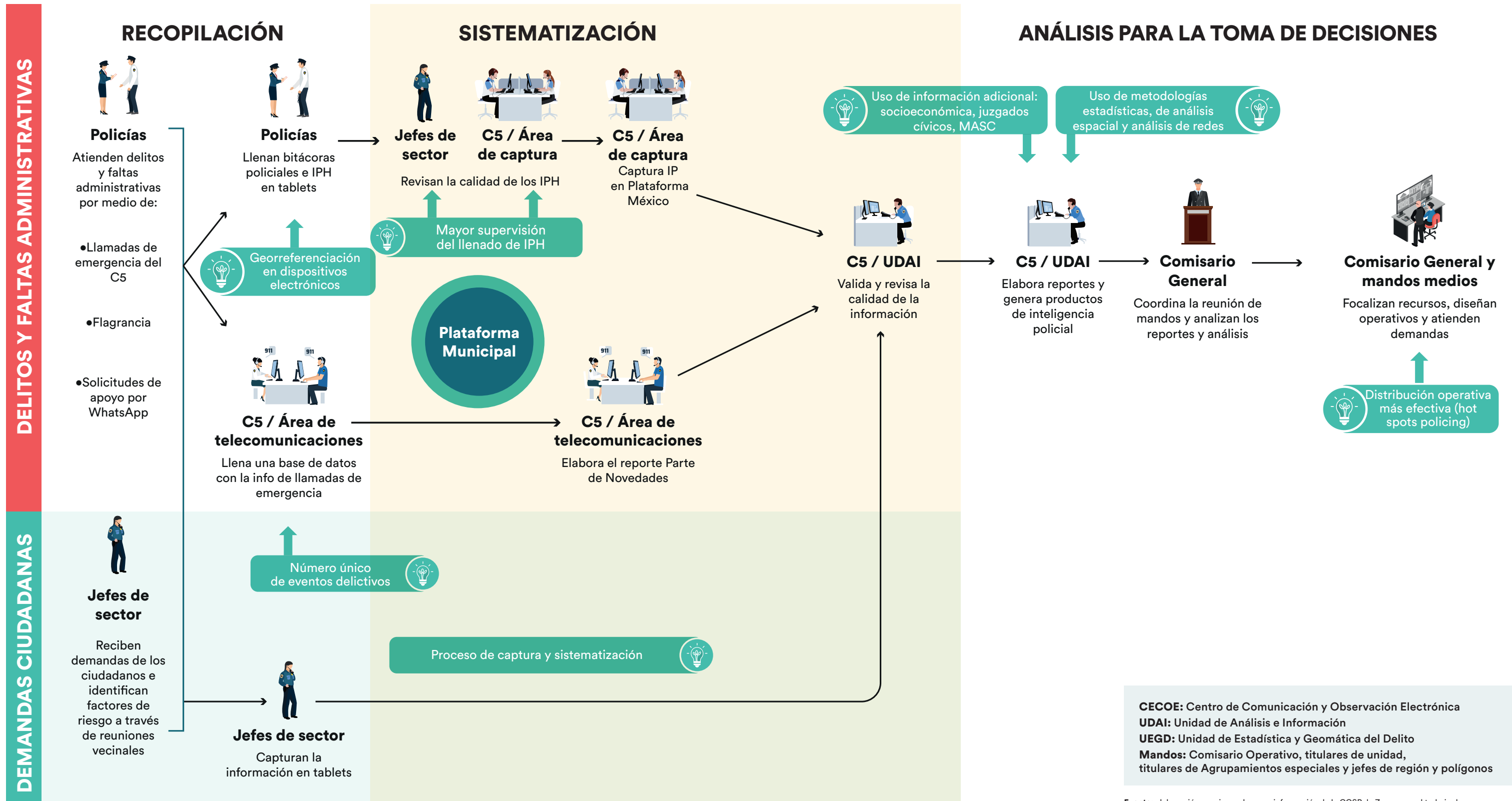
7

Dar seguimiento a las demandas recibidas y a los acuerdos establecidos en las reuniones vecinales.

Para lograr este ejercicio fundamental de rendición de cuentas se debe fortalecer la colaboración con otras áreas del Ayuntamiento, con miras a canalizar las solicitudes de servicios públicos no atendidos, como baches, alumbrado público descompuesto o basura en la calle. Los agentes policiales deben presentar los avances y resultados de estas peticiones durante las propias reuniones vecinales.

Diagrama 7. Proceso de generación de inteligencia de la CGSP de Zapopan. Hacia dónde ir

RECOMENDACIONES DE MÉXICO EVALÚA



Fuente: elaboración propia con base en información de la CGSP de Zapopan y el trabajo de campo



Bibliografía

- Braga, A., D. Weisburd (2012). The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 49(3), 323–358. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022427811419368>
- Braga, A., Papachristos, A. V., Hureau, D. M. (2014). The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly* 31(4), 633–663. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/07418825.2012.673632>
- Cáceres, R. (2017). El sistema de información e inteligencia Plataforma México. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21, 175–190. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2916>
- Casas, K., González, P., Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf
- Collazos, D., García, E., Mejía, D., Ortega, D., Tobon, S. (2019). Hot Spots Policing in a High Crime Environment: An Experimental Evaluation in Medellín. Manuscrito inédito, 15 de enero de 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3316968>
- Cooper, C. (2007). Mediation in Black and White: Mediation Center-Police Partnerships-A Dignified Police Response. *Mediation Quarterly* 18(3), 281–295. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/crq.3890180307>
- Corsaro, N., Engel, R. (2015). Most Challenging of Contexts. *Criminology & Public Policy* 14(3), 1–35. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1745-9133.12142>
- Eck, J., Spelman, W. (1987). *Problem Solving: Problem-oriented Policing in Newport News*. Washington DC: The Police Executive Research Forum.
- Flores, M., Villarreal, A. (2015). Exploring the Spatial Diffusion of Homicides in Mexican Municipalities through Exploratory Spatial Data Analysis (ESDA). *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Special Issue on Urban Problems and Spatial Methods 17(1), 35–4. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26326920>
- Gasca, F., Flores, M. (2017). Patrones de distribución espacio-temporal de los homicidios de mujeres en México en 1990, 2000 y 2010. *Sociedad y Economía* 32, 15–40. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/996/99649950001.pdf>
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency* 24(2), 236–58. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>
- Instituto para la Seguridad y la Democracia y USAID (INSYDE, 2015). *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. Disponible en: <http://insyde.org.mx/portfolio/nueva-guia-policia-comunitaria-conceptos-metodos-y-escenarios-de-aplicacion-ya-disponible/>



- Jaitman, L., Ajzenman, N. (2016). Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America. Manuscrito inédito, serie documentos de trabajo, identificador IDB-WP-699, *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Crime-Concentration-and-Hot-Spot-Dynamics-in-Latin-America.pdf>
- Labra, C. (2011). El modelo de policía comunitaria: el caso chileno. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 3(1), 49—61. Disponible en: <http://portalesvistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/37>
- Ley de Seguridad Nacional. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578269&fecha=08/11/2019
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561288&fecha=27/05/2019
- México Evalúa (2018). *5013 Homicidios en CDMX. Análisis espacial para la reducción de la violencia letal*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/5013-homicidios-cdmx/>
- Sánchez Salinas, O. A., Fuentes Flores, C. M. (2016). El robo de vehículos y su relación espacial con el contexto sociodemográfico en tres delegaciones centrales de la Ciudad de México (2010). *Investigaciones Geográficas* 89, 107-120. Disponible en: <https://doi.org/10.14350/ig.48763>
- Secretaría de Gobernación (2017a). *Guía de llenado del Informe Policial Homologado (Hecho probablemente delictivo)*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394021/Gu_a_IPH_Hecho_Probablemente_Delictivo.pdf
- Secretaría de Gobernación (2017b). *Primer Respondiente. Protocolo Nacional de Actuación*. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/es/articulos/detencion-en-flagrancia?idiom=es>
- Secretaría de Gobernación (2018). *Norma Técnica para la Estandarización de los Servicios de Llamadas de Emergencia a través del Número Único Armonizado 9-1-1 (Nueve, Uno, Uno)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/911/documentos/norma-tecnica-para-la-estandarizacion-de-los-servicios-de-llamadas-de-emergencia-a-traves-del-numero-unico-armonizado-9-1-1>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017). *Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logo_Nacional_de_Incidentess_de_Emergenecia_9_1_1.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2020). *Modelo de Unidades de Investigación del Delito*. Disponible en <https://sesnsp.com/documentos/MNPJC/MNPModeloUnidadesInvestigacion.pdf>
- Skolnick, J., D. Bayley (1988). Theme and Variation in Community Policing. *Crime and Justice* 10, 1—37. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1147401>
- Suárez de Garay, M. E. (2016). *Los policías: una averiguación antropológica*. ITESO: Guadalajara. Disponible en: repositorio.iteso.mx/bitstream/handle/111117/3842/9786079473587.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- UNODC (2010). *Sistemas policiales de información e inteligencia*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Police_Information_and_Intelligence_Systems_Spanish.pdf
- Weisburd, D., Telep, C. W. (2014). Hot Spots Policing: What We Know and What We Need to Know. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30(2), 200—220. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1043986214525083>

El documento *Bases para un modelo metropolitano de inteligencia policial* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

David Ramírez de Garay

Coordinador del Programa de Seguridad

Maximilian Holst, Alan López, Magda Ramírez

Investigadores

Pablo García

Editor

Miguel Cedillo

Editor gráfico

Oswaldo López

Diseñador gráfico

Agradecemos especialmente a David Gómez Álvarez y al equipo de Transversal por su apoyo en la realización del trabajo de campo, el proceso de investigación y la presentación de este estudio.

Este estudio fue posible gracias al apoyo de Open Society Foundations y Fondo Canadá. El contenido del mismo es responsabilidad de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

México 2021

D.R. 2021, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso,
Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



México Evalúa



mexicoevalua.org



SEGURIDAD