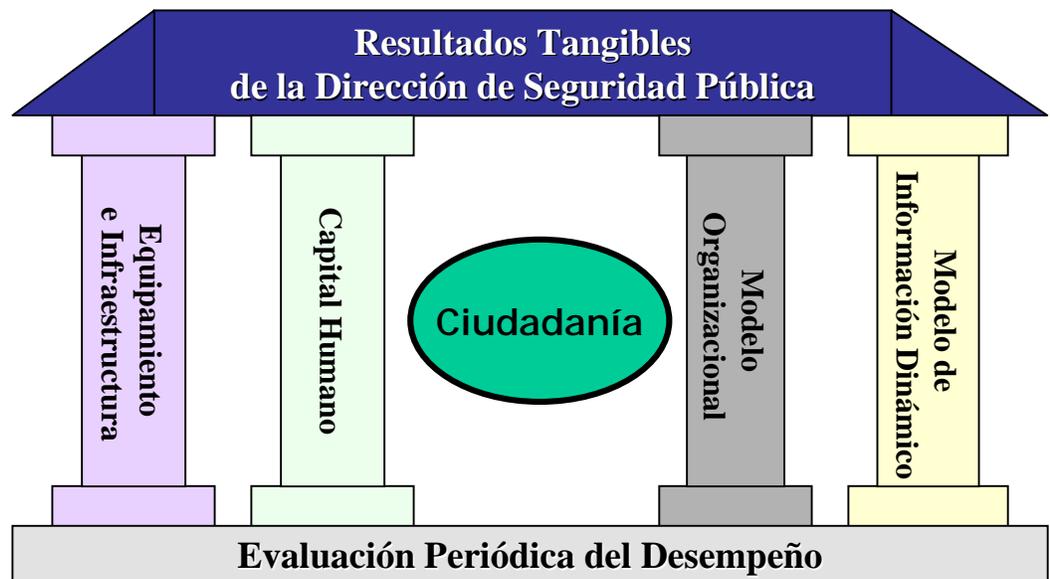


# Reingeniería, Calidad Total y Mejora Continua de la Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito



*Dr. Alejandro Guzmán*

**ASIDE**

**Playas de Rosarito, México.**

**Octubre de 2003**



# **Reingeniería, Calidad Total y Mejora Continua de la Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito**

*Alejandro Guzmán, ASIDE*

## **Presentación**

**L**os esfuerzos para mejorar las condiciones de seguridad pública en el país han llegado al orden de agenda de la presidencia de la república. El presidente Vicente Fox lanzó en 2001 el programa Ojo Ciudadano como una forma de incorporar la participación civil al problema de la inseguridad. El programa Ojo Ciudadano arranca la participación ciudadana. Consejos Ciudadanos estatales y municipales fueron establecidos y Baja California y en particular el Municipio de Playas de Rosarito fue el pionero en la evaluación ciudadana de seguridad pública municipal en julio de 2003. Mas allá de evaluar y señalar carencias, el sector empresarial, por medio del FIDEM, concurso propuestas de apoyo para la determinación de estándares de operación de la Dirección de Seguridad Pública. Después de evaluar las propuestas, encomienda a un despacho de consultoría organizacional y procesos, ASIDE, para desarrollar un esquema de mejoramiento continuo y calidad total en el servicio que le permita adecuar la estrategia de la Dirección de Seguridad Pública hacia resultados tangibles para la ciudadanía resultando en el Proyecto de reingeniería de la Dirección de Seguridad Pública a través de 4 pilares para el desarrollo organizacional integral con una visión a corto, mediano y largo plazo.

# **REINGENIERÍA, CALIDAD TOTAL Y MEJORA CONTINUA DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE PLAYAS DE ROSARITO.**

## **ÍNDICE**

**Resumen Ejecutivo.**

**Capítulo I. La Seguridad Pública, consideraciones conceptuales.**

**Capítulo II. Evaluación de los Indicadores.**

- a) La Seguridad Pública en México.**
- b) La Seguridad Pública en Baja California.**
- c) Diagnóstico de la Seguridad Pública en el Municipio de Playas de Rosarito. Incidencia delictiva.**
- d) Diagnóstico de La Dirección de Seguridad Pública Municipal.**
- e) Entrevista a Usuarios**

**Capítulo III. Análisis de la Evaluación y Recursos Existentes.**

**4 Pilares para el Desarrollo Organizacional**

- a) Equipamiento e Infraestructura.**
- b) Capital Humano.**
- c) Modelo Organizacional.**
- d) Modelo De Información Dinámico.**

**Capítulo IV. Recomendaciones de Proyectos de Reingeniería y Mejoramiento Continuo.**

- a) Sistema de métricas de desempeño.**
- b) Administración de Salarios por Resultados.**
- c) Programa de Mantenimiento Operativo Total.**
- b) Proyectos de Acción Inmediata, Mediano y Largo Plazo.**

**Conclusiones**

**Referencias**

**Reconocimientos**

# **REINGENIERÍA, CALIDAD TOTAL Y MEJORA CONTINUA DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE PLAYAS DE ROSARITO.**

## **Resumen Ejecutivo**

Los problemas de seguridad pública sin duda alguna encabezan la agenda política de México y del mundo, así como las principales preocupaciones de la sociedad civil; por distintas razones los asuntos relacionados con la seguridad han venido cobrando una importancia cada vez mayor en el ámbito familiar, laboral, escolar y en general en todos los aspectos de la vida colectiva.

La sociedad ha observado como, en el caso de México y particularmente de Baja California no obstante los esfuerzos sin precedentes realizados durante los últimos años por la autoridad y los ciudadanos, la incidencia delictiva pareciera haberse convertido en algo cotidiano. Con independencia de algunos de los logros alcanzados según la información oficial en términos de delitos en particular, como el robo de vehículos y secuestros, el robo en la vía pública y especialmente a casa habitación con el empleo de algún tipo de violencia sigue siendo una de las principales amenazas del ciudadano común.

Estos resultados en su gran mayoría se han dado en un contexto general de crisis y de una forma bastante tradicional, esto es, por una parte las acciones de las distintas autoridades encargadas de la materia han sido más respuestas inmediatas ante las oleadas de la criminalidad y las consecuentes demandas de la sociedad civil por

resultados tangibles, que acciones tácticas comprendidas en planes estratégicos de largo plazo diseñados e implementados como resultado del análisis en perspectiva, en particular estadísticos, del fenómeno de la delincuencia a través de sus distintos factores y variables; y por la otra, casi siempre se trata de acciones surgidas de esquemas altamente centralizados, como ha sido el caso del involucramiento del Ejército Mexicano en tareas de investigación y persecución de los delitos, de la militarización de la Procuraduría General de la República, PGR y la creación de la Policía Federal Preventiva por señalar solo algunas, en donde la autoridad local particularmente la municipal al igual que la participación ciudadana no han acertado en encontrar posibilidades reales de coordinación y para potenciar su interés y esfuerzo en favor de mejores condiciones de convivencia y desarrollo.

En cumplimiento del orden constitucional vigente en nuestro país y en razón de presiones internacionales, el gobierno federal ha venido focalizando sus afanes y recursos en la profesionalización, fortalecimiento, eficacia y eficiencia de las dependencias, especialmente las policiales, encargadas del crimen organizado relacionado con el narcotráfico, reservando en contra parte para las instancias estatales y municipales la persecución y prevención de los delitos del fuero común; Paradójicamente a lo anterior la inmensa mayoría de los hechos delictivos que impactan la seguridad del

ciudadano en su persona, derechos, bienes y familia son justamente de este orden en donde las autoridades locales y la sociedad civil tendrían, en principio, un amplio ámbito de acción; sin embargo y dada la histórica tradición centralistas de nuestro régimen de gobierno queda claro que es precisamente en este nivel local en donde la infraestructura, capacidad y preparación es comparativamente limitada y escasa.

El presente documento explora la posibilidad de que esencialmente estos magros resultados están siendo condicionados por un federalismo tradicional aún vigente en México, en donde las respuestas locales en la práctica han sido inhibidas ante la lógica aparentemente fundada de que frente situaciones de crisis los resultados más rápidos, tangibles y con menor riesgo de infiltración se alcanzan a través de estrategias centralizadas y por medio de un liderazgo sustentado a través de una clara línea de mando vertical, con el consecuente privilegio de lo urgente antes que lo necesario.

La intención es proponer una serie de recomendaciones orientadas a la necesidad de replantear el marco conceptual, jurídico y político del combate a la inseguridad pública a través de la generación de una nueva estrategia general de acción, de la gestión de nuevas respuestas en el ámbito local, particularmente el municipal en donde el problema, como se planteo, ha sido fundamentalmente institucional, funcional y orgánico, es decir estrechamente relacionado con limitaciones de recursos, de infraestructura, y de desarrollo

administrativo y organizacional que ha derivado en insuficiencias en el cumplimiento de sus principales indicadores de gestión.

La propuesta por tanto se inscribe en el contexto de la necesidad de revisar el sistema federalista vigente para posibilitar el fortalecimiento municipal en materia de seguridad pública, y en particular de la Dirección de Seguridad Pública Municipal a través de nuevas facultades, herramientas y recursos que le permitan la mejora continua de sus resultados como consecuencia de una gestión más eficiente y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y necesarios para el corto, mediano y largo plazo.

Después de desarrollar una serie de reflexiones conceptuales con relación a la Seguridad Pública, su evolución reciente, situación actual y tendencias generales; realizar una breve revisión de los principales resultados del diagnóstico de la Seguridad Pública en México realizado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C., ICESI, del Estado de Baja California y del municipio elaborado por el Centro de Enseñanza Técnica y Superiores, CETYS y la Secretaría de Seguridad Pública del estado de B. C. contenido en el Programa de Desarrollo Comunitario Integral, D.C.I., el proyecto de "Reingeniería, Calidad Total y Mejora Continua de la Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito" que aquí se desarrolla, contando con el más amplio e irrestricto apoyo del Director y la intensa participación del personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, del Síndico Procurador y del Regidor Presidente de la Comisión de Seguridad Pública del 2º H. Ayuntamiento, plantea

como objetivos generales: 1.- Diseñar un esquema de mejora en los resultados de operación a través de la optimización de sus recursos internos, 2.- Proponer estándares de operación y eficiencia para la dependencia que permitan evaluar su desempeño, 3.- Sugerir una ruta crítica que le permita administrar los cambios organizacionales para alcanzar dichos estándares con metas de corto, mediano y largo plazo en congruencia con el crecimiento de la población y los requerimientos de la seguridad pública y, 4.- Proponer un esquema de información y comunicación que permita retroalimentar los resultados y acreditar sus avances.

En su análisis, evaluación y recomendaciones el proyecto se centra en cuatro pilares del desarrollo de su organización: Equipamiento e infraestructura, Capital humano, Modelo organizacional y Modelo de información dinámico, de cara a la problemática de la seguridad pública actual y las tendencias demográficas del municipio hacia el año 2023 en donde, de acuerdo a una estimación sumamente conservadora basada en la tasa de crecimiento demográfico reportada por el INEGI en el Censo General de Población y Vivienda de 2000 Playas de Rosarito incrementaría su población en 4.5 veces para ubicarse en algo así como 350,000 habitantes, lo anterior sin considerar el impacto que provocará el acelerado proceso de conurbación del municipio con Tijuana.

Los 4 pilares sustentan el desempeño de la Dirección de Seguridad Pública por que contemplan un Capital Humano, con Infraestructura y Equipamiento necesarios, constituidos en un modelo Organizacional orientado al desempeño con un monitoreo

constante y análisis de sus actividades dentro y fuera de la organización a través del Modelo Dinámico de Información.

Los 4 pilares a su vez requieren de una interacción e interdependencia entre si. Un punto de partida para producir resultados tangibles para la ciudadanía en términos de los estándares de eficiencia es mostrado en el modelo de Acción Medular.

La institución de un Sistema de Evaluación basado en el Desempeño enfoca precisamente las actividades de cada elemento en los estándares de eficiencia. Sin embargo, la totalidad de las métricas de desempeño serán motivadas por su impacto en la percepción salarial de cada miembro en la organización.

La interacción entre las métricas de desempeño y la administración de salarios es recíproca. El sistema de métricas determina la administración del salario y el salario variante como producto de los resultados estimula a cada miembro a producir mejores resultados visibles en el sistema de métricas.

Un tercer elemento del modelo es el mantenimiento operativo total. El mantenimiento operativo total contempla el uso eficaz de los equipos e infraestructura. Y el sistema de métricas incluye la medición de métricas del mantenimiento operativo total reflejado en la administración del salario y este estimulará la atención del mantenimiento operativo total en sus miembros mostrando evidencia en el sistema de métricas que en respuesta determinará el salario percibido. En términos generales el modelo representa una interrelación ternaria entre el sistema de métricas de desempeño, la administración de salario por resultados y las acciones o proyectos de mejora.

## CAPÍTULO I

### **La Seguridad Pública, consideraciones conceptuales**

Existe un debate acerca del significado del concepto de "seguridad pública", al cual se le concibe en algunas ocasiones como "seguridad ciudadana", o "seguridad humana". El debate se refiere a las fronteras del concepto y si es posible incluir y de qué manera asuntos tales como desempleo, desigualdad del ingreso, pobreza, educación, adicciones, cultura popular y cuestiones relacionadas. Si bien se debe reconocer el significativo potencial de tales asuntos, las consideraciones entorno al presente trabajo se centran, en razón de su objetivo primordial, esto es los factores directamente relacionados con la criminalidad, la violencia, la inmoralidad y la capacidad de respuesta de las dependencias encargadas de combatirlos particularmente la Dirección de Seguridad Pública Municipal como un conjunto íntegro de problemas.

Este capítulo utiliza abundantemente secciones del documento de Chabat y Bailey [1] reorganizadas para ilustrar al lector la ruta de la Seguridad Pública en el entorno.

En México, el término usado es "Programa Nacional de Seguridad Pública", las instituciones de procuración de justicia e instituciones han funcionado inadecuadamente por muchos años y el país esta pasando por una transición política y económica profunda que ha

exacerbado una gran cantidad de problemas de inseguridad en un período de tiempo muy corto, durante el cual las instituciones de reciente creación no han podido operar con eficiencia.

Para México, la prioridad absoluta de seguridad es construir instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales y efectivas que en cooperación con la sociedad civil, puedan confrontar los múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción. Estos problemas están relacionados con el crimen "común" así como con el organizado. La construcción de instituciones requerirá la inversión substancial de recursos y una relativa perspectiva a largo plazo, pero las fuertes presiones políticas demandan soluciones a corto plazo.

Es necesario distinguir entre los retos de la inseguridad producto de los delitos del fuero común que es interna por su naturaleza (tanto crimen común como organizado), y el crimen transnacional organizado que trafica con una gran variedad de bienes y servicios. El primer conjunto de inquietudes puede ser atendido por el gobierno y la sociedad. En el caso de México esta especie de desarrollo programático e institucional requerirá tiempo, recursos y un vigoroso liderazgo; al respecto los gobiernos federal y del estado vienen instrumentando varias

iniciativas importantes para atender esta "inseguridad doméstica".

El crimen transnacional organizado es un reto cualitativamente diferente debido a las cantidades de dinero y otros recursos con los que opera, su capacidad de violencia e intimidación, el alcance y sofisticación de su organización que pueden abrumar la capacidad de la policía regular y la aplicación de la ley, y por los retos especiales creados por la necesidad de respuestas internacionales oficiales y sociales. La prioridad para la cooperación Estados Unidos-México tiene que ver con el crimen organizado internacional, particularmente en la región fronteriza común.

Aún cuando las diferencias entre las prioridades de los dos países han creado tensiones en las relaciones bilaterales, desarrollos recientes sugieren que están surgiendo condiciones que pudieran fomentar la creación de una asociación estratégica para enfrentar el crimen transnacional organizado. Las administraciones de ambos países han venido impulsando posibilidades frescas de evaluar problemas de largo tiempo de tráfico y abuso de drogas, migración ilegal y corrupción e ineficiencia en las instituciones encargadas de la seguridad pública. La clave de esta asociación es fomentar la confianza y la comunicación en todos los niveles. La asociación puede verse fortalecida, aún más, mediante la reubicación de los problemas de la droga, la corrupción y la migración, del relativamente estrecho ámbito de la aplicación de la ley hacia el contexto más amplio de la seguridad pública. Los gobiernos mexicano y estadounidense

difieren con respecto a la naturaleza criminal de la migración indocumentada. Sin embargo, donde existen bases para un acuerdo es la represión de las organizaciones criminales transnacionales que trafican con migrantes ilegales. Bajo ningún punto de vista, el gobierno puede atender estas cuestiones solo. La sociedad civil debe asumir un papel prominente y constante en la promoción de la seguridad pública.

### **La Inseguridad Pública: Naturaleza de los Retos**

Las causas de la inseguridad pública son múltiples, y prácticamente todas las sociedades sufren de algún grado de inseguridad. En México existen cuatro aspectos interconectados de la seguridad pública. Primero, las tasas reportadas de delitos aumentaron significativamente durante la década de los noventa y han permanecido a niveles relativamente altos para nuestros estándares históricos (aunque no particularmente altos para los estándares internacionales). Segundo, una serie de asesinatos de personalidades públicas, que comenzó en 1993, sacudió fuertemente a la opinión pública. Tercero, las revelaciones de corrupción grave a altos niveles en el gobierno y las fuerzas de seguridad minaron aún más la pérdida de confianza pública. Cuarto, las respuestas del gobierno han sido vistas como insuficientes. Las inquietudes en torno a la delincuencia, la violencia y la corrupción se han convertido en temas políticos centrales, poniéndolos prácticamente a la par con el tema de mayor prioridad: el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida. Un público más exigente y con mayor voz

percibe que el gobierno es incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y, lo que es aún peor, que en algunos casos la policía y los organismos de procuración de justicia se consideran como parte integral del problema, nos referimos al Estado en su acepción más amplia, pues en materia de seguridad pública son claramente corresponsables los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. De hecho, más del 90% de los delitos que se cometen son del fuero común y perseguirlos es responsabilidad de los gobiernos estatales.

La percepción general que tiene la sociedad refleja con claridad que la delincuencia ha crecido, que los índices de impunidad son notablemente altos y que hay elementos de las instituciones encargados de la seguridad pública y la procuración de justicia coludidos con los delincuentes, los protegen e incluso llegan a realizar ellos mismos los delitos.

En resumen, la percepción de la crisis está basada en la realidad, y tanto el gobierno como la sociedad están luchando para generar respuestas eficientes. Las explicaciones del recrudecimiento del crimen, aparecen como relacionadas al estancamiento económico y la desigualdad en el ingreso, tráfico de drogas e ineficiencia en la aplicación de la ley. Además parece haber un efecto inercial en las tasas criminales en el sentido de que, una vez iniciadas, las tasas de los crímenes más graves parecen persistir a lo largo del tiempo. Aunadas a estas realidades debemos también subrayar las dimensiones subjetivas de la inseguridad. El sentir de la ciudadanía con respecto a

la seguridad parece más relacionado con su percepción de la efectividad del gobierno en aplicar la ley que con las mismas percepciones sobre el crimen. Otros factores pueden también desempeñar algún papel. Los medios masivos pueden intensificar la percepción de inseguridad al sensacionalizar casos particulares de crimen y corrupción. Los políticos a menudo buscan capitalizar los miedos al exagerar los problemas reales.

La corrupción en México tiende a penetrar más profundamente en las instituciones políticas porque el sistema político es altamente centralizado, el gobierno carece de un servicio profesional civil de carrera (con algunas excepciones), y la rendición de cuentas, a través de mecanismos tales como la supervisión y la auditoría del congreso, sólo se ha desarrollado débilmente. Aún más, hasta hace poco tiempo, el sistema político del país estaba dominado por un sólo partido, lo que actuó para inhibir el funcionamiento regular de los pesos y contrapesos. Sin embargo, hechos recientes sugieren que el gobierno mexicano y la sociedad civil están dando pasos para contener conductas corruptas. Por ejemplo, una representación plural en las Cámaras de Diputados y senadores fortalece la supervisión y auditoría a las agencias del Poder Ejecutivo. Una mayor libertad en los medios masivos de comunicación produce más y más reportajes críticos de investigación.

Como se ha señalado, la zona fronteriza merece un tratamiento. En esta área de rápido crecimiento, los diversos tipos de inseguridad convergen sobre los gobiernos fronterizos y sobre la sociedad civil y se

magnifican convirtiéndose en problemas diversos y concentrados de delincuencia, violencia y corrupción. Las violaciones a los derechos humanos principalmente contra ciudadanos mexicanos, en ambos lados de la frontera, son seriamente preocupantes. Además, la creciente militarización de las fuerzas policiacas en México y el aumento de fuerzas de seguridad del lado de Estados Unidos, en un contexto de ausencia de comunicación eficaz transfronteriza, crean el riesgo de que surjan enfrentamientos accidentales. De esta forma, una preocupación particular tiene que ver con la promoción de la cooperación transfronteriza y la comunicación entre las fuerzas de seguridad de ambos países.

El Trabajo aborda tanto la respuesta gubernamental como las respuestas de la sociedad a la inseguridad. Es al gobierno que le toca asegurar niveles aceptables de seguridad pública para todos los ciudadanos, incluyendo la seguridad personal, la protección de los derechos civiles y el acceso a una administración de justicia equitativa y eficiente. En años recientes los gobiernos de ambos países, a todos los niveles, han tomado medidas para manejar los retos de la inseguridad. Pero las respuestas gubernamentales por sí solas serán poco adecuadas. Los individuos y la sociedad civil, entendida como organizaciones cívicas, clubes de servicios, empresas y asociaciones profesionales, sindicatos, clubes deportivos, escuelas y organizaciones religiosas y similares, tienen un papel muy importante que jugar en cuanto a inculcar y proteger una cultura de la legalidad. Los gobiernos tratan de hacer que las leyes sean cumplidas pero, si la

sociedad civil no está comprometida y no apoya el proceso, es difícil, si no es que imposible sostener el mismo. Muy a menudo la discusión de política se limita a respuestas regulatorias y coercitivas. Debemos tener en mente las dimensiones sociales al pensar creativamente sobre las respuestas a la inseguridad.

En resumen, México ahora se enfrenta a problemas de inseguridad pública que son de una escala tal como para retrasar o distorsionar la transición política y económica que se lleva a cabo en el país. Si bien es cierto que las condiciones económicas y sociales relevantes deben ser atendidas, debe darse prioridad a la construcción de instituciones judiciales y de procuración de justicia efectiva que enfrenten los problemas del crimen común y del crimen organizado. El crimen organizado transnacional, es una de las muchas dimensiones que trae consigo la inseguridad.

### **Los retos que enfrenta México**

¿Qué tan significativos son los problemas de la inseguridad pública en México para la consolidación de su democracia? ¿Se mejoran o se empeoran los problemas? ¿Cuáles son las respuestas más importantes provenientes del gobierno y de la sociedad?. Esta sección proporciona al público no especialista antecedentes acerca del reto de la seguridad pública, junto con información acerca del sistema mexicano de procuración de justicia y justicia criminal.

### **Tendencias y percepciones referentes a la inseguridad**

Es bien conocido que es difícil recopilar e interpretar las estadísticas sobre crímenes. La corrupción y la violencia son aún más difíciles de medir. Decididamente, este es el caso en México donde la recopilación de datos dentro del campo de la procuración de justicia posiblemente se encuentre más rezagado que en ninguno otro. Un requisito muy importante para estimar las dimensiones de los problemas de la inseguridad es el mejoramiento de la recolección de datos, incluyendo el uso periódico de las encuestas nacionales de victimización, de acuerdo con estándares internacionalmente aceptados. Dicho estudio fue recientemente conducido por la Unidad de Violencia Social del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Utilizando datos oficiales, Ernesto López Portillo informa que:

En el orden nacional, el número de presuntos delincuentes ha crecido entre 1980 y 1996 a un promedio anual de 14%, mientras que la población lo ha hecho a un ritmo de poco más de 2%. Es decir, la delincuencia registrada crece aproximadamente 7 veces más rápido que la población. Según el PNSP, entre 1980 y 1994 la incidencia delictiva presentó un crecimiento en el fuero común en 102% y del fuero federal en 286%, en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incrementó en el fuero común 112% y en el federal 209%.<sup>[1]</sup>

Utilizando datos oficiales de 1996, Rafael Ruiz Harrell nota que la tasa

general nacional de México de 1,671 denuncias por 100,000, estuvo 42% por encima de 1993. Aún así, la tasa de 1996 fue casi la misma que la de Estados Unidos en 1957. Dicho de otra forma, la tasa de 1996 de México fue casi el 30% de la reportada por la Unión Europea y cerca del 33% de la de los Estados Unidos en el mismo año. El problema del crimen mostró claras tendencias regionales: las tasas fueron notablemente altas en el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Sinaloa, Tabasco, y Yucatán. En términos de ciudades, la Ciudad de México, Tijuana, y Ciudad Juárez sobresalieron con tasas altas <sup>[1]</sup>. El robo es el crimen más común y el que más se ha incrementado desde 1993 y el único tipo de crimen que no declinó en 1997 y 1998. Sobre todo el robo representó 42% de crímenes reportados en 1998 y también mostró tendencias regionales pronunciadas con tasas especialmente altas en la Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Quintana Roo.<sup>[1]</sup>

Existen indicios de que las tasas de crimen se han estabilizado últimamente y de que, de alguna manera han empezado a declinar. En su quinto Informe de Gobierno, el Presidente Zedillo reportó que las tasas de crimen en la jurisdicción local y estatal (el fuero común, como se discute adelante) alcanzaron su cima en 1997 en 15.7 crímenes reportados por cada 1000 habitantes incrementándose a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población. Ese año cerca de 1.5 millones de delitos fueron reportados y 1.33 millones de investigaciones preliminares fueron abiertas. En 1998, la tasa de delitos reportados cayó a 14.3 por cada 1,000 habitantes y en 1999 cayó a 13.4. En la

jurisdicción federal, sin embargo, la tasa permaneció constante en 8 crímenes por 1,000 de 1997 a 1999.[1]

Las dificultades en la disponibilidad de datos comparables hacen imposible poner a México en una perspectiva comparada con otros países en el hemisferio en términos de las varias formas de crimen, violencia y corrupción. Una medición que podría ser comparable, sin embargo, son las tasas de homicidio. Al respecto, en la Tabla 1 [1] se sugieren tres puntos: (1) Las tasas de homicidio en México se incrementaron sólo ligeramente entre 1984 y 1994, de 18.2 a 19.5 por 100,000; (2) Las tasas de incremento en homicidios fueron sustancialmente más altas en Centroamérica y los países hispano-parlantes caribeños, la región andina y Brasil; y (3) en general, en 1994, las tasas de México caen entre las del Cono Sur y los países anglo-parlantes caribeños y los Andes, Centroamérica y Brasil.

Los datos sugieren que el problema de inseguridad de México estaría menos relacionado con las tasas de crimen que con la inadecuada procuración de justicia. Como apunta Ruiz Harrell: "Hay, sin duda, un problema nacional -y de gravedad extrema-, pero no está en el monto de la delincuencia sino en la decidida incapacidad de las autoridades para lograr que la ley se cumpla." [1] En relación a la percepción de la impunidad, y una vez más haciendo uso de datos procedentes de la Secretaría de Gobernación, en 1998 se registraron un total de aproximadamente 1,490 millones de denuncias penales; se abrieron 1,330

millones de averiguaciones previas, pero se decidieron únicamente 249,000 casos; en éstos, se expidieron 149,000 órdenes de aprehensión, pero únicamente 85,000 fueron ejecutadas. Es más, y el gobierno así lo acepta, el número de crímenes reportados es sólo una pequeña fracción del número de crímenes cometidos o, al menos, así lo percibe la sociedad.

Una dimensión importante de la inseguridad tiene que ver con el impacto del crimen organizado. Las organizaciones delictivas incluyen desde bandas callejeras dedicadas a una u otra actividad delictiva, que incluye el robo de autos, el robo, el asalto, el secuestro, etc., hasta grupos de gran escala, multiestatales e internacionales dedicados al narcotráfico o al tráfico de migrantes indocumentados. No se cuenta con muchos datos, pero un informe reciente sobre la Ciudad de México encontró que, "el número de bandas delictivas que azotan con violencia la Ciudad de México es de alrededor de 750, las que reúnen a no menos de 20 mil delincuentes cotidianos, con un promedio de integrantes de alrededor de 26.7 cada una, manejando las cifras de manera conservadora." [1] Estas bandas delictivas frecuentemente son protegidas e incluso, en algunos casos, organizadas y dirigidas, por la policía. Algunas colonias como la Buenos Aires, la Doctores, Tepito y Morelos, están siendo especialmente afectadas por bandas delictivas. El abuso y el tráfico de drogas es común en estas bandas, así como lo es la violencia.[1]

La violencia relacionada con las drogas es especialmente devastadora en algunos estados mexicanos. En Sinaloa, por ejemplo, diariamente 1.2 personas son

asesinadas en actos de violencia relacionados con las bandas delictivas; en Baja California aproximadamente un 65% de los homicidios cometidos en 1999 estaba relacionado con el narcotráfico; en Jalisco, aproximadamente un 17% de un total de 344 homicidios con violencia fueron considerados lo que se conoce como "ajustes de cuentas".[1]

¿Qué factores explican el incremento del crimen en México? Nosotros no encontramos una explicación concisa. Un reciente estudio del Banco Mundial anota que "...muy pocos estudios empíricos han respondido por qué las tasas criminales varían entre países a lo largo del tiempo" [1] Sabemos que las tasas criminales (específicamente de homicidios) para el mundo en general han venido creciendo desde los años setenta. Sobre todo, las tasas más altas de homicidio se encuentran en Latinoamérica y el Caribe seguidas por el Africa Sub-Sahariana. (Ver Tablas 1 y 2, arriba con respeto a las subregiones en el hemisferio occidental).[1] El estudio encontró correlaciones económicas claras para el crimen. Las tasas criminales son contra-cíclicas: "Actividad económica estancada induce altas tasas de homicidio" [1] Más aún, parece existir una clara correlación entre inequidad económica y el crimen "...por lo que países con distribución más desigual del ingreso tienden a tener mayores tasas criminales que aquellos con patrones más equitativos de distribución del ingreso." [1] El estudio también encontró apoyo a la concepción popular de que los delitos violentos se incrementan con el narcotráfico, a pesar de que no quedó claro si esto fue porque

los incrementos estaban directamente relacionados con el tráfico o porque las organizaciones establecidas para traficar drogas también se involucraron en otras formas de crimen. Otro importante hallazgo del estudio es que las tasas de crimen muestran un efecto inercial. Esto es, por razones que no son bien entendidas, una vez que las tasas se han incrementado significativamente, tienden a tener su propia inercia. Todos estos factores están presentes en el caso de México. El país tiene una tasa relativamente alta de inequidad en el ingreso. Las tasas de crimen se incrementaron después de la crisis económica de 1995. Como se mencionó anteriormente, el crimen y la violencia relacionada al narcotráfico tienen una gran relevancia en ciertas regiones (por ejemplo Baja California, Chihuahua, Jalisco, Sinaloa) Un factor adicional con respecto a México podría relacionarse con la transición política en sí misma. Por ejemplo, en los casos en que los partidos de oposición llegan a gobernar en ciertas ciudades y estados, se necesita tiempo para ensamblar equipos y adquirir el conocimiento y la experiencia para administrar la procuración de justicia. En este mismo contexto, las víctimas de los crímenes podrían sentirse más dispuestas a levantar denuncias ante nuevas autoridades. También, los medios masivos operan dentro de menos controles e incentivos más fuertes para competir en un ambiente de mercado. La cobertura sobre el crimen y los reporte de investigación podría alentar a las víctimas de crímenes a levantar las denuncias.

Los problemas combinados de tasas más altas de crimen, respuestas gubernamentales inadecuadas e incidentes

de crimen y corrupción de alto perfil – todos magnificados por los medios- han contribuido a la sensación pública de inseguridad, como ha sido reportado en encuestas de opinión pública. La Tabla 3 [1] muestra los resultados de un muestreo de la Ciudad de México, que debido a las más altas tasas de crímenes reportados no debe generalizarse para todo el país. De diciembre de 1997 a junio de 2000 más de 90% de las personas que respondieron indicaron que consideran que el problema de inseguridad pública es algo muy serio. Con respecto a la percepción de las instituciones, la tabla 4 [1] muestra resultados de un muestreo nacional realizado en 1999. Este sugiere que cerca de 90% de las personas que respondieron indicaron poca o ninguna confianza en la policía. La tabla 5 [1] muestra hallazgos de un muestreo nacional de 1998 en el que mayorías sustanciales de todas edades reportan poca o ninguna confianza en las cortes.

### **Respuestas gubernamentales**

La primera mitad de la década de los años noventa fue testigo del rápido deterioro de la seguridad pública y de las respuestas iniciales del gobierno. Además de depender más fuertemente del ejército para la procuración de justicia, se introdujeron también cambios legales-institucionales. Una fuente importante de reformas a la ley penal surgió del trabajo llevado a cabo a inicios de los noventas por la Cámara de Diputados, que condujo a propuestas para reformar la Constitución a fin de modernizar su

marco legal. Las reformas incluyeron la protección de los derechos humanos, especialmente en procesos penales; la clarificación de los límites de las autoridades en procesos de investigación; y la introducción del PNSP, diseñado para darle mayor profesionalismo a las fuerzas policiacas.

Posteriormente durante la última mitad de esa misma década el gobierno respondió a la crisis de la inseguridad incrementando aún más su dependencia del ejército para la procuración de justicia, el gobierno adoptó tres iniciativas importantes: (1) en diciembre de 1994 enmiendas a los Artículos 21 y 73 de la Constitución elevaron “la garantía de seguridad pública” a un derecho civil básico y elevó la seguridad pública al status de “política de Estado” (2) un año más tarde se aprobó una legislación para implementar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); y (3) en agosto de 1998, se lanzó la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia.

### **El Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Esta respuesta estratégica general del gobierno fue diseñada dentro de un marco de sistemas para integrar medidas que van desde la prevención de delitos a través de la procuración de justicia y la administración judicial hasta la rehabilitación social. Una decisión que se consideró clave fue la ubicación del Sistema dentro de la Secretaría de Gobernación y no en la Procuraduría General de la República (PGR) La decisión tuvo como base la responsabilidad legal que tiene la Secretaría de Gobernación de

supervisar la seguridad interna, lo cual engloba las amenazas al orden público, entendido de una manera amplia, y no solamente al crimen. Se creó una Subsecretaría de Seguridad Pública dentro de la Secretaría de Gobernación para albergar al SNSP. La legislación creó un Consejo Nacional de Seguridad Pública y una serie de consejos coordinadores a niveles estatales y locales y enfatizó el papel del gobierno central dentro de un sistema federal como uno de coordinación y no de control.

La ubicación del SNSP dentro de la Secretaría de Gobernación ocasionó inquietudes entre algunos observadores de que, debido a que los problemas políticos a menudo se mezclan con asuntos de seguridad, la agencia se vería influenciada por las prioridades políticas del gobierno. Además, la decisión recordó la experiencia de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) creada en 1947, de la cual se decía había formado alianzas corruptas con grupos criminales, incluidos narcotraficantes, antes de su disolución en 1985.

Desde el inicio, el problema más importante fue la falta de datos confiables. Simplemente no existían muchos datos relacionados con el crimen a nivel nacional ni local. Y en lo general, los datos parciales existentes a niveles nacional y estatales eran incompatibles, es decir, habían sido obtenidos utilizando métodos diferentes. La situación era todavía peor a nivel local donde, en la mayoría de los casos, la policía se abocaba a manejar el tráfico y no se ocupaba de mantener registros sobre

otros asuntos. Complicando aún más esta situación, los Estados estaban renuentes a compartir información sobre la policía y la procuración de justicia, argumentando la necesidad de proteger la integridad de las investigaciones en curso. El requisito de poder contar con datos precisos era guiado por la necesidad de vincular la planeación y la administración de programas con el ciclo presupuestario anual. Es decir, que el gobierno central intentaba asignar muchos más recursos a los programas anticrimen y necesitaba datos confiables para poder determinar el lugar idóneo para la colocación de los fondos. Para complicar aún más la introducción de mayores recursos, las oficinas presupuestarias de las agencias de procuración de justicia que contaban con personal reducido y mal capacitado enfrentaban problemas para comunicarse eficientemente con los funcionarios encargados del presupuesto nacional.

En su etapa inicial, el SNSP se abocó a desarrollar bases de datos con respecto al personal de procuración de justicia y a mejorar las comunicaciones entre agencias a nivel nacional y asimismo entre los niveles federal, estatal y local. Los incrementos para el SNSP no tenían precedentes. En 1996 el SNSP recibió alrededor de 25.3 millones de pesos. En el 2000 el Programa fue financiado con 12,555.4 millones de pesos, esto es un 23% por encima de 1999 y un 267 por ciento con respecto al presupuesto de 1997 (en términos reales) La mayor parte del dinero (alrededor de 10,382 millones en el 2000) provino de recursos federales y el resto fue aportado por los estados y los municipios. Hasta la fecha, no ha habido una evaluación pública de la eficacia del sistema en la prevención del crimen y la

aplicación de la ley. El gasto enorme de recursos, aunado a una aparentemente modesta disminución en los delitos reportados, sugiere que una evaluación es muy necesaria. Podría ser el caso que los gastos produjesen efectos en algún momento en el futuro.

El Ejército Mexicano dentro de la Procuración de Justicia. Cada vez más, a partir de la década de los setentas el ejército mexicano se ha visto involucrado en varias funciones de procuración de justicia y este involucramiento aumentó durante la década de los noventas. Pero de ninguna manera es este un rasgo característico de México. Durante la Posguerra Fría, se discutía en varios países una variedad de retos no tradicionales a la seguridad nacional y a la seguridad pública así como las implicaciones de estos cambios para las fuerzas armadas. La discusión incluye los nuevos papeles que desempeña el ejército en contra del terrorismo, el decomiso de drogas, la seguridad fronteriza y otras funciones de seguridad interna en apoyo a las autoridades civiles. Al igual que en muchos países, al ejército mexicano le han sido asignadas varias tareas que van más allá de la defensa nacional: la acción civil (principalmente en áreas rurales); el auxilio en casos de emergencia; y cada vez más, las operaciones anticrimen.

Bajo la dirección de las autoridades civiles, la respuesta del ejército mexicano a la crisis de la inseguridad pública durante la década de los noventas tomó, básicamente, dos formas: el reemplazo de la policía civil por personal militar, y un uso creciente de las fuerzas militares

para apoyar misiones anti-droga y anticrimen. Las fuerzas militares reemplazaron a la policía civil, debido, principalmente, a la percepción de la existencia de criminalidad endémica e ineficiencia policiaca. Como se ha visto, éstas percepciones reforzaron la evaluación pública claramente negativa de las fuerzas policiacas.

Las fuerzas del ejército, técnicamente con licencia o en servicio activo, desempeñaron papeles importantes a niveles estatales y locales en todo el país. Ya en 1996 el ejército estaba a cargo de las fuerzas policiacas federales en los estados fronterizos de Chihuahua, Baja California y Tamaulipas. Oficiales del ejército también ocupaban puestos clave como jefes de la Policía Federal Judicial y de la unidad antidrogas. En general, al finalizar ese año, algún tipo de participación del ejército en la procuración de justicia era visible en la mayoría de los 31 estados mexicanos, así como en el Distrito Federal. Ya en 1999 el ejército se encontraba participando activamente y de manera importante en 28 estados y en la Ciudad de México.

Con relación a las operaciones antidrogas, el ejército mexicano ha participado activamente en campañas de erradicación de cultivos desde la década de los 70s. De manera creciente en la década de los noventas, su papel antidrogas ha aumentado. Las tropas del ejército han participado en operaciones tácticas policiacas como, por ejemplo, el arresto de "El Güero Palma" en 1995, en los intentos de arresto de Amado Carrillo Fuentes en 1997 y en las redadas en las casas de los líderes de la organización de

los Arellano Félix en Tijuana. La participación del ejército en actividades policíacas se encontró con serios problemas de corrupción. Las revelaciones en contra del General Gutiérrez Rebollo mancharon seriamente la imagen del ejército mexicano y dificultaron la confianza y la colaboración de los gobiernos extranjeros, principalmente de Estados Unidos. "Sin embargo, era claro que la víctima principal de este evento fue en concepto de la institución del Ejército mexicano que, de alguna forma había estado protegido de la corrupción relacionada con las drogas, que ha socavado a los establecimientos militares y policíacos en varias partes del mundo, y a la cual no es inmune Estados Unidos".

La Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada de la PGR. "El crimen organizado" apareció como un concepto en el código legal de México en febrero de 1994, refiriéndose a casos "... en los que tres o más personas se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos, algunos de los delitos previstos por la ley." En ese momento, y en contraste con la ley estadounidense sobre las Organizaciones Corruptas y con influencia del Crimen Organizado (RICO), el hecho de pertenecer a un grupo como éstos no quedaba definido como un delito. Durante el período en que se debatió la implementación de la legislación, se amplió y se robusteció la ley, aunque bastante menos de lo deseado por el Ejecutivo. Aprobada en noviembre de 1996, el objetivo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

(LFCD) es la lucha contra el narcotráfico aún cuando otros delitos, tales como el tráfico ilegal de migrantes o el tráfico de armas y de infantes, el terrorismo y similares, también son cubiertos. El concepto se amplió para incluir como un delito la participación en grupos criminales. En consecuencia, "... cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para llevar a cabo en forma momentánea o reiterada acciones que por sí solas o unidas a otras, tienen como objetivo o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionados por ese sólo hecho como miembros de la delincuencia organizada."

Entre las herramientas innovadoras puestas a disposición de la UEDO se encuentran: la protección de testigos, la interceptación autorizada de líneas telefónicas, el aseguramiento de bienes, los incentivos para cooperación en investigaciones (por ejemplo, la reducción o el retiro de cargos) los agentes encubiertos, los arraigos y los cateos. Una limitante efectiva tiene que ver con el hecho de que la UEDO emplea personal técnicamente capacitado y que ha sido evaluado expresamente para ello. Es decir, los peritos expertos requieren de entrenamiento en sus especialidades particulares (por ejemplo, interceptación de líneas telefónicas) y todos los agentes deben someterse a revisión de antecedentes y a una serie de pruebas, que incluyen un polígrafo o detector de mentiras. Y todo esto requiere de tiempo.

### **La Inteligencia Civil.**

La inteligencia civil eficaz es de importancia crítica para que el gobierno

pueda responder de forma exitosa a la inseguridad e incluye tanto la obtención y procesamiento de información como la capacidad de operación para proteger al gobierno y a la sociedad, actuando en contra de amenazas tanto internas como externas. Es decir que el gobierno requiere de capacidad para recolectar información así como para evaluar y emplear la información para efectos estratégicos y tácticos. En el corazón mismo de la prevención se encuentra la capacidad para recolectar y utilizar información para anticipar y prevenir el crimen. Por su naturaleza, las actividades de inteligencia son un tema muy delicado en los sistemas democráticos, especialmente cuando incluyen operaciones secretas. Estas son especialmente controvertidas en México, debido en gran parte a un legado autoritario en el cual las agencias de inteligencia actuaban para apoyar al régimen en el poder, a menudo en contra de los partidos de oposición. La pregunta medular para México, con respecto al desarrollo de una capacidad efectiva de inteligencia es: "¿Cómo asegurar que los servicios de inteligencia, tradicionalmente politizados a favor del sistema, puedan ser convertidos en un órgano al servicio del Estado que sirva con lealtad y eficiencia a todas las fuerzas políticas antaño consideradas enemigas y, por consiguiente, objeto de espionaje?"

Los elementos que se consideran necesarios son la despolitización y la profesionalización de la capacidad de inteligencia así como la construcción de una vigilancia democrática efectiva. Más importante aún, la recopilación de inteligencia en México carece de un

marco legislativo que defina su misión y que guíe la vigilancia democrática.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creado en 1989, es la agencia de inteligencia civil más importante. Según Leonardo Curzio, dos corrientes de procesamiento han influenciado su organización y funcionamiento: (1) la conveniencia de separar el procesamiento de inteligencia de las operaciones y (2) el poder que tienen las bandas de narcotraficantes para penetrar las agencias de procuración de justicia. En últimas fechas se ha puesto énfasis en la planeación y el establecimiento de prioridades basándose en la recolección de información útil y la transmisión de ésta a las oficinas encargadas de la toma de decisiones dentro del gobierno. Además, se han mejorado las labores de coordinación con funcionarios a nivel estatal para proteger instalaciones estratégicas, para contratar y entrenar a profesionales dentro del ramo de la inteligencia, para promover coordinación entre las oficinas del gobierno federal y para desarrollar vínculos de trabajo con agencias extranjeras de inteligencia.

Entre los logros organizativos más importantes del CISEN se encuentran los siguientes: (1) se ha mejorado la cooperación entre las agencias, y (2) se ha mejorado la contratación y la investigación del personal de inteligencia y de procuración de justicia. Con respecto a la cooperación entre las agencias, el CISEN logró que las Secretarías de la Defensa y de la Marina colaboraran con la Procuraduría General de la República y con la Policía Federal Preventiva en

operaciones en contra del terrorismo, defensa de instalaciones estratégicas, y en operaciones antisequestro. El éxito obtenido en esta última rama puso al CISEN directamente dentro de las operaciones anticrimen. Las mejoras logradas en la contratación e investigación han sido de importancia crítica para el fortalecimiento de la capacidad policiaca a nivel federal y estatal.

A mediados de la década de los noventa inicialmente se buscó volver a separar los aparatos de seguridad nacional y los de seguridad pública. Sin embargo, en 1999 la sección operativa del CISEN (la Dirección de Protección, más tarde redesignada con el nombre de Dirección de Contrainteligencia) fue transferida a la recientemente creada Policía Federal Preventiva. Ese cambio, conjuntamente con la asignación de personal de la policía militar, parecía reconectar otra vez la seguridad nacional con la seguridad pública.

### **La Policía Federal Preventiva.**

Autorizada por el Congreso en diciembre de 1998, la Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada como un organismo nacional de procuración de justicia que integraba a la policía existente, a las fuerzas de inteligencia y a las fuerzas militares, e incluía el reclutamiento y entrenamiento de nuevos agentes. La PFP incluyó entre sus filas a la Policía Federal de Caminos, a la Policía Fiscal Federal, a la Policía Migratoria Federal; así como también a aproximadamente 4,900 soldados de la Tercera Brigada de Policía Militar y a una

unidad de fuerzas especiales de origen no especificado. Como se ha indicado anteriormente, el brazo operativo del CISEN (la Dirección de Contrainteligencia) fue transferida a la PFP.

El mandato de la nueva policía, en términos de funciones y jurisdicción, es bastante amplio. Por ley, "debe prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales; intervenir en materia de seguridad pública, en cooperación con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes, mediante la vigilancia e inspección, en zonas fronterizas, cuencas de los ríos, estaciones aduaneras, caminos y estaciones de inspección, puntos de revisión migratoria, carreteras federales, vías ferroviarias, aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional así como aquellos medios de transporte que operan en las rutas generales de comunicación y sus servicios auxiliares".<sup>[1]</sup> También lo hará en los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y las presas, los lagos y los cauces de los ríos; en los espacios urbanos considerados como zonas federales; en la propiedad, instalaciones y servicios de la Federación, así como en todo espacio sujeto a la jurisdicción federal. La PFP también recibió un amplio mandato para coadyuvar en investigaciones criminales, cuando le fuera requerido por las autoridades federales, estatales o locales y para llevar a cabo operaciones conjuntas con otras fuerzas dentro del marco de la SNSP.

La nueva PFP es una innovación legal y organizacional importante diseñada para

cumplir con por lo menos tres diferentes tipos de necesidades: (1) una fuerza que está mejor organizada, entrenada y equipada que una fuerza policiaca tradicional; (2) una policía que pueda combinar tanto las funciones preventivas como las investigativas; y (3) una fuerza que pueda trabajar con mayor flexibilidad con las fuerzas policiacas estatales y locales. Al mismo tiempo los peligros también son evidentes: (1) es una policía con un origen fuertemente vinculado al ejército y a su *ethos*, y (2) puede ser empleada en asuntos que pueden ser percibidos como políticos, en el sentido de reprimir la disidencia legal o actuar en contra de partidos y grupos legítimos de oposición. Los problemas potenciales sugieren la existencia de dos implicaciones: (1) para ser efectiva a largo plazo, la PFP necesita poder contar con un fuerte consenso político a su favor, y (2) parte del consenso requerirá vigilancia efectiva por parte del Congreso con participación pluripartidista.

El hilo conductor de la discusión de las respuestas gubernamentales es que debe otorgársele prioridad a la formación de capital humano en el área de la procuración de justicia y de procesos judiciales. Esto implica que se de atención al reclutamiento selectivo de personal y a su entrenamiento intensivo. Conjuntamente con la profesionalización se encuentra la necesidad de contar con una supervisión adecuada por parte del gobierno así como también con la participación de parte de la sociedad civil a fin de promover la rendición de cuentas.

### **Respuestas de la sociedad**

A raíz de la creciente inseguridad presente en la sociedad mexicana desde mediados de la década de los noventas, la sociedad civil ha instrumentado dos tipos de respuesta: a nivel individual y a nivel colectivo. Las respuestas individuales consisten básicamente en la modificación de conductas personales para protegerse de agresiones de la delincuencia. Estas modificaciones incluyen desde un cambio en las rutinas de movilización diarias, la reducción o suspensión de actividades nocturnas, la reducción de tránsito por algunas zonas del entorno urbano, el evitar transportar grandes cantidades de dinero así como tarjetas de crédito, reducción en el uso de taxis no seguros, precauciones al abandonar la vivienda por largos períodos de tiempo, etc. Sobre éstas medidas no hay estadísticas disponibles actualmente y es difícil evaluar su efectividad, pero llama la atención el que algunas de éstas haya sido incluso promovidas en comerciales patrocinados por bancos o por las propias corporaciones policiacas. A nivel individual algunas personas con alto poder adquisitivo han contratado servicios privados de seguridad y han tomado medidas adicionales a las precauciones del ciudadano común y corriente, tales como el blindaje de autos o la instalación de sistemas de alarmas, etc.

Otra respuesta que se ha presentado en los últimos años, la cual se ha dado por empresas o por grupos vecinales, es la contratación de servicios de seguridad privada, ante la evidente incapacidad de la seguridad pública. En este sentido, llama la atención el que México ocupe uno de los primeros lugares en compra de equipo de seguridad. Asimismo, las empresas de seguridad privada han crecido de manera

importante en los últimos años. Probablemente debido a este crecimiento vertiginoso, el Estado mexicano ha tenido serios problemas para regular estas empresas, la mayoría de las cuales no cuentan con los permisos legales necesarios. La falta de controles legales también plantea un serio problema en términos de seguridad. En la medida en que muchas de estas empresas no están reguladas, existe una posibilidad seria de que algunas de éstas se dediquen a delinquir, en lugar de proteger a sus clientes, agravando así el problema de seguridad. Según un estudio [1] de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 1998 en la Ciudad de México había más guardias de seguridad privados que policías. De hecho, existen casos de involucramiento de elementos de seguridad privada en delitos, que permiten suponer que este riesgo va a estar presente en los próximos años en las empresas de seguridad privada. El hecho de que buena parte de los guardias de seguridad privada hayan sido policías anteriormente, contribuye a esta situación.

Por otro lado, habría que apuntar que además de las respuestas sociales tendientes a sustituir la seguridad pública con empresas de seguridad privada, en los últimos años han surgido organizaciones que buscan articular presiones sobre el gobierno para mejorar la seguridad pública. Una de las organizaciones más visibles en este aspecto, es el Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (IMECO), creado en 1997 como asociación civil y formado por alrededor de 20 agentes de inteligencia que, en su mayoría, fueron miembros de la

Dirección Federal de Seguridad, la cual fue disuelta en 1985 bajo la sospecha de realizar labores de policía política, violar derechos humanos e incluso estar involucrada en actividades de narcotráfico. El IMECO editó en 1998 un libro [1] en el cual hacía un diagnóstico muy pesimista sobre la situación de seguridad pública en México. Sin embargo, la falta de una metodología explícita para apoyar sus cifras, hizo que éste tuviera un impacto moderado en la opinión pública.

Otra organización que ha logrado constituirse en la articuladora de la preocupación social por la delincuencia es México Unido Contra la Delincuencia. Esta organización se creó a principios de 1998 y ha adquirido presencia nacional a través de varias marchas y una gran visibilidad en los medios de comunicación. Ha buscado agrupar a las múltiples organizaciones contra la delincuencia.

Una nueva área de respuestas provenientes de la sociedad que pudiera ofrecer importantes beneficios a largo plazo, es la educación escolar mediante la cual se impartiría una concientización referente a la toma de decisiones personales y socio éticas, las razones para apoyar el estado de derecho, los peligros del crimen y del materialismo, conjuntamente con técnicas para resistirse al involucramiento en la criminalidad y en la corrupción. Un experimento en este sentido ha sido sin lugar a dudas el programa de la "Cultura de la Legalidad" promovido con éxito en Palermo Italia y aplicado en Baja California en el Sistema Educativo Estatal.

## **Problemas en el Tráfico de Armas**

Desde la perspectiva de México, uno de los ingredientes más preocupantes del aumento del crimen violento es la creciente disponibilidad de armas. La manufactura, venta y uso de las armas de fuego se encuentran, en principio, ampliamente reguladas en México. Estas regulaciones han creado un mercado para las armas contrabandeadas a México. Alguna cantidad desconocida de estas armas pasa de contrabando proveniente de Estados Unidos, y puede ser que existan conexiones entre el contrabando de armas y el narcotráfico. El gobierno mexicano ha expresado su preocupación de que el gobierno estadounidense debería hacer más para reprimir el tráfico de armas. Para complicar la situación, debido a la ley y a la costumbre, las armas son mucho más fáciles de obtener en Estados Unidos. A pesar de que la violencia vinculada a las armas es una preocupación creciente en Estados Unidos y de que la manufactura, venta y uso de las armas están reguladas por leyes a todos los niveles de gobierno, sigue siendo relativamente fácil para los individuos comprar armas y traficarlas a través de la frontera.

### **Retos en las Zonas Fronterizas Estados Unidos-México**

Si adoptamos la definición de zona fronteriza establecida en el Convenio para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en el Área de la Frontera de 1983, esta zona incluye una franja de territorio de 100 kilómetros (62 millas) de ancho a ambos lados de las 2,000 millas de frontera [1]. La zona incluye cuatro estados norteamericanos y seis mexicanos, 45 cruces de frontera, y 14

ciudades hermanas, y abarca aproximadamente al 92% de la población fronteriza. Por su naturaleza las fronteras internacionales crean condiciones criminogénicas ya que dividen el mercado y restringen el intercambio de bienes y de personas, creando así diferenciales en costos e incentivos. Las empresas criminales típicamente surgen para aprovecharse de estas oportunidades. Son impresionantes el rango y la complejidad de las actividades delictivas, que abarcan, por ejemplo, el robo en pequeña escala, el robo de autos, el contrabando de seres humanos, el asalto, el fraude de cuello blanco, la prostitución, todos perpetrados por individuos o por bandas que van desde las que incurrir en delito por una sola ocasión, encuentros ad-hoc entre un número reducido de personas, hasta las organizaciones ya establecidas y muy complejas que incluyen a cientos de miembros.

Aún cuando son difíciles de obtener las estadísticas correspondientes al crimen en los estados fronterizos y en los municipios de México, pareciera ser que los índices generales a mediados de la década de los 90s se incrementaban con mayor rapidez que en el resto del país. Un estudio reportó que los estados fronterizos del norte sufrieron un incremento anual promedio del 9% en enjuiciamientos penales durante el período 1990-1995 comparado con un índice de crecimiento del 2.3% en el interior del país. Los índices de criminalidad en Tijuana parecieran haberse duplicado durante la primera mitad de la década de los 90s. Más de 1,700 personas fueron asesinadas en el área metropolitana de Tijuana durante el período 1997-1999. Y en los primeros dos meses del año 2000, 82

personas fueron asesinadas, incluyendo los asesinatos prominentes de un jefe de policía, un conocido abogado y tres agentes antinarcóticos, esta tendencia durante los últimos años no se ha detenido, más aún se ha extendido por ejemplo a municipios como el de Mexicali que pareciera haberse mantenido distante de esta realidad.

Adicionalmente, los problemas sociales relacionados con los narcóticos en las ciudades más grandes a lo largo de la frontera, parecen empeorar. Parte de la causa es que los traficantes le han pagado a algunos de sus trabajadores en especie y no en efectivo, lo que ha significado que una cierta cantidad de drogas ilegales se han quedado del lado mexicano de la frontera, creando un mercado secundario. En 1999, la policía de Ciudad Juárez investigó a 900 "picaderos" (sitios donde se vendían o se consumían drogas), aún cuando otros estimados sugieren que hay cerca de 2,000 picaderos para una área metropolitana cercana a los dos millones de habitantes. En Tijuana existían aproximadamente de 4,000 a 4,500 picaderos. Aún cuando los datos son difíciles de obtener, al parecer existía un creciente problema de adicción al cristal y a la heroína en Ciudad Juárez y en Tijuana, y la adicción a la cocaína era el problema primordial asociado a una juventud con problemas.

### **La migración ilegal entre México y los Estados Unidos**

Este fenómeno, constituye una añeja fuente de tensiones entre México y Estados Unidos. La internación ilegal

después de una deportación formal es un delito más grave, castigado con 20 años de prisión. Las penas más severas forman parte de un intento por disuadir la internación ilegal. La inmigración ilegal de esta magnitud refuerza la cultura de la ilegalidad e impone costos reales, especialmente en las propias comunidades fronterizas. Dentro de un contexto más amplio, la migración ilegal genera enormes ganancias ilegales, fortalece a los grupos de crimen organizado, fomenta abusos graves a los derechos humanos y contribuye a un clima de violencia, corrupción e inseguridad.

Las políticas recientes de Estados Unidos han vuelto más difícil la migración ilegal. En consecuencia, los costos y las ganancias generadas por el contrabando de migrantes han aumentado de manera dramática, y el número de bandas delictivas dedicadas al contrabando de migrantes ha incrementado. Existen grandes bandas transnacionales dedicadas al contrabando de migrantes, principalmente originarios de China, que están usando a México y Centroamérica como zonas de tránsito. Para ilustrar el rango y la rentabilidad de las bandas, se puede mencionar a una de ellas, desmantelada en 1995, la organización de Gloria Canales, basada en Costa Rica, la cual se cree que transportó a alrededor de 10 mil personas de varias nacionalidades, a través de América Central y México. El ingreso de la banda se estimó entre \$60 y \$80 millones de dólares a lo largo de un período de ocho años. Presumiblemente, los problemas de corrupción empeoraron a lo largo y ancho de estas zonas y han penetrado las agencias de Estados Unidos, incluyendo a la Patrulla Fronteriza y al Servicio de Aduanas.

Fue precisamente en medio de estos problemas crónicos que se estableció una agencia ejemplar de procuración de justicia, la cual podría ofrecer claves para lograr la construcción de instituciones en México y en la relación bilateral. Para fines de la década de los 80s la zona fronteriza se había convertido en una especie de selva primitiva. Los individuos en tránsito hacia los Estados Unidos, desarraigados, sin conexiones e indefensos en su gran mayoría, a menudo llevando consigo cantidades considerables de dinero en efectivo, se convirtieron en objetivo de abusos atroces. "El Centro Binacional para los Derechos Humanos en Tijuana afirmó que el 65% de los inmigrantes habían sufrido robos, violaciones, habían recibido golpizas, habían sido extorsionados o habían sido asesinados antes de cruzar la frontera, usualmente a manos de bandidos o de la policía mexicana. Sin embargo, los estadounidenses también cometieron algunos de estos abusos".

La respuesta a este problema fue la creación, por parte de México, del Grupo Beta, cuyo objetivo era proteger a los migrantes y suprimir la violencia a lo largo de la frontera. El Grupo Beta selecciona su personal con gran cuidado de entre las policías federal, estatal y local y los agentes perciben sueldos y prestaciones adecuados. Su tarea es la de proteger a los migrantes en tránsito y monitorear y reportar las actividades ilícitas en la zona fronteriza. El Grupo desarrolló buenas relaciones de trabajo con el Departamento de Policía de San Diego, y se desarrollaron varios tipos de colaboración. En 1995, el Grupo Beta de Tijuana fue calificado por la Comisión

Nacional de Derechos Humanos como la organización policiaca más honrada y eficiente en el país. El gobierno mexicano ha establecido nueve unidades Beta similares en otras zonas fronterizas, incluyendo la zona sur colindante con Guatemala.

### **Dinámicas institucionales y cooperación inter agencias**

José Z. García señala [1] un extraordinario crecimiento de dos conjuntos paralelos de agencias de procuración de justicia, incluyendo a fuerzas militares, y que tienen prácticamente las mismas funciones, las cuales operan en yuxtaposición intensa a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México. Este crecimiento no fue diseñado para contrarrestar hostilidades gubernamentales potenciales; más bien estaba dirigido a regular y disuadir a los individuos y grupos que a menudo, pero no siempre, participan en actividades transfronterizas. García encuentra que más que existir una comunidad de seguridad fronteriza, es decir, una convergencia alrededor de los objetivos de seguridad que resulte suficiente para generar cooperación, existe relativamente poca cooperación operativa transfronteriza entre las agencias de procuración de justicia, a cualquier nivel, dentro de la zona fronteriza. Sin embargo, la cooperación entre las agencias transfronterizas está mejorando; pero hasta la fecha parecería que su objetivo está dirigido más bien a reducir la irritación y los malentendidos transfronterizos que a inspirar esfuerzos operativos coordinados. A nivel local, existe un grado variable de éxito en la

creación de mecanismos de cooperación transfronteriza. "Por lo tanto, a pesar de que no existe hostilidad en las relaciones Estados Unidos-México, tampoco puede decirse que exista una comunidad de seguridad entre los dos países, aun cuando se pueden encontrar tendencias visibles en esa dirección a largo plazo."

La prioridad para México es la seguridad física de las personas que viven en las comunidades que se encuentran a lo largo de la frontera. La emigración desde México no es ilegal, la inmigración ilegal procedente de los Estados Unidos no es un problema importante, y el contrabando norte-sur no está guiado por las drogas. Los esfuerzos continúan requiriendo de mucha mano de obra, se dirigen a los puntos de entrada, y se enfocan en aplicar las restricciones sobre importaciones legales así como también sobre las importaciones ilegales, como las armas de fuego.

A finales de la década de los 90s, México había creado nuevas configuraciones administrativas y operativas para ocuparse de los temas relacionados con la seguridad. En la frontera se establecieron programas antidrogas, el crimen relacionado con las drogas se convirtió en el blanco principal en las ciudades fronterizas más grandes mediante incrementos a los presupuestos municipales, y se llevaron a cabo esfuerzos para incrementar la protección a los migrantes que cada día se volvían más vulnerables frente a criminales depredadores. Unidades de operación entre agencias, tales como el Grupo Orión y las células mixtas, se encargaron

de las actividades de tráfico de drogas a un nivel relativamente bajo. Las fuerzas armadas se enfocaron en la intercepción del transporte de drogas y en la erradicación de cultivos a niveles regionales, principalmente rurales.

La prioridad de Estados Unidos en lo que se refiere a afectar el tráfico, conduce a repetidos esfuerzos para lograr la cooperación de México en el ataque a las organizaciones establecidas en México. Por parte de México, el objetivo es incrementar la seguridad de las personas que viven cerca de la frontera. La estrategia dominante es mejorar las capacidades policíacas para combatir los índices crecientes de criminalidad. Asimismo, esfuerzos importantes se han llevado a cabo, por ejemplo, por el Grupo Beta, para proteger a los posibles emigrantes de los depredadores que existen en la zona fronteriza y, cuando ocurren abusos del lado estadounidense de la frontera, para protegerlos a través de una actividad consular mayor. Uno nota la diferencia en prioridades al ver una mayor presencia del gobierno federal del lado estadounidense de la frontera que la que existe en el lado mexicano.

Dadas las diferencias en las prioridades, no es sorprendente que no haya podido materializarse una comunidad de seguridad a lo largo de la frontera entre agencias paralelas. Tampoco es sorprendente que los regímenes de seguridad fronteriza de los dos países hayan fracasado tanto en proporcionar seguridad como en detener el tráfico transfronterizo. Sin embargo, "El tráfico de drogas, los índices de crímenes relacionados con las drogas, y la migración

entre los Estados Unidos y México, se encuentran extremadamente interconectados, bilateralmente. Enfrentar estos temas de manera independiente en ambos lados de la frontera, con objetivos y prioridades diferentes, limitados por ideologías que enfatizan la reducción de la oferta y prácticamente con ninguna interfase operativa, es una fórmula que lleva definitivamente al fracaso.” [1]

José María Ramos plantea la hipótesis de que los convenios formales, tanto los legales como los administrativos y políticos, que son desarrollados a nivel bilateral para promover la cooperación antidrogas, no necesariamente deberían complicar u obstruir los esfuerzos que a nivel estatal y local se llevan a cabo para establecer acuerdos informales que realmente funcionen. Él ve la posibilidad de una cooperación transfronteriza en general “... especialmente en aquellas ciudades donde la inseguridad pública y el narcotráfico se han acentuado”. [1] La clave, de acuerdo con sus razonamientos, está en vincular el tráfico de drogas con el tema más amplio de la seguridad.

Asociar la seguridad pública – que es una competencia de los gobiernos estatales y municipales – con el problema del narcotráfico, plantea una posibilidad de colaboración con autoridades federales, estatales y locales fronterizas de Estados Unidos. Se podría considerar que esas autoridades trabajarían con sus contrapartes mexicanas, porque piensan que el marco de referencia gubernamental más próximo es el

municipio y porque comparten problemas fronterizos comunes.

Ramos sostiene que la naturaleza del centralismo mexicano necesita ser revisado. El tráfico de drogas es un problema transnacional que golpea con mayor fuerza en los niveles estatales y locales. Muy a menudo, las autoridades estatales se abstienen de actuar porque el tráfico de drogas cae dentro del fuero federal, pero las autoridades federales mantienen una presencia débil e ineficaz a los niveles estatales y locales.

En los próximos años, el modelo del federalismo mexicano tendrá que revisarse política y jurídicamente porque los municipios se enfrentan a problemas de carácter federal, como el narcotráfico, que mina su propia legitimidad y el tejido social. También tendrá que revisarse la coordinación, cooperación y planeación de acciones conjuntas eficaces entre los tres niveles de gobierno en materia de narcotráfico y seguridad pública, dado el impacto social y que su manejo ha provocado. El reto es una gestión pública más eficaz desde una perspectiva intergubernamental.

### **Dinámicas de la sociedad y la cooperación bilateral**

Sin embargo, la cooperación social con respecto a la seguridad y la procuración de justicia se encuentra un poco rezagada. Dado el estatus de seguridad nacional del lado mexicano de la frontera, la opinión pública pareciera enfocarse más a problemas locales de inseguridad personal. En una subregión caracterizada por sensibilidades partidistas y por el peligro

que representa hacer acusaciones relacionadas con las drogas, las protestas tienden a ser débiles. Una excepción dramática se refiere a temas no relacionados con las drogas; por ejemplo, la protesta formulada por grupos de mujeres en Ciudad Juárez enfocada en la desaparición de más de 200 mujeres ocurrida dentro del área metropolitana durante los últimos siete años.

Lo contrario parece caracterizar los discursos del lado mexicano de la frontera, donde la atención se centra en la relativa ineffectividad de las agencias públicas para reprimir la criminalidad. Rara vez se enfatizan los temas nacionales o internacionales más amplios. En general, "aún no han surgido los grupos ciudadanos transfronterizos que se ocupen de la problemática regional y transfronteriza de la problemática de seguridad".

La clave para diseñar alineamientos futuros de la seguridad transfronteriza, es la creación de mecanismos fuertes de rendición de cuentas a nivel local, estatal y nacional que cuenten, al mismo tiempo, con una intensa participación y apoyo público.

Otro modo de involucrar a la sociedad en la lucha contra el crimen es la educación escolarizada. Como proyecto piloto, la Secretaría de Educación de Baja California y la Oficina de Educación del condado de San Diego comenzaron a desarrollar en 1998, un proyecto basado en las escuelas para mejorar el conocimiento de los estudiantes acerca del crimen y para fortalecer su apoyo al

estado de derecho. Partiendo de las experiencias de Sicilia Occidental y Hong Kong, maestros seleccionados de ambas comunidades desarrollaron una currícula piloto que fue implementada en once preparatorias (ocho en México y tres en los Estados Unidos) en el otoño de 1999. Los resultados indicaron que la educación escolar es un enfoque útil para prevenir el crimen y la corrupción. Después de 36 horas de instrucción, el conocimiento acerca de, y la resistencia de los estudiantes al crimen mejoró sustancialmente. Además, el proyecto mejoró la capacidad interpersonal y la auto-estima de los estudiantes, así como su habilidad para resolver problemas para evitar conductas fuera de la ley.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

Hay un debate importante acerca de la definición del concepto "seguridad pública". Este se relaciona con la cuestión de cómo deslindar la seguridad pública de temas muy estrechamente relacionados, como la pobreza, la desigualdad, la cultura popular, la moralidad y cuestiones por el estilo. Si bien reconocemos la importancia de dichos temas, aquí nos enfocamos en los problemas centrales del crimen, la corrupción, la violencia y la procuración de justicia deficiente. México está pasando por una transición fundamental de un sistema político y económico relativamente cerrado a uno más abierto y competitivo. El crimen y la violencia aumentaron en la mitad de los noventa, pero parecen haberse estabilizado entre 1999 y 2000. Las causas del crimen parecen incluir factores económicos, especialmente la desigualdad en el ingreso y el lento crecimiento, y factores institucionales,

especialmente la falta de una policía y un sistema judicial efectivos. Las tasas criminales muestran además una cualidad inercial, en el sentido de que aumentos significativos tienden a perpetuarse a través del tiempo. La prioridad clave en seguridad pública para México es la seguridad física de sus ciudadanos a través de la construcción de una policía y de instituciones judiciales efectivas y el fomento del estado de derecho en el gobierno y en la sociedad. Al mismo tiempo, y como vía paralela, el crecimiento económico sostenido y la creación de empleos también desempeñarán un papel significativo.

En contraste y debido a la falta de servicios profesionales de carrera, la pronunciada centralización y la falta de un sistema de partidos competitivo a lo largo de muchas décadas, la corrupción ha penetrado más profundamente en la política y sociedad mexicanas. La corrupción en la policía y más ampliamente en el sistema judicial, es un factor fundamental en el sentimiento de inseguridad del público.

La reforma institucional es prioridad principal en México. El gobierno que asumió funciones el 1o. de Diciembre del 2000, está proponiendo una extensa agenda de reformas para combatir el crimen y la corrupción. Dado el sólido mercado, productores y traficantes, domésticos y extranjeros pueden introducir mucho más drogas ilícitas a Estados Unidos que lo que se necesita para satisfacer la demanda. Aún así, las dimensiones importantes del problema interno del abuso de drogas son

conducidas por grupos criminales transnacionales que trafican con drogas. De manera similar, las organizaciones criminales transnacionales son un factor clave en el tráfico de armas, que es una preocupación principal para México, y el tráfico de migrantes indocumentados. Para reprimir a estas organizaciones criminales es necesaria la cooperación binacional e internacional.

Mejorar la cooperación requiere de una agenda de acciones a llevarse a cabo y de acciones que deben evitarse. Entre los puntos prioritarios que deben buscarse, están: mejor conocimiento, comunicación, cooperación y confianza mutua. Entre los puntos que deben ser evitados están: iniciativas unilaterales en áreas de esfuerzos compartidos. Las recomendaciones que se derivan de las conclusiones se ajustan a estas amplias categorías.

Las acciones gubernamentales y las políticas públicas sólo pueden proveer en parte soluciones a los problemas de seguridad pública. La sociedad civil, queriendo decir con esto grupos privados y organizaciones de varios tipos, debe estar involucrada en moldear, implementar y monitorear las políticas públicas. Los gobiernos y la sociedad civil deben trabajar juntos para promover una cultura de la legalidad a través de medios como la educación escolar formal, así como campañas de información pública. Los medios masivos de comunicación, más profesionalizados y mejor informados, dado su mayor acceso a la información gubernamental, pueden contribuir positivamente crear mayor conciencia. En el largo plazo, una cultura de la legalidad

es esencial para crear y mantener la seguridad pública. Una cultura de la legalidad y el involucramiento de la sociedad civil son los ingredientes más importantes en la prevención del crimen, que es la piedra angular de una estrategia para promover la seguridad pública.

Si bien el crimen y la corrupción generan en México una sensación de inseguridad entre la ciudadanía, el problema más apremiante es la impunidad. Esto es, la mayor fuente de inseguridad es la sensación de que la policía, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial no operan efectivamente para proteger al público. Aún peor, existe la creencia de que la policía y las fuerzas de seguridad en algunas circunstancias cooperan con los criminales para hacer presa al público, o incluso de que algunos oficiales de policía podrían operar como criminales. Más aún, la corrupción y la ineficacia en los procesos judiciales significan que una proporción comparativamente pequeña de las denuncias oficialmente registradas es de hecho resuelta. Por ello, la impunidad significa que los crímenes pueden ser cometidos con la relativa seguridad de que los criminales no serán castigados por el gobierno. Una implicación de esto, es que la relativa certeza de castigo a los actos criminales es más importante que la severidad del castigo. Esto es, el endurecimiento de las penas para los crímenes es una estrategia menos efectiva que mejorar la efectividad de la aplicación de la ley. Mejorar la aplicación de la ley no es simplemente, ni siquiera es lo fundamental, incrementar el número de oficiales de policía. La prioridad también debe ser el

mejoramiento de la administración judicial y del sistema correccional.

Las reformas institucionales y las reorganizaciones administrativas pueden ser componentes significativos de una iniciativa gubernamental para atender la inseguridad. De igual forma, las iniciativas de gobierno sobre comunicaciones y relaciones públicas, por ejemplo, para comunicar lo que el gobierno está haciendo para proteger al público, es sumamente útil. Juntas este tipo de iniciativas pueden contribuir a romper un círculo vicioso de desconfianza y ausencia de compromiso del público y crear un círculo virtuoso de mayor confianza e involucramiento.

En los últimos años, enfrentados con crecientes problemas del crimen, los militares mexicanos han asumido importantes roles como fuerzas policiales. Estos nuevos roles, que pueden ser necesarios en la ausencia de una policía civil eficiente, a menudo crean serios problemas como, por ejemplo, abusos de derechos humanos, control civil ineficiente sobre la aplicación de la ley, y la corrupción de las fuerzas de defensa nacionales. En suma, la actuación de los militares como una fuerza policial contra su propia población es una receta para tener serios problemas. De esto se desprende que se deben desarrollar fuerzas policiales civiles bien entrenadas tan pronto como sea factible para así reducir el papel del ejército en labores policíacas internas.

Se necesitan capacidades de inteligencia profesional para adquirir y procesar la información relevante de las actividades

criminales. Esa información se relaciona con operaciones tácticas así como con respuestas estratégicas de más largo plazo contra el crimen. Los requerimientos esenciales son un efectivo marco legal que distinga entre los tipos de inteligencia que será reunida (por ejemplo, criminal, política, estratégica, táctica, doméstica, internacional y similares), junto con el marco administrativo necesario para separar y administrar las diferentes tareas y los controles institucionales y de procedimiento que harán que la recopilación de inteligencia responda ante las autoridades electas democráticamente o designadas.

Aunque sus dimensiones no son conocidas, el contrabando de armas desde los Estados Unidos hacia México contribuye a la violencia y la inseguridad pública en este último país. Existen también conexiones entre tráfico de armas y tráfico de drogas. El contrabando de armas es una de las varias áreas donde los órdenes culturales y legal-constitucionales de los dos países crean tensiones. La realidad, no obstante, es que las armas en Estados Unidos y especialmente en los estados a

lo largo de la frontera, son bastante fáciles de obtener y contrabandear hacia México.

La migración ilegal de México a Estados Unidos continúa siendo un factor de irritación en la relación bilateral. En este caso, como en el del tráfico de armas, los aspectos legales-constitucionales entran en juego. La Constitución mexicana garantiza a sus ciudadanos la libertad de movimiento dentro de su país. Por ello, el gobierno mexicano no puede interferir con el movimiento de sus ciudadanos hacia la región fronteriza inmediata. La cuestión para Estados Unidos es que el ingreso indocumentado a su territorio es un crimen y el reingreso, después de una repatriación forzada, es un crimen grave. A pesar de que la migración ilegal es un irritante continuo, en realidad, la prioridad más apremiante para la cooperación bilateral es la supresión de grupos criminales transnacionales que trafican con inmigrantes indocumentados. Esto es porque dichos grupos contribuyen a la violencia creciente en la región fronteriza, siendo en muchos casos responsables por abusos y muertes de migrantes. Además, violan la soberanía de México al traficar con migrantes de terceros países a través de territorio mexicano.

## CAPÍTULO II

### Evaluación de los Indicadores

#### La Seguridad Pública en México.

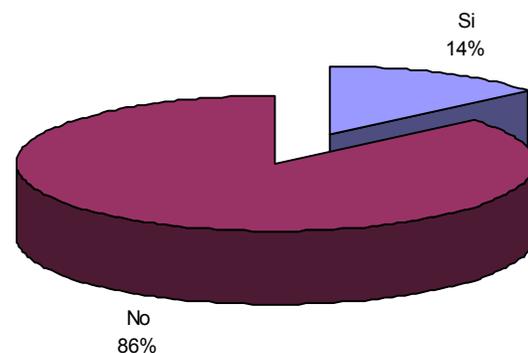
El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), tiene el propósito de generar información estratégica e investigaciones rigurosas para el diseño de políticas públicas en materia de Seguridad Pública. La Primer Encuesta Nacional sobre la Inseguridad Pública [13] realizada del 1º de enero al 31 de diciembre de 2001, diseñada y coordinada conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la ONU consistió de 35,001 encuestas a hogares seleccionados bajo un criterio estratificado y por conglomerados, por población de cada entidad federativa, con un margen de error de  $\pm 1\%$  y un nivel de confianza del 95%, con la participación de destacados especialistas miembros de su Consejo Técnico integrado por representantes del Tecnológico de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana, COPARMEX y del propio ICESI. El estudio arrojó que durante 2001 en México fueron cometidos 4.4 millones de delitos.

Según este mismo estudio las pérdidas materiales de los ciudadanos como resultados de estos delitos ascendieron durante ese mismo año aproximadamente a \$49 mil millones de pesos, casi 5 millones de dólares, suma equivalente al 0.85% del PIB de 2001.

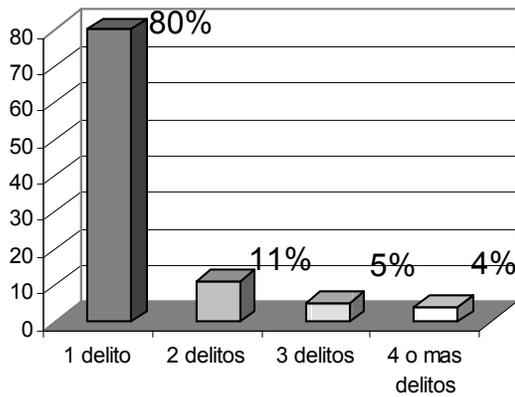
De manera más detallada la información arrojada por este estudio es la siguiente:

#### Incidencia Delictiva [13]

A nivel nacional, durante 2001, en el 14% de los hogares al menos una persona fue víctima de algún delito, la quinta parte de ellos sufrió más de un delito.



**Figura 2.1. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, ¿Usted o alguna de las personas que viven en este hogar fueron víctimas de algún delito?**



**Figura 2.2. Número de Delitos. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, ¿Usted o alguna de las personas que viven en este hogar fueron víctimas de algún delito?**

En el Distrito Federal la cifra alcanzó el 39% de los hogares, el 21% en Baja California y Morelos; el 20% en el Estado de México y el 16% en Chihuahua.

En contraste, en Durango y Zacatecas el porcentaje fue del 5% y en Baja California Sur, Colima, Puebla y Tlaxcala el 6% de los hogares fueron víctima de algún delito.

La información anterior nos indica que a nivel nacional por cada 100 mil habitantes 4,412 delitos fueron cometidos en 2001; Siendo Michoacán, Zacatecas y Tlaxcala en donde se cometieron menos delitos por cada 100,000 habitantes, 1,471, 1,453 y 1,448 delitos respectivamente (Tabla 2.1).

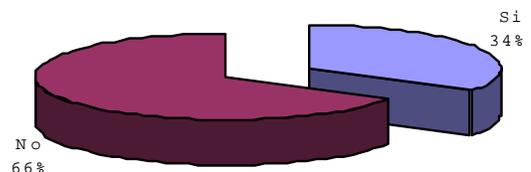
En el otro extremo, fue en el Distrito Federal en donde se cometieron 17, 718 delitos por cada 100 mil habitantes, siguiendo Morelos con 5,573; Baja

California con 5,531; Chihuahua con 4,979 y el Estado de México con 4,778 delitos por cada 100 mil habitantes, los estados con mayor incidencia delincuencia.

Por otra parte este mismo estudio nos indica que del total de las víctimas de la delincuencia, solo el 34% reportó el

Entidad	Delitos / 100 mil hab.	Entidad	Delitos / 100 mil hab.
1 Distrito Federal	17,718	17 Queretaro	2,445
2 Morelos	5,573	18 Sal Luis Potosi	2,356
3 Baja California	5,531	19 Aguascalientes	2,316
4 Chihuahua	4,979	20 Guanajuato	2,206
5 Estado de Mexico	4,778	21 Yucatan	2,148
6 Nayarit	4,642	22 Hidalgo	2,090
7 Guerrero	4,423	23 Puebla	1,940
8 Jalisco	4,272	24 Chiapas	1,836
9 Tabasco	4,080	25 Baja California S	1,793
10 Quintana Roo	4,044	26 Durango	1,727
11 Nuevo Leon	3,988	27 Colima	1,704
12 Campeche	3,595	28 Sonora	1,638
13 Coahuila	3,071	29 Oaxaca	1,595
14 Tamaulipas	3,001	30 Michoacan	1,471
15 Veracruz	2,768	31 Zacatecas	1,453
16 Sinaloa	2,745	32 Tlaxcala	1,448
		<b>Nacional</b>	<b>4,412</b>

**Tabla 2.1. Número de Delitos por Estado por cada 100,000 habitantes.**

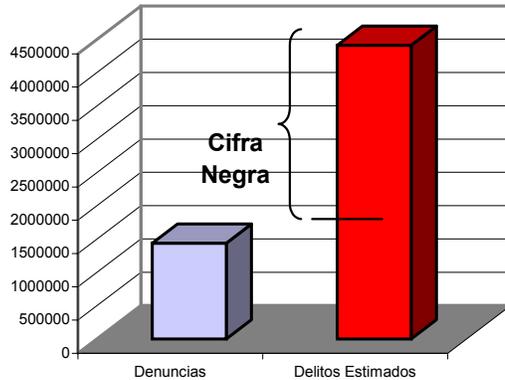


**Figura 2.3. ¿Reportó el Delito?**

delito ante alguna autoridad, y de quienes lo reportaron solo el 64% lo denunció ante el Ministerio Público, únicamente en el 76% de estas denuncias ante el Ministerio Público se levantó algún tipo de acta. (Figura 2.3).

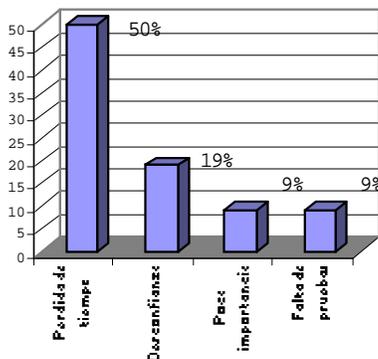
## Cifra Negra de la Inseguridad

El número de denuncias presentadas ante las Agencias del Ministerio Público registradas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el año del estudio de referencia, ascendió a



**Figura 2.4. Estimación de la Cifra Negra.**

1,439,770 mientras que los delitos arrojados por este estudio fueron de 4,412,000 por lo que la cifra negra para el año 2001 fue de poco más de 2,900,000, es decir, tan solo 1 de cada 4 delitos que se cometieron en el país fue denunciado ante el Ministerio Público. (Figura 2.4).

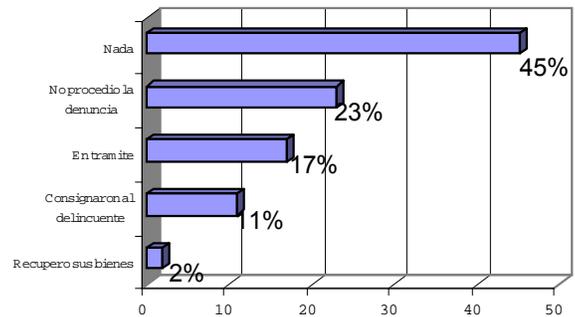


**Figura 2.5. Razones por las que no denunció el delito.**

El 50% de los mexicanos que sufrieron algún delito y no lo reportaron ante alguna autoridad expresaron como principal motivo la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles. (Figura 2.5)

Mientras que el 19% manifestó desconfianza a las autoridades y el resto estimó que el delito carecía de importancia o no contaba con pruebas suficientes.

De las actas levantadas por el Ministerio Público los resultados fueron los siguientes: en 45% no pasó nada, el 23% de los casos no procedió la denuncia, el 17% se encontraba en trámite y solo en el 11% se consignó al delincuente (Figura 2.6).

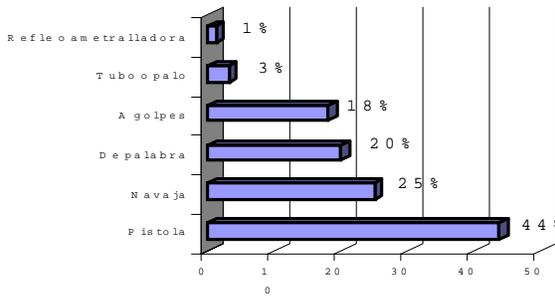


**Figura 2.6. ¿Cuál fue el resultado de la denuncia?**

Por lo que se refiere al agravante de violencia, el 44% de las víctimas sufrieron algún tipo de violencia, durante la comisión del delito; así mismo, en un 44% de estos casos, los delincuentes utilizaron pistola y en más del 20% arma blanca. (Figura 2.7).

Las entidades en las que se registró un mayor índice de violencia fueron el Estado de México (63%), en el Distrito

Federal (55%) y Morelos (54%). En contraste, las entidades con menor índice de violencia fueron Baja California Sur (18%) y Chihuahua (25%).



**Figura 2.7. Forma de amenaza utilizada en el delito.**

En cuanto al Tipo de Delitos, el 92% de estos fueron robo, de los cuales el 61% fueron a transeúntes, el 20% de vehículos, el 18% en casa habitación y el 5% en comercio.

Del resto de los delitos, el 50% fueron lesiones, 25% abuso de autoridad, 25% daño en propiedad ajena; 13% amenazas, 7% secuestro y secuestro exprés el 6% entre otros; prácticamente todos ellos fueron delitos del fuero común, es decir de la competencia de las autoridades estatales.

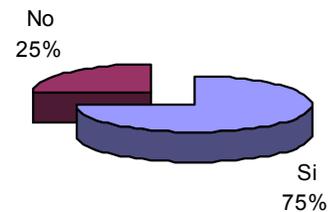
Como se adelantó, en cuanto al costo de la inseguridad, el estudio estima que el costo promedio de pérdidas económicas asciende a \$13,245 pesos por víctima en promedio, lo que equivale a 49 mil millones de pesos a nivel nacional por la comisión de delitos durante 2001. (Figura 2.8)

Perdidas ( en pesos)	%
Menos de 200	10
De 201 a 500	15
De 501 a 1, 000	17
De 1,001 a 2, 500	17
De 2, 501 a 5, 000	15
De 5, 001 a 20, 000	14
De 20, 001 a 50, 000	6
Mas de 50, 000	5
<b>PROMEDIO</b>	<b>13, 245</b>
<b>MEDIANA</b>	<b>1, 700</b>

**Figura 2.8. Costo promedio de la inseguridad.**

### Percepción ciudadana

Por lo que se refiere a la percepción ciudadana, la investigación del ICESI aporta que el 75% de los mexicanos percibió incremento de algunos delitos en el 2001 respecto al 2000 (Figura 2.9). En coincidencia con los datos de incidencia arrojados por la encuesta, el robo es el delito que la población nacional percibe que sufrió un mayor incremento durante el periodo de su realización.



**Figura 2.9. Opinión del Comportamiento de la Seguridad Pública con respecto al año anterior.**

El 47% de los mexicanos se siente inseguro en el lugar donde radica; casi la cuarta parte de la población modificó ciertos hábitos o actividades por la inseguridad, y de estos el 81% evitó salir de noche, el 44% dejó de llevar consigo dinero en efectivo; 37% optó por no utilizar joyas, y el 27% dejó de visitar a parientes o amigos que viven lejos.

Prácticamente los habitantes del Distrito Federal (80%) son los que más inseguros se sienten; seguidos por los de Morelos (64%), Tabasco (61%), Sinaloa (60%) y Jalisco (60%).

### **Sumario**

En resumen, de acuerdo a este estudio del ICESI, 4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia, esto significó \$ 49 mil millones de pesos en pérdidas materiales como resultado de la comisión de estos delitos, equivalentes al 0.85% del Producto Interno Bruto.

Se estima que la cifra negra de la inseguridad para el año del estudio fue de 2,972,230 delitos cometidos no reportados, lo que nos indica que de cada 4 delitos que se cometieron solo 1 se denunció ante el Ministerio Público.

El 44% de los delitos se cometieron con violencia y en su mayoría los delitos corresponden al fuero común, es decir de la competencia de las entidades federativas.

El 47% de los mexicanos se siente inseguro en el lugar donde radica, y el

23% ha modificado actividades o hábitos por la inseguridad.

## **La Seguridad Pública en Baja California [2, 3]**

Con el propósito de conocer a través de una perspectiva amplia y realista el estado que guarda la seguridad pública en la entidad, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California, bajo los auspicios del Gobierno del Estado, durante el segundo semestre de 2001 encomendó al Centro de Estudios Técnicos y Superiores, CETYS Universidad, la Actualización del Diagnóstico de la Seguridad Pública de Baja California, aplicando el Sistema de Indicadores para la Evaluación de las Instituciones encargadas de la Seguridad Pública y Justicia en Baja California aprobado por el propio consejo.

La actualización permitió dar un seguimiento consistente a las funciones y actividades de las Entidades encargadas de la Seguridad Pública, facilitando que la ciudadanía contase con información para su evaluación de la eficiencia de estas entidades.

Una parte fundamental de la actualización fue la realización de un estudio de percepción ciudadana respecto de la seguridad pública, la cual pretendió identificar la incidencia delictiva; estimar los hechos delictivos denunciados y no denunciados en Baja California para conocer la "Cifra Negra de la Criminalidad"; registrar el historial de experiencias de victimización con relación a tipo de delito, cultura de la

denuncia, razones de omisión de denuncia, monto de pérdida y seguimiento de las denuncias; conocer la percepción ciudadana sobre la Seguridad Pública en el estado y los municipios, y conocer los niveles de corrupción hacia la ciudadanía por parte de las autoridades de la Seguridad Pública en el Estado.

Para la realización de este ejercicio, entre el 1 de enero al 30 de junio de 2002, se aplicaron 2,118 cuestionarios de manera personal en hogares seleccionados bajo un criterio estratificado y por Área Geoestadística Básica, AGEB (INEGI), ponderado por municipios, con un margen de error de 5% y un nivel de confianza de 95%.

### Incidencia delictiva

Según esta investigación, en Baja California de enero a junio de 2002 en el 25% de los hogares consultados, al

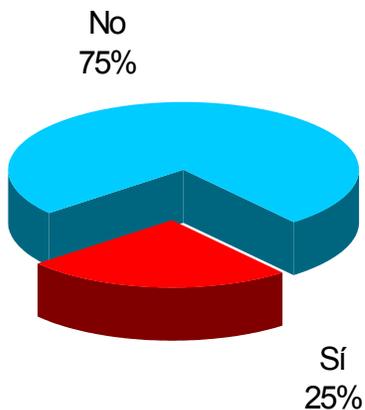


Figura 2.10. ¿Ha sido víctima de algún delito?.

menos una persona consideró haber sido víctima de un delito, lo que representa 1 de cada 4 hogares. (Figura 2.10)

En Mexicali la cifra alcanzó el 33% de los hogares, en Ensenada el 30%, en Tijuana el 24%, en Tecate el 23% y en Rosarito el 15% de los hogares. (Figura 2.11)

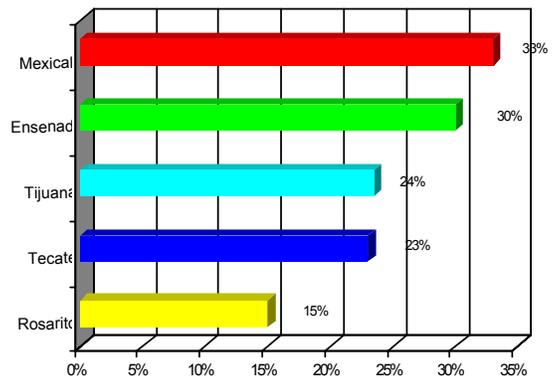
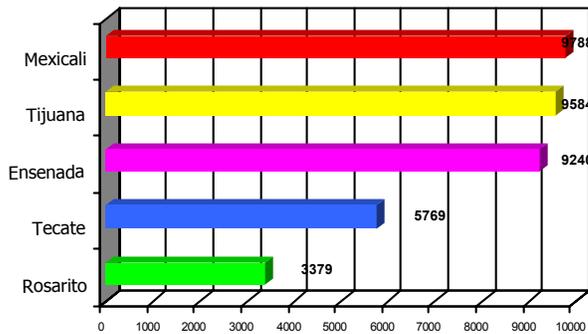


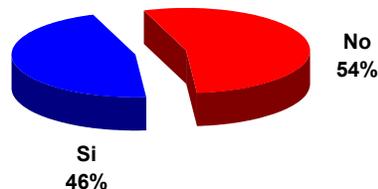
Figura 2.11. Distribución por ciudades ¿Ha sido víctima de algún delito?.

En Baja California, durante el primer semestre de 2002 se estimaron 7,796 delitos por cada 100,000 habitantes, ubicándose arriba de la media estatal Mexicali con 9,788, Tijuana con 9,584 y Ensenada con 9,240 delitos por cada 100,000 habitantes, quedando por debajo de esta media estatal Tecate con 5,769 y Playas de Rosarito con 3,379 delitos por cada 100,000 habitantes. (Figura 2.12)



**Figura 2.12. Distribución por ciudades de delitos ocurridos por cada 100,000 habitantes.**

Del total de víctimas de la delincuencia, el 54 % no reportó el delito ante alguna autoridad, de quienes lo reportaron, un 40% lo realizaron ante la Policía Preventiva Municipal. (Figura 2.13).



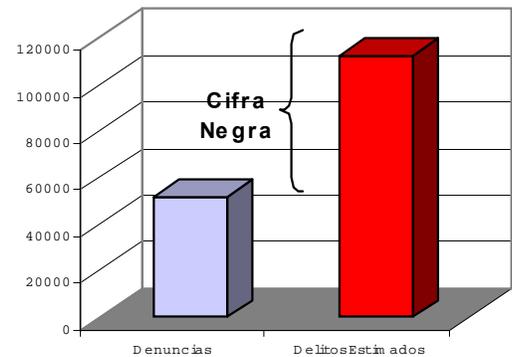
**Figura 2.13. Reporte de delitos en Baja California [3].**

La menor cultura de denuncia la tuvo Rosarito, con un 65% de ilícitos no denunciados.

### Cifra Negra de la criminalidad

Al 30 de junio de 2002 el número de denuncias presentadas ante las

Agencias del Ministerio Público del Fuero Común fue de 51,763 (Secretaria de Seguridad Pública del Estado, Subsecretaria de Información y Estadística, julio 2002); las denuncias de los hechos delictivos estimados en este periodo fueron 112,528 (Elaboración propia a partir de la información obtenida de la Encuesta Estatal de 2,118 cuestionarios en los cinco municipios [3]), por lo que la Cifra Negra de la Criminalidad para el primer semestre de 2002 fue de 60,765 denuncias de hechos delictivos, representando 54% de los hechos delictivos en la Entidad (Figura 2.14).



**Figura 2.14. Estimación de la Cifra Negra en Baja California [3].**

El 39% de los bajacalifornianos que sufrieron algún delito y no lo reportaron ante alguna autoridad, expresaron como motivo la pérdida de tiempo o la realización de trámites largos y difíciles, el 21% por no tener pruebas, el 16% por miedo a represalias y el 11% por desconfianza a la autoridad.

De acuerdo a esta investigación, en el 47% de los casos denunciados en opinión de los encuestados, no pasó

nada, en el 25% está en trámite, en el 11% detuvieron al presunto delincuente y en el 9% no procedió la denuncia.

### Tipo de delitos

Uno de los aspectos más significativos del estudio encargado por el CCSPE [3] se refiere a la naturaleza de los ilícitos, la cual arrojó que de cada 10 delitos, 6 fueron robo, que representan el 63%. (Figura 2.15)

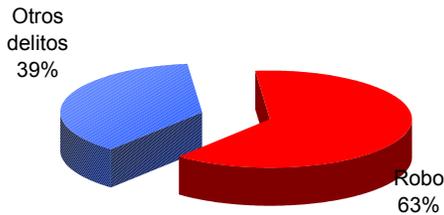


Figura 2.15. Tipos de delitos.

El 20% fue robo a casa habitación, el 15% robo de vehículo, el 11% robo simple, el 9% robo a transeúnte, el 6% a comercios y el 2% robo con violencia. Del resto de los otros delitos de que fue víctima la población, destacan el 6% daño en propiedad ajena, 6% abuso de autoridad, 5% lesiones, 3% abuso de confianza al igual que amenazas, y el 2% privación de la libertad entre otros.

### Corrupción

En el primer semestre de 2002, en 1 de cada 4 hogares en el Estado se encontró una víctima de actos de

corrupción por parte de las autoridades encargadas de la Seguridad Pública. En 8 de cada 10 casos, el victimario fue un elemento de Seguridad Municipal (Incluye policía y tránsito municipal).

El costo de la corrupción para la población de la entidad, durante el primer semestre de 2002, se estimó entre 100 y 200 millones de pesos, considerando las cantidades mínimas y máximas manifestadas en la encuesta. El 60% no supera al monto de \$250 pesos (Figura 2.16).

Cuánto pagó?	%
Menos de 50 pesos	4
De 51 a 100 pesos	27
De 101 a 250 pesos	31
De 251 a 500 pesos	14
De 501 a 1000 pesos	9
De 1001 a 2500 pesos	7
De 2501 a 5000 pesos	4
De 5001 a 10000 pesos	1
De 10,001 a 20,000 pesos	1
Más de 20,001 pesos	1
Nada	1

Figura 2.16. ¿Cuánto dinero pago al ser víctima de corrupción?

El costo de la criminalidad, sin embargo, representó un monto promedio de \$1,172 millones de pesos de afectación al patrimonio de las víctimas en la Entidad.

### Reparación del daño

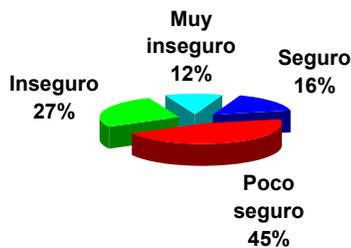
Otro dato significativo obtenido por la investigación de referencia es el relativo a la reparación del daño, en donde encontramos que solo al 7% de las víctimas de algún delito, se le reparó el

daño, de este porcentaje, el 52% recuperaron sus bienes, al 11% le fue pagada la hospitalización y el 9% recibió indemnización.

### Percepción de la seguridad pública

En los términos de este diagnóstico al respecto, a nivel estatal el 61% de la población considera a Baja California, un lugar poco seguro o seguro para vivir; el 39% lo considera inseguro o muy inseguro (Figura 2.17).

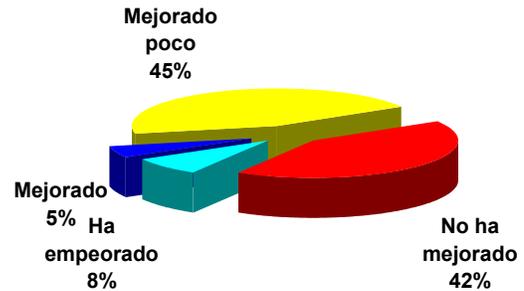
El 50% de los habitantes opinan que en el primer semestre de 2002, la



**Figura 2.17. ¿Cómo considera que es vivir en Baja California?**

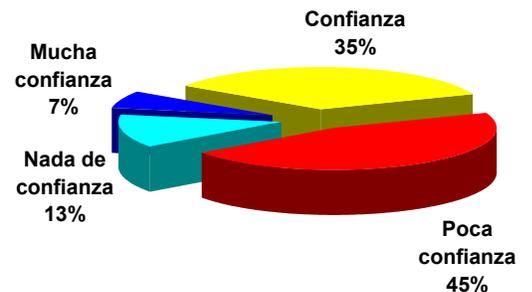
Seguridad Pública en Baja California, ha mejorado poco o ha mejorado en comparación al 2001; El 42% de la población tiene confianza o mucha confianza en que el Gobierno del Estado mejore la situación de la Seguridad Pública en Baja California y el 45% de los ciudadanos tienen poca confianza. (Figura 2.18).

Por lo que se refiere a la confianza ante las distintas instancias de gobierno, la encuesta del CCSPE nos indica que el



**Figura 2.18. Percepción de Mejoramiento de la Seguridad Pública en Baja California?**

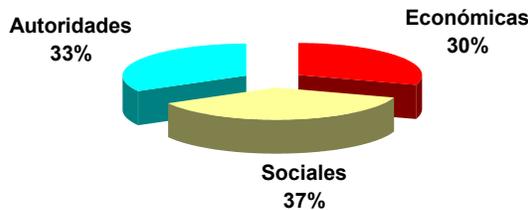
44% de la población tiene confianza o mucha confianza en que el Gobierno Federal mejore la Seguridad Pública en el Estado, mientras que el 43% tiene poca confianza (Figura 2.19).



**Figura 2.19. Nivel de confianza en el Gobierno del Estado para mejorar la Seguridad Pública en Baja California?**

## Causas de la delincuencia

Con relación a las distintas causas probables de la delincuencia este estudio nos indica que de los entrevistados, el 37% consideran como posibles causas directas de la delincuencia, factores sociales entre los que destacan: la pobreza, la drogadicción, la desintegración familiar y la falta de valores, el 33% a causas generadas por las propias Autoridades, y el 30% por factores económicos donde sobresalen el desempleo y la crisis económica. (Figura 2.20).



**Figura 2.20. Causas de la delincuencia generadas por.**

## Prevención y reducción de la delincuencia.

Con relación a quien le corresponde la responsabilidad de realizar acciones de prevención, esta investigación indica que el 60% de las propuestas para prevenir y/ o reducir la delincuencia, corresponde a acciones que deben realizar las autoridades.

## Percepción de la policía

En este mismo estudio, se percibe con respeto (27%) y desconfianza (25%) al Policía Municipal; al Policía Ministerial con respeto (32%), a la Policía Federal Preventiva entre respeto (30%) e indiferencia (27%) y a la Policía Federal de Investigaciones con respeto (35%); De los ciudadanos que han acudido a alguna instancia relacionada con la Seguridad Pública, un 60% en promedio opinó que se les atendió bien o muy bien, un 40% opinó que la atención es mala o muy mala.

## Impunidad

En Baja California de Enero a Junio de 2002, menos de la mitad de los hechos posiblemente delictivos, fueron denunciados ante las Agencias del Ministerio Público del Fuero Común.

El comportamiento en la formalización de la denuncia se mantuvo en un 56% de 1999 a 2001 y disminuye en un 10% en el primer semestre de 2002.

Frente a las denuncias y querellas presentadas durante este periodo en el Ministerio Público del Fuero Común, éste consignó 9,394 averiguaciones previas ante el Poder Judicial (Respecto del resto de las denuncias y querellas presentadas, el M. P. del Fuero Común emitió 10,869 de otras determinaciones). Las consignaciones de los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común, respecto de las denuncias querellas presentadas, mejoró en un 75% de 1999 a 2002.

En el primer semestre de 2002 se resolvieron por el Poder Judicial del Estado mediante sentencias condenatorias, un total de Averiguaciones Previas equivalente al 40.5% de las consignadas en el mismo periodo.

En el primer semestre de 2002 se resolvieron por el Poder Judicial del Estado mediante Sentencias Absolutorias, un total de Averiguaciones Previas equivalente al 1.2% de las consignadas en el mismo periodo; La relación entre las denuncias y querellas presentadas ante las Agencias del Ministerio Público del Fuero Común, respecto de las sentencias emitidas por el Poder Judicial del Estado, se modificó en un 2.3% de 1999 al primer semestre de 2002.

## Diagnóstico de la Seguridad Pública en el Municipio de Playas de Rosarito, Incidencia Delictiva 2001 y 2002

Como resultado de la realidad general en el estado y sus propias inercias, en el municipio de Playas de Rosarito no se cuenta con información estadística histórica sistematizada de la inseguridad pública más allá de 1998, como en el caso del estado, uno de los primeros ejercicios de investigación en este sentido fue el Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California encomendado al CETYS por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California de 2001 [2], el

que para el caso de Rosarito arrojó como primeros resultados el que su población consideró, al momento de realizarse la evaluación, como principales problemas de inseguridad el narcotráfico, 55.8%, los secuestros el 39% y autoridades ineficientes el 33.8%.

Por lo que se refiere al lugar en donde ocurrieron los delitos, según el diagnóstico del CETYS, en el caso de Rosarito la mayor cantidad de estos eventos tiene verificativo en la calle con el 47% de las afirmaciones, seguida de en el hogar y el trabajo.

Por su parte la Actualización del Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California realizado por el CETYS Universidad durante el primer semestre de 2002 [3], la percepción de la seguridad pública en Playas de Rosarito fue como sigue:

### Confianza

El 62% de los residentes de Rosarito considera poco seguro o seguro vivir en este municipio, el 38% lo considera inseguro o muy inseguro (Figura 2.21).

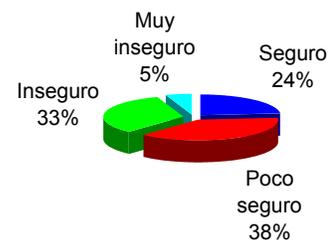
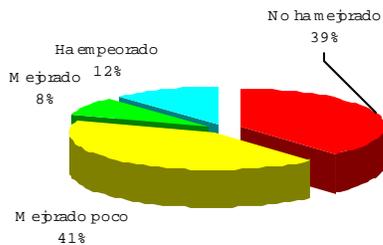


Figura 2.21. Confianza de la Seguridad Pública en Playas de Rosarito.

En comparación con el 2001, el 49% de la población de Rosarito percibe que la seguridad pública ha mejorado poco o ha mejorado durante el primer semestre de 2002, el 39% considera que no ha mejorado.

El 48% de los ciudadanos tiene confianza o mucha confianza en que las Autoridades Municipales mejoren la seguridad pública en Rosarito, el 35% considera tener poca confianza (Figura 2.22).



**Figura 2.22. Confianza en la mejora de la Seguridad Pública por las Autoridades Municipales de Playas de Rosarito.**

### **Programa de Desarrollo Comunitario Integral, DCI**

Por su parte el Gobierno del Estado de B. C., teniendo como antecedente el Diagnóstico de la Seguridad Pública formulado por el CETYS a instancia del CCSPE y con el propósito de destacar desde sus verdaderas raíces el problema de la inseguridad pública a través de lo que sería el Programa de Desarrollo Comunitario Integral, realizó una investigación al respecto de las particularidades de las zonas altamente criminógenas del estado para identificar los factores determinantes de esta

problemática e intentar desarrollar acciones coordinadas por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado a través del programa de referencia [14].

En Playas de Rosarito la encuesta poblacional para el diagnóstico del PDCI se realizó en las seis zonas de mayor criminalidad identificadas: Colonia Constitución, Lucio Blanco, Ampliación Plan Libertador, Ejido Mazatlán, Plan Libertador y La Ladrillera, en donde del 17 de mayo al 1º de julio de 2002 se aplicaron un total de 1,054 cuestionarios.

Uno de los primeros resultados que se observan como resultado de este diagnóstico es el hecho de que en general como resultado de reconocer un desempleo relativo (2.37%), en estas colonias manifestaron trabajar entre el 31.00 y el 43.09%, estudiar entre el 30.21 y el 42.50%, y dedicarse al hogar entre el 20.46 y el 27.46% de los entrevistados. Por lo que se refiere al ingreso familiar, el 83.35% de los entrevistados afirmaron percibir menos de \$ 5,000 pesos mensuales.

De igual forma en el estudio de la SSPE se destaca la incidencia de problemas graves de salud como la diabetes, alta presión y del corazón en el 19.69% de los casos.

Por otra parte el diagnóstico del Programa de Desarrollo Integral de la SSPE, de manera muy clara destaca el grave problema de las adicciones como factor criminógeno en el municipio al indicar que el 9.22% de la población entrevistada en estas colonias reconoció tener algún tipo de adicción

sobresaliendo el uso del cristal, alcohol y marihuana.

De igual forma el estudio de referencia revela que el 61.31% de esta población con problemas de adicción, practica el uso de estimulantes en algún lugar público como la vía pública, lotes baldíos, esquinas y parques.

Otro dato altamente revelador aportado por el diagnóstico del PDCI es el hecho de que esta población con algún problema de adicción se concentra en los grupos de edad de los 15 a los 20 años con el 34.33% y de los 20 a los 25 años con el 16.62%, es decir que el 51% de la población con este problema se concentra en el grupo de edad de los 15 a los 25 años.

De esta población con algún problema de adicción, solo el 40.32% había solicitado apoyo en busca de su regeneración y de esta solo un 36.32% logró rehabilitarse.

Finalmente la investigación de la SSPE afirma que desde la perspectiva de estas comunidades se reconocen como principales problemas de sus colonias la seguridad pública con un 24.92%, la drogadicción con el 24.77%, el pandillerismo con el 23.28% y los servicios públicos con el 25.35%.

## **DIAGNÓSTICO DE LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL DE PLAYAS DE ROSARITO**

Con los antecedentes anterior y con el propósito de considerar la forma en la que la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito se encuentra organizada para hacer frente al fenómeno de la inseguridad en el municipio, el siguiente capítulo pretende realizar un repaso general de los recursos con los que esta dependencia cuenta para el cumplimiento de sus funciones. La información analizada es el resultado de la parte relativa a Playas de Rosarito dentro del Capítulo de las Direcciones de Seguridad Pública en el Diagnóstico de Seguridad Pública en Baja California del CETYS para el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del estado de 2001 al cual ya se ha hecho referencia, como de las entrevistas realizadas al personal de la dependencia municipal con motivo del presente trabajo durante los meses de mayo a agosto del año en curso.

### **Estructura organizacional y recursos humanos.**

#### *Organigrama*

La dependencia se conforma por una Dirección de la cual surgen varios departamentos o coordinaciones que son:

1. Jefatura de patrullas y sus elementos
2. Academia de policía, ésta aparece en el organigrama pero no existe de manera permanente. Con cierta regularidad se imparten cursos al personal por lo que en realidad sigue siendo un proyecto.

3. Jefatura de policía comercial, bancaria e industrial con sus elementos.

4. Comandante operativo: está conformada por la subjefatura del plan libertador, subjefatura Primo Tapia y la subjefatura zona centro con el cuerpo de motocicletas.

5. Coordinación de prevención del delito y sus elementos.

6. Coordinación D.A.R.E y sus elementos.

### **Revisión de expedientes del personal.**

*Perfil del personal ocupado en la Dirección de Seguridad Pública Municipal.* Aunque la DSPM de Playas de Rosarito cuenta con un perfil para los puestos de la corporación, en la realidad no todo el personal ocupado cumple con los requisitos establecidos. Las razones de ello están relacionadas a la organización de la corporación sobre el manejo de la información de los empleados, así como a la rotación que pudieran tener los elementos de la DSPM. Para corroborar esta situación, se llevó a cabo un análisis de expedientes del personal activo correspondientes a mandos medios y superiores.

Se observaron dificultades en el control de los expedientes del personal y por consiguiente en la información de los empleados. En este sentido, no pudo recabarse información completa en todos las variables que deben contener los expedientes, que van desde las elementales hasta las relacionadas a la trayectoria de los empleados, capacitación y asensos.

Las justificaciones principales sobre la situación de los expedientes incompletos fueron:

1.- Que anteriormente no se solicitaban documentos comprobatorios a los empleados.

2.- Que cuando los empleados toman cursos, se les otorga un diploma o certificado bajo promesa de que entreguen una copia al área de recursos humanos. El compromiso recae en el empleado y no en el departamento correspondiente, por consiguiente no hay un control definido para ello.

3.- El personal encargado de los recursos humanos no tiene coordinación con el área de capacitación y sólo se encarga de recopilar los requisitos del personal de nuevo ingreso.

4.- No existe información sobre la trayectoria del empleado de la DSPM. Si el trabajador se cambia de unidad los documentos que integran su expediente se quedan en el empleo inicial sin ser requisito tener una copia en el siguiente. En la nueva unidad corporativa se abre otro expediente. Además si un empleado que ocupa un puesto determinado (A) y solicita su cambio a otra unidad de la corporación con un nuevo puesto (B), se abre un nuevo expediente. Esta falta de continuidad en la información sobre la trayectoria de los elementos impide saber acerca de su desempeño, de sus fallas o logros.

5.- Para el caso de los soldados de infantería, existe el pase automático a las DSPM. Por consiguiente no se cuenta con su documentación previa.

6.- No existe un sistema computarizado que proporcione datos de los empleados.

La información que con menos frecuencia estaba contenida en los expedientes fue la correspondiente a cursos y capacitación, a nombramientos anteriores. Asimismo se comprobó que en la mayoría de los casos los empleados no registraron una solicitud de empleo o curriculum vitae.

### **Sueldos y compensaciones**

Aun cuando no se contó con información actualizada y completa, de las entrevistas con el personal se desprende que en lo general se tiene la percepción fundada de que los sueldos son bajos, los más bajos en comparación con puestos equivalentes de las Direcciones de Seguridad Pública de los otros municipios. Fuente: Direcciones de Seguridad Pública del Estado de Baja California 2001

Por otra parte, existe una gran polarización en los sueldos y compensaciones obtenidos por el personal, por lo que se tiene que realizar una evaluación de sueldos y compensaciones, para nivelar las posibilidades de cada uno de ellos, de acuerdo al diagnóstico realizado, la prácticas de inmoralidad dentro de la Dirección de Seguridad Pública está ligada directamente con los bajos salarios. Lo anterior se podría solucionar con la implementación del Servicio Civil de Carrera como ya ha quedado indicado.

### **Análisis y Descripción de Puestos**

No se encontró información disponible del análisis y descripción de los puestos así como de las características que deben reunir los aspirantes al cuadro de mando. De igual forma tampoco se encontró información disponible de manera organizada que indicara el nivel académico del personal operativo.

Contar con esta información es importante ya que permite conocer exactamente las actividades a realizar por cada uno, con lo cual se puede determinar el perfil de puesto, así como los tabuladores de sueldo y lo más importante, establecer los límites para la evaluación del desempeño.

### **Capacitación y Desarrollo**

#### *Historial de Cursos Terminados de los Empleados*

Aún cuando en distintas épocas se han realizado varios programas de capacitación más o menos permanentes, no se ha logrado institucionalizar la academia de policía por lo que no se encontró información relativa al historial de los cursos impartidos y personal capacitado.

### **Mapa Curricular para la formación básica de los elementos de nuevo ingreso.**

Al no contar con una academia de policía institucionalizada; la manera de contratar personal y capacitarlo es, según se informó por el personal entrevistado, mandándolos al municipio de Tijuana o al Instituto Estatal de

Policía y que cursen la academia; estos elementos son entrevistados por un Comisión Revisora formada por personas de la Secretaría General, de Seguridad, Sindicatura, Regiduría y Oficialía Mayor que revisa los expedientes y la documentación del candidato y le aplican a su vez los exámenes socioeconómico, práctico y psicológico. Cabe mencionar que regularmente son elementos de la policía comercial, bancaria e industrial que se ganan el pase al cuerpo operativo de seguridad pública. El costo de capacitación por año se incrementa de manera significativa año con año.

Un factor adicional al decir del personal ha sido el poco interés de los residentes de Rosarito por participar en los concursos de selección y capacitación, por lo que la mayoría de las vacantes son ocupadas por candidatos de la vecina ciudad de Tijuana.

### **Tipos de Evaluaciones al personal: Evaluación Policiaca y Psicológica**

No hay aplicación de evaluaciones periódicas al personal actual, sólo se aplica a los policías de recién ingreso al cuerpo operativo.

### **Recursos Materiales**

Sin duda este es una de las principales debilidades de la entidad ya que no cuenta con los recursos suficientes para el cumplimiento exitoso de sus tareas; Mas allá del inventario oficial como se verá en él capítulo de análisis, el verdadero problema surge como

resultado del equipo no disponible por problemas de mantenimiento o reparación.

### **Análisis del clima organizacional**

A partir de los resultados arrojados por el diagnóstico en el rubro de objetivos institucionales, se encontró que prevalece una adecuada comunicación y divulgación de los objetivos, (el 79% de los entrevistados así opina), lo que en principio garantiza un escenario propicio para ajustar deficiencias al respecto. Asimismo, resulta interesante la propia percepción de los integrantes de la corporación, en el sentido de que el 74% está convencido de que los objetivos son alcanzables. Solo el 13% opinó lo contrario.

La visión de la organización, desde esta perspectiva resulta particularmente importante, dado el conocimiento que el personal tiene de los objetivos. Por ello, es preocupante que si el 74% considera que los objetivos son alcanzables, sólo el 54% de los miembros de la organización afirma que no participa en la determinación de los objetivos.

En contraparte a lo que se refiere a los objetivos de la institución, según el estudio, la estructura con que opera la corporación no resulta del todo adecuada; se considera para ello la opinión del personal en el sentido de la necesidad de reorganizar la corporación (67% se pronuncia en ese sentido), además de que 49% opina que los organigramas no corresponden a la realidad de la corporación; el 31% afirma que no existe equilibrio en las

cargas de trabajo, 26% menciona que no existen adecuados canales de comunicación y el 33% señala que la propia estructura obstruye la toma de decisiones.

Otro aspecto de considerable importancia radica en el rubro del conocimiento de la normativa institucional, encontrándose inconsistencias que limitan la efectividad de la corporación y seguramente esto impacta en la canalización y procesamiento de infractores y delincuentes, a partir de inadecuadas integraciones de expedientes con valor legal. Solamente un 20% recibió algún tipo de inducción en materia legal y normativa. Solamente un 36% del personal de la muestra reconoce tener suficiente información en materia de normatividad que rige la actividad de la dependencia.

El estudio reveló también que existe una percepción positiva respecto al entorno humano en el que se desarrolla la actividad del personal (83% opina en ese sentido), no obstante, el ambiente de trabajo se comporta en sentido contrario; el 83% considera que existen aspectos de la misma organización que le provocan disgusto, es decir, se aprecia que la materia de trabajo es atractiva, pero no así la misma corporación.

Empero, según la opinión de los encuestados, los directivos cuentan con el respaldo y simpatía de sus subordinados, tomando en cuenta que nadie (0%) respondió negativamente sobre la actitud de los mandos. Este aspecto resulta determinante

capitalizarlo para consolidar el trabajo y sobre todo para convocar la participación del personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal en el cumplimiento pleno de sus responsabilidades con la comunidad.

Finalmente, en lo que se refiere a la inmoralidad al interior de la corporación, aunque el 92% aseguró no saber nada al respecto, la pregunta expresa sobre los motivos para que esta práctica persista un 48 % lo atribuye a los bajos salarios, seguido del hecho de que son los infractores quienes la promueven.

Entrevista con el titular de la Dirección de Seguridad Pública de Playas de Rosarito

Complementariamente a las observaciones directas realizadas con motivo de este proyecto, el 21 de mayo del año en curso se realizó una entrevista al Lic. Fernando Serrano García, Director de Seguridad Pública Municipal al respecto del estado que guardan los recursos de la dependencia, la información obtenida se presenta a continuación.

1. En lo general, la imagen física del edificio que alberga la DSPM es buena, ya que se trata de una construcción nueva, por lo que sus instalaciones eléctricas, de agua potable y de telefonía aparentan ser funcionales, al igual que su mobiliario, sin embargo se reconoce que este no es el caso de las delegaciones en donde es necesaria su remodelación.

2. En estas instalaciones la recepción y el módulo de información al público se

encuentra integrado y presenta un buen aspecto, sin embargo carece de servicios sanitarios al público, organigrama de la institución visible, periódico mural y en general información a la ciudadanía que facilite la presentación de quejas y denuncias.

3. Estas instalaciones no cuentan con área destinada a comedor, actividades recreativas, capacitación al personal, guardería y de descanso.

4. Al decir del director, su organización interna para satisfacer las necesidades del servicio, la cobertura de las plazas autorizadas, la organización de las unidades de acuerdo al organigrama y la forma en que se realizan los operativos es suficiente y apegado a la organización y al adiestramiento.

5. La corporación cuenta con un grupo especial, pero no cuenta con grupo de explosivos.

6. Todos los policías cuentan con credencial actualizada y se les expide oficio de comisión en los casos necesarios.

7. Según el director de la corporación cada seis meses se evalúa al personal física y en cuanto a conocimientos.

8. Por lo que se refiere al personal, el director afirmo que la corporación cuenta con 120 policías y 12 personas dedicadas a actividades administrativas, lo que en razón a una población estimada para 2003 de 79,279 habitantes (proyección directa con datos

del Censo de Población del INEGI, 2000) nos arroja una proporción de 661 habitantes por policía, requiriéndose en consecuencia por lo menos 30 policías más, por lo que considera que los actuales no son suficientes.

9. Todos los policías están registrados en el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, SNISP y cuentan con su CURP.

10. Según el director el nivel de escolaridad promedio es la secundaria, puesto que este nivel es indispensable para su ingreso a la corporación, siendo la edad promedio entre los 21 a 35 años.

11. Al decir del director para la contratación de este personal se realiza en todos los casos un examen de exploración, medico, toxicologico, tardando cuatro días para ser dados de alta y una catorcena para su primer pago.

12. De igual forma el entrevistado afirmó que la capacitación se realiza vía Academia Municipal de Policía en cursos con una duración de seis meses, la cual cuenta con programas establecidos y sistemas de control, y evaluación del adiestramiento recibido. Así mismo la corporación cuenta con la posibilidad de enviar capacitandos al Instituto Estatal de Policía.

13. Esta capacitación se lleva acabo a través de sus unidades orgánicas, excepto la instrucción diaria, la cual se realiza en conjunto.

14. Por otra parte igualmente

reconoció que no cuenta con bibliografía relacionada, personal capacitado para la instrucción, como tampoco con documentación comprobatoria de las evaluaciones del adiestramiento.

15. En este sentido aún cuando no cuenta con instalaciones permanentes, el entrevistado dijo que actualmente se está construyendo un gimnasio.

16. Por lo que se refiere al espíritu del cuerpo, el entrevistado afirmó que en promedio cada mes realizan actividades deportivas, y que en lo general cuentan con el equipo adecuado para estas actividades.

17. Estas actividades deportivas son generalmente en grupo, y se trata de juegos de fútbol, softball y carreras.

18. Otras actividades que realizan en esta materia son convivencia entre los elementos y pláticas para fomentar la riqueza de espíritu.

19. Por otra parte el director afirmó que los elementos cuentan con el apoyo moral de sus superiores, y que si hay comunicación y compañerismo entre el personal.

20. Por lo que se refiere al desempeño del servicio, el funcionario afirmó que el personal acude con una gran puntualidad a sus labores y que las incapacidades no son frecuentes, que la disciplina, el cumplimiento en el servicio, y que la responsabilidad que se requiere en el servicio es frecuente; que la organización en el servicio y la supervisión en el desempeño es buena.

21. Que el horario del servicio es de 12 horas por 24 de descanso, contando descanso al concluir el servicio.

22. Por otra parte a juicio del director, no obstante contar con un sistema disciplinario de estímulos y recompensas (reconocimiento económico y público con un día de descanso) el problema más común que afecta la imagen de la corporación es el abuso de autoridad de parte de los policías.

23. Por lo que se refiere al vestuario, el director afirmó que es obligatorio, que cada elemento cuenta con 2 uniformes suministrados por la dependencia al igual que sus accesorios (con excepción del calzado) dos veces durante el año, y que estos son los apropiados.

24. El funcionario considera que el uniforme es presentable y que es usado adecuadamente por los elementos de policía y que su uso diario no significa ningún problema entre el personal.

25. Por otra parte y por lo que se refiere al equipo, el director destacó que el de comunicación que mantiene comunicadas a todas las unidades subordinadas nos es el apropiado.

26. De igual forma el "equipo antimotoín" y las mascararas antigases no son las apropiadas.

27. Que si cuentan con cascos, chalecos antibalas, toletes y cascos tácticos y que carecen de escudos antimotoín, espinilleras, proyectiles, granadas de gas, equipo rapel,

chalecos tácticos y robot anti explosivos.

28. Al respecto de los vehículos, el director de la dependencia afirmó que cuentan con 30 unidades en servicio y en buen estado, 11 fuera de servicio por problemas de mantenimiento y 2 unidades en comisión, que de todas estas se encuentran en una base de datos.

29. Que si cuenta con el presupuesto suficiente y el personal capacitado para el mantenimiento y reparación, las herramientas necesarias y que cada unidad tiene pintura y logotipo uniforme.

30. Que cada unidad es asignada a un responsable y se cuenta con los resguardos correspondientes.

31. Finalmente al respecto el titular de la dependencia reconoció que él número de unidades no es el suficiente.

32. Por lo que se refiere al armamento de la dependencia, el titular informó que es suministrado por la dependencia, que cuentan con una licencia colectiva y una base de datos en la que se registra este armamento.

33. Que se cuenta con un depósito de este equipo en buen estado, que no cuentan con un control de cartuchos por elemento, que no existe un inventario de municiones y que la Secretaría de la Defensa Nacional lleva a cabo el control del armamento.

34. Que los elementos de policía cuentan con una capacitación permanente en cuanto a uso del arma,

así como práctica de tiro constante bajo la supervisión de instructores capacitados.

35. Por lo que se refiere al inventario, el director afirmó que la corporación cuenta con 120 de 9mm y 100 de 38 especial, por lo que se refiere a armas cortas, 8 R15 y 10 escopetas en cuanto a armas largas.

36. La dependencia no cuenta con grupo canófilo,

37. Por lo que se refiere a la capacidad de respuesta el Director de Seguridad Pública, afirmó que la función se encuentra dividida en áreas físicas de responsabilidad, que se reconocen las principales vías de comunicación en base a un plano de la jurisdicción, que si se establece una fuerza de reacción o emergencia, y que considera que su estructura es suficiente, no obstante reconocer que el área que necesita desarrollar es la de "planeación y estadística".

38. Sin embargo el titular afirmó que cada mes se presentan reportes estadísticos y gráficas de incidencia delictiva, que le permite contar con un diagnóstico que indica las causas y síntomas de la problemática.

39. En especial el entrevistado afirmó que una de sus principales estrategias para contrarrestar o disminuir la comisión de ilícitos, ha sido la sectorización de la ciudad, en donde cada semana realiza operativos tácticos que son bien aceptados por la sociedad.

40. Finalmente el titular en esta

materia reconoció que la dependencia no realiza ninguna encuesta para conocer la victimización y la percepción ciudadana.

41. Por lo que se refiere a la promoción, el titular informó que actualmente no se tienen establecidos los fundamentos ni sistema que contemple antigüedad, capacidad, condición física, desempeño y méritos en el servicio, para el ascenso del personal, que en consecuencia el recurso humano no se encuentra informado de los requisitos para dichos ascensos.

42. Al respecto de la Comisión de Honor y Justicia, el director de la corporación informó que a través de un procedimiento administrativo impulsado por la Sindicatura del Ayuntamiento se da seguimiento a las faltas graves del personal, quien realiza el seguimiento, control y registro estadístico de los expedientes, y que es esta instancia de la administración municipal quien lleva a cabo los programas preventivos en la materia.

43. Sin embargo el titular de la DSPM afirmó desconocer el número de elementos con averiguaciones previas, y solo saber de dos elementos con órdenes de aprensión, afirmando finalmente en esta materia que el archivo cuenta con procedimientos para acreditar que no cuenten con antecedentes penales.

**44.** Por lo que se refiere a derechos humanos, el director de la dependencia afirmó que el personal cuenta con capacitación al respecto de la materia a

través de las academias y conferencias que se imparten, lo que ha arrojado que no se tengan denuncias por tortura, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad, ni quejas por la ciudadanía.

45. Al respecto de las relaciones interinstitucionales, el entrevistado afirmó que existe una fuerte relación entre las corporaciones de los distintos órdenes de gobierno, a través del intercambio de información, operaciones conjuntas y el enlace de comunicaciones.

46. Por lo que se refiere al mapa delictivo, el Director de Seguridad Pública afirmó que se encuentran detectadas las áreas de incidencia delictiva, lo que les ha permitido la realización de operativos tácticos; No obstante que los delitos de mayor incidencia son el robo a casa habitación y el de vehículos, no se cuentan con el registro de personas puestas a disposición de la autoridad correspondiente.

47. En cuanto al salario y prestaciones del personal, el titular afirmó que los policías ganan en promedio \$6,000 pesos al mes, y cuentan con vacaciones pagadas, seguro de gastos médicos, de separación y de vida por \$150,000 pesos; careciendo sin embargo de bono de despensa, para alimentación, por productividad, ayuda financiera y crédito para vivienda.

48. Finalmente el titular afirmó que al respecto de planes y proyectos, la dependencia impulsa un proyecto de seguridad pública integral, de

prevención por área operativa y que el principal compromiso de la corporación es actuar conforme a derecho con espíritu de servicio y seguir invitando a la sociedad civil a que participe.

### **Anteriores directores**

Como información adicional a continuación se presenta un extracto de las consideraciones realizadas por el Director de la dependencia con motivo del Diagnóstico de la Seguridad Pública de Baja California realizado por el CETYS en 2001.

#### **P ¿Cuáles son los principales problemas de Seguridad Pública que enfrenta la DSPM?**

R. Robos a casa habitación y de vehículos.

#### **P ¿Cuáles considera que son las causas que generan la inseguridad y como se están combatiendo?**

R. La causa principal es que existen demasiados "picaderos" que incrementan el índice de robos; para poder conseguir su dosis los delincuentes buscan la manera más fácil y rápida de conseguir dinero, que es robando a las personas, casas o autos.

Se están organizando operativos formados por los tres niveles de gobierno para desmantelarlos.

#### **P. ¿Qué implica el problema del narcotráfico?**

R. No representa un problema grave ya que es de tránsito, va para Tijuana o Ensenada es muy poco lo que se queda en el municipio.

#### **P. ¿Sobre la legislación, como se pueden integrar los esfuerzos sin que se den las competencias?**

R. Cada instancia tiene su función, nosotros somos preventivos pero trabajamos en los BOM con muy buenos resultados.

#### **P. Sobre corrupción, ¿Qué se está haciendo para combatirla?**

R. Se está manejando programas y para invitar a la ciudadanía a que apoye con su denuncia.

#### **P. ¿ Qué están haciendo para profesionalizar al personal?**

R. Se están impartiendo cursos de capacitación en la Academia Municipal de Policía como "trato a la ciudadanía" y algunos que ya se impartieron como " medicina forense, "criminología" y "documentos falsos""

#### **P. ¿ Cómo le ayuda a la DSPM la asignación del presupuesto?**

R. No es suficiente, no se puede aumentar el número de unidades y elementos que son necesarios por el crecimiento acelerado del municipio; existe un fondo de Seguridad Pública de la Federación-Estados-Municipios pero es muy tardado el obtener más dinero.

#### **P.¿Cómo miden el avance que tienen?**

R. Lo observamos en las estadísticas, por que hay un descenso en los robos.

#### **P.¿En cuanto a la actualización y cantidad de equipo qué nos puede decir?**

R. Hace falta equipo, el que tenemos en algunos casos es obsoleto pero los fondos que tenemos los destinamos a

otras cosas, como reparaciones de patrullas y no se puede comprar o renovar el equipo.

**P.¿Qué se tiene que hacer para mejorar la seguridad pública?**

R. Tener más material y equipo, por otro lado involucrar a la ciudadanía que es algo fundamental.

**P.¿Cuál es el seguimiento que se le da a las amonestaciones que envía la sindicatura?**

R. El seguimiento se da privado por medio de un oficio y hay un seguimiento que va desde el arresto a la destitución.

**P.¿Qué nos puede decir del programa DARE?**

R. Los resultados se pueden dar al participando a los jóvenes en contra del uso de las drogas.

A este programa se le ha invertido tiempo y en el mes de febrero se juntaron 10,000 alumnos de secundaria en tres días de pláticas, ya todas las secundarias quedaron cubiertas, pero también aquí se ha presentado el problema de que no alcanza el presupuesto.

Opino que en vez del programa se debería establecer una clase que tratara sobre la formación del ciudadano y contra las adicciones.

**P. ¿Qué piensa de los reclusorios y de los programas de rehabilitación?**

R. No son centros de rehabilitación y deberían de serlo, desconozco los programas de readaptación que manejan, pero en el municipio ya debería existir un CERESO por el

crecimiento tan acelerado y para que no se manden a Tijuana a los delincuentes.

**Principales delitos y faltas al Bando de Policía y Gobierno en el municipio**

*Problemática de la Seguridad Pública en materia de delitos y faltas*

Los problemas de la Seguridad Pública en Playas de Rosarito, están estrechamente ligados, en primer instancia con la drogadicción y sus causas principales son: la desintegración familiar y las malas relaciones personales de su entorno. Una de las manifestaciones más evidentes es el pandillerismo juvenil. Es importante señalar que según el diagnóstico del CETYS de 2001, una parte altamente significativa de los detenidos tienen problemas de drogadicción (marihuana y cristal).

Otro problema son las "tienditas" (lugares donde se expende droga), por lo que la proliferación de oferta y demanda de drogas está incrementando.

Entre los principales delitos destaca el de conducir en estado de ebriedad, al igual que el robo relacionado con la afectación patrimonial (casa habitación, vehículos, comercios y asaltos).

En base a lo que arrojó el Estudio Organizacional, la deshonestidad de los servidores públicos es otra de las causantes de la inseguridad, y una de sus causas se encuentra en los bajos salarios y la falta de un programa de desarrollo profesional en la institución.

Es importante señalar la diferencia que existe entre faltas y delitos, que si bien es cierto, los segundos son materia del estudio, los primeros constituyen un motivo que incidirá, sino se controla, en la comisión de delitos.

### ***Principales delitos 2000***

Como resultado de lo anterior, llegamos a la convicción de que resulta prioritario impulsar la modernización administrativa de esta dependencia encargadas de la seguridad pública en el municipio, para ello se realizó el análisis de la Seguridad Pública Municipal como parte de un contexto nacional y estatal, para llegar a un diagnóstico hacia el interior de la Dirección de Seguridad Pública que incluyó la revisión de infraestructura, estructura organizacional, funciones, sistemas y procedimientos administrativos.

De acuerdo a este análisis, el estudio se centró en los problemas de distribución de tareas, sistemas, procedimientos y coordinación administrativa de los departamentos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

En cuanto a la distribución de tareas, se analizaron las funciones y también los niveles jerárquicos, las líneas de mando y los procedimientos administrativos.

En lo que respecta a coordinación, por una parte se revisaron los sistemas de coordinación con los organismos

públicos encargados de la seguridad pública.

En cuanto a los problemas relevantes de la distribución de tareas; los problemas detectados en el diagnóstico de la distribución de tareas se refieren principalmente a la duplicidad y dispersión de funciones y a la falta de coordinación.

### **Recursos materiales**

Los problemas detectados en el diagnóstico de los procedimientos administrativos, comprenden las áreas de recursos materiales, recursos humanos y recursos financieros.

El diagnóstico sobre recursos materiales incluyó la infraestructura física, la adquisición de materiales y equipo, principalmente se observaron problemas en falta de equipo operativo para el desempeño de sus funciones.

En estos rubros se necesita dotar de todos los recursos materiales a los elementos de seguridad pública, para que puedan desarrollar sus funciones eficientemente. En algunos casos se observó que los servidores públicos tienen que comprar sus propios implementos, como armamento, balas, chalecos, radios, entre otras cosas, para poder realizar sus funciones. La acción anterior conduce a actos de ilegalidad, al no contar con los permisos respectivos y la necesidad de recuperar la inversión.

En la actualidad todo requerimiento de armamento y materiales tiene que ser turnado a la Tesorería y la respuesta a este trámite se prolonga por meses, por

lo tanto se tiene que simplificar el proceso para adquisiciones, y garantizar que todos los elementos estén al 100% con todo lo que necesitan.

### **Recursos financieros**

En materia presupuestal, se tienen que revisar las partidas de las dependencias para que sean éstas de cierta manera más equitativas a los requerimientos reales; existen varios rubros que se podrían optimizar conjuntamente como en el caso de capacitación, donde se unifiquen criterios y esfuerzos.

Por otro lado, es necesario el mejoramiento en la eficiencia de la Dirección de Seguridad Pública, a través de Programas de Modernización Administrativa, lo que permitiría optimizar sus finanzas.

### **Recursos humanos**

En cuanto a los recursos humanos, inicialmente se advirtieron los problemas relacionados con las políticas de personal (reclutamiento y selección, salarios y prestaciones). Se detectaron deficiencias en la utilización de técnicas de personal (calificación de méritos, evaluación de puestos); ausencia del análisis de puestos que no permite un reclutamiento y selección de los servidores públicos con base en sus conocimientos, aptitudes y capacidades; además de que no existe un sistema de carrera del servicio civil que en forma global y sistemática establezca las políticas de personal.

Por otra parte los expedientes del personal en la dependencia no están completos y carecen de orden. En la mayoría de los casos no existen los datos de todos ellos, por lo que es difícil conocer más sobre el personal de la corporación. Urge contar con una base de datos de informática que cuente con los datos básicos del personal como: nombre, estado civil, sexo, escolaridad, nombre de los hijos, CURP, RFC, actualización en capacitación, faltas administrativas, otros trabajos, antecedentes no penales, sueldos, compensaciones, ascensos, entre otras cosas. Si se sistematiza la información facilitaría el control del personal y la aplicación del Servicio Civil de Carrera.

Por otra parte, resulta indispensable motivar e impulsar a los elementos de la Dirección de Seguridad Pública, sobre su vocación de servicio e importancia de su trabajo. El primer paso es trabajar en una formación de valores. Si bien es cierto que los sueldos no son competitivos, en la medida en que se orienten esfuerzos a generar otros motivadores se desplazaría el factor salarial en cierta forma.

### **Capacitación**

En la capacitación y adiestramiento del personal, se consideró como indispensable un personal técnicamente competente y familiarizado con los sistemas y métodos modernos de la administración, si se desea que el desarrollo administrativo tenga éxito; por otra parte, la academia municipal de policía cumple, con las limitaciones derivadas de su eventualidad, con la formación profesional de sus elementos;

la capacitación de 6 meses es muy corta, conforme a los parámetros internacionales de adiestramiento en el área, además de que esta no es permanente como ya se indicó.

La capacitación en la Dirección de Seguridad Pública, tiene que responder a un Plan Integral, tiene que partir primeramente de un Diagnóstico de Capacitación, que incluya a los empleados, autoridades, y especialistas, y estar orientado a la planeación realizada para cumplir con los objetivos planteados.

Deben formularse los siguientes aspectos: base de datos de instructores, generar una currícula básica congruente con los de las otras Direcciones de Seguridad Pública del Estado y la Academia Estatal de Policía, contar con formas de evaluación para medir la efectividad de los programas, generar reconocimientos ligados al Servicio Civil de Carrera.

Actualmente la capacitación, en la dependencia, se formula a iniciativa del Director, el cual ha contado con el apoyo esporádico del Ayuntamiento lo que obstaculiza poder ejercer los recursos de una mejor manera.

Con excepción de Rosarito, el resto de los municipios cuentan con Academias de Policía, cuya formación básica oscila entre 28 y 32 semanas, con un total de 1,395 a 1,438 horas. Lo que nos da un máximo de 6 meses de formación. En materia de actualización la duración es de 8 semanas. Por ello, es imperante pensar en una carrera de seguridad pública, donde se estudie cuando menos

2 años y adquieran el título de técnicos, y con opción de otros 2 y salir como licenciados. Lo anterior podría realizarse con alguna Universidad de la localidad, como se hace en Estados Unidos, canalizando los recursos y esfuerzos hacia efectos positivos en materia de formación y desarrollo.

En materia educativa es importante mencionar que mientras la información educativa tiene que estar contemplada en los expedientes de cada empleado, no es así. Asimismo destaca la necesidad de elevar el nivel educativo de todos los empleados de las direcciones de seguridad, a través de Programas Educativos Abiertos en cada una de los departamentos para asegurar su permanencia, elevar el nivel cultural, motivarlos y prepararlos continuamente.

### **Administración**

No se utiliza la técnica del presupuesto por Programas en la Administración de los Recursos Financieros, así como indicadores que permitan conocer la optimización de los recursos ni la mejora continua.

El principal problema de la función administrativa es el hecho de que no existe un sistema que garantice el cumplimiento de metas operativas, ni de controles administrativos internos que incidan en la mejora continua de los indicadores sustantivos de la corporación.

Resulta indispensable en este rubro para el desempeño de la DSPM que se fortalezca su unidad administrativa de tal suerte que sirva de vinculación entre

el órgano central de modernización administrativa (Secretaría de Seguridad Pública), y la dependencia en la ejecución de las prioridades de mejoramiento administrativo, y analice los problemas originados en la estructura de la organización, y los problemas derivados del flujo del proceso administrativo; así como los problemas del cambio de actitud y comportamiento de los servidores públicos, en el marco de la modernización administrativa.

### **Información estadística**

Asimismo, se percibió una desorganización y discrepancias considerables en la forma de contar con la estadística básica; ya que en la mayoría de los casos no había una organización. Es indispensable crear una metodología unitaria generando formatos estadísticos iguales para toda la dependencia, lo que facilitaría contar con base de datos municipal, compatible y compartible con la de los otros municipios, no sólo de delitos y delinquentes, sino de salarios, capacitación, personal, estudios, recursos materiales, entre otras cosas. En la medida que no se cuenten con indicadores de gestión, será difícil poder realizar una evaluación objetiva de la seguridad y de los avances de la misma. Finalmente, se tiene que resaltar como obstáculo, no obstante la apertura, la desconfianza por parte de la Dirección de Seguridad de proporcionar la información.

### **Conclusiones**

Con el objeto de propiciar un mejor funcionamiento de la entidad, y sobre la base de los resultados del diagnóstico anterior, es de realizarse las siguientes conclusiones:

Las actuales políticas gubernamentales conciben a la modernización administrativa como un "proceso permanente", continuo y flexible en el que participen los servidores públicos y la población, como lo venía concibiendo el Programa "Ojo Ciudadano".

Por lo anterior se sugiere que el tipo de función que realiza la DSPM debe responder a: el estudio, análisis y planeación de las actividades administrativas de cada departamento de la dependencia y del resto de las instancias tanto de la Administración Pública Municipal, como el de las otras entidades encargadas de la seguridad pública; continuar los estudios referentes a la distribución de tareas, y los sistemas de coordinación y analizarlos en forma permanente; iniciar los análisis de sistemas y procedimientos y estudios de simplificación de operaciones; analizar los procedimientos administrativos para proponer sistemas de control adecuados, y delimitar las funciones de línea y de asesoría.

Resulta indispensable elaborar manuales de organización y procedimientos en los cuales se precisen las funciones por departamento, sus objetivos, políticas y normas, para coordinar sus procedimientos.

Con respecto a los medios de acción administrativa, como son los recursos humanos, materiales y financieros, es indispensable atender la unificación de criterios en su funcionamiento y a la modernización de los mismos.

En cuanto a los recursos materiales, es necesario unificar las técnicas de inventarios, establecer las políticas sobre adquisición de materiales y equipo, y sobre el uso, conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la dependencia.

Por lo que se refiere a los recursos humanos, es necesario definir con claridad los objetivos del servicio civil en el Ayuntamiento de Playas de Rosarito y en particular en su Dirección de Seguridad Pública Municipal para así proporcionar una política congruente que abarque desde el ingreso al servicio del candidato hasta su jubilación o retiro. Asimismo, es necesario mejorar los sistemas de administración de personal e impulsar la capacitación y adiestramiento en todos los niveles de la administración pública municipal encargada de la seguridad, conforme a directrices unitarias, para poder medir la efectividad y superación de sus elementos.

En cuanto a los recursos financieros, resulta urgente elaborar los estudios tendientes a la implantación del presupuesto por programas.

Para cumplir con el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia de la Dirección de Seguridad Pública

Municipal, se recomienda iniciar con los siguientes programas:

- 1. Instrumentación de los mecanismos administrativos.**
- 2. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación.**
- 3. Racionalización del gasto público.**
- 4. Estructuración del sistema de información y estadística.**
- 5. Desarrollo de un sistema de organización y métodos.**
- 6. Revisión de las bases legales de la actividad pública.**
- 7. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos.**
- 8. Revisión de la administración de recursos materiales.**
- 9. Racionalización de un sistema de procedimientos de datos.**
- 10. Reorganización del sistema de contabilidad.**

Como se apuntó con anterioridad uno de los principales problemas de Baja California y de Playas de Rosarito es la inseguridad pública, particularmente como resultado de su conurbación con el municipio de Tijuana, donde el Gobierno, como encargado de su

combate, constituye el principal actor en su solución. A través del presente documento se han determinado varios ejes de acción; por lo anterior, se hace un reconocimiento a los esfuerzos que la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito hace en la lucha para disminuir la ola de inseguridad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, con el diagnóstico se pretende generar una guía que permita a la autoridad formular estrategias y líneas de acción que coadyuven a minimizar la problemática. Es importante destacar que por parte de la Dirección de Seguridad Pública existe una apertura hacia la información. Es significativo señalar que el Director de la dependencia fue el primero que respondió y permitió conocer a fondo su realidad, incluso planteo la necesidad de involucrar en el proceso a otras instancias de la administración pública municipal como la Comisión de Seguridad Pública, las del Cabildo, Sindicatura, Oficialía Mayor y Tesorería.

En la medida en que se ejerza liderazgo en la corporación y se quiera acabar con la inseguridad, los esfuerzos serán exitosos. Desafortunadamente, dentro de la corporación existe cierto escepticismo sobre la posibilidad de que se pueda hacer algo. Existe la justificación de que "el otro" es el culpable y no ellos. En cierta medida lo anterior es verdad, por que de todo el proceso son los que mejor realizan su función. Sin embargo, resulta indispensable fortalecer un liderazgo comprometido, que vea a la seguridad como un todo, donde cada parte tiene que hacer su función.

Asimismo, se tienen que ampliar las facultades de las policías como investigadores, por lo menos en cuanto a delitos menores, para coadyuvar con los ministerios públicos. Finalmente, fomentar la profesionalización de todos los elementos.

## **CAPÍTULO III**

### **Análisis de la Evaluación y Recursos Existentes**

Las organizaciones requieren de una evaluación inicial o línea base para comparar su progreso en planes de mejoramiento.

Los 4 pilares para el Desarrollo Organizacional permiten encapsular las distintas dimensiones de una organización bajo el esquema de Modelo de Información, Equipamiento e Infraestructura, Modelo Organizacional, y Capital Humano.

La evaluación de la Corporación Policiaca fue eminentemente interna considerando lo siguiente:

- ❑ Administración de la Operación.
- ❑ Procesos para otorgar servicios.
- ❑ Políticas internas.
- ❑ Métricas para auto evaluación y evaluación del usuario.
- ❑ Instalaciones y distribución.

#### **Modelo de Capacidad de Madurez**

Nivel CMM	Características principales
1) Inicial	El proceso de servicio esta caracterizado por eventos únicos, y ocasionalmente aún caóticos. Algunos procesos estan definidos y el éxito depende de esfuerzos individuales y heroicos.
2) Repetible	Procesos básicos de administración de proyectos son establecidos para dar seguimiento al costo, progreso y funcionalidad. La disciplina necesaria del proceso esta en pie para repetir éxitos anteriores en proyectos con aplicaciones similares.
3) Definido	El proceso de servicio para actividades de administración e ingeniería esta documentado, estandarizado e integrado con un proceso de servicio estándar en la organización. Los proyectos emplean una versión aprobada y ajustada de los procesos estándar de servicio.
4) Administrado	Mediciones detalladas del proceso de servicio y calidad son colectadas. El proceso de servicio y los productos son cuantitativamente entendidos y controlados.
5) Optimizado	El proceso de mejoramiento continuo es facilitado por retroalimentación cuantitativa del proceso de servicio y de pilotos de ideas y tecnologías innovadoras.

**Tabla 3.1. Descripción de los niveles de madurez de una organización.**

Una escala de valoración de las organizaciones reconocida internacionalmente es el Modelo de Capacidad de Madurez, CMM (Capability Maturity Model) [11].

Un rasgo característico de una organización en el nivel 5 o de optimización en el Modelo de Capacidad de Madurez es la prevención de defectos o errores, la retroalimentación del proceso de información basada en datos cuantitativos y la introducción de ideas y tecnologías innovadoras con programas piloto. El nivel de optimización es la aspiración de aquellas organizaciones en busca de la mejora continua.

La Dirección de Seguridad Pública de Playas de Rosarito por sus rasgos concuerda con el nivel 1 o Inicial del Modelo (Ver tabla 3.1). El proceso de servicio es caracterizado por eventos únicos y aun caóticos. Los esfuerzos de mejoramiento son esporádicos de acuerdo a estándares de Eficiencia y Calidad. Existen esfuerzos por mejorar pero son aislados, sin un alcance sistémico y por tanto cuando alcanzan algún tipo de resultado parcial es producto de esfuerzos individuales y hasta heroicos.

El modelo de Capacidad de Madurez ofrece una ruta de referencia para el crecimiento y madurez de la Dirección de Seguridad Pública como una Organización de Clase Mundial.

Adicionalmente, una serie de entrevistas con funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública permitió el siguiente análisis.

### **Modelo de Información Dinámico.**

La mayor incidencia delictiva en la región es el robo en sus distintas modalidades, según los estudios de percepción ciudadana desde 2001.[2, 3, 13, 14]

En términos de Información o la posibilidad de un modelo de acción basado en la información pudo observarse:

#### Sistema de Evaluación Interna

La corporación no cuenta con un sistema de métricas para la evaluación del desempeño de cada oficial.

Las entrevistas muestra a los funcionarios y algunos agentes de la Dirección de Seguridad Pública dejaron ver que las evaluaciones no son aplicadas a la totalidad del personal y son alrededor de cada seis meses, cuando son aplicadas.

Las evaluaciones son físicas y de conocimientos.

Las evaluaciones no contemplan métricas de desempeño y metas individuales.

No esta claramente definido un proceso formal de retroalimentación hacia los oficiales y la colección de datos sobre las acciones encaminadas para la reducción de la delincuencia y el posible uso de la información de las evaluaciones por los mandos.

#### Análisis y Estadística

La corporación no cuenta con funciones especializadas donde el análisis de información y estadística sea aplicado enfocadamente para la reducción del delito por sectores.

Algunos reportes sobre incidencia delictiva son presentados cada mes por la inexistencia de procesamiento asistido por sistemas de cómputo dedicados para esta función.

No hay una colección de datos sobre las víctimas y percepción ciudadana de los servicios e impacto de la Dirección de Seguridad Pública.

No hay indicadores de quejas sobre el servicio a ciudadanos de la Dirección de Seguridad Pública, y además no hay un buzón de quejas visible para la ciudadanía.

Existen algunos controles Administrativos como formas para la interacción departamental e interinstitucional, pero sin una revisión profunda de los procesos clave de servicio y su desempeño.

La dirección no lleva un registro y monitoreo de la proporción de aprensiones y disposiciones ante autoridades correspondientes.

La necesidad de recopilar y cuantificar el avance sobre una línea base para demostrarlo y hacerlo de dominio público para mejorar la imagen de la corporación pudo identificarse.

No esta establecido un programa de presencia policiaca y resultados netos para la comunidad.

La corporación no cuenta con la función de investigar la retroalimentación hacia la ciudadanía para conciliar la percepción de servidor con el usuario.

Existe la necesidad de un centro de comando integral de Seguridad Pública

para fomentar la integración de fuerzas y a su vez recursos para mejorar la respuesta a la ciudadanía.

### **Equipamiento e Infraestructura**

La Dirección no puede incurrir en más acciones tangibles debido a la escasez de equipamiento y los presupuestos para dotar a la corporación de la infraestructura necesaria.

Los presupuestos no muestran evidencia de ser autorizados basándose en los resultados esperados de la corporación.

#### **Equipamiento**

El armamento es suficiente para el personal actual, según la información provista. Sin embargo, existe una marcada carencia de equipos para los oficiales necesarios para realizar su trabajo.

Los equipos de comunicación son escasos y provocan problemas de comunicación.

El calzado especial para los oficiales no es provisto por la corporación de policía.

Solo algunos policías cuentan con chalecos antibalas.

La corporación no cuenta con equipo de rescate de media montaña (Rapel) para operar en laderas o acantilados propios de una geografía playera y casi rural como la de Rosarito.

La cantidad de vehículos es insuficiente para proveer de una presencia policiaca aceptable en las colonias. Para una población proyectada de 70,000 habitantes en el municipio de playas de Rosarito, la corporación de

policía municipal cuenta con 120 elementos de los cuales 15 en promedio están de vacaciones o en incapacidad.

El inventario de unidades de transporte policiacas asciende a 30. 12 unidades están en reparación en el taller. Y 6 unidades están en la área remota de Primo Tapia. Por lo que 12 unidades patrulla son efectivas para Playas de Rosarito. Considerando lo anterior, y turnos de 12 horas por cada oficial, los cálculos son como sigue:

12 unidades con dos policías cada una permiten una movilidad aceptable de 24 oficiales por turno para 72 colonias.

70,000 habitantes sólo podrán ser resguardados por 24 oficiales dando una razón de 2917 ciudadanos por cada policía.

La corporación cuenta con 30 radios solamente, por lo que 80 oficiales estarían incomunicados.

#### **Infraestructura**

No existe un área de planeación y estadística establecida formalmente y con los recursos necesarios para el procesamiento de información. Solo fueron observadas tres computadoras funcionando durante el periodo de análisis, de las cuales dos computadoras están asignadas para procesos administrativos. Solo una computadora contiene una base de datos fuera de línea para información delictiva. Esta computadora solamente es operada por un oficial con la preparación básica y cuando está en descanso el oficial, no puede ser operada por otros oficiales.

La Dirección de Seguridad Pública aún requiere de una remodelación para ajustar su distribución de áreas de servicio hacia un proceso de calidad en el servicio para los ciudadanos usuarios.

El análisis identificó áreas de oportunidad en las distribuciones de los estacionamientos para usuarios y garantizar un espacio disponible y cercano a las áreas de servicio.

Existe la necesidad de instalaciones propias para el condicionamiento físico de los oficiales.

Es comprensible el énfasis en recursos físicos por la carencia y por ende la omisión de solicitud de desarrollo profesional por los mismo miembros de la corporación.

Hay orgullo por los avances. Algunos índices dejan ver que no han caído aun en el conformismo. Pero la moral no esta al 100% por la falta de recursos.

Los recursos para realizar su trabajo no deberían preocupar a quien expone su vida por otros cada día.

### **Modelo Organizacional**

Los esfuerzos de la Dirección de Seguridad Pública para combatir el delito están actualmente concentrados en un grupo denominado el "grupo especial".

La continuidad de carrera policiaca solo puede observarse en el personal operativo. Los mandos y personal administrativo presenta antigüedades en el puesto menores a 3 años, comparado con el personal operativo con promedios de más de 3 años.

La administración estratégica para la acción contra el delito del resto de los oficiales no esta definida formalmente según la información provista en las entrevistas con el director y comandante operativo.

La Dirección de Seguridad Pública necesita mantener su visión global sin perderse en la micro administración; sin embargo puede percibirse una desconexión entre la jefatura y la operación.

El personal operativo clave desvía su atención a funciones administrativas y transaccionales que deberían haber sido provistas por el gobierno de la ciudad o eliminadas con la ayuda de tecnología para evitar contrataciones de personal de apoyo.

No existe una unidad especializada contra robos.

La Dirección de Seguridad Pública no cuenta con un Grupo Antimotín ni con el equipo necesario para proceder.

No existe un grupo especial canófilo.

No hay un grupo anti-explosivos a pesar de mas amenazas de bombas en instituciones públicas.

Los horarios de servicio de los oficiales denominado "12 por 24" o rotativos representan un inconveniente para la naturaleza humana de ajuste del personal para la programación de rutinas de capacitación, condicionamiento físico, nutrición y descanso.

Pudo observarse la necesidad de decisión a darle fin al delito en sus primeras apariciones como equipo entre las dependencias en la cadena de proceso de delitos.

Falta de involucramiento de los propietarios del proceso de seguridad

pública para definir un sistema de trabajo práctico. Las decisiones son ejecutivas y/ o externas al grupo que vivirá con ellas.

Hace evidente la necesidad de un programa permanente de Desarrollo Organizacional y de Comunicación de Esfuerzos y Resultados

Los miembros de la corporación no deben trabajar bajo un modo de "sobreviviente" o "víctima" sino de logro y reto.

### **Capital Humano**

El nivel de estudios promedio de los oficiales, provisto verbalmente por la Dirección de Seguridad Pública, es de Secundaria. Un análisis de los contenidos del nivel de Educación Media Básica, Secundaria, revela la ausencia de una formación suficiente para la manipulación estadística e inferencia sobre datos. El análisis de los datos involucrados en el combate de la delincuencia requiere de herramientas básicas de estadística, análisis de datos y gráficas para la inferencia de comportamientos y tendencias. Los estudios de preparatoria y profesionales, en algunas de sus ramas, proveen bases para el manejo de herramientas estadísticas.

El proceso de selección mencionado para nuevos elementos aplica una entrevista, examen médico y toxicológico. Sin embargo, estos son solo tres de los 9 exámenes considerados y aplicados en organismos internacionales en el proceso de selección de nuevos policías.

No están definidos esquemas para la promoción o ascenso del personal.

No cuentan con seguro de vida.

No hay prestaciones por productividad.

No cuentan con créditos para vivienda.

Los adiestramientos señalados para los oficiales de policía solo están encaminados a habilidades técnicas para operativos. No están contemplados, por el momento, capacitaciones orientadas a la calidad del servicio integral de seguridad pública. Además, las demás áreas administrativas no consideran entrenamientos de actualización y para la mejora continua de sus actividades.

Los adiestramientos técnicos recibidos no cuentan con un registro de evaluación para asegurar un aprovechamiento de los mismos. No existen planes de trabajo continuados de los entrenamientos recibidos.

Los entrenamientos recibidos no son parte de una detección de necesidades de capacitación producto de un análisis estadístico de los logros en índices de desempeño y su relación con los índices de incidencia delictiva.

El cuerpo de policía no cuenta con instructores internos capacitados para preparar a sus miembros.

El personal de mantenimiento de unidades patrulla requiere de entrenamiento y actualización en nuevos sistemas y además no cuentan con los instrumentos de diagnóstico para los nuevos modelos.

La capacitación y adiestramiento no son realizados para todos los oficiales dentro de la jornada de trabajo, ni evaluada como trabajo.

Existe un rezago en capacitación y desarrollo de habilidades del personal.

Tal vez mayor al que puedan expresar los entrevistados.

**Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas la Corporación Policiaca de Playas de Rosarito.**

Fortalezas
La mayoría del personal operativo cuenta con varios años de experiencia
Orgullo por ejercer el servicio de Seguridad
Apoyo de la Academia de Policía

Amenazas
Crecimiento de la población mayor al de la plataforma policiaca
Disminución de afluencia Turística por una reputación de corrupción e inseguridad pública
Disminución de Inversión Comercial por una reputación de corrupción e inseguridad pública
Incremento de la drogadicción
Incremento de Robos
Leyes y procesos de Seguridad Pública desarrollados separadamente

Debilidades
Equipo insuficiente (Patrullas, Comunicaciones, Proteccion Personal, Armas)
Personal Insuficiente
Falta capacitacion integral: Operativa, Integracion grupal entre policias, Desarrollo Profesional, Administracion de Proyectos, Sistemas de Evaluacion del Desempeno
Plataforma para Inteligencia policiaca: Bases de Datos, Enlaces a Bases de Informacion Central y Sistemas de Analisis de Informacion (tendencias y patrones).
Infraestructura para entrenamientos (Unidades deportivas, campos de tiro, Salas de Capacitacion y Reuniones del Personal)
Prestaciones escasas para los oficiales (No Vivienda, No Creditos, No Incentivos regulares, No seguro Medico para Familiares)

Oportunidades
Prioridad en Presupuestos Integrales para elevar el impacto en Seguridad Pública
Coordinación de Prestadores de Servicio Social y Prácticas Profesionales para apoyar y desarrollar las áreas de: Mantenimiento de Patrullas, Asesoramiento Legal al Oficial y al Usuario de Seguridad Pública
Vinculación con Instituciones Educativas y Empresarios.
Leyes ágiles para procesamiento inmediato de delitos con altas incidencias
Capacitación en Valores y Relaciones Humanas. Proyecto de Valores y Profesionalización.
Rediseño de procesos Administrativos claves para agilizar el servicio a usuarios de Seguridad Pública
Reingeniería de los procesos operativos para eficientar la presencia policiaca y capacidad de intervención para la Seguridad Pública
Desarrollo de Salarios Dignos para el personal policial
Programa de Prestaciones para Oficiales de Seguridad Pública

## **Comparativo con estándares internacionales.[12]**

### Infraestructura.

La cantidad de oficiales de tiempo completo por cada 1000 habitantes es de 1.8 para poblaciones entre 50,000 y 99,999 habitantes. Lo que equivale a un oficial por cada 556 habitantes.

Actualmente Rosarito cuenta con 110 oficiales para una población de 70,000 habitantes, que equivalen a un oficial por cada 636 habitantes.

El crecimiento de policías empleados cada año en promedio desde 1990 a 2000 fue del 2%.

El promedio de vehículos es una patrulla por cada dos oficiales (57 patrullas por cada 100 oficiales). El promedio de motocicletas es de 3 por cada 100 oficiales. El promedio de otros vehículos motorizados es de 5 por cada 100 oficiales. El promedio de bicicletas es de 7 por cada 100 oficiales.

Solamente el 66% de los oficiales en campo es requerido para emplear armadura de protección personal.

El promedio de presupuesto operativo para una población como la de Rosarito fue de \$159 dólares por habitante. El presupuesto operativo no incluye gastos capitales tales como compra de equipo o costo de construcción. La proporción anterior de presupuesto equivaldría para Rosarito un presupuesto de \$116 millones de pesos. Actualmente, el presupuesto para seguridad pública en Rosarito es de \$18.5 millones de pesos.

### Modelo Organizacional.

El rango de salarios anuales para oficiales de policía local en 2000 fue en promedio para jurisdicciones pequeñas de 21,000 dólares hasta 34,000 dólares

en las más grandes.

El número promedio de empleados para una población entre 50,000 y 99,999 es de 158 empleados, de los cuales 122 eran oficiales de tiempo completo y 36 administrativos. Lo que muestra una proporción del 22% indirectos contra un 78% directos. Adicionalmente para poblaciones similares pudo observarse la contratación de personal de tiempo parcial principalmente para funciones administrativas (10 personas para administración frente a dos personas como oficiales).

El proceso de selección de nuevos oficiales incluye entrevista personal, examen médico, prueba antidoping, evaluación psicológica, prueba de actitud escrita, inventario de personalidad, examen de polígrafo, analizador de estrés de la voz y prueba de habilidad en segunda lengua.

La investigación de antecedentes en la selección de nuevos oficiales incluyen investigación de antecedentes, récord criminal, récord de manejo, un historial de crédito, y servicio voluntario.

Las corporaciones policíacas para poblaciones como la de Rosarito cuentan en un 100% con políticas para el uso de la fuerza con armas mortales y un 96% para el uso de la fuerza con armas no mortales.

El 100% de las corporaciones cuenta con la política escrita para la persecución vehicular.

### Capital Humano.

El entrenamiento promedio en un los Estados Unidos Americanos es de 750 horas combinando entrenamiento de academia y en campo. El promedio de horas adicionales de entrenamiento más

allá de los requerimientos del estado es de 300 horas.

Los promedios de horas de entrenamiento para una población como la de Rosarito fueron:

Entrenamiento en La academia, 604 horas obligatorias por el estado y 186 horas adicionales dando un total promedio de 790 horas.

Entrenamiento en campo, 414 horas obligatorias por el estado y 275 horas adicionales dando un total de 689 horas.

El promedio de oficiales entrenados en la academia, para una población como la de Rosarito fue del 18%; comparado contra un 100% para poblaciones con un millón de habitantes o más.

Los requerimientos mínimos de educación para nuevos oficiales fueron como sigue: Preparatoria terminada (65% de las agencias); carrera trunca (17%), carrera corta de dos años (16%); carrera con cuatro años (1%).

#### Modelo de Información Dinámico.

Solamente el 62% del personal estuvo asignado para responder a llamadas o solicitudes de servicio de los ciudadanos.

El 70% de las corporaciones emplea computadoras para acceso Internet, investigación criminal, registros del personal, despacho de unidades, análisis del crimen, intercambio de información entre agencias, mapeo del crimen y alojamiento de recursos.

El 27% de las corporaciones utiliza tecnologías especiales como visión nocturna.

El 66% de las corporaciones utilizan videocámaras para monitoreo de patrullas, vigilancia de lugares fijos y tráfico.

## CAPÍTULO IV

### Recomendaciones de Proyectos de Reingeniería y Mejoramiento Continuo.

Los proyectos de mejoramiento evitan el riesgo de simplemente evaluar y evidenciar insuficiencias que resultan en ocasiones para el desencuentro, conflictos disfuncionales y deterioro de las aspiraciones iniciales y participación de elementos involucrados.

Mas allá, asisten a los participantes con formas creativas, óptimas, y tecnológicas para alcanzar efectivamente los niveles de desempeño buscados para la ciudadanía en primer plano.

El programa de **Reingeniería, Calidad Total y Mejora Continua de la Seguridad Pública Municipal** alinea los recursos existentes y necesarios para reflejar un progreso sistemático en los "Estándares de eficiencia para la operación de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito".

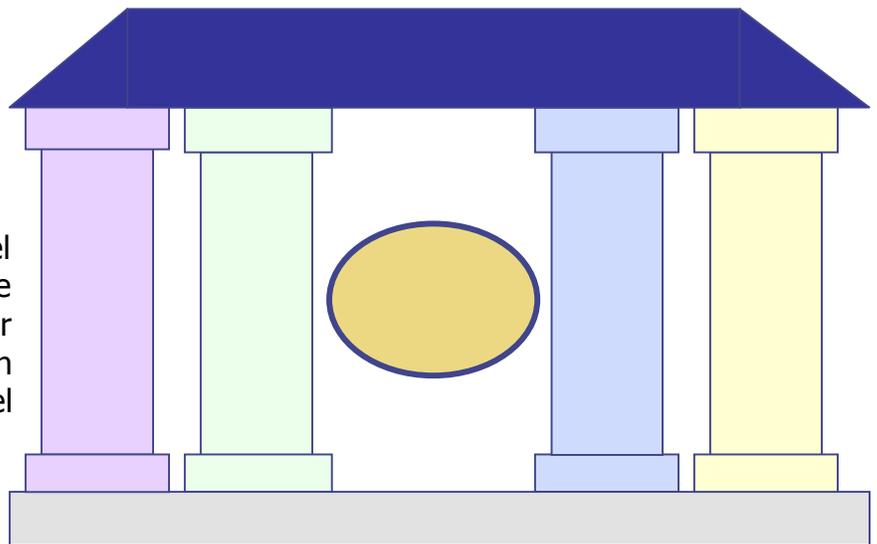


Figura 4.1. Los 4 Pilares para el Desarrollo Sistémico de Seguridad Pública.

La evaluación inicial de los indicadores muestra la línea base de referencia para el mejoramiento continuo. Las evaluaciones deberán ser periódicas y de conocimiento general después de la activación de cada proyecto recomendado de reingeniería y mejoramiento. Los periodos de evaluación recomendados son mensuales.

Los proyectos de mejoramiento recomendados, para concentrar y organizar el enfoque hacia los resultados, están enmarcados en cuatro pilares fundamentales para el desarrollo sistémico de la Corporación de Policía: Equipamiento e Infraestructura, Capital Humano, Modelo

Organizacional y Modelo de Información Dinámico. (Ver Figura 4.1).

Los pilares están integrados de la siguiente forma:

**Equipamiento e Infraestructura:**

- **Central de Comando.**
- **Estaciones.**
- **Unidades Móviles.**
- **Equipo Personal.**
- **Equipo para Grupos de Aplicación.**
- **Mantenimiento Operativo Total.**
- **Armamento y Protección.**
- **Módulos de Servicios.**

**Capital Humano:**

- **Capacitación:**
  - **Operativo y Administrativo.**
  - **Protección y Seguridad de la vida;**
  - **Relaciones Humanas;**
  - **Negociación y Asertividad;**
  - **Maestría del Equipo;**
- **Profesionalización del Oficial de Seguridad Pública**
  - **Imagen.**
  - **Liderazgo.**
  - **Trabajo en equipo.**
  - **Manejo de conflictos.**
  - **Fundamentos Jurídicos y Reglamentos.**
- **Condicionamiento Físico.**
- **Actualización y Plan de Vida-Carrera.**

**Modelo Organizacional:**

- **Organigrama orientado al desempeño.**
- **Liderazgo Centrado en Principios.**
- **Acercamiento de Recursos.**
- **Planeación y Asignación estratégica de recursos.**
- **Respaldos Especializados.**
- **Administración con Pensamiento Esbelto.**
- **Administración del Conocimiento.**

**Modelo de Información Dinámico:**

- **Tecnología de Información y Sistemas Administrativos de apoyo.**
- **Equipo de Telecomunicaciones.**
- **Formas de Evidencia y registro de operaciones clave.**
- **Sistema de Evaluación Permanente del desempeño.**
- **Inteligencia de información Interna y Externa.**
- **Proyección de Resultados a la comunidad.**
- **Tableros de Administración Visual.**
- **Boletines Informativos.**
- **Relaciones Públicas y Difusión.**
- **Foros para la retroalimentación de la ciudadanía.**
- **Seguimiento a la información y requerimientos de y para la ciudadanía y dependencias de apoyo e interacción.**

## Modelo Organizacional

### Organigrama orientado al desempeño

El organigrama actual [9] contempla varias divisiones especializadas en materia de Seguridad Pública. Sin embargo, pueden interpretarse solamente dos áreas de la Dirección de Seguridad Pública con relación directa para la acción en la reducción de los índices delictivos: El área operativa y administrativa (Figura 4.2).

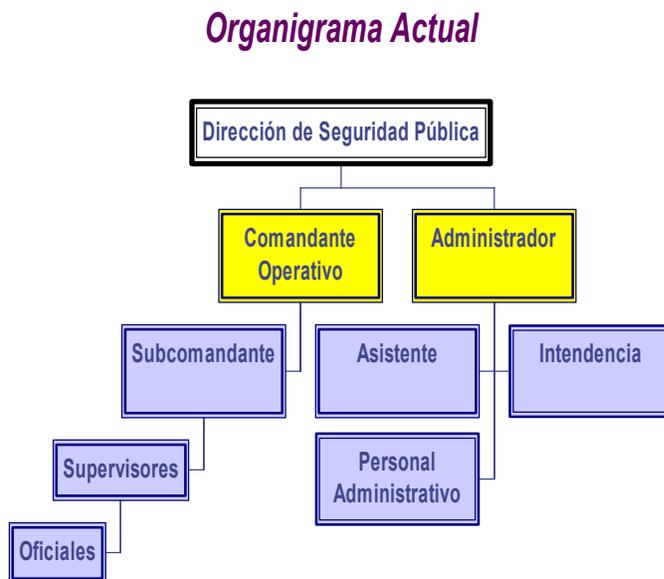


Figura 4.2. Organigrama parcial actual (2003) de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito.

Las funciones operativas y administrativas son importantes. Sin embargo, la simple delimitación de un área operativa sugiere un enfoque rutinario y, a su vez, la parte administrativa sugiere, una dinámica

netamente transaccional en oficina para cumplir requisitos y formulismos burocráticos.

La creación definida de las áreas recomendadas, Operativa, Infraestructura, Desarrollo Organización y Capital Humano, y Estadística y Planeación, en el modelo organizacional de la corporación policial (Figura 4.3), facilita el énfasis y comunica, a sus miembros y la comunidad, la importancia de las funciones para el desempeño de calidad total.

El supervisor general directo de éstas cuatro áreas es el Director de Seguridad Pública.

El director de Seguridad Pública, con base en las necesidades y demandas de la sociedad y resultado de la información estadística, buscará metas dinámicas, retadoras, alcanzables y respaldadas por la Presidencia Municipal; a través de la proyección de los logros y los presupuestos para dar seguimiento a estas cuatro áreas de maneras coordinada.

La Dirección de Seguridad Pública estará apoyada por una organización orientada al desempeño mediante cuatro coordinaciones:

- Coordinador Operativo.
- Coordinador de Infraestructura.
- Coordinador de Desarrollo Organizacional y Capital Humano.
- Coordinador de Servicios de Inteligencia.

**Organigrama Orientado al Desempeño**

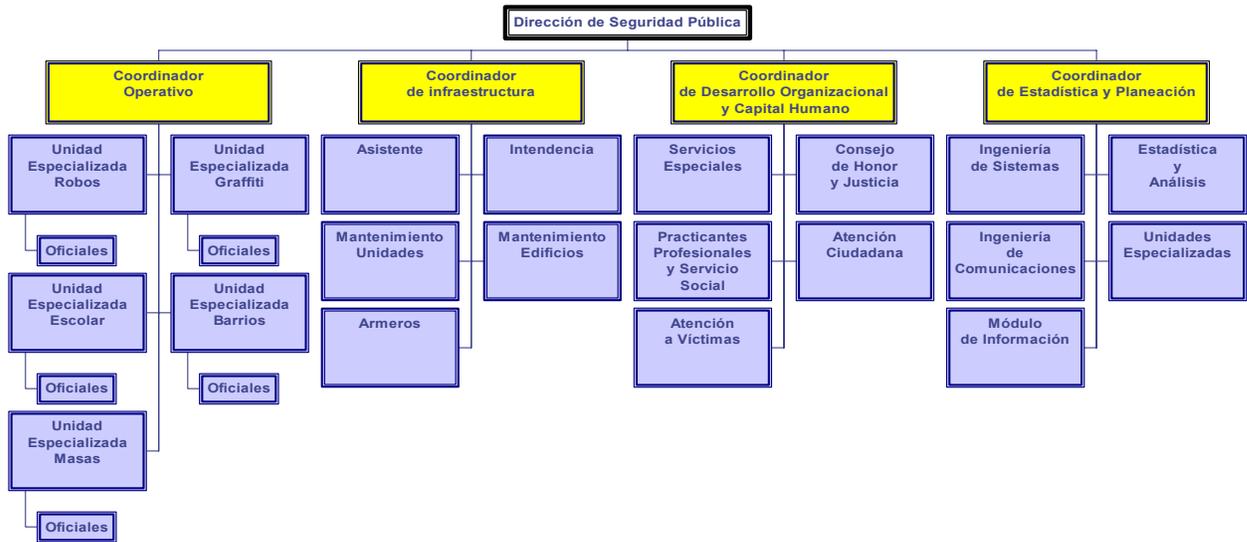


Figura 4.3. Organigrama Funcional propuesto para la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito.

A corto plazo, el objetivo es evitar burocracia y contratación adicional de personal indirecto al combate de la delincuencia. Las áreas recomendadas iniciarán como una reorganización e institución de funciones dentro del esquema actual. La capacitación será la clave para preparar al personal actual en las nuevas funciones claves para el impacto en resultados. Los responsables de asumir estas nuevas funciones requerirán de un perfil profesional con bases sólidas en planeación, administración, análisis de información, informática y facultamiento de personal.

Las funciones Operativas y de Estadística y Planeación son urgentes para un apalancamiento efectivo de los recursos existentes hacia el logro de los estándares de eficiencia.

A mediano plazo, las áreas podrán contar con personas responsables de ejercer la función de manera exclusiva conforme las exigencias y presupuestos así lo requieran y permitan.

Las funciones de Desarrollo Organizacional y Capital Humano serían integradas en un mediano plazo para asegurar el sostenimiento de los logros alcanzados y estimular un crecimiento acelerado en resultados de la corporación.

A largo plazo, las áreas recomendadas estarán constituidas como departamentos formales con recursos humanos, equipos y presupuestos para conducir programas evaluados por los estándares de eficiencia y sus resultados en los índices delictivos correspondientes.

**Coordinación Operativa.**

La coordinación operativa estará encargada del manejo y asignación de tareas cotidianas de los elementos de policía. Al coordinador operativo le reportan comandantes y oficiales especializados, integrados en unidades especializadas de acción. El objetivo es

una organización plana con una comunicación y resultados directos.

La Coordinación Operativa estará apoyada por las siguientes unidades especializadas:

*a) Unidad especializada de robos.*

La unidad fortalece vigilancias en zonas de alta incidencia delictiva en robos con el apoyo de unidades móviles, analiza información estadística y coteja con bases de datos internas y externas para identificar zonas de riesgo e implementa operativos y programas para prevenir o erradicar el robo por sectores. Forma alianzas ciudadanas para la respuesta/ programa antirrobo. Recordemos el robo en sus distintas modalidades como la mayor incidencia delictiva en el Municipio.

*b) Unidad anti-graffiti.*

Mantiene registros e investiga denuncias de comportamientos y daños a la ciudad y propiedades a través de vigilancias constantes y señuelos para atrapar a personas con comportamientos destructivos como el graffiti. Además desarrolla programas de prevención del fenómeno y tratamiento de los detenidos. El graffiti deteriora la imagen de la ciudad y a su vez es un reflejo de la territorios de pandillas; un problema de inseguridad ya conocido en la región. [14]

*c) Unidad escolar.*

Combina otros programas con resultados como DARE con vigilancia en escuelas, tráfico vehicular y programas de formación de principios en los estudiantes de cada nivel escolar, rondines frecuentes en las escuelas con

mayor incidencia. Mantiene una comisión de seguridad escolar conformada por oficiales, maestros y padres de familia con roles de actividades colaborativas. La seguridad de las escuelas es la estrategia para un desarrollo de la cultura de legalidad y la calidad de individuos en las siguientes generaciones.

*d) Policía de barrio.*

Integra la respuesta inmediata de policías con vecinos comprometidos para la seguridad de sus comunidades. Mantiene una comisión entre policías, vecinos y comerciantes de la zona con actividades colaborativas. La ciudadanía expresa la necesidad de presencia policíaca y este tipo de unidades es un canal de acercamiento entre ciudadanía y gobierno.

**Coordinación de Infraestructura.**

La coordinación de infraestructura y apoyos procurará los recursos mínimos necesarios para el éxito de los programas de las unidades especializadas, tales como vehículos, cámaras, radios, señalizaciones, y alarmas ciudadanas, por mencionar algunos. Incluye el mantenimiento Operativo Total de todos los recursos de la corporación. Actualmente, las funciones de provisión y mantenimiento no suceden de manera automática y sistémica. La relación con el municipio y en particular con Oficialía Mayor será intensa y determinante para el apoyo integral a la Seguridad Pública.

La coordinación de infraestructura estará encargada de mantener sistémicamente en estado de uso los

edificios y sus instalaciones, los equipos como armamento e instrumentos de trabajo de los oficiales y equipo de transportación como patrullas, motocicletas, bicicletas y unidades móviles.

El coordinador de infraestructura será responsable de dar seguimiento al mantenimiento oportuno de armas para la limpieza y reparación a través de listados e inventarios, solicitando el armamento a los oficiales antes de retirarse de sus labores para tenerlo listo cuando regresen a continuar su jornada. Actualmente, el mantenimiento de armas no es parte de un programa de mantenimiento. Las repercusiones con la muerte de un oficial son obvias si las armas portadas no funcionan en el momento de un enfrentamiento armado.

El coordinador de infraestructura observa las condiciones del edificio y programa el mantenimiento inmediato para conservar la funcionalidad e imagen de la institución. Esta a cargo también de la limpieza de las instalaciones de la corporación incluyendo desde la recepción hasta los baños y estacionamientos de patrullas y para ciudadanos.

El coordinador de infraestructura esta a cargo también de los mantenimientos correctivos, preventivos y predictivos de las unidades patrulla, a través de listados y reportes de actividades de oficiales. Mantiene un seguimiento cercano para la disponibilidad de presupuestos y trámites administrativos para el retorno ágil de las unidades al servicio.

Al coordinador de infraestructura le reportan un asistente, personal de intendencia, auxiliares para el mantenimiento de edificios, mecánicos para mantenimiento de unidades, y armeros para el mantenimiento de armamento.

### **Coordinación de Desarrollo Organizacional y Capital Humano.**

El Coordinador de Desarrollo Organizacional y Capital Humano estará a cargo de la capacitación del personal operativo y administrativo de la corporación orientada al logro de las métricas globales de la corporación. A través de los reportes de actividades y los niveles de desempeño de cada elemento de la corporación podrán identificarse necesidades de capacitación y asesoría personalizada para alcanzar los niveles deseados. El Coordinador podrá identificar elementos destacados en el desempeño de sus funciones y organizar foros donde pueda compartir sus experiencias con sus compañeros con problemas para alcanzar las metas establecidas. Asimismo un registro de la colaboración sobresaliente de elementos para considerarlos en promociones internas de puestos y/ o salarios o incentivos.

Este coordinador estará pendiente de que todos los elementos de la corporación reciban a tiempo sus percepciones y prestaciones para el desempeño de su trabajo. Es la voz de la integración de la organización en su conjunto. Dará seguimiento al desempeño de cada elemento de la corporación para sugerir

reconocimientos. Procurará recursos de entrenamiento para el mejoramiento de la operación y calidad de vida de cada miembro de la corporación y sus familias.

La Coordinación de Desarrollo Humano y Capital Humano contribuye al logro de las metas corporativas mediante la retroalimentación en resultados para la consecución de metas y el suministro de la Capacitación necesaria. Este coordinador es el arquitecto del Modelo Organizacional de la Dirección de Seguridad Pública. Canaliza el conocimiento donde es necesario mediante una Administración del Conocimiento de la Corporación. Combina el conocimiento, el fomento del espíritu de cuerpo y la satisfacción en el trabajo de los miembros de la organización para concentrar su esfuerzo hacia resultados identificables por la ciudadanía.

Mediante una reorganización de funciones del personal actual en barandilla, mantiene los módulos de servicios externos e internos para el personal como atención médica, educación continua, nutrición, asesoría legal y plan de prestaciones. Además, coordina las necesidades de capacitación del personal en todas las áreas para garantizar el logro de los resultados a través de las métricas de desempeño establecidas.

#### Módulos de servicio.

Los módulos de servicio son actividades eminentemente orientadas hacia el recurso humano y la calidad de operación de la corporación por lo que esta responsabilidad corresponde a la

Coordinación de Desarrollo Organizacional y Capital Humano.

Los módulos de servicio de Seguridad Pública deberán considerar dos áreas de enfoque:

**Servicio interno.** Servicios médicos preventivos para los oficiales y sus familiares. El coordinador asesorará al personal de la corporación para contar y hacer el mejor uso de los servicios médicos conseguidos. Asimismo, buscará alternativas de proveedores de alto valor en servicios médicos, psicológicos, de trabajo social, etc.

El coordinador también asegurará asesoría y respaldo legal para los derechos y beneficio de los oficiales para las querellas suscitadas en el desempeño de su deber.

El coordinador fomentará pláticas a través de vinculaciones con centros de estudios distinguidos para mejorar el nivel de vida de los oficiales en su alimentación y condicionamiento físico.

**Servicio externo.** La orientación total para los ciudadanos en las instalaciones de Seguridad Pública.

Información general. La información comprende desde instrucciones para pagos de infracciones o devolución de vehículos detenidos hasta asesoría para denuncias de violencia intra-familiar u opciones y apoyos para la internación en centros de rehabilitación.

Atención a Víctimas. Las víctimas del delito y abusos estarán atendidas en este módulo con la asistencia

profesional de Médicos, Psicólogos, Trabajadores Sociales y Abogados. La atención médica será una combinación de consulta y atención básica en el módulo con la capacidad de transferir casos a instituciones con instalaciones especializadas apropiadas. El tratamiento psicológico y asistencia social permitirán atender a las víctimas como un ser humano con las problemáticas que circundan la vida de una persona ante la experiencia del delito; más allá de un ser vivo con una atención de primeros auxilios. Además, la asesoría legal necesaria será provista para defender los derechos de las víctimas y para indemnizarlas justamente.

Al Coordinador de Desarrollo Organizacional y Capital Humano le reportan un asistente, un contador, un encargado de servicios al personal y personal de prácticas profesionales y servicio social.

### **Coordinación de Estadística y Planeación.**

El Coordinador de Estadística y Planeación estará cargo del registro y análisis de la incidencia delictiva en el municipio y de los enlaces e intercambios de información con las bases de datos oficiales de actividades internas, del estado, procuraduría y dependencias relevantes. Mantendrá la información accesible para las áreas operativas, administrativas y apoyos con el fin de detectar y monitorear el desempeño dentro y fuera de la corporación para proponer estrategias y tácticas de acción.

Además, identifica patrones de comportamiento y tendencias en materia de Seguridad Pública para compartirla con los elementos correspondientes de la corporación en aras de mejorar los objetivos de desempeño de la corporación en su conjunto. Suministra estadística por unidad, oficial, sector, y áreas de interés.

Las unidades recomendadas iniciarán como una reorganización e institución de funciones dentro del esquema actual.

A corto plazo, el objetivo es evitar burocracia y contratación adicional de personal indirecto al combate de la delincuencia. La capacitación será la clave para preparar al personal actual en las nuevas funciones claves para el impacto en resultados. Los responsables de asumir estas nuevas funciones requerirán de un perfil profesional con bases sólidas en planeación, administración, y facultamiento de personal.

A largo plazo, las áreas recomendadas estarán constituidas como departamentos formales con recursos humanos, equipos y presupuestos para conducir programas evaluados por los estándares de eficiencia y sus resultados en los índices delictivos correspondientes.

La coordinación de Estadística y Planeación estará respaldada por las unidades de:

#### *a) Unidad de Coordinación Interinstitucional.*

El propósito de esta unidad es aprovechar la disponibilidad de apoyos de otras instituciones para combatir de

manera conjunta las prioridades delictivas. Asimismo, explorar la reducción de redundancias y obstáculos en el proceso de tratamiento del delito.

*b) Unidad de investigación, estadística, informática e inteligencia de la delincuencia.*

La combinación de averiguaciones y colección de información en campo con la capacidad de procesamiento y análisis a través de modelos de análisis e instrumentos computacionales para la identificación de tendencias, patrones y brotes oportunamente para la lucha contra la delincuencia. Esta unidad suministra información clave para el enfoque de recursos en las unidades especializadas operativas.

La Coordinación de Estadística y Planeación en corto plazo, podrá ser desempeñada por un ingeniero en sistemas. En la visión a largo plazo, al coordinador de servicio de inteligencia le reportan un asistente, ingeniería de sistemas, estadística, comunicaciones, personal del módulo de información y expertos para apoyo a las unidades especializadas.

Las áreas Operativa, Estadística y Planeación, Infraestructura, y Desarrollo Organizacional y Capital Humano, buscan integrar y alinear las acciones del personal operativo con resultados visibles a través de los Servicios de Estadística y Planeación, proveyendo de información y análisis especializado de las actividades de su sector; el apoyo del Coordinador de Infraestructura y Desarrollo Organizacional y Capital Humano para asegurar un personal

operativo capaz, preparado y actualizado, y con los medios y condiciones necesarias para lograr las metas establecidas.

## **Organismos de apoyo al Modelo Organizacional**

### **Unidad de Investigaciones Internas.**

Una comisión de investigaciones internas es sugerida para averiguar y dictaminar actos de corrupción, recomendar acciones correctivas y elaborar planes para evitar conductas indeseables en el cuerpo de policía. La integración de la Comisión sería la respuesta a mediano plazo para combatir la corrupción en la corporación. El propósito inicial es resolver estos casos sensibles para la imagen de la Institución de manera privada. La integración de la comisión sería una designación de la Dirección de Seguridad Pública de tres elementos de confianza más la inclusión de dos representantes de Sindicatura para gestionar las investigaciones e incorporar un balance en las disposiciones.

A corto plazo, la recomendación es empezar por una réplica del esquema del Consejo de Honor y Justicia de las grandes ciudades del estado como la de Tijuana.

La Unidad de Investigaciones Internas deberá buscar una transición a la participación ciudadana. La capacidad de incorporar ciudadanos en los procesos de investigación y reconocimiento de los oficiales es

muestra de la madurez y solidez de la Corporación de Policía. La visión a largo plazo sería la integración de un Consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado.

Consejo de Honor y Justicia con Participación Ciudadana.

El objetivo de incluir Oficiales es hacerlos testigos de la concepción de la ciudadanía hacia la corporación, además de representar ante la ciudadanía la voz de los oficiales inmersos en la problemática y retos de la seguridad pública.

La incorporación de Catedráticos

**Consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado**

Cantidad	Grupo	Características
3	Oficiales.	Deberán contar con record intachable sobre servicio y averiguaciones de corrupción; experiencia laboral mínima de 8 años como oficiales o estudios universitarios de licenciatura con 2 años de experiencia policiaca o estudios de postgrado con 1 año de expe
3	Catedráticos.	De cualquier nivel escolar medio superior o superior, con participación de 6 meses o más en la comunidad.
3	Empresarios.	Con arraigo en la ciudad de 5 años por lo menos y operación empresarial activa de 1 año.
4	Vecinos.	Serán de las colonias donde el suceso esté relacionado; contará con residencia mayor a 3 años. Los representantes serán seleccionados por los mismos vecinos para encabezar a su sector, respaldados por un acta de representación, la cual estará firmada por

Tabla 4.1. Integración del Consejo de Honor y Justicia con participación ciudadana.

La coordinación de Desarrollo Organizacional y Capital Humano será la encargada de asignar a las oficiales representantes en el consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado.

La conformación del Consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado deberá contar con las siguientes características de sus integrantes (Tabla 4.1):

Ningún miembro del consejo deberá tener antecedentes penales.

La responsabilidad del Consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado alcanza las menciones honoríficas, reconocimientos, promociones, quejas, denuncias de corrupción e incumplimiento de los deberes asignados del cuerpo de policía.

busca darle formalidad académica a las acciones y procedimientos del Consejo y aportar ideales y esquemas de operación para el beneficio de la sociedad como sistema.

La participación de los Empresario esta orientada a retroalimentar desde la perspectiva económica el impacto de la seguridad publica en la operación comercial de la región, además de la posibilidad de contribuir con recursos para la gestión y alcance del consejo.

Los vecinos son finalmente, en conjunto con los empresarios el usuario final de los resultados de la corporación policiaca y por tanto su retroalimentación debe estar presente para cerrar el ciclo de calidad total en la reingeniería de a seguridad pública.

## **Liderazgo Centrado en Principios**

Liderazgo centrado en principios [4, 5] es el paradigma de dirección desde los altos mandos e intermedios hasta el personal operativo y administrativo directo en la atención a los ciudadanos; la expectativa es que los principios permitan fundar una cultura de la legalidad, el servicio, la calidad y los resultados en la forma de actuar y conducirse de todos los elementos a lo largo de la corporación policíaca.

El liderazgo por principios busca fundar las bases para que cada miembro de la corporación sea capaz y reconocido en esa capacidad; esté facultado y faculte a los que estén bajo su mando, y por último, esté alineado con los objetivos de la Dirección de

### **Crecimiento Organizacional**

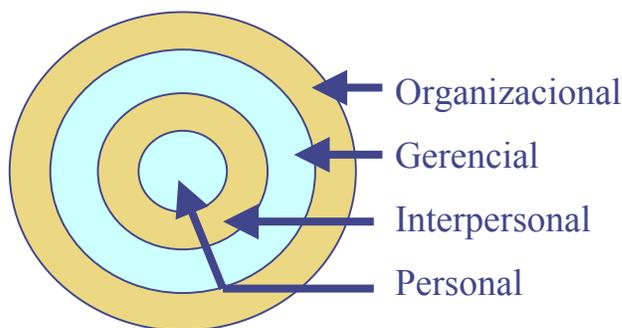



Figura 4.4. Crecimiento a través de los Niveles Organizacionales y los principios guía.

Seguridad Pública, la seguridad y bienestar de la ciudadanía.

La figura 4.4 muestra el continuo en el crecimiento organizacional y los principios que sustentan cada nivel en la organización. El individuo es un todo indivisible en el proceso de crecimiento y la Coordinación de Desarrollo Organización y Capital Humano tendrá como directriz este esquema como guía del crecimiento de cada miembro en la organización.

“Usted no puede hacer lo correcto en un departamento de su vida, mientras hace lo incorrecto en otro departamento. La vida es un todo indivisible”

**Gandhi**

No podemos olvidar que cualquier programa u operativo contra la delincuencia depende de la participación humana. A escala personal, cada miembro de la Corporación Policiaca buscará a través del apoyo de capacitación y actualización ser una persona capaz y confiable para realizar sus funciones. Esto tiene una repercusión en la posibilidad de actuar en las tareas encomendadas y alcanzar las metas en las métricas de desempeño. A su vez, esa capacidad lograda infringirá una atmósfera de confianza entre los compañeros de trabajo, resultando en sinergia para la efectividad en operativos contra la delincuencia. Poco podrá realizarse si no existe una confianza en la división y coordinación de los esfuerzos realizados en equipo.

El nivel gerencial o de jefaturas exige dotar de habilidades al personal y de la

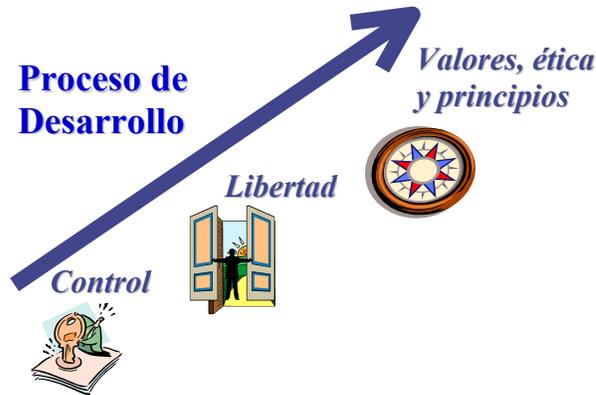


Figura 4.5. Crecimiento en la Acción del Capital Humano de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito.

autoridad suficiente para actuar de manera eficaz, sin entorpecimientos o carencias que resulten en desempeños sub-óptimos en las métricas de desempeño. La ambición por el poder debe abandonarse mediante la descentralización y la transparencia de criterios de decisión y lograr un poder real a través del liderazgo compartiendo la autoridad y los logros, facultando a los compañeros de trabajo en el modo denominado *Empowerment*.

El reflejo final será observado a escala organizacional mediante la alineación de todos los recursos, deseos y esfuerzos hacia la producción de resultados en las metas organizacionales como tiempo de respuesta oportuno, presencia policíaca con la ciudadanía, rapidez y eficacia en el servicio, optimización de recursos concentradas en la reducción de la incidencia delictiva.

La definición de procesos y controles iniciales es indispensable mientras el personal es desarrollado en principios (Figura 4.5).

El desarrollo de liderazgo requiere de capacitación mas allá de los valores humanos. Es una formación de los principios de los seres humanos que resultan en trabajo fluido y eficaz. El desarrollo de personas a través de capacitación integral permitirá el privilegio de la libertad para innovar como producto de la confianza alcanzada por el cumplimiento destacado en los controles iniciales, propuestos en este documento como las métricas de desempeño y la evaluación ligada al salario por resultados. Sin embargo, la libertad tendrá como objetivo forjar oficiales con principios arraigados, evidentes en los resultados logrados en las métricas de desempeño, individuales, de grupo y corporativas. El desarrollo del personal podrá realizarse gradualmente a través de capacitación descrita en el capítulo de Capital Humano.

La premisa es: "todos quieren hacer bien su trabajo de forma sencilla y efectiva". La formación de cada miembro de la corporación resulta de una combinación de psicología y administración aplicada en campo. El modelo de Covey en corporativos, es una estrategia de alineación de esfuerzos de los mandos y el personal a su cargo para lograr una sinergia (Figura 4.4).

La Dirección y los mandos intermedios deberán evitar los enemigos del crecimiento organizacional (Figura 4.6). La complacencia es el enemigo de la capacidad personal. ¡Lo bueno se convierte en el enemigo de lo mejor! El esquema de mejoramiento continuo


Figura 4.6. Los enemigos del Crecimiento Organizacionales.

elimina esta posibilidad de letargo demandando un crecimiento constante, siendo cada vez más capaces a nivel personal.

La corporación observará resistencia natural a la transformación en una organización basada en resultados y las métricas serán fuertemente saboteadas para mantenerse en la zona de confort. Sin embargo, las crisis son a menudo un catalizador para alinearnos. En la ausencia de crisis o exigencias nos permitimos vivir con complacencia haciendo rutinas de cosas buenas y fáciles sin cuestionar siquiera si importan realmente. Anticipando esta reacción, el esquema debe mantenerse para mantener el rumbo de mejoramiento de la corporación.

El enemigo interpersonal es la división entre departamentos, turnos, unidades, mandos y áreas. Las divisiones reducen la integración de esfuerzos para producir resultados y deberá erradicarse a toda costa para optimizar los recursos de la corporación.

Por otra parte, la supervisión para sorpresa de algunos es un obstáculo

para el progreso de una organización; cuando los oficiales saben que alguien más revisará su trabajo, dejan de poner atención dado que si hay algún problema ese alguien lo señalará. Además, las aportaciones en ideas o esfuerzos son reducidas porque estas son esperadas del supervisor. Cuando, la supervisión es desarrollada a un facultamiento, los facilitadores organizacionales fungen como asesores y los oficiales bajo esta modalidad estarán al pendiente del desempeño propio y aportarán de manera inmediata formas para mejorar su desempeño puesto que ahora solo de ellos depende.

Por ultimo, los líderes miopes y derrotados son la principal muralla para desarrollar visión y motivación en la organización y estimular el desarrollo de todos a través de nuevos paradigmas aún cuando en un principio puedan romper con su conjunto básico de conocimientos y experiencias. Los líderes explorarán nuevos esquemas de trabajo y fomentarán una visión integral de todos sus miembros hacia las metas corporativas.

La Coordinación de Desarrollo Organizacional y Capital Humano es la previsión institucional para el seguimiento organizado de estos principios en cada elemento y a través de la corporación.

### **Horarios Rotativos**

Los horarios rotativos son un inconveniente para la naturaleza humana de ajuste del personal para la programación de rutinas de capacitación, condicionamiento físico,

nutrición y descanso. La recomendación son periodos diurnos y nocturnos, aún conservando los beneficios de la rotación pero sin estropear la programación de actividades de desarrollo.

Las cuatro coordinaciones mantendrán la disciplina de registrar la información de sus actividades a través de fichas de trabajo escritas o electrónicas.

La Coordinación de Estadística y Planeación generará reportes de desempeño para monitorear el impacto de rutinas, acciones, y programas de todos.

Las métricas claves de desempeño recomendadas por oficial, unidad, sector y mandos son ilustradas en la Tabla 4.2.

Las métricas representan los estándares de eficiencia de la Dirección de Seguridad Pública. Las métricas en esta forma permiten alinear los esfuerzos de cada oficial, unidad especializada y coordinación para producir resultados cuantificables.

## Modelo de Información Dinámico

### Métricas de Desempeño

El sistema de métricas de desempeño es uno de los objetivos de la Coordinación de Estadística y Planeación. El conjunto de métricas permite cuantificar el progreso de todos y cada uno de los miembros y recursos de la corporación.

## Métricas de Desempeño

MÉTRICA	MEDICIÓN	META
Incidencia delictiva por área de responsabilidad	Número de casos acumulados en el año a la fecha	0 casos / incremento 0 en cada periodo
Quejas por incumplimiento, corrupción o abuso	Número de quejas	0 quejas
Solicitud de apoyo a la ciudadanía	Tiempo de respuesta máximo registrado por periodo	1 minuto
Atención a la ciudadanía	Tiempo total para resolver satisfactoriamente la solicitud de apoyo	30 minutos
Participación en detenciones	Número de veces	
Redundancia en acciones	Número de oficiales necesarios por acción	2
Vida del equipo asignado	Tiempo mínimo de cada equipo	Estándar de la vida útil antes de la falla
Participación en proyectos de mejora	Número de proyectos en los que participa	3

Tabla 4.2. Métricas de Desempeño orientadas a Resultados de la Dirección de Seguridad Pública Municipal con Reingeniería.

La tabla 4.2 muestra la métrica estratégica, la forma de medirla y la meta aceptable para el primer ciclo de mejoramiento.

*Incidencia delictiva.* La principal métrica sobre la Seguridad Pública es la frecuencia de los delitos. En términos reales para el ciudadano, el resultado esperado es la ausencia de delitos. Los números podrían ser manipulados para desplegar una incidencia delictiva baja solo en ciertas temporadas, por lo que la previsión es medir este desempeño en forma acumulativa, buscando frenar el crecimiento o recurrencia delictiva.

*Quejas.* Las quejas son el termómetro del nivel de servicio prestado a la comunidad. Bajo un esquema de calidad total, la meta es cero quejas y la forma de medirla es simplemente con el número de quejas presentadas. Aún si proceden o no, el número de quejas presentadas es un reflejo del resultado y forma del servicio prestado a los ciudadanos.

*Solicitud de Apoyo.* La solicitud de apoyo no debe medirse por el número de servicios solicitados, puesto que el objetivo final es que la seguridad en la ciudad no requiera de auxiliar a los ciudadanos, sino de asegurar su tranquilidad. En última instancia el número de solicitudes de apoyo estará en relación directa con la incidencia delictiva. La forma adecuada de medir el apoyo es el tiempo de respuesta máximo registrado por periodo. Los promedios son engañosos, por lo que no son la mejor forma de ver el desempeño y progreso del esfuerzo policiaco en esta métrica. Los promedios afectan a favor

y en contra de la medición del progreso.

Algunos buenos resultados en tiempo de respuestas pueden compensar otros resultados insatisfactorios en el mismo periodo. Además, deberán evitarse para esta métrica cifras acumuladas ya que resultados excelentes o pobres permanecerían en los promedios y no dejarían ver avances inmediatos u ocultarían divergencias importantes para corregir las tácticas de operación.

*Atención a la ciudadanía.* La atención a la ciudadanía deberá distinguirse del tiempo de respuesta a las solicitudes de apoyo. El tiempo de respuesta es la duración para iniciar a atender al ciudadano, dentro y fuera de las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública. El tiempo de atención de un ciudadano después de responder es la atención brindada. El tiempo para resolver la necesidad de apoyo de un ciudadano es engañoso debido a que un tiempo corto es interpretado por el ciudadano como un caso omiso al problema y una descortesía. A su vez, largos periodos de tiempo, son abrumantes para los ciudadanos y para los oficiales. La meta propuesta, exploratoria, es de 30 minutos máximo y 10 minutos como mínimo para casos fuera de las instalaciones de la Dirección de Seguridad Pública y de 5 minutos máximo dentro de las instalaciones.

*Participación en detenciones.* El número de veces que participa un elemento de la corporación en una detención es una medida transitoria a medida que la incidencia delictiva vaya reduciéndose. La métrica busca por una

parte estimular la acción de cada oficial para limpiar la ciudad de delincuentes y la participación en trabajo de equipo. Sin embargo, será dañino para la institución caer en excesiva redundancia e ineficiencia si más de los oficiales necesarios participan en detenciones simplemente por cumplir con las métricas individuales. Esta métrica permite combinarse con otras para asegurar el aprovechamiento de los recursos en el combate de la delincuencia.

*Redundancia en Acciones.* A través de los reportes de actividades podrán detectarse el número de oficiales participantes y redundantes para cada actividad desarrollada en la corporación. Considerando factores de protección y cadenas de procesos, el número máximo de elementos involucrados por acción será de dos, ya sea por eslabones consecutivos o por complemento y protección de los involucrados. Las métricas de Redundancias permiten calcular la eficacia de los elementos de la corporación ante el delito o servicio a la ciudadanía. Además, para evitar una desproporción entre el tiempo de respuesta, de atención y redundancia, las redundancias son un reflejo de tiempo cortos de servicio inefectivos por que provocan volver a realizar el servicio para completarlo, resultando a la larga en mayor tiempo de respuesta que en principio buscaba reducirse a costa de una calidad del servicio insatisfactoria.

*Vida del Equipo Asignado.* El buen uso de los recursos limitados debe fomentarse a través de una responsabilidad compartida entre la

institución y el personal en custodia de equipos e instalaciones. Una forma de asegurar el cuidado de los equipos es comparar el uso con el tiempo estimado útil de uso de los equipos asignados. Si la vida estimada de un equipo no esta cumpliéndose, esto pone en riesgo el desempeño de la corporación y el logro de sus metas. Las causas pueden ser del equipo mismo o humanas y deben ser analizadas y atendidas con acciones correctivas como reemplazos, capacitación, o sensibilización. Cuando los equipos son considerados de alguien más, la ciudad por ejemplo, por si misma la responsabilidad de los equipos está expuesta a los valores del personal, los cuales no pueden asegurarse de manera ideal, por lo que una relación directa con su percepción salarial los involucrará a través de la necesidad básica de ingresos.

*Participación en Proyectos de Mejora.* El progreso de la organización solo vendrá de nuevas formas de hacer las cosas, por lo que los proyectos de mejora son el vehículo para lograrlo.

El resto de las métricas requieren de mejoras para propiciar cambios importantes y deseables. Una forma de estimular la participación de cada miembro en la corporación policiaca es medir y valorar la participación en proyectos. El ideal sería trabajar a diestra y siniestra en proyectos de mejora, sin embargo, los expertos reconocen un punto óptimo de participación simultanea en proyectos de 3 a la vez [15] para evitar la saturación y para asegurar un mínimo de intercambio de ideas entre proyectos. La Reingeniería misma de la Dirección de Seguridad Pública es un

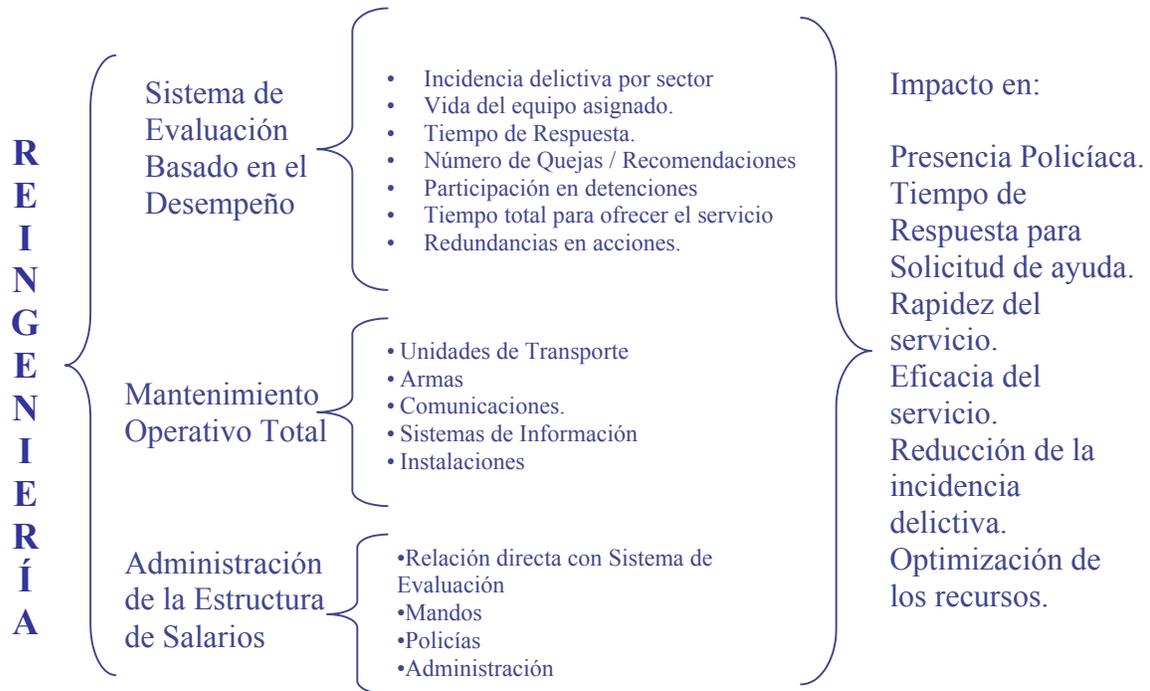


Figura 4.7. Impacto del Modelo de Reingeniería integrador y concurrente de los 4 pilares de desarrollo de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

proyecto de mejora continua y requiere de la participación de todos.

El sistema de métricas de desempeño esta diseñado para canalizar el comportamiento de los miembros de la corporación policiaca hacia resultados armoniosos con los esfuerzos de todos los miembros en conjunto como un equipo de trabajo de alto desempeño.

Los 4 pilares sustentan la preparación para la mejora continua integral y concurrentemente organizada.

Los resultados tangibles para la ciudadanía son el tiempo de respuesta a las solicitudes de ayuda, la rapidez para brindar el servicio esperado, la eficacia del servicio y la optimización de los recursos, manifiestas en la reducción sostenida y acelerada de la incidencia delictiva (Figura 4.7).

Los elementos de interacción entre los 4 pilares (Figura 4.1) resultan de la reingeniería de la corporación manifestada a través del Sistema de Métricas de Desempeño, la Administración de Salarios por Resultados y el Mantenimiento Operativo Total (Figuras 4.7 y 4.8).

El Mantenimiento Operativo Total asegura la confiabilidad, disponibilidad y rendimiento de los equipos e infraestructura como unidades de transporte, para movilizar a las fuerzas policiacas y proveer la presencia policiaca en la ciudad; armas, para el resguardo y protección en la presencia policiaca y la respuesta en caso de enfrentamientos para combatir el delito; comunicaciones, para la cobertura y coordinación de la presencia policiaca en

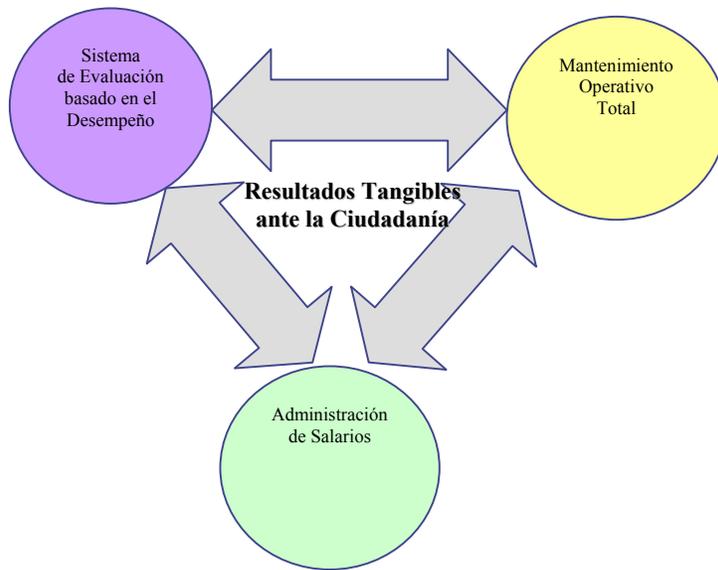


Figura 4.8. Áreas de Acción Medular para la Reingeniería de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

los operativos de las unidades especializadas; sistema de información, para contar con información y análisis del delito y así dirigir, coordinar y retroalimentar los esfuerzos en la forma de operativos y de presencia policíaca; e instalaciones, para ofrecer la atención a la ciudadanía, realizar los trabajos de planeación, análisis y preparación para la reducción del delito y la calidad de las condiciones de trabajo de los elementos de la corporación.

La administración de salarios por resultados aplica a todos los integrantes de la corporación policíaca, desde policías en la ciudad hasta los mandos de áreas y funciones. La administración de salarios asegura una percepción justa y honorable por los servicios prestados y sus resultados para la obtención de las metas organizacionales. Regula el monto del salario percibido proporcionalmente con los resultados obtenidos ante las metas finales o transitorias para alcanzar un servicio de

calidad a la ciudadanía.

Las métricas de Incidencia Delictiva, Quejas, Solicitud de Apoyo y Atención a Ciudadanía, son el resultado final para los usuarios de la Seguridad Pública.

Las métricas de Vida Útil del Equipo, Participación en detenciones u operativos y Redundancia en Acciones buscan evitar desperdicios internos en el proceso de servicio y el desgaste innecesario para conseguir resultados visibles por la ciudadanía. Por ejemplo, un oficial podría lograr un tiempo de respuesta record para acudir al auxilio de un robo mediante una conducción desmedida de la unidad patrulla resultando en averías severas costosas. La corporación deberá contar con políticas de conducción de unidades y procedimientos aceptables que marquen la pauta sobre el proceder y uso eficaz de los equipos encomendados.

La métrica de Participación en Proyectos de Mejora es una forma de estimular el progreso y participación de los oficiales en niveles óptimos de desempeño.

El impacto de las métricas podrá observarse como Presencia Policíaca, Tiempo de Respuesta para Solicitud de ayuda, Rapidez del servicio, Eficacia del servicio, Reducción de la incidencia delictiva y Optimización de los recursos.

### **Administración de Quejas**

Las quejas y monitoreo del desempeño deberán ser llevadas por

una célula independiente con la capacidad de retroalimentar inmediatamente el comportamiento y resultados de los individuos y la corporación en su conjunto.

Un proceso de queja y solución "burocrático" como Sindicatura o Consejo de Honor y Justicia, no permitirá elevar la percepción de servicio de calidad. Cuando las quejas son revisadas de manera interna existe la posibilidad de condescendencia y por lo tanto de estancamiento en la función de mejoramiento con la revisión de quejas. La recomendación es una unidad independiente representada por Ciudadanos bien capacitados, sin ligas al gobierno, para la averiguación, seguimiento y respuesta de los casos. Un grupo de Universitarios Pasantes en áreas de Derecho, Turismo, Trabajo Social, Psicología, Ingeniería Industrial o Administración es una alternativa para integrar la célula de Administración de Quejas con un enfoque ciudadanizado.

### **Reconocimientos por Desempeño**

Un Sistema de Condecoraciones por Participación en Acciones Concretas contra la Inseguridad es indispensable para promover la participación de las fuerzas policíacas. El programa debe ser abierto dentro de los límites legales para estimular la creatividad. Los reconocimientos deben incluir una variedad desde documentos, nombramientos ceremoniales, publicaciones, insignias, bonos y privilegios, por mencionar algunos.

### **Administración de Salarios por Resultados**

La administración de salarios debe asegurar que la percepción real de los oficiales (miembros de la corporación), permita cubrir las necesidades básicas de una familia con responsabilidades y compromisos modernos. La tabla 4.3 muestra algunas de las responsabilidades económicas derivadas del sostenimiento de una familia en forma decorosa pero no ostentosa. El principio del análisis de percepción básica considera una familia nuclear con dos hijos en edad escolar de secundaria y preparatoria. La estimación considera el apoyo del jefe de familia a los hijos hasta su mayoría de edad. Por ello, solo es considerada una preparatoria como máximo nivel de estudios. Cuentan con Seguro Médico del IMSS por parte de la empresa de los padres.

El análisis arroja una percepción decorosa de \$2,635.00 pesos por semana por familia.

Si consideramos una percepción actual de \$1,500 pesos por semana podemos suponer que el jefe de familia recurrirá a otros medios para completar su gasto y muy probablemente lo llevará a la corrupción. Con el afán de reducir uno de los móviles, manifestados en entrevistas con los oficiales, señalados como causas de la inversión en corrupción, un salario competente proveerá de seguridad económica al oficial para encontrar su atención en niveles superiores de satisfacción como el logro a través de programas de mejora en materia de Seguridad Pública. Sin embargo, el nuevo salario atractivo no podrá ser alcanzado a menos que existan los elementos suficientes en

Notas de la lista de responsabilidades económicas para una familia moderna en Baja California.

**Supuestos:**

Cuentan con Seguro Médico del IMSS por parte de la empresa de los padres.  
La familia tiene dos hijos; uno en Secundaria y otro en Preparatoria.

**Notas:**

- 1.- Compra diaria de leche.
- 2.- Manzanas, Naranjas, Plátanos, etc.
- 3.- Chiles, Cilantro, Calabacitas, Zanahorias, etc.
- 4.- Compra de cepillos cada seis meses.
- 5.- Compra de Papel higiénico cada quincena.
- 6.- Pino, Cloro.
- 7.- Trapeador, Escoba, Estropajo, Cepillo, Cubeta, Cepillo sanitario, Cepillo para trastes.
- 8.- Ajax, Brazo o Comet.
- 9.- Calcetines, Trusas, Brasiers.
- 10.- Supone que toma 4 taxis al precio de \$7 pesos diarios. Compensa otras salidas necesarias por los dos meses de vacaciones.
- 11.- Libretas, lápices, plumas, calculadora, juego geométrico, hojas, copias.
- 12.- Gastos diarios (Comida o golosinas compradas en escuela \$ 20 pesos diarios).
- 13.- Gastos diarios (compra de alimento u golosinas en la escuela \$10 pesos diarios).
- 14.- Dos transportes de ida y dos de regreso por persona por seis días a la semana. Más dos transportes para ir al mandado.

Tabla 4.3. ¿Cuál debería ser el salario mínimo real en Baja California de los jefes de familia para poder sustentar el Hogar, suponiendo que tanto la Madre, como el Padre trabajan?

CONCEPTO	PRECIO (Pesos)	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD	DIARIO	SEMANAL	MESES	SEMESTRAL	ANUAL	TOTAL	Notas
<b>Alimentos Básicos en el Hogar</b>										
Leche	9	Litro	2	1					6570	1
Queso	70	Kilo	0.3		1				910	
Frijol	10	Kilo	1		1				520	
Arroz	10	Kilo	1		1				520	
Huevo	24	Cartera	1		1				1248	
Tortillas	7	Kilo	1	1					2555	
Tomate	10	Kilo	1		1				520	
Cebolla	8	Kilo	1		1				416	
Lechuga	5	Pieza	2		1				520	
Jamón	35	Kilo	0.5		1				910	
Pollo	15	Kilo	3		1				2340	
Carne	70	Kilo	1		1				3640	
Pescado	53	Kilo	1			1			636	
Pan de barra	16	Paquete	1.5		1				1248	
Mayonesa	36	Pieza	1			1			432	
Sopa	3	Paquete	3		1				468	
Cereal	25	Caja	1		1				1300	
Café	36	Kilo	0.2			1			64.8	
Fruta de temporada	10	Kilo	5		1				2600	2
Aceite	12	Litro	0.5		1				312	
Consomé	12	Paquete	1		1				624	
Otras verduras	10	Kilo	1		1				520	3
Sal	6	Kilo	1				1		12	
Azúcar	17	Kilo	1		1				884	
<b>Productos de Aseo</b>										
Jabón	5	Pieza	1		1				260	
Cepillo Dental	15	Pieza	4			1			120	4
Pasta dental	17	Pieza	1		1				884	
Shampoo	12	Pieza	1		1				624	
Crema	20	Frasco	2			1			80	
Detergente	15	Kilo	2			1			360	
Papel Higiénico	30	Docena	1		1				360	5
Desodorantes	10	Frasco	4		1				480	
Desinfectantes	10	Litro	2		1				240	6
Toallas femeninas	18	Paquete	1		1				216	
Suavizante	10	Litro	1		1				120	
Instrumentos	50	Pieza	6				1		600	7
Desengrasarte	20	Litro	1				1		40	8
<b>Gastos de Casa</b>										
Agua de beber	13	garrafón	2		1				1352	
Agua potable	7	Metros <sup>3</sup>	10			1			840	
Luz	1.25	KWh	400			1			6000	
Gas	6.08	Kilo	45			1			3283.2	
Teléfono	200	Renta	1			1			2400	
Renta de Casa	1500	Renta	1			1			18000	
<b>Calzado y Ropa</b>										
Zapatos	200	Par	4				1		1600	
Pantalón	150	Pieza	4				1		1200	
Abrigo (sweater)	150	Pieza	4					1	600	
Camisas	70	Pieza	4					1	560	
Ropa interior	60	Juego	4				1		480	9
<b>Preparatoria</b>										
Transporte	7	Individual	20		1				7280	10
Colegiatura	900	Individual	1				1		1800	
Útiles escolares	500	Juego	1				1		1000	11
Copias	0.4	Copia	10	1					1460	
Uniforme Pantalón	150	Pieza	1					1	150	
Camisas	70	Pieza	1					1		
Sweater	235	Pieza	1					1	235	
Alimentación	20	Individual	5		1			1	5300	12
<b>Secundaria</b>										
Colegiatura	1300	Individual	1					1	1300	
Útiles escolares	500	Juego	1					1	500	
Uniforme Pantalón	150	Pieza	1					1	150	
Camisas	70	Pieza	1					1	70	
Sweater	200	Pieza	1					1	200	
Alimentación	10	Individual	5		1				2600	13
<b>Gastos Padres</b>										
Transportes	7	Individual	50		1				18200	14
Alimentos	6	Bebida	12	1					26280	
									<b>Total</b>	<b>\$ 136,994.00</b>

resultados tangibles para merecerlo.

Además, si el oficial no muestra signos de participación y trabajo para

producir resultados, indirectamente le costará alrededor de un 30% con respecto al salario fijo anterior. Pero si logra comprometerse y presentar resultados el salario percibido prácticamente será duplicado con respecto al actual.

Los estudios de percepción ciudadana en el Estado de Baja California [2, 3, 13], permiten estimar una proyección para Playas de Rosarito, en 2003, de un ingreso global de \$2 millones de dólares por concepto de corrupción.

Si hipotéticamente, por los comentarios conocidos en las corporaciones policíacas, un 50% de ese monto es distribuido entre tres o cuatro personas a niveles superiores en puestos claves del gobierno y el otro 50% es concedido a las fuerzas policíacas colectoras de ese ingreso.

Los cálculos nos arrojan:

1 millón de dólares entre 110 policías = \$9,090 dólares por policía.

\$9,090 dólares/52 semanas = 175 dólares por semana adicionales a su salario fijo.

Podemos estimar un salario integrado, por el fijo del municipio y por concepto de corrupción, de aproximadamente \$3,400 pesos por semana. Este es el salario contra el que hay que competir para sugerir el abandono idealista de la corrupción.

La estructura de salario recomendado es una combinación de salario base y un salario basado en resultados (Figura 4.7).

El salario base corresponde al 50% del salario tope presupuestado particularmente para cada oficial. El

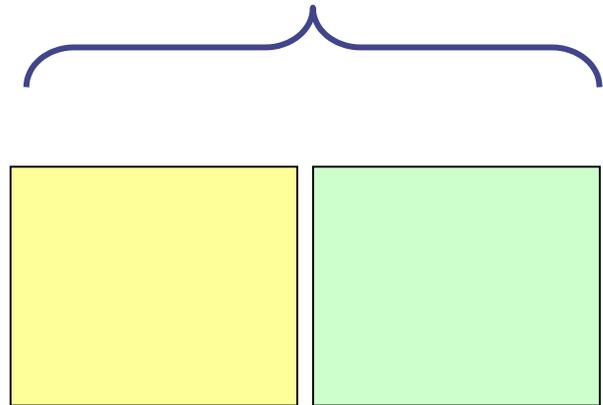


Figura 4.7. Composición del salario orientado a resultados.

restante 50% corresponderá a la suma de los logros establecidos para cada posición. El 50% relacionado con los resultados podrá calcularse como lo muestra la Tabla 4.4.

El oficial en este ejemplo recibirá \$1,250 por salario base más el 64% de los restantes \$1,250 para dar un total \$2,210 pesos. Si el oficial cumple con todas las metas recibirá \$2,500.

El periodo de evaluación puede ser mensual, como en el ejemplo, o quincenal. Debido a que la información es a *posteriori*, el porcentaje por resultados aplica durante el siguiente periodo evaluado.

La evaluación de Personal debe ser sistemática, clara, explícita y frecuente para ser efectiva. La evaluación del personal no solo debe realizarse para justificar el otorgamiento o negación de un ajuste salarial. La evaluación efectiva permite retroalimentar de manera oportuna sobre el progreso de cada

## Salario por Resultados

Métrica	Ponderación	Resultado Obtenido	Meta	Nivel Aceptable	Proporción para el Estímulo Salarial	Proporción Ponderada
Mantenimiento de equipo	15%	\$800/mes	\$500/mes	\$1000/mes	0.6	0.09
Robos en Sector	50%	1/mes	0	5/mes	0.8	0.4
Quejas al oficial	20%	2/mes	0	1/mes	0	0
Participación en programas de mejora	15%	3	3	1	1	0.15
<b>Total</b>						<b>0.64</b>

Tabla 4.4. Ejemplo del cálculo de la porción de Salario por Resultados.

persona hacia el logro de las metas establecidas y pactadas. También ayuda a detectar necesidades de asesoramiento de algunos individuos para lograr las metas. Las evaluaciones de personal deberán estar respaldadas por formatos idénticos para posiciones similares con el propósito de objetividad y equidad.

Las evaluaciones deberán ser registradas para su análisis y continuidad. Tendencias o inconsistencias pueden detectarse y proceder así a su asistencia inmediata en los casos necesarios.

### Actualización y Plan de Vida y Carrera

La profesión de ser Policía o miembro de apoyo en la corporación policíaca debe ser reconocida como tal a través de los siguientes elementos indicadores de un trabajo serio y respetado:

Salario competitivo. El salario de un miembro de la corporación debe ser comparado con su contraparte en el mercado de trabajo, puesto que a su vez un trabajo profesional es exigido para cada uno de sus miembros. El salario debe obedecer a criterios modernos de desarrollo organizacional y estar orientado al desempeño. Además, debe reforzar conductas deseables para cualquier organización que valora su capital humano. El salario debe reconocer en sus montos, la antigüedad, el mérito y desempeño en los estándares de eficiencia.

Prestaciones. Las prestaciones del personal deben compensar el grado de riesgo de la actividad en lugar de marginarles por su exposición constante de la vida. Considero una justa compensación por el riesgo, prestaciones de becas para los hijos de los policías, servicios médicos básicos y mayores para ellos y sus familias, fondos de ahorros para el retiro,

créditos para vivienda, y Becas de Educación Continua para los mismos oficiales.

**Servicios.** El enfoque concentrado de los oficiales en el logro de los objetivos de desempeño debe asegurarse mediante la asistencia institucional de servicios para los empleados. Los servicios buscan evitar la suspensión de labores para acudir a trámites o requerimientos con otras instituciones y así asegurar una concentración y aplicación máxima del tiempo de los miembros de la corporación a la protección de los intereses de la ciudadanía.

**Acercamiento de Recursos**

Los recursos ideales para asistir a la corporación policíaca de respaldos especializados pueden ser difíciles de solventar con los presupuestos actuales del municipio. Sin embargo, la vinculación con escuelas técnicas y profesionales a través de los canales de prácticas profesionales y servicio social es una alternativa recomendada para acercar recursos a la Dirección de Seguridad Pública. Las escuelas necesitan de organizaciones con puertas abiertas para desenvolver a sus egresados en la aplicación práctica de su preparación formal. Y las organizaciones requieren de personal capaz, con ideas nuevas y entusiasmo en el

trabajo para atender áreas demandantes de este tipo de recursos y no puede sufragar de manera permanente a un costo profesional. La mancuerna, Policía-Escuela, resulta en una estupenda oportunidad de simbiosis e intercambio para la convivencia con la ciudadanía como difusión del esfuerzo y profesionalización de los programas estratégicos en materia de Seguridad Pública.

La siguiente tabla muestra los servicios posibles al alcance y las carreras de apoyo a través de prácticas profesionales o servicio social.

Esto es solo una muestra del acercamiento de recursos mediante el intercambio institucional. Otras vinculaciones y convenios pueden

<b>Tabla de Intercambio Escuela-Dirección de Seguridad Pública</b>	
<b>SERVICIOS</b>	<b>ESCUELAS</b>
Servicios de Psicología	Escuelas de Psicología
Servicios Jurídicos	Escuelas de Derecho
Servicios técnicos	Técnicos en Mecánica Automotriz, Refrigeración, Plomería, Carpintería, Electricidad, y Electrónica
Mejoramiento de Procesos	Escuelas de Ingeniería
Actualización tecnológica	Escuelas de Ingeniería
Procesos Administrativos	Escuelas de Administración y Contaduría
Análisis de Sustancias	Escuelas de Ciencias Químicas
Servicios Médicos y Forenses	Escuelas de Medicina
Servicios de Asesoría al Ciudadano	Escuelas de Trabajo Social
Educación Continua para Oficiales	Escuela Normales
Publicaciones y Difusión Corporativa	Escuelas de Comunicación y Diseño Gráfico

Tabla 4.5. Aplicación de Competencias en Escuelas dentro de la Dirección de Seguridad Pública.

realizarse para incorporar servicios especializados con inversiones mínimas.

### Algunas ideas para la disposición de fondos para el equipamiento e infraestructura.

- Desarrollo de proyectos con el apoyo del FOSEG.
- Creación de un patronato para la seguridad pública.
- Patrocinio de empresarios y comerciantes por sector en convenio de metas de seguridad pública por sector.

### Administración con Pensamiento Esbelto

Las organizaciones con los menores costos de operación han encontrado en las técnicas de Pensamiento Esbelto la alternativa para Administrar eficazmente los recursos existentes y sin sacrificar los resultados para el usuario final. La administración con Pensamiento busca eliminar 7 tipos de desperdicios en todas las actividades de una corporación dando como resultado procesos claves simples pero efectivos y baratos pero de valor para el cliente. La Reingeniería es un fundamento de esta tendencia en la administración corporativa de flujos de procesos.

El pensamiento Esbelto contempla a la organización como una combinación de procesos. Algunos procesos son considerados medulares o claves.

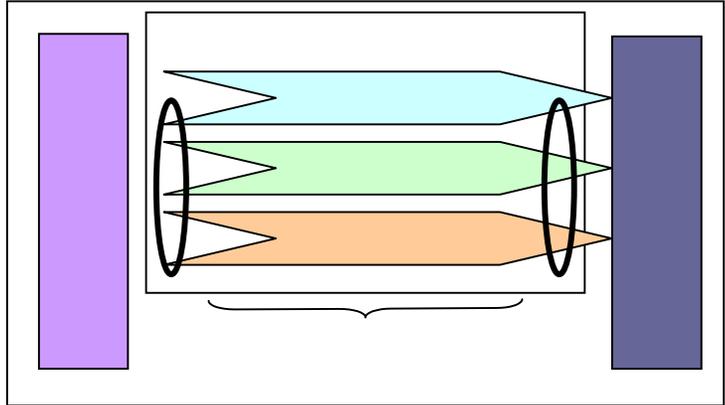


Figura 4.8. Procesos de la Organización como Flujos

#### Procesos Clave

En las organizaciones podemos identificar tres procesos claves:

##### **1.- Flujo del Producto o Servicio.**

Todas las operaciones desde la recepción del usuario hasta su partida después del servicio. Ejemplos: la revisión de un expediente o documentos, las instrucciones para la devolución de un vehículo hasta su entrega, o desde abordar a un ciudadano para la elaboración de una boleta de infracción hasta el pago de la misma.

##### **2.- Flujo de Recursos de Apoyo.**

Las actividades de servicio no directas como soporte de las operativas. Ejemplos: el diseño de una forma de control interno, la sugerencia de un plan de incentivos de un gerente de recursos humanos, un curso de inducción al puesto y los procedimientos por un instructor, por mencionar algunos.

##### **3.- Flujo de Información.**

El proceso de información relativa a la sincronización del Flujo de Recursos y de Producto o Servicio. Ejemplos: la entrada o captura de una boleta de

infracción, la confirmación del traslado de un detenido, el reporte de inventarios, las instrucciones para proceder en caso de un robo, los impactos económicos de las acciones de cada miembro de la corporación, reportes de desempeño por oficial por zona, análisis de tendencias del delito, por listar algunas.

Las organizaciones encontrarán estos tres tipos de flujos como parte de las actividades diarias. Aún en departamentos donde su producto o servicio es la información exclusivamente existirá un flujo de información para llevar a cabo el seguimiento de la generación o transferencia de información para el usuario final. Podremos notar la función de integración del flujo de información y su interacción con los otros dos tipos de flujo (figura 4.8). La interrupción al Flujo de Información resultará además en trastornos en los otros flujos. El flujo de información es quien permite la sincronización de los recursos y la confiabilidad de los equipos, que integran cada plan de trabajo, y tiene un impacto en el desempeño de toda la organización. El sistema de información ha sido descrito por algunos como el "sistema nervioso" de la organización [6].

Las inversiones en los sistemas de información no son triviales y su impacto al proceso de producto o servicio tampoco. Por lo que podemos remarcar la relevancia de un acertado Modelo de Información Dinámico y su plan de Mantenimiento Operativo Total en la plataforma de equipos en la corporación.

La Administración de una Organización Esbelta es fuertemente recomendada para la dirección de Seguridad Pública.

### **Manuales y Procedimientos Administrativos**

Una dependencia tan estratégica como la Dirección de Seguridad Pública debe contar con Manuales de procedimientos y políticas de administración organizacional tanto en áreas operativas como administrativas y de apoyo.

Los manuales deberán ser los documentos que puedan explicar a un nuevo miembro como opera de manera orgánica su posición y departamento para contribuir al logro de los objetivos organizacionales. También, los manuales deberán ser la referencia para el análisis de los paradigmas de operación vigentes y encontrar de manera periódica, a través de un proceso de mejora continua, nuevas oportunidades hacia el impacto directo de los esfuerzos coordinados en los estándares de eficiencia de la corporación.

Los manuales contienen las estrategias y planes tácticos de cada una de las áreas medulares para la integración y coordinación de esfuerzos.

Los procedimientos contenidos en los manuales serán las guías de mejores prácticas deseadas en cada miembro del área donde aplique un procedimiento. Existirán procedimientos departamentales o de unidades con aplicación exclusiva para sus miembros y procedimiento globales y sistémicos que contemplan el alcance y limitaciones de las partes para resolverlos y garantizar el logro de

objetivos.

Los manuales y procedimientos clarifican lo que sucede en la corporación, justifican el valor del proceder actual y alinean los esfuerzos de cada uno de sus miembros. Los manuales de procedimientos son una forma de Administrar el conocimiento sobre la organización misma.

### **Administración del Conocimiento**

La administración del conocimiento permite contener experiencias, información y habilidades de manera que puedan estar accesibles y sean útiles para cualquier miembro de la corporación policíaca como asistencia para el cumplimiento de su deber y la exploración de mejoras.

La administración del conocimiento exige el reconocimiento de los individuos como la principal fuente de almacenamiento y generación de conocimiento.

Una forma de estimular el conocimiento es facilitar su difusión e intercambio. La difusión e intercambio de conocimientos debe ser por diseño y no por ocasión.

Algunos elementos para activar el conocimiento son:

- Sala y foro de oficiales para ponencias internas.
- Invitados para ponencias de temas de apoyo al mejoramiento.
- Talleres para trabajo en equipo para el mejoramiento específico o general de la estructura y sus procesos de la corporación.
- Nombramientos y preparación de

instructores internos para reconocer sus méritos y para facilitar el desarrollo de los demás compañeros oficiales.

- Entrenamiento y desempeño cruzado para diversificar las habilidades, abrir el espacio para nuevas sugerencias de las que aprenden y cuestionan las formas "oficiales" de hacer las tareas, y dotar a las áreas del modelo organizacional de versatilidad para responder a los cambios.

La administración del conocimiento reconoce a los individuos como su Capital Humano.

### **Capital Humano**

Las organizaciones pueden perder su infraestructura o equipo y para recuperarlo solo es necesario contar con el capital monetario para la compra; están disponibles en algún lado y solo es necesario trasladarlos para hacer uso de ellos. Sin embargo, si no contamos o perdemos al personal, aún contando con los recursos monetarios para invertir, el personal no podrá estar listo de la noche a la mañana y trasladar personas no es una solución sencilla. El personal es difícil de reemplazar y por su dificultad debe considerarse como el recurso más valioso y tratarlo como un Capital Humano.

Las primeras muestras del trato de los individuos de una organización como Capital Humano es la inversión en ellos en capacitación.

La capacitación y adiestramiento deberán ser parte de la jornada de trabajo, y evaluados como trabajo.

## **Capacitación**

La capacitación es necesaria en todas las áreas de la organización. Desde las áreas operativas hasta las administrativas.

Algunos temas sugeridos para el personal en todas las áreas son:

**Calidad en el Servicio.** Las acciones de cada individuo en la organización deben estar encaminadas para brindar un servicio de calidad para los ciudadanos. Los diferentes aspectos de la calidad deben ser conocidos y aplicados por cada elemento en la corporación para conformar verdaderas cadenas de excelencia en el servicio como una experiencia de satisfacción para el usuario.

**Relaciones Humanas.** No podemos olvidar que las organizaciones están sustentadas en las acciones de los humanos que las operan y los humanos que experimentan un intercambio con esas organizaciones. Conocer las formas básicas de dinámicas personales eleva la posibilidad de reducir fricciones entre los miembros de la misma organización y por su puesto con los usuarios.

**Maestría del Equipo.** Los trabajadores pueden ofrecer rendimientos superiores en sus labores diarias cuando una destreza mínima, de los instrumentos y equipos, es asegurada. Además, el desconocimiento u operación ineficiente de las máquinas, instalaciones o instrumentos puede resultar en un desgaste acelerado e innecesario con el costo correspondiente para la operación de la corporación.

**Trabajo en equipo.** Los individuos necesitan preparaciones formales para funcionar de manera coordinada con otros. Esto es observado claramente en los equipos deportivos y en la medida de su nivel de exigencia o profesionalización es la preparación requerida para desempeñarse y sostenerse en el medio. Las empresas de clase mundial reconocen esta necesidad e invierten para que sus asociados desarrollen la habilidad de trabajar en equipo. Los servicios de seguridad pública están expuestos a condiciones donde el bienestar social y la vida misma están en juego a través de los esfuerzos de los policías y sus compañeros de apoyo. El valor manejado por la policía es incosteable como para carecer de un trabajo en equipo profesional.

**Negociación y Asertividad.** Numerosas transacciones suceden durante el desempeño de labores de un individuo y sus compañeros o usuarios-clientes. Los intercambios requieren algún tipo de servicio y retribución que resultan en distintos casos de negociación. Además, el modelo de asertividad en el trabajo es sugerido para crear una cultura de operación objetiva sin comportamientos pasivos o agresivos ante el desempeño.

**Liderazgo.** Los individuos desde cualquiera que sea su posición en la jerarquía de una organización ejercen un liderazgo con su trabajo y ejemplo. Es recomendable conocer los fundamentos del liderazgo como cimientos para gestionar progreso y calidad en todos los rincones de la corporación.

**Manejo de Conflictos.** El dinamismo de una organización y la oportunidad de mejora suscitan o requieren del conflicto. El conflicto puede impulsar o estancar el rumbo de una organización. El manejo adecuado de los conflictos asegura el enfoque de la energía de una organización hacia la mejora continua.

**Imagen.** La profesionalización de la corporación requiere también de un manejo adecuado de la imagen de tanto aquellos que atienden a los usuarios de la Dirección de Seguridad Pública como los oficiales representantes de la corporación en el territorio del municipio. La formación de Imagen deberá comprender desde aspectos personales como institucionales de proyección profesional y propiedad.

Los entrenamientos sugeridos para los individuos con actividades policíacas en campo, además de los entrenamientos existentes sobre habilidades policíacas, son:

**Protección y Seguridad de la Vida.** La protección de la vida aplica tanto para el oficial mismo como para los ciudadanos en su condición de víctimas o agresores. Los oficiales con habilidades de intervención para la protección de la vida podrán ofrecer apoyo de reacción ante situaciones críticas de agresión, siniestros o incompetencia.

**Fundamentos Jurídicos y Reglamentos.** Los oficiales podrán facilitar el proceso de tratamiento del delito en la medida que respeten las reglas y obtengan de manera formal los elementos probatorios de delito. El resultado será una mejor proporción de

turnaciones frente a consignaciones.

**Condicionamiento Físico.** La preparación física del personal policiaco de acción en campo es fundamental para la reducción de los índices delictivos y percepción cuidada ante la posibilidad de reacción para aprender sospechosos, proteger ciudadanos y figura de respeto por capacidad.

### **Profesionalización del Oficial de Seguridad Pública.**

La profesionalización resulta, además de la formación básica en instituciones formales como la academia de policía, de la integración de los entrenamientos mencionados, Maestría del Equipo, Relaciones Humanas, Manejo de Conflicto, Trabajo en Equipo, Liderazgo, Negociación y Asertividad, Protección y Seguridad de la Vida, Imagen, y Condicionamiento Físico, en programas de trabajo en unidades especializadas con resultados visibles para la ciudadanía en cada sector.

La necesidad de una formación suficiente para la manipulación estadística, análisis e inferencia sobre datos y gráficas involucrados en el combate de la delincuencia requiere de herramientas básicas de estadística y análisis de datos para la inferencia de comportamientos y tendencias. Los estudios de preparatoria y profesionales, en algunas de sus ramas, proveen bases para el manejo de herramientas estadísticas. Por lo que la recomendación del nivel de estudios mínimo para los oficiales involucrados en el uso de información estadística es de Preparatoria o Profesional. Además

de una inducción de estudios estadísticos aplicados propiamente al análisis de la delincuencia.

## **Equipamiento e Infraestructura**

### **Central de comando**

La central de comando deberá estar equipada con dos tipos de accesos telefónicos. Un acceso para llamadas de ciudadanos y un acceso para llamadas internas de la corporación. El propósito es evitar utilizar las líneas de emergencia para actividades internas de la corporación o asuntos personales de los oficiales reduciendo así los canales de acceso para los ciudadanos.

La cantidad de líneas telefónicas disponibles para la central de comando deberá considerar por lo menos cuatro líneas para recepción de llamadas y cuatro líneas para canalizar o solicitar apoyo de otras dependencias como Cruz Roja, Bomberos, Compañía de Gas y Comisión Federal de Electricidad.

*Línea de comunicación deseable.* Un enlace telefónico de banda ancha, E1 o T1, o enlace microondas, para intercambio de información con otras dependencias de Seguridad Pública e información.

Adicionalmente, la central de comando deberá contar con una base de radio profesional de alcance probado hasta las colonias más remotas de la ciudad. Todo esto apoyado por una distribución estratégica de repetidoras para una cobertura total. La distribución

geográfica de Playas de Rosarito requiere por lo menos tres repetidoras: Zona Norte de Rosarito, Zona Sur de Rosarito y Primo Tapia.

El personal de la central de comando deberá trabajar en cubículos transparentes con ventanillas para intercambio entre las células de información, radio y teléfono.

El personal mínimo necesario para atender la célula de trabajo en la central de comando es:

- Un oficial operador de radio.
- Un oficial operador de teléfono.
- Un oficial operador de información.
- Un técnico de servicio para el centro comando.

### **Estaciones**

La ubicación estratégica de las estaciones de policía tiene un impacto económico en las actividades operativas de la corporación.

Si la estación está alejada de las áreas asignadas para protección, el consumo de combustible aumentará y el desgaste de las unidades también resultando en un incremento de costos por mantenimiento. Adicionalmente el tiempo útil efectivo de los oficiales para la protección de la ciudadanía será reducido por tiempos de traslado.

Las estaciones de policía pueden entenderse con dos propósitos primordiales: primero, alojar la infraestructura para proveer seguridad pública; segundo, brindar una atención de calidad a los ciudadanos.

### Estacionamientos.

Las estaciones o delegaciones de la Dirección de Seguridad Pública requieren de estacionamientos alineados con los criterios de atención de calidad para ciudadanos.

Los estacionamientos deberán estar claramente separados para ciudadanos-usuarios y personal de la corporación.

Los espacios de estacionamiento cercano a la recepción y áreas de atención a ciudadanos deberán estar libres para los ciudadanos.

Los espacios necesarios para el personal administrativo de la corporación deberán estar en una zona donde no afecte el flujo del proceso de servicio a usuarios.

Los espacios necesarios para los oficiales deberán considerar un flujo mínimo vehicular durante su jornada de trabajo, por lo que podrá ser una área cerrada y alejada del flujo de ciudadanos. Pero cercana a los vestidores para oficiales.

Los espacios necesarios para las unidades patrulla son considerados mínimos bajo el entendido de que las unidades están dedicadas a la seguridad pública las 24 horas. Un número arbitrario exploratorio de espacios estacionamiento para patrullas sería del 10% del total de unidades activas. Estos espacios son considerados para la turnación de detenidos, traslados y comisiones especiales.

Los espacios de estacionamientos para

ciudadanos sobre el Boulevard Benito Juárez no siempre son ocupados por usuarios de la instalación de Seguridad Pública provocando inconvenientes para los usuarios de esta institución.

El espacio de estacionamiento para discapacitados no ofrece una ventaja o conveniencia notable para el acceso a las instalaciones de la policía.

Si los espacios, (tres), están ocupados el espacio menos probable cercano permisible está por lo menos a 40 metros de las instalaciones.

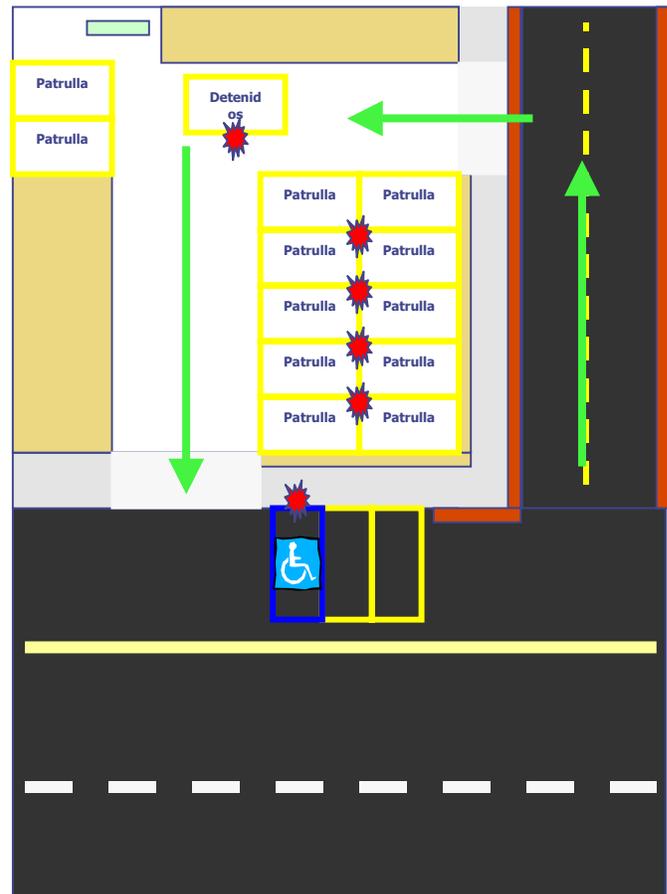


Figura 4.9. Distribución actual de estacionamientos en Comandancia Zona Centro.

Un análisis de usuarios de Seguridad Pública durante Julio de 2003 arrojó una afluencia reducida de personas durante el día, aproximadamente 20 personas en dos días. Por lo que no son necesarios más espacios de estacionamientos sino solamente una asignación y distribución óptima del espacio actual.

El espacio de estacionamiento de patrullas no está ocupado al 100% (lo cual es correcto, considerando que las patrullas deben estar al servicio de la ciudadanía todo el tiempo diseñado para ello) y el diseño actual bloquea otros vehículos para salir u ocupar un espacio del fondo (Figura 4.9).

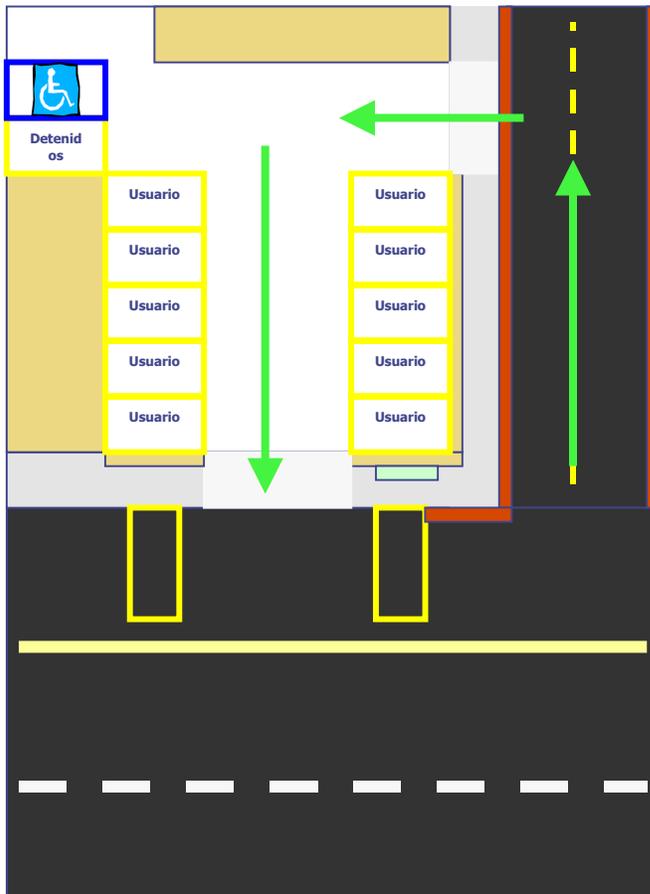


Figura 4.10. Distribución nueva en estacionamientos de la Comandancia Zona Centro aplicando Reingeniería.

El esquema (Figura 4.10) muestra una reingeniería de los estacionamientos incorporando los criterios anteriores.

El primer elemento para asegurar un servicio de excelencia al ciudadano es garantizar un lugar donde estacionarse inmediato a la recepción.

Los esquemas muestran la preferencia de los espacios de estacionamiento para los ciudadanos y además una identificación de áreas para acceder ágilmente al servicio minimizando el tiempo de servicio total y mejorando la percepción ciudadana de la atención de la Dirección de Seguridad Pública.

### **Calidad del Servicio y Distribución Física**

Los criterios de calidad para la atención de usuarios de seguridad pública son:

- Facilidad
- Rapidez
- Seguimiento
- y Resultados

Una forma de mejorar la facilidad y rapidez del servicio de atención a ciudadanos es la reingeniería del proceso de servicio.

### **Identificadores**

La recepción de una estación de policía deberá ser auto-explicativa para el usuario desde el momento de arribo.

El estacionamiento para ciudadanos deberá estar claramente identificado.

La instalación de navegadores ubicando las áreas de servicio y los servicios disponibles en cada estación permitirá una canalización ágil de los ciudadanos a través de su proceso particular, evitando esperas y consultas a través de otras áreas de servicio que no corresponden a su caso (Figura 4.11).

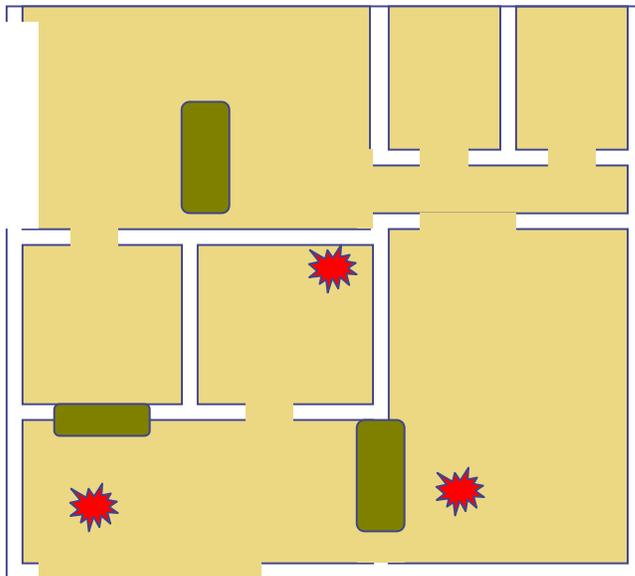


Figura 4.11. Distribución actual de los módulos de atención a ciudadanos.

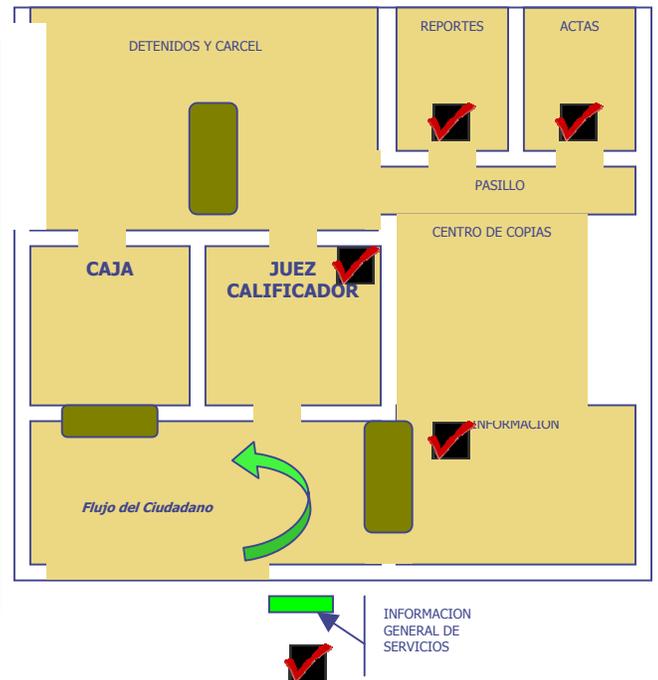
La distribución de las áreas de servicio deberá considerar la frecuencia de demanda por los ciudadanos y la secuencia natural del proceso para establecer un flujo natural, ágil y sin regresos (Figura 4.12).

Los servicios de la dirección de seguridad pública pueden ser mejorados notablemente a través de proyectos de reingeniería en cada una de las áreas.

Los siguientes servicios fueron revisados a través de la herramienta de mapeo de procesos:

- Pago de Infracciones.

- Devolución de vehículos.
- Mantenimiento de vehículos.
- Adquisiciones.
- Información sobre detenidos.
- Información general a ciudadanos.
- Llamadas de auxilio y reportes de delitos.



Los mapas de estos procesos

Figura 4.12. Distribución con Reingeniería de los módulos de atención a ciudadanos.

identificaron áreas de oportunidad para la mejora continua resultando en cambios positivos drásticos (Tabla 4.6).

Una serie de sesiones de trabajo con los participantes siguientes:

- Regidor Presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Rafael López Sotomayor.
- Coordinador de Jueces, Lic. Martín Castillo.
- Director de Oficialía Mayor, Juan Carlos Torres López.

PROCESO	DURACION		MINUTOS		
	ACTUAL	CON REINGENIERIA	ACTUAL	CON REINGENIERIA	MEJORAMIENTO (REDUCCION)
<i>Afinación de unidades</i>	6 días 2 hrs. 35 min.	4 hrs. con 5 min.	8795	245	97%
<i>Devolución de vehículos</i>	1 hr. con 38 min.	16 min.	98	16	84%
<i>Mantenimiento general de unidades</i>	2 semanas a 1 mes	4 días max.	43,200	5,760	87%
<i>Manejo de delitos menores</i>	37 minutos	10 min.	37	10	73%
<i>Ordenes de pedido</i>	48 hrs.	2 hrs.	2880	120	96%

Tabla 4.6. Nuevos niveles de servicio a ciudadanos con Reingeniería.

- Jefe de Compras, José Acosta Méndez.
- Director de Seguridad Pública, Lic. Fernando Serrano.
- Comandante de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Lorenzo Aramburo Aramburo.
- Personal administrativo de la Dirección de Seguridad Pública, Yolanda Daniela Urbina Vásquez y Coral Valdez Reyes.
- Mantenimiento Mecánico, Eliseo Banda y Joaquín Alberto Camacho Rochin.
- Supervisor de la Policía Comercial, Francisco Javier Castro.
- Asesoría ASIDE, Lic. Araceli Falcón.
- Asesoría ASIDE, Dr. Alejandro Guzmán.

Permitió realizar una muestra de reingeniería de los procesos de servicio listados anteriormente y proponer los siguientes mapas de proceso:

Por ejemplo para la afinación de unidades patrulla nuevas el mapa de

proceso identificó demoras ocasionadas por redundancias y esperas innecesarias. Desde el traslado de la unidad al taller, el diagnóstico por escrito y su traslado físico hasta la administración y su distribución al departamento de compras, la espera de cotizaciones, el traslado de la unidad a la agencia, la espera en la fila en la agencia, los trámites de pago para poder recoger la unidad de la agencia, hasta el traslado de la unidad a la delegación respectiva, aún involucrando personal policiaco para movilizar los trámites resultan en tiempos promedios de seis días (tabla 4.6). Al eliminar los desperdicios, el proceso puede efectuarse en 4 horas solamente mediante el apoyo de tecnología y una coordinación de negociaciones para agilizar las secuencias. Solo es necesario efectuar el diagnóstico y enviarlo por fax a la administración para cumplir los controles y paralelamente establecer citas para evitar esperas en la agencia y retornar la unidad patrulla al servicio de seguridad pública directamente después

del tiempo necesario para llevar la unidad y efectuar el mantenimiento. Es decir, operar en tiempos netos y eliminar las esperas. Cuando los servicios son ofrecidos por un proveedor único, como una agencia automotriz, las cotizaciones salen sobrando y el objetivo es lograr concesiones por volumen y no demorar el proceso con requisitos genéricos en normas técnicas [8]. Los apoyos necesarios identificados para lograr este nuevo nivel de desempeño son una línea telefónica en el taller de diagnóstico, una máquina de fax, un depósito garantía para asegurar el servicio en la agencia y su calendario de citas por unidad para evitar esperas. El depósito en garantía de cualquier forma será necesario para mantener las unidades en condiciones aceptables y evitará retenciones y negaciones del servicio por incumplimiento de pago o ineficiencias en los mismos.

La devolución de vehículos representa una travesía por el municipio, aún más complicada si la persona no tiene otro vehículo para moverse.

Los ciudadanos acuden a la zona central en ocasiones para recoger su vehículo, por falta de información. Descubren que la devolución sólo es tramitada en Plan Libertador y requieren trasladarse hasta este edificio. Sin embargo, algunos acuden directamente al área de grúas por su vehículo donde no podrán recuperarlo. El resultado es un ciudadano molesto aún antes de llegar al lugar establecido para iniciar el trámite de devolución de vehículos. Una vez en Plan Libertador preguntará como puede recuperar su vehículo, esperará al juez calificador para revisar los

documentos. En ocasiones el juez o el cajero no está disponible. Después de revisar los documentos el ciudadano pasa a caja y así podrá acudir a recoger su vehículo. Esto lleva a un ciudadano en promedio una hora y media si aún no ha sido trasladado al "corralón". Con reingeniería, el proceso solo requerirá de 16 minutos aproximadamente. Los cambios necesarios para alcanzar este nivel de servicio son relocalizar el proceso a la zona centro y ahí mismo integrar el módulo de información con el juez calificador y la caja como una célula de servicio para resolver de manera expedita los casos. Esto implica aprovechar la remodelación de la comandancia, establecer horarios corridos relevados para los cajeros y evitar demoras para los ciudadanos por que algún elemento del proceso esta en hora de comida. El costo estimado para el ciudadano por traslados y esperas es de \$160 pesos si no cuenta con su vehículo para moverse, independientemente del trámite de recuperación del vehículo.

El mantenimiento general de unidades patrulla ofrece una mejora sustancial para elevar la presencia policiaca ante la ciudadanía. Si actualmente tan solo puede contarse con el 60% de las unidades, incrementar la presencia en un 40% es muy atractivo. El mapa de proceso permitió identificar como una unidad patrulla requiere de un diagnostico previo en el taller de la DSPM para poder ser trasladado a un taller externo, donde a su vez una evaluación es conducida para estimar la reparación, la lista de partes es elaborada y llevada físicamente a la Administración de la DSPM, y luego la

lista es enviada al departamento de Compras del Municipio, donde las partes son cotizadas y ordenadas, la unidad espera hasta que las partes lleguen en el taller. Cuando las partes llegan son llevadas al taller y empieza a transcurrir el tiempo neto para reparar la patrulla para poderla regresar al servicio. El tiempo estimado de este ciclo es de entre 2 semanas hasta 1 mes.

La alternativa con Reingeniería es contar con un almacén de partes frecuentes para reparaciones inmediatas en el mismo taller de la DSPM. Cotizar previamente a la solicitud de servicio los precios con proveedores y desarrollarlos no solo en función del precio, sino además del apoyo en servicio, disponibilidad y calidad de las partes. Desarrollar crédito o depósito en garantía con refaccionarias para una disposición inmediata de las partes con entrega a domicilio para evitar distraer a los oficiales en estas tareas. Enviar los diagnósticos por fax para evitar traslados y eliminar esperas para iniciar los trabajos. El nuevo nivel de desempeño esperado con estos cambios es de 4 días como máximo para retornar una patrulla al servicio de la ciudadanía.

El manejo de delitos menores puede mejorarse también de un ciclo promedio estimado de 37 minutos a 10 minutos mediante reingeniería.

Actualmente después de detener a un individuo el oficial llena una boleta. Espera al juez para presentarle la boleta. El Juez valoriza el problema para aplicar sanción y, si en el mejor de los casos el detenido puede cubrir la sanción, otra boleta es elaborada para luego pasarlo a caja y ponerlo en libertad. Este caso, el más corto,

involucra en promedio 37 minutos. Otros casos implican no cubrir la sanción y pasar al detenido a celdas. O turnarlo donde el juez elabora un documento y pone al detenido en custodia del oficial, quien lo trasladará por el certificado de lesiones y luego trasladará al Ministerio Público. En el Ministerio esperarán a entregar al detenido.

El proceso es agilizado mediante la elaboración de la boleta en una hoja electrónica de llenado rápido en colaboración con el juez quien paralelamente valoriza y anexa la información necesaria a la boleta para canalizar al detenido a caja, a celda o al MP. El certificado de lesiones deberá realizarse ahí mismo para evitar traslados adicionales y simplemente permitir el pago rápido en caja, paso a celdas o entrega al Ministerio Público. El tiempo estimado para el caso más corto es de 10 minutos después de los cambios recomendados.

Los pedidos actualmente requieren de un ciclo de 48 horas para cotización resultando en ciclos acumulados largos para poder obtener un artículo o servicio. La alternativa es actualizar la Norma Técnica [8] para realizar cotizaciones previamente con periodos de vigencia y la contratación concursada mediante criterios de calidad en el servicio. Esto permitirá disponer de los artículos o servicios en un tiempo equivalente únicamente al proceso de autorización de la compra. El nuevo nivel de servicio esperado por el grupo participante es de 2 horas contra 48 horas por definición.

La tabla 4.6 resume la magnitud del

mejoramiento en las áreas de servicio a través de proyectos de reingeniería. El lector notará los mejoramientos drásticos analizados en tiempo de servicio y sencillez de los procesos propuestos.

La recomendación es extender la aplicación de proyectos de reingeniería en las demás áreas de oportunidad en la corporación para obtener este tipo de beneficios para la ciudadanía.

### **Unidades móviles.**

Las unidades móviles deberán contar con el equipo mínimo necesario para proveer de seguridad de manera remota a las colonias.

Una caseta móvil de vigilancia equipada con:

- Unidad de radio.
- Reja para detenidos temporales.
- Sanitario portátil.
- Depósito de agua para servicio del sanitario.
- Contenedor de agua para beber.
- Contenedor de vasos desechables (con vasos).
- Botiquín de primeros auxilios.
- Juego de materiales y piezas para trabajo en escritorio.
- Un escritorio y tres sillas (una para el oficial de atención a ciudadanos y dos para ciudadanos).
- Una escalera de acceso al interior de la caseta móvil. (Removible).
- Lámparas de iluminación del acceso a la caseta móvil.
- Fuente de poder para lámparas de iluminación (batería, inversor de potencia o planta eléctrica).
- Base para sujetar bicicletas.

- Tanque extra de combustible para motocicleta.
- Rampa para carga y descarga de la motocicleta a caseta móvil. (Removible).
- Equipo de aseguramiento de la motocicleta dentro de caseta móvil (cadenas, mosquetones y seguros).
- Motocicleta para todo terreno con Unidad de radio.
- Bicicletas para montaña con Unidad de radio (Walky-Talky).

### **Equipo deseable:**

Gemelos con visión nocturna.

### **Personal sugerido:**

Un oficial de atención a ciudadanos.

Un oficial para cobertura motorizada.

Dos oficiales para cobertura en bicicleta.

Nota: el oficial de atención a ciudadanos deberá estar capacitado en primeros auxilios y en técnicas de servicio al cliente para la atención de ciudadanos.

### **Equipo personal**

El equipo básico para cada oficial es:

- Chaleco antibalas
- Radio de comunicaciones.
- Linterna.
- Macana.
- Esposas.
- Arma.
- Uniforme.
- Cinturón.
- Calzado especial.

### **Armamento**

El arma asignada a un oficial puede ser Letal o No letal.

Las armas No letales sugeridas son:

- Macanas.
- Inmovilizador por descarga

- eléctrica.
- Dardos tranquilizadores.
- Rifles con balas de plástico.

Las armas Letales serían:

- Pistolas de calibre 38, o
- Pistolas de Calibre 9 milímetros; con
- 2 cargadores extras.

#### Protección

- Chaleco antibalas.
- Radio.

#### Accesorios

- Esposas.
- Linterna.

### **Vehículos Policiacos**

El tipo de unidades recomendado para la topografía y condiciones de las vías de la ciudad es patrulla del tipo Pick-Up con compartimiento para detenidos y motocicletas para todo terreno.

La estrategia sería conservar el número y tipo de unidades actuales y agregar mediante nuevas adquisiciones sólo este tipo de unidades.

### **Equipo para Grupos de Aplicación**

*Grupo Antimotín.* El cuerpo de policía puede enfrentarse con situaciones extremas como amotinamientos, disturbios por influencia de sustancias o alteraciones psicológicas. El grupo antimotín enfrentará en su momento estos casos, por lo que requiere de entrenamiento especial y equipo adecuado. Dada la incidencia en la ciudad, la preparación de un equipo de cinco oficiales sería suficiente dotados con el siguiente equipo mínimo:

A corto plazo, Inmovilizador por descarga eléctrica, Macanas, Cascos con careta, Chalecos y accesorios para extremidades.

A mediano plazo, Escudos y Rifles con balas de plástico.

A largo plazo, Granadas de gas lacrimógeno.

El equipo para los grupos de aplicación o unidades especializadas sugerido es:

- Visión nocturna.
- Señalización de tránsito.
- Arnéses para daño de neumáticos.
- Radios.
- Dardos Tranquilizadores.
- Cámaras de video.

Grupo K9. El apoyo en rescates o retenes de inspección vehicular será fuertemente respaldado con la integración de un par de elementos K-9.

El grupo especializado K-9 podrá apoyar a las unidades especializadas de robo y operativos coordinados antidrogas.

### **Mantenimiento Operativo Total**

El mantenimiento productivo total (TPM) tuvo su génesis en Japón en la industria automotriz en los años 70's, desarrollado en Nippon Denso, proveedor de la compañía Toyota. TPM fue un elemento de desarrollo de sistemas de producción de Toyota, originalmente como apoyo a programas como Control de Calidad Total (TQC), Justo a Tiempo (JIT), y Envolvimiento Total del Empleado (TEI).

Fue hasta 1988, con la publicación en

ingles del primero de dos textos autorizados por Seeichi Nakajima, cuando occidente conoció los conceptos del TPM.

Las historias exitosas sobre la implantación de TPM desde los 90's en occidente, señalan mejoras significativas en compañías desde manufactura y procesos hasta mineras.

organizaciones donde un programa de Mantenimiento Total fue aplicado son los siguientes:

- Reducción en tiempo muerto mayor a 70%.
- Reducción en mantenimiento correctivo del 98%.
- Reducción de un 50% en tiempo de respuesta.
- Reducción de un 16% en costos por mantenimiento.

Los beneficios encontrados en las

Mantenimiento	Enfoque	Impacto
Correctivo	Reparar las fallas del equipo cuando ocurren de manera aleatoria	Las fallas sigues sucediendo
Preventivo	Asignar tiempo para actividades rutinarias de mantenimiento en base a la experiencia de los paros	Reducción mínima y fallas inesperadas aún esta presentes
Predictivo	Información es recabada para anticipar el momento de la falla	Acciones pueden tomarse para programar el paro donde el costo sea menor
Proactivo.	La información de paros e indicadores de próximos paros son la base para la mejora de procedimientos de operación y aún rediseños de los equipos para una confiabilidad de cero paros insperados	Las horas de paro son reducidas a cero a través de proyectos de mejora basadas en datos predictivos

Tabla 4.6. Niveles de madurez del Mantenimiento Operativo Total para el equipo.

Mantenimiento Operativo Total		
TIPO	ENFOQUE	REQUERIMIENTOS
Mantenimiento Correctivo	Corto plazo	Fondos para repación inmediata de unidades/equipo. Contratos garantizados con proveedores únicos para un trato preferencial. Preparación de los usuarios de los equipos en el manejo adecuado. Inicio de registros estadísticos, acotados con explicaciones, po
Mantenimiento Preventivo	Mediano plazo	Contratos garantizados para rol de mantenimientos programados con proveedores, concursados previamente. Reflejo en salario del oficial por el tiempo efectivo de la unidad/equipo.
Mantenimiento Proactivo	Mediano plazo	Preparacion de los usuarios de los equipos en el manejo adecuado. Participacion del oficial en el mantenimiento basico del equipo.
Mantenimiento Predictivo	Largo plazo	Registros estadísticos. Monitoreo de los factores de falla de equipo.

Tabla 4.7. Enfoque a Corto, Mediano y Largo Plazo de los Niveles de madurez del Mantenimiento Operativo Total para el equipo.

El esquema de trabajo y los beneficios de TPM pueden ser portados a un organismo público como la Dirección de Seguridad Pública Municipal bajo el nombre de Mantenimiento Operativo Total.

Total cuenta con 4 Niveles de Madurez del Mantenimiento [7]. Cada Nivel esta orientado al desarrollo gradual de una cultura de mantenimiento para garantizar resultados organizacionales. En concreto para la Corporación de Policía, el resultado es contar con los equipos de acuerdo al plan de uso de

El modelo de Mantenimiento Operativo

Muestra	UNIDAD	Fecha y Hora de Entrada	Motivo	Monto para Repararla	Tiempo de Reparación Real	Fecha de Salida	Notas
1	01001 Pick Up Ford 2000	2 de Junio (primera vez) 16 de Junio (segunda vez)	Falta de Frenos Cilindro Maestro y Servicio de Frenos	\$600.00 pesos \$400.00 pesos	2 Horas 2 Horas	16 de Junio	Revisión y Espera hasta disponer de partes el 16 de Junio
2	02008 Crown Victoria Ford 96	16 Julio 12:00 pm	Balero de flecha de diferencia y Reten	\$500.00 pesos	2 Horas	17 de Julio 14:30 hrs	Esperó la compra de partes
3	02009 Crown Victoria Ford 97	16 de Junio	Falta de Bomba de gasolina	\$1,200.00 pesos	4 Horas	7 de Julio	Esperó recibir la parte (Bomba)
4	02030 Crown Victoria Ford 97	18 de Junio	Balatas traseras	\$200.00 pesos	1 Hora	18 de Junio	El oficial compró sus balatas
5	99014 Cavalier 99	24 de Junio	Afinación completa Balatas delanteras	\$900.00 pesos	2 Horas	24 de Junio	Contaba con partes en el almacén
6	99029 Pick Up Chevy Lup 1999	23 de Enero	Motor desvielado	\$65,000 pesos	48 Horas	Sin fecha as	Sigue fuera de servicio
7	99030 Pick Up Chevy Lup 1999	30 de Enero	Cigueñal Roto	Ver Nota	36 Horas	18 de Julio	Uso las partes de la Unidad 99029 Autorización del 26 de Mayo
8	99013 Pick Up Chevrolet 1999	03 de Julio	Motor desvielado y desarmado	\$22,000.00 pesos	60 Horas	Sin fecha as	Intervención de otro taller
9	01010 Chevrolet Caprice 1999	17 de Enero	Motor desgastado	\$6,000.00 pesos	36 Horas	18 de Julio	Comandante consiguió Motor Usado en un Yonke
10	00023 Panel Chevrolet1 989	23 de Junio	Afinación completa	\$900.00 pesos	4 Horas	10 de julio	Esperó partes
11	02-013 Crown Victoria Ford 1996	04 de Junio	Paso agua al Aceite posible calentamiento	\$3,000.00 pesos	24 Horas	Sin fecha as	Espera de rectificación de cabezas y Empaques
12	02007 Crown Victoria Ford 1996	20 de Mayo	Transmisión sin cambios	\$5,000.00 pesos	60 Horas	18 de Julio	Ingresó a taller de Transmisiones

Tabla 4.8. Muestra de tiempos de repuesta en el proceso de mantenimiento de unidades.

los mismo, evitando entorpecimientos de los operativos contra la delincuencia por problemas con los equipos de trabajo. (Tabla 4.6).

La recomendación para la Dirección de Seguridad Pública esta clasificada por su aplicación a corto, mediano y largo plazo en la Tabla 4.7.

El programa de Mantenimiento Operativo Total comprende:

- Armas.
- Unidades de patrullaje (carros, pick-up, paneles, motocicletas, bicicletas).
- Unidades móviles.
- Instalaciones en las estaciones. (Edificio y muebles).
- Equipo de comunicaciones y sistemas de información.

Un análisis del mantenimiento de patrullas permitió identificar una área de oportunidad para la capacidad de respuesta aceptable en el regreso de alguna patrulla a sus labores de Seguridad Pública. (Tabla 4.8).

La respuesta para el servicio mecánico de detalle menores como afinaciones completas, cambios de balatas, bombas y valeros, por mencionar algunos, es de 3 horas aproximadamente. La razón de la demora real son las esperas por autorizaciones y compras de partes.

Para reparaciones mayores como cigüeñales rotos, motores descuidados y transmisiones, el tiempo promedio de respuesta es de 44 horas; considerando jornadas de trabajo hasta las 3:00 p.m. Sin embargo, el tiempo de paro de las unidades es en promedio de 57 días,

casi dos meses. Esto obedece a los procesos administrativos actuales.

El proceso puede mejorarse para retornar una unidad a la circulación en la misma semana aún para los casos más drásticos a través de una reingeniería de procesos mostrada en el capítulo de recomendaciones.

### **Nomenclatura de avenidas**

Un apoyo significativo un par del acceso de unidades y su tiempo de respuesta a llamadas de auxilio es la nomenclatura de avenida y colonias.

Un recorrido simple por las colonias periféricas al bulevar principal de la ciudad hace evidente la inexistencia de nomenclatura en las vías públicas.

Las llamadas de solicitud de apoyo al 066 requieren identificar el domicilio para despachar una unidad patrulla al lugar de los hechos. Si la unidad requiere detenerse a preguntar a los vecinos para identificar el domicilio, la demora adicional para responder a las llamadas es obvia.

### **Análisis de presupuestos**

#### **Presupuesto actual y gastos operativos.**

El gasto estimado en mantenimiento preventivo de afinación de unidades es de \$2,500 pesos por unidad. Si la afinación es realizada dos veces por año, el gasto por este concepto para 30 unidades seria de \$150,000.00 pesos.

Sin considerar los gastos por mantenimiento correctivo actuales.

El gasto estimado de combustible es de \$1,200.00 pesos por semana; representando un gasto de

\$1,872,000.00 pesos anuales.

El gasto proyectado por concepto de nómina es de \$1,300.00 pesos por oficial. Para 110 oficiales el gasto anual sería de \$7,436,000.00 pesos.

Si redondeamos el salario de las jefaturas intermedias y personal administrativo a 15 personas con una percepción de \$2,500.00 pesos semanales, sin contar la nómina del director, el gasto anual sería de \$1,950,000.00 pesos.

Podemos considerar un gasto de accesorios administrativos de \$100,000.00 pesos.

Arrojando un subtotal de \$11,508,000.00 pesos. Comparado con el presupuesto anual para el 2004 de \$18,500,000.00 pesos.

Podemos recomendar la adquisición a corto plazo de lo siguiente:

110 chalecos anti balas @ \$9,000.00 c/u, 110 Radios @ \$2,500.00 c/u, 20 oficiales adicionales @ \$1,300.00 c/u,

5 patrullas pick-up @ \$200,000.00 c/u, 10 motocicletas 4WD @ \$50,000.00 c/u, y 3 Unidades móviles @ 300,000.00 c/u, con un gasto adicional de combustible @ \$1,200.00 c/u. Estando dentro de presupuesto. Otra alternativa sería Mantener el número de oficiales pero aumentarles el salario a \$1,600.00 pesos semanales.

La planeación y administración de los presupuestos requiere un análisis detallado mediante el apoyo de herramientas como el Costeo Basado en la Actividad.

## **Proyectos de Reingeniería y Mejoramiento Continuo**

Los 4 pilares sustentan el desempeño de la Dirección de Seguridad Pública por que contemplan un Capital Humano, con Infraestructura y Equipamiento necesarios, constituidos en un modelo Organizacional orientado al desempeño con un monitoreo constante y análisis de sus actividades dentro y fuera de la organización a través del Modelo Dinámico de Información.

Los 4 pilares a su vez requieren de una interacción e interdependencia entre si. Un punto de partida para producir resultados tangibles para la ciudadanía en términos de los estándares de eficiencia es mostrado en el modelo de Acción Medular (Figuras 4.7 y 4.8).

La institución de un Sistema de Evaluación basado en el Desempeño enfoca precisamente las actividades de cada elemento en los estándares de eficiencia (Tabla 4.2). Sin embargo, la totalidad de las métricas de desempeño serán motivadas por su impacto en la percepción salarial de cada miembro en la organización. Si los resultados son positivos, el salario será administrado para mostrar un diferencial positivo. Si el desempeño no es aceptable, el salario percibido así lo reflejará también con una percepción menor, pero nunca dejará de percibir por lo menos una base mínima para sustentar sus gastos básicos.

La interacción entre las métricas de desempeño y la administración de salarios es reciproca. El sistema de métricas determina la administración del salario y el salario variante como producto de los resultados estimula a

cada miembro a producir mejores resultados visibles en el sistema de métricas.

Un tercer elemento del modelo es el mantenimiento operativo total. El mantenimiento operativo total contempla el uso eficaz de los equipos e infraestructura. Y el sistema de métricas incluye la medición de métricas del mantenimiento operativo total. Así, la porción de las métricas relativas al mantenimiento operativo total será reflejada en la administración del salario y este estimulará la atención del mantenimiento operativo total en sus miembros mostrando evidencia en el sistema de métricas que en respuesta determinará el salario percibido. En términos generales el modelo representa una interrelación ternaria

entre el sistema de métricas de desempeño, la administración de salario por resultados y las acciones o proyectos de mejora.

*Abreviaciones:*

**SMD**= *Sistema de Métricas de Desempeño.*

**ASR**= *Administración de Salarios por Resultados.*

**MOT**= *Mantenimiento Operativo Total.*

Las ternas posibles recomendadas con proyectos de mejora sistémica organizacional son:

<b>Ternas de Proyectos Recomendados</b>	<b>Plazo de Aplicación</b>	<b>Orientación</b>
SMD-ASR-MOT	Corto	Presentar resultados con los recursos actuales y asegurar la disponibilidad de los recursos existentes
SMD-ASR-Organización Esbelta	Mediano	Eliminar los desperdicios transaccionales y sistémicos que entorpecen el desempeño para un mejoramiento cuántico
SMD-ASR-Operación Seis Sigma	Largo	Asegurar un desempeño de excelencia a todos los niveles con solo 4 errores por cada millón de servicios otorgados o solicitados.

## Recomendación de Proyectos a Corto, Mediano y Largo Plazo para el Desarrollo de la Dirección de Seguridad Pública hacia resultados tangibles para la ciudadanía.

### CORTO PLAZO

<b>Recomendación de Proyectos de Mejoramiento para la Calidad Total en el Servicio de Seguridad Pública Municipal</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Aplicación</b>	<b>Descripción programática</b>	<b>Pilar</b>
<b>Equipamiento Básico</b>	<i>Corto Plazo</i>	Seguridad para los oficiales. 3 Unidades Móviles. 10 Motocicletas 4WD. 5 Pick-ups. Base de Radio con 3 Repetidoras. Reingeniería de Estaciones.	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Sistema de Información Integral</b>	<i>Corto Plazo</i>	Análisis de información delictiva. Análisis de Métricas de desempeño. Costeo Basado en la Actividad. Procesos Administrativos de un sola captura. Administración sin papel. Reportes automáticos.	<b>Modelo de Información Dinámico</b>
<b>Sistema de Métricas de Desempeño</b>	<i>Corto Plazo</i>	Difusión del sistema de métricas para el desempeño. Métricas por posición y metas. Monitoreo y acciones correctivas. Alineación de Métricas por cada nivel jerárquico. Plan de apoyo para la excelencia en métricas.	<b>Modelo de Información Dinámico</b>
<b>Administración de Salarios orientados a Resultados</b>	<i>Corto Plazo</i>	Revisión y definición de descripción de puestos. Comparativo de salarios competitivos. Presupuestos salariales. Definición de salarios base y variables. Alineación de las percepciones por resultados en Métricas de desempeño.	<b>Modelo Organizacional</b>
<b>Reestructuración de Funciones basadas en Resultados</b>	<i>Corto Plazo</i>	Revisión de capacidades actuales. Alineación de las funciones con las metas organizacionales. Responsabilidad de funciones para resultados cuantificables en las métricas de desempeño.	<b>Modelo Organizacional</b>
<b>Mantenimiento Operativo Total</b>	<i>Corto Plazo</i>	Inventarios de equipo e infraestructura. Determinación de requerimiento de mantenimiento. Actualización del personal técnico de mantenimiento. Programa de Mantenimiento correctivo. Definición de Rutinas de Mantenimiento Preventivo. Capacitación en el uso	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Presupuestos Basados en Respaldo a Proyectos de Trabajo</b>	<i>Corto Plazo</i>	Capacitación del personal en administración de presupuestos y técnicas de costeo operativo. Alineación de los programas de trabajo con presupuestos de respaldo. Justificación de presupuestos por resultados en proyectos.	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Unidades Especializadas de Policía</b>	<i>Corto Plazo</i>	Integración de la unidad antirrobo. Policía de barrio. Policía Escolar. Unidad antigraffiti.	<b>Modelo Organizacional</b>

## MEDIANO PLAZO

<b>Recomendación de Proyectos de Mejoramiento para la Calidad Total en el Servicio de Seguridad Pública Municipal</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Aplicación</b>	<b>Descripción programática</b>	<b>Pilar</b>
<b>Equipamiento Especial</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Equipo Antimotín. Gemelos visión nocturna. Señalamiento de tráfico. Cámaras de video. Centro de Comando. Plataforma Computacional.	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Mantenimiento Operativo Total</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Capacitación del personal en mantenimientos básicos. Programa de participación en mantenimientos preventivos. Alineación de las actividades de apoyo al mantenimiento operativo total con las métricas de desempeño.	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Manuales de Procedimientos y Políticas de Operación</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Definición de Responsabilidad Directiva. Documentación de los criterios de calidad de la operación. Documentación del modelo de Mejora Continua. Definición del plan estratégico de la corporación. Definición de los procesos para administrar el servicio de c	<b>Modelo Organizacional</b>
<b>Vinculación de Apoyo con Practicas Profesionales y Servicio Social</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Identificación de apoyos potenciales por áreas funcionales. Identificación de proyectos con necesidad de apoyo profesional. Desarrollo de convenios de vinculación. Desarrollo de presupuestos para proyectos de vinculación. Políticas para la administración	<b>Capital Humano</b>
<b>Administración de Quejas y Sugerencias para la Calidad del Servicio</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Integración de la comisión de revisión de Quejas y Sugerencias. Desarrollo de Buzones físicos y virtuales para recibir las participaciones. Políticas para el seguimiento de las participaciones. Gestión de las contribuciones. Estándares de calidad retroali	<b>Capital Humano</b>

MEDIANO PLAZO  
Continuación

<b>Recomendación de Proyectos de Mejoramiento para la Calidad Total en el Servicio de Seguridad Pública Municipal</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Aplicación</b>	<b>Descripción programática</b>	<b>Pilar</b>
<b>Programa de Capacitación Integral para Resultados</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Integración de los expedientes personales. Desarrollo de la base de datos de apoyo. Detección de necesidades de capacitación. Programación para la superación de la brecha en necesidades. Asignación de recursos para desplegar el programa de capacitación. S	<b>Capital Humano</b>
<b>Unidad de Investigaciones Internas</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Integración de un grupo de averiguaciones internas sobre casos de abuso, corrupción y malos manejos. Políticas para la resolución de problemas. Planes de acción y seguimiento. Reporte de resultados confidenciales.	<b>Modelo Organizacional</b>
<b>Procesos de Servicios a la Ciudadanía</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Integración del grupo de mejora para la revisión y seguimiento de los procesos de servicio de la DSPM. Plan de revisión. Sesiones y responsabilidades asignadas para el cambio. Apoyos de asesorías para la innovación. Presupuestos para la puesta en marcha d	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Relaciones Públicas y Difusión</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Publicación de Boletines informativos. Difusión de los resultados obtenidos en programas de la DSPM. Periódico Mural de Seguridad Pública. Columna de Seguridad Pública en Periódicos. Campañas de Difusión de prevención y combate del delito. Tableros de Adm	<b>Modelo de Información Dinámico</b>
<b>Unidades Especializadas de Policía</b>	<i>Mediano Plazo</i>	Integración de la Coordinación Operativa. Coordinación de Planeación y Estadística. Coordinación de Capital Humano y Desarrollo Organizacional. Coordinación de Equipamiento e Infraestructura.	<b>Modelo Organizacional</b>

## LARGO PLAZO

<b>Recomendación de Proyectos de Mejoramiento para la Calidad Total en el Servicio de Seguridad Pública Municipal</b>			
<b>Proyecto</b>	<b>Aplicación</b>	<b>Descripción programática</b>	<b>Pilar</b>
<b>Administración del Conocimiento</b>	<i>Largo Plazo</i>	Programa de reconocimiento de las capacidades actuales. Desarrollo de Instructores Internos. Reconocimiento del personal destacado. Foros de difusión del conocimiento y experiencia para personal destacado y participantes a cursos externos. Grupos de mejor	<b>Modelo de Información Dinámico</b>
<b>Mantenimiento Operativo Total</b>	<i>Largo Plazo</i>	Mejoramiento de los equipo e instalaciones para un mantenimiento operativo total robusto. Capacitación en colección de datos para MOT. Colección de información para el mantenimiento predictivo.	<b>Equipamiento e Infraestructura</b>
<b>Programa de Educación Continua</b>	<i>Largo Plazo</i>	Plan de Educación por requerimiento de descripción de puestos. Regularización de educación media y media superior. Becas para licenciaturas o carreras técnicas. Becas para Postgrados. Diplomados y Especialidades.	<b>Capital Humano</b>
<b>Consejo de Honor y Justicia Ciudadanizado</b>	<i>Largo Plazo</i>	Integración del modelo de consejo. Convocatoria para la integración del consejo. Selección del Consejo. Integración de Ciudadanos para el reconocimiento y averiguación de reportes para oficiales y personal en general. Difusión de los canales de acceso. Di	<b>Modelo Organizacional</b>

## Conclusiones

La drogadicción es identificada como el foco del delito en la ciudad propiciando robos en sus distintas modalidades. El robo es la mayor incidencia delictiva haciendo evidente la demanda de seguridad pública ciudadana y la necesidad de un desarrollo integral de la Dirección de Seguridad Pública.

El esquema de Reingeniería a través de sus cuatro pilares para el desarrollo organizacional, Capital Humano, Infraestructura y Equipamiento, Modelo Organizacional, y Modelo de Información Dinámico, ofrece una ruta para el desarrollo de Calidad Total manifiesta en resultados tangibles, reducción de la incidencia delictiva por zonas, presencia policíaca, la rapidez para brindar el servicio esperado, la eficacia del servicio y la optimización de los recursos, a través proyectos a corto, mediano y largo plazo, encapsulados en los 4 pilares e interrelacionados mediante un sistema de métricas de desempeño, una administración de salarios orientada a resultados y un programa de mantenimiento operativo total. Los proyectos recomendados constituyen un plan de trabajo integral para rendir resultados contundentes a la ciudadanía y solo requieren de la disposición de los protagonistas de la Seguridad Pública: Gobierno y ciudadanos.

## Referencias

1. Chabat, J., Bailey, J. Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos.

Reporte al grupo de tarea; CIDE; México: Febrero 2000.

2. CETYS Percepción Ciudadana de Seguridad Pública en Baja California; Centro de Enseñanza Técnica y Superior, Cetys Universidad; Mexicali:2001.

3. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública Actualización del Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California; Autor; Baja California:2002.

4. Covey, S. 7 habits of highly effective people. Revisited; Franklin-Covey; USA:2001 [www document] <http://www.franklincovey.com/foryou/articles/index.html> Ultimo acceso Agosto 15 de 2000.

5. Covey, S. Principle Centered Leadership; Franklin-Covey; USA:2001 [www document] <http://www.franklincovey.com/foryou/articles/index.html> Ultimo acceso Agosto 15 de 2000.

6. Gates, B. Los negocios en la era digital; Plaza & Janes; Editores, S.A.; México:1999.

7. Guzmán, A. Mantenimiento Productivo Total, el enlace perdido en la confiabilidad de sistemas; IEEE ROC & C Octubre 5; 12a. Reunión de Otoño de Comunicaciones, Computación, Electrónica y Exposición Industrial. México:2001. [WWW document] [http://www.asidegroup.com/publications/TPM-elence\\_perdido\\_en\\_confiabilidad\\_de\\_Sistemas.pdf](http://www.asidegroup.com/publications/TPM-elence_perdido_en_confiabilidad_de_Sistemas.pdf) Ultimo acceso Agosto 31 de 2003.

8. H. I Ayuntamiento de Playas de Rosarito, B. C. Norma Técnica Administrativa No. 6. Adquisición de Bienes y Servicios con Valor Superior a los 130 y Menor de los 800 salarios Mínimos Generales; Sindicatura

Municipal. Departamento de Normatividad Administrativa. Julio 6; Playas de Rosarito:2000.

9. H. I Ayuntamiento Constitucional de Playas de Rosarito, B. C. Reglamento Interior de la Dirección y del Servicio de Seguridad y Cárcel Pública del Municipio; Periódico Oficial del Estado de Baja California; Tomo CVII, Junio 9; Mexicali:2000.
10. Hammer, M. & Stanton, S. How Process Enterprises Really Work; Harvard Business Review; November-December; USA:1999.
11. Herbsleb, J. et al. Software Quality and the Capability Maturity Model; Communications of the ACM; June 1997, Vol. 40, No. 6. pp30-40.
12. Hickman, M., Reaves, B. Local Police Departments 2000; US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics; January, 2003; USA. [WWW document] <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/lpd00.htm> Ultimo acceso Agosto 25 de 2003.
13. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas; Autor; Boletín de Prensa; México: Mayo 2002.
14. Secretaría de Seguridad Pública del Estado Programa de Desarrollo Comunitario Integral; Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Dirección de Prevención del Delito; Baja California: Abril de 2002.
15. Wellins, R., Byham, W., Wilson, J. Empowered teams: creating self-directed work groups that improve quality, productivity, and participation; Jossey-Bass; San Francisco:1991.

## **Reconocimientos**

El reconocimiento para la visión de los empresarios integrados en el Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Consultivo de Desarrollo Económico de Rosarito para impulsar este proyecto.

La participación decidida del Director de Seguridad Pública Municipal, Lic. Fernando Serrano García durante el desarrollo del proyecto.

La colaboración de los Consejeros Ciudadanos de Seguridad Pública Municipal de Playas de Rosarito, Lic. Cesar Villegas Campoy, Lic. Mario Avila, Srita. Ivonne Cervantes González, Sr. Ricardo Márquez, y Dra. Carolina Ojeda Vargas.

# **Asesoría y Soluciones Integrales para el Desarrollo Empresarial**



**[www.asidegroup.com](http://www.asidegroup.com)**

Para más información contactar  
**[alex1guzman@asidegroup.com](mailto:alex1guzman@asidegroup.com)**  
**[alex1guzman@yahoo.com](mailto:alex1guzman@yahoo.com)**