

# IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE POLICÍA ORIENTADA A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

MORELIA, MICHOACÁN



**LABCO**

# **LAB-CO** es un laboratorio de innovación y soluciones en materia de seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos en América Latina.

Trabajamos de forma colaborativa con las instituciones y organizaciones más cercanas a los problemas, para co-diseñar soluciones sostenibles y adaptadas a sus realidades.



## **ENFOQUE EN CONTEXTOS LOCALES**

Partimos de la realidad de las instituciones y de los actores locales, para el desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles en colaboración con sus usuarios y usuarias.



## **PROBAR, APRENDER, ITERAR Y ADAPTAR**

Promovemos el aprendizaje experiencial y experimental en ciclos cortos de prueba y error, combinados con fases de reflexión y retroalimentación.



## **GENERACIÓN DE EVIDENCIA**

Documentamos y medimos de forma rigurosa nuestras intervenciones, para generar evidencia a partir de los contextos locales.



## **INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍA**

Implementamos herramientas y soluciones tecnológicas centradas en los usuarios y usuarias, adaptadas a sus problemáticas, realidades y recursos.

**LABCO**

Ciudad de México - San Salvador

[www.lab-co.org](http://www.lab-co.org)

**E**l documento *Implementación del Enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas en Morelia, Michoacán* es producto del esfuerzo de las y los integrantes de **LAB-CO**. El acompañamiento a la implementación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada integrante del equipo.

**Autores**

Thomas Favennec  
Adrián Morales Montes de Oca

**Analistas**

Daniela Guraieb Elizalde  
Zurisaday Zamora Amador

**Editora**

Valeria Cuevas Zúñiga

**Fotografía**

José Carlos Macouzet Espinosa

**Diseño gráfico**

3WF/Gumaro Gómez

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su uso, puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a LAB-CO como fuente de información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en: [www.lab-co.org](http://www.lab-co.org)

México 2021

# CONTENIDO

---

<b>Resumen Ejecutivo</b>	1
<b>Introducción</b>	3
<b>1. Objetivos del proyecto POP en Morelia</b>	5
<b>2. Contexto de la Policía Morelia</b>	6
2.1 Antecedentes	6
2.2 Estado actual de la Policía Morelia	6
2.3 Elementos distintivos de la Policía Morelia	9
<b>3. Enfoque metodológico</b>	10
3.1 Metodología POP	11
3.2 Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas (PDIA)	13
<b>4. Implementación</b>	17
4.1 Puesta en marcha inicial	18
4.2 Consolidación	29
4.3 Plan de expansión	36
<b>5. Resultados</b>	38
5.1 Evolución de la incidencia delictiva	38
5.2 Desarrollo de nuevas capacidades	39
<b>6. Lecciones aprendidas</b>	43
6.1 Condiciones preliminares	43
6.2 Factores clave de éxito de la implementación	44
6.3 Vehículo para la transformación de la policía	46
<b>7. Conclusión</b>	47
<b>8. Fuentes y bibliografía</b>	49

# RESUMEN EJECUTIVO

El equipo de LAB-CO colaboró con la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSC) de Morelia, Michoacán a lo largo de cinco meses, entre octubre de 2020 y febrero de 2021, en la implementación piloto del enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas (Enfoque POP). El proyecto tuvo como objetivo mejorar las capacidades de diseño, implementación, evaluación y adaptación de estrategias policiales efectivas, basadas en evidencia y adecuadas a los contextos locales, al interior de la Policía Morelia.

Para cumplir este objetivo LAB-CO desarrolló una metodología basada principalmente en dos recursos estratégicos. Por un lado, se retomaron los principios del enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas (Problem-Oriented Policing), a través de la amplia literatura existente sobre las experiencias de implementación en diferentes contextos, siguiendo particularmente el modelo SARA<sup>1</sup> y las guías del Center for Problem-Oriented Policing (POP Center) de la Universidad Estatal de Arizona. De manera complementaria, se retomó el enfoque de Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA), desarrollado por el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, que consiste en un proceso dinámico de ciclos cortos y continuos de prueba y retroalimentación, orientado a la construcción de capacidades entre los actores locales para la resolución de sus problemas.

Para el acompañamiento a la implementación del Enfoque POP se constituyó un Grupo de Trabajo (GT-POP) compuesto por integrantes de LAB-CO, así como por personal operativo y administrativo de la CMSC. El GT-POP así conformado fue el responsable de brindar respaldo y seguimiento puntual a lo largo de todas las etapas de la transformación institucional. Los integrantes

de este grupo optaron por iniciar la implementación piloto en tres sectores de los catorce que conforman al municipio de Morelia, con el objetivo de probar y adaptar el enfoque antes de expandirlo en todo el territorio municipal. Para esta selección se consideró que los tres sectores presentarían características socioeconómicas y territoriales diferentes, buscando poner a prueba la efectividad del Enfoque POP en condiciones municipales diversas.

Una vez seleccionados los tres sectores, se conformaron, en cada uno, las Células POP. Estas agrupaciones contaron con la participación de la Jefa o Jefe de Sector, y con personal de la Unidad de Análisis y de la Unidad de Investigación. Ellos y ellas fueron los responsables de aplicar el Enfoque POP a nivel territorial. La metodología desarrollada para el aprendizaje y apropiación del Enfoque POP implica que las y los integrantes de las Células POP trabajen sobre un problema concreto y específico en cada uno de sus sectores. El trabajo se estructura en ciclos cortos, con duración de no más de dos semanas, aplicando el modelo SARA en un proceso de aprender haciendo, con etapas de prueba y retroalimentación sucesivas. Esta organización del aprendizaje permitió trabajar de forma iterativa y realizar adaptaciones a las estrategias policiales, en función de los resultados que se iban obteniendo en cada ciclo.

En la selección del primer problema a abordar con Enfoque POP se tomó en cuenta que el delito presentara una alta incidencia dentro de su sector, y que no fuera un delito de alta complejidad, para que el trabajo de aprendizaje y apropiación resultara efectivo. Por estas razones se optó por comenzar con delitos patrimoniales, en particular: robo a casa habitación sin violencia, robo a comercio con violencia y robo a establecimientos OXXO con violencia.

<sup>1</sup> El modelo SARA propone una metodología de cuatro etapas, de donde provienen sus siglas, para aplicar el Enfoque POP de manera estructurada. Estas etapas consisten en Scanning (Selección y definición del problema), Analysis (Análisis del Problema), Response (Definición e implementación de respuestas) y Assessment (Evaluación).

Tras cinco meses de implementación del Enfoque POP, los resultados obtenidos fueron sumamente positivos. Para este momento fue posible observar una tendencia a la baja en la incidencia de los delitos seleccionados en los sectores participantes. A estos resultados se suman el desarrollo de nuevas capacidades entre los participantes de las Células POP, particularmente las relacionadas con el diseño de estrategias policiales basadas en datos y evidencia, la colaboración coordinada entre el personal operativo y la Unidad de Análisis, así como la movilización efectiva de actores externos a la policía (organizaciones vecinales, de comerciantes, entre otras). Adicionalmente se fortalecieron habilidades individuales entre los integrantes de las Células POP, como tener iniciativa para proponer y poner en marcha soluciones a problemas de su entorno, así como incorporar una actitud más crítica y analítica en su operación diaria.

Con base en estos primeros resultados prometedores, la CMSC tomó la decisión de expandir el Enfoque POP en todo el municipio. Por ello, una vez avanzado el piloto, se formalizó el Plan de Expansión. Este Plan contempla la incorporación gradual del resto de los sectores que conforman al municipio, a través de un esquema de mentoría por pares. La enseñanza será replicada desde los sectores participantes en la primera implementación, hacia los participantes de una segunda generación de sectores, y así sucesivamente. Este esquema prevé la expansión del Enfoque POP en todos los sectores del municipio para agosto de 2021, al término de la administración municipal actual. El objetivo es que el enfoque sea institucionalizado antes de que finalice esta administración, para asegurar la continuidad y sostenibilidad de las nuevas prácticas en la administración siguiente.

La experiencia de implementación del Enfoque POP en la Policía Morelia ha brindado aprendizajes de enorme utilidad para la corporación. Estas lecciones también posibilitan su réplica en otras corporaciones policiales a nivel nacional. Algunos de los factores clave del éxito de esta implementación piloto fueron:

- 1)** El involucramiento activo de los mandos medios de la corporación, pues son ellas y ellos quienes tienen el poder para materializar las transformaciones necesarias, así como para limitarlas.
- 2)** El trabajo a través de actividades asequibles y ejecutables a corto plazo, con ciclos cortos de retroalimentación y adaptación. Este tipo de experiencia genera una sensación de avance incremental y continuo entre los participantes, en lugar de los esquemas rígidos de largo aliento, que pueden derivar en frustraciones frente a la inadaptabilidad del formato a lo largo del tiempo.
- 3)** La incorporación del método científico en todas las etapas del Enfoque POP —es decir, el ejercicio constante de generación de hipótesis por comprobar con base en evidencia— ha permitido que los participantes de la implementación generen una actitud crítica y analítica, necesaria para atender de forma efectiva los problemas de seguridad ciudadana.

De manera que los conocimientos y aprendizajes expuestos en el presente documento se ponen a disposición de las instituciones policiales y de seguridad y justicia, interesadas en el intercambio y construcción de ideas y prácticas innovadoras, para enfrentar con mayor eficacia los problemas de seguridad ciudadana en sus localidades.

# INTRODUCCIÓN

**D**urante los últimos 15 años la violencia y los delitos se han incrementado de manera sostenida en México<sup>2</sup>, particularmente en los municipios de contextos urbanos. Es fundamental atender este escenario, con la consecuente generación de políticas públicas locales que garanticen la seguridad ciudadana de las y los habitantes en todo el territorio nacional.

La tendencia creciente en los índices de violencia se presenta actualmente tanto en delitos de alto impacto –homicidios, secuestros, desaparición de personas, entre otros–, como en incidentes de menor visibilidad –por ejemplo, violencia familiar, robo a casa habitación, robo a transeúnt-

te o conflictos vecinales–. Este último tipo de incidentes, aunque en ocasiones pasan desapercibidos, es el de mayor prevalencia entre la población mexicana, impactando profundamente la integridad y el patrimonio de las víctimas, y fragmentando el tejido social de las comunidades.

Las policías locales tienen un rol fundamental en la prevención y atención de este tipo de incidentes, pues son las autoridades con mayor conocimiento del territorio y oportunidades de interacción directa con la población, lo que las coloca en la primera línea de atención y vinculación con la ciudadanía. Por estas características, son ellas



<sup>2</sup> Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la tasa de incidencia delictiva en 2018 aumentó en 23.81% en comparación con 2010, a su vez, en el año 2014 aumentó en 36.41%. Para más información consultar: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>.

quienes cuentan con el potencial para desarrollar estrategias de atención a las causas de los problemas de seguridad y convivencia social, a través de acciones preventivas y de vinculación con sistemas de justicia cívica o penal.

Sin embargo, en los hechos, muchas de las policías locales carecen de las capacidades institucionales y de las habilidades individuales para el desarrollo de estrategias de seguridad efectivas, basadas en evidencia y adaptadas a sus contextos. A lo que muchas veces se suma la resistencia a la innovación y al cambio por parte de las propias corporaciones policiales. Lo que en conjunto obstaculiza la incorporación de nuevas visiones en su operación y sus métodos, en detrimento de la reducción de la violencia y la delincuencia en sus localidades.

En medio de este escenario, el gobierno federal ha comenzado a implementar acciones que buscan el fortalecimiento del modelo de organización y gestión de las policías locales (ej. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica), así como el mejoramiento de las capacidades de las y los policías (ej. Programa Rector de Profesionalización), y la homologación de procesos operativos (ej. Informe Policial Homologado). Sin embargo, dada la diversidad de los municipios y las diferentes capacidades y recursos de las policías municipales del país, en conjunto con la ausencia de una estrategia de despliegue nacional desde la Federación, la adopción de estas acciones muchas veces ha quedado sujeta a la disponibilidad y disposición de cada municipio.

Por estas cuestiones, el contexto actual demanda la creación de políticas públicas innovadoras que emerjan de los propios contextos locales. Algunas experiencias pioneras en este sentido se han realizado en los municipios de Morelia en Michoacán, General Escobedo y Guadalupe en Nuevo León, Nezahualcóyotl en el Estado de México y Chihuahua en el estado homónimo, entre otros. Los diferentes avances y desarrollos de estas experiencias a nivel municipal han contribuido a la discusión nacional sobre el potencial, y la necesidad de desarrollar más y

mejores capacidades entre las policías locales del país. Tal es el caso de la implementación del Enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas en el municipio de Morelia, Michoacán, que aquí se presenta.

El Enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas (Enfoque POP)<sup>3</sup> —nacido en Estados Unidos a finales de los años setenta del siglo pasado y puesto en práctica de forma exitosa en diferentes lugares del mundo en décadas posteriores—, es una metodología para el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias policiales, que permite fortalecer la organización y la gestión institucional, usando la capacidad instalada de la corporación y sumando activamente a la comunidad. El Enfoque POP parte del análisis a detalle de los problemas de seguridad ciudadana, con el fin de desarrollar respuestas adaptadas al contexto y que sean sostenibles a largo plazo. El Enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas ha obtenido resultados óptimos en los diferentes lugares del mundo donde se ha implementado, sin embargo, las experiencias de implementación en México y Latinoamérica han sido escasas y, en general, con poca documentación o seguimiento.

El presente texto busca revertir esta tendencia al sistematizar y presentar la experiencia de implementación piloto del Enfoque POP en el municipio de Morelia, Michoacán, llevada a cabo entre octubre del 2020 y febrero del 2021. Este caso de implementación exitosa revela que el Enfoque POP es un catalizador de cambios positivos al interior de las corporaciones policiales mexicanas, demostrando que constituye una herramienta de innovación en materia de políticas públicas de seguridad en México. A continuación se exponen los aprendizajes obtenidos a lo largo de cinco meses de implementación en la Policía Morelia, con el fin de abonar a la construcción de conocimiento sobre la gestión de cambios estructurales al interior de las corporaciones policiales, que sean de utilidad al desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana más efectivas en las comunidades del territorio nacional.

<sup>3</sup> A lo largo del texto se usarán las siglas POP para hacer referencia a este enfoque. POP proviene de la denominación original en inglés Problem-Oriented Policing.

# 1. OBJETIVOS DEL PROYECTO POP EN MORELIA

---

- 1** La adopción e incorporación del Enfoque de POP en la operación de la Policía Morelia.
- 2** La construcción de capacidades individuales e institucionales para diseñar, implementar, evaluar y adaptar estrategias policiales efectivas, basadas en evidencia y adaptadas a los contextos locales.



## 2. CONTEXTO DE LA POLICÍA MORELIA

---

### 2.1 ANTECEDENTES

La Policía Morelia es una corporación relativamente nueva, el acuerdo para su creación como un órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal se publica apenas en diciembre de 2015<sup>4</sup>. Anteriormente los territorios del municipio eran resguardados por un Mando Único bajo la supervisión de la Policía Michoacán, al que se sumaban otras instituciones de seguridad pública federales como la Policía Federal, la Gendarmería y la Policía Militar.

En sus inicios la Policía Morelia contaba con poco personal, así como con recursos e infraestructura insuficiente para el resguardo de la totalidad del municipio. Sin embargo, a lo largo de sus primeros cinco años de existencia, la corporación se fortaleció de tal manera que actualmente asume la vigilancia y la protección de todo el territorio municipal, trabajando con el apoyo auxiliar de la Policía Michoacán y de la Guardia Nacional<sup>5</sup>.

### 2.2 ESTADO ACTUAL DE LA POLICÍA MORELIA

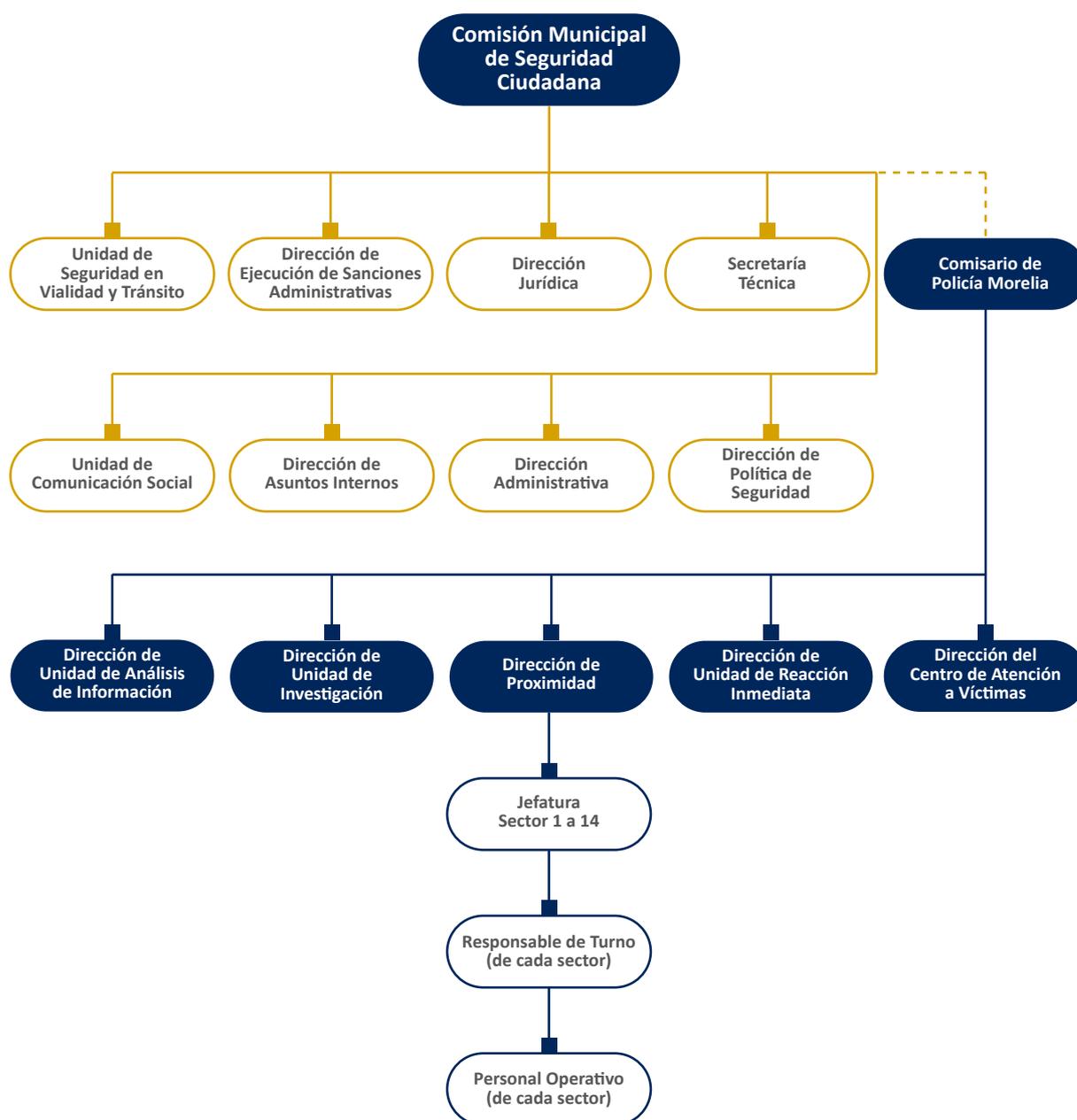
La Policía Morelia responde a la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSC), la cual está adscrita a la Presidencia Municipal. La Comisión supervisa la operación de la policía e integra otras unidades administrativas que trabajan de manera coordinada con la corporación, para garantizar la seguridad ciudadana en el municipio. La siguiente figura presenta a detalle la estructura de la CMSC. La corporación policial está liderada por un Comisario que supervisa las distintas áreas de la policía. La estructura de la corporación integra unidades operativas, así como unidades que proveen insumos para el desarrollo de las estrategias policiales; la operación policial es dirigida por la Dirección de Proximidad que supervisa las 14 Jefaturas de Sector.

<sup>3</sup> A lo largo del texto se usarán las siglas POP para hacer referencia a este enfoque. POP proviene de la denominación original en inglés Problem-Oriented Policing.

<sup>4</sup> Artículo 1 del Acuerdo por el que se crea el Órgano Desconcentrado denominado Policía de Morelia. Para más información consultar: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, del 25 de diciembre de 2015, núm. 67.

<sup>5</sup> La Guardia Nacional asumió oficialmente las funciones policiales federales el 31 de diciembre de 2019, sustituyendo la operación de la Policía Federal. Para más información consultar: Diario Oficial de la Federación (DOF), del 27 de mayo de 2019, Transitorio: Primero.

**ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DE MORELIA**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CMSC

**E**l estado de fuerza general de la Policía Morelia es de aproximadamente 900 policías, en su mayoría trabajando en turnos de 12 horas de trabajo por 24 horas de descanso. Este personal se distribuye en 14 sectores geográficos supervisados cada uno por un Jefe o Jefa de Sector respectivamente. La corporación cuenta además con unidades y agrupamientos que desempeñan otras funciones especializadas. En la siguiente tabla se muestran las actividades asignadas a cada una de las unidades y agrupamientos de la Policía Morelia.

## UNIDADES Y AGRUPAMIENTOS DE LA POLICÍA MORELIA

Unidades y agrupamientos	Descripción
<b>Unidad de Análisis de Información</b>	Ejecuta procesos de gestión y análisis de información. El personal se encarga de atender las llamadas del número de emergencia y despacha al personal policial necesario en cada caso. La Unidad tiene asignado analistas a cada uno de los sectores, quienes se encargan de examinar los incidentes de seguridad en sus áreas de asignación para brindar información de utilidad a los Jefes y Jefas de Sector.
<b>Unidad de Investigación</b>	Trabaja en colaboración con el personal operativo de los sectores, la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía General de la República, para la identificación y aprehensión de personas responsables de delitos.
<b>Centro de Atención a Víctimas (CAV)</b>	Atiende a víctimas del delito a través de servicios especializados de psicología, trabajo social, asesoría jurídica y atención médica. El CAV cuenta con personal especializado y capacitado para garantizar una atención diferenciada a víctimas de grupos vulnerables.
<b>Unidad de Reacción Inmediata</b>	Trabaja en operativos específicos y/o en la atención de incidentes de alto impacto en todo el territorio municipal.
<b>Agrupamiento Perseo</b>	Crea relaciones de confianza y comunicación entre la Policía Morelia y la población del municipio, a la par de recolectar información sobre los principales problemas de seguridad ciudadana. Tiene presencia en diferentes sectores y una formación avanzada en materia de proximidad social. Responde directamente a la titular de la CMSC.
<b>Unidad de Policía Turística</b>	Trabaja en el Sector 1, que abarca las zonas del centro del municipio con mayor afluencia turística, por lo que, además de su operación regular, se encarga de asistir a los turistas. Entre sus labores principales está la aproximación a comerciantes y vecinos del centro, para establecer y mantener relaciones de cooperación y comunicación entre éstos y la policía.
<b>Agrupamiento Vulcano</b>	Realiza recorridos a pie durante el día en la zona centro del municipio, por lo que entre sus labores están la aproximación y la comunicación con los vecinos y comerciantes del sector.
<b>Agrupamiento Fénix</b>	Realiza recorridos de vigilancia en bicicleta durante el día en la zona centro del municipio.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CMSC

## 2.3 ELEMENTOS DISTINTIVOS DE LA POLICÍA MORELIA

Desde su conformación en 2015, la Policía Morelia ha integrado el enfoque de proximidad y el uso de análisis de información, como ejes principales de su operación. Algunos de los elementos distintivos de la corporación son:

- **POLICÍA DE PROXIMIDAD.** La Policía Morelia instruye a todo el personal operativo para que trabaje bajo el enfoque de proximidad al promover el acercamiento permanente con comerciantes, vecinos y población general, con el fin de generar confianza y obtener información de utilidad para la seguridad ciudadana. El agrupamiento Perseo se encarga de manera específica de la vinculación ciudadana a través de la creación de redes vecinales y de comerciantes, para el mejoramiento de la comunicación entre la Policía Morelia y los habitantes del municipio.

- **ATENCIÓN A VÍCTIMAS.** La corporación cuenta con cuatro Centros de Atención a Víctimas que integran servicios especializados de atención médica y psicológica, así como un área de trabajo social y asesoría jurídica para víctimas de violencia y otros delitos.

- **JUSTICIA CÍVICA.** El municipio cuenta con uno de los sistemas de Justicia Cívica más desarrollados en el país. Mediante la calificación de faltas administrativas y a través de servicios de mediación, el sistema de Justicia Cívica se encarga de identificar las causas que dieron origen a conductas conflictivas, y define acciones para atender estas causas y evitar que escalen a conductas más graves. En específico, se destacan los siguientes aspectos del sistema de Justicia Cívica del municipio de Morelia:

- ▶ **Audiencias públicas:** la comisión de faltas administrativas es valorada por jueces que explican el proceso, así como las implicaciones de sus conductas, a las personas presentadas por la policía. Esto se lleva a cabo en espacios abiertos al público y las sesiones son videograbadas.

- ▶ **Alianzas para la vinculación de infractores:** el municipio cuenta con un catálogo de instituciones para canalizar a las y los infractores dependiendo de las conductas detectadas; de esta manera, es posible dar atención especializada a las causas subyacentes que dan origen a ciertas conductas conflictivas.

- ▶ **Unidad de Vinculación y Seguimiento de Sanciones:** la CMSC cuenta con un área encargada de dar seguimiento a los infractores canalizados a otras instituciones, para asegurarse que la atención esté siendo recibida y sea útil al infractor.

- **CUIDADO POLICIAL.** La Unidad de Atención a la Salud Policial (ASPOL), conformada por policías que cuentan con formación profesional en nutrición y psicología, brinda servicios y cuidados en estas materias al personal policial.

### 3. ENFOQUE METODOLÓGICO



La metodología tuvo como prioridad la obtención de resultados conmensurables, así como el desarrollo y ejecución de un enfoque de co-desarrollo entre el equipo de LAB-CO y la policía. Lo que conformó una estrategia alternativa a los usuales esfuerzos unidireccionales de asistencia técnica, en donde se espera que el personal eventualmente se apropie de las ideas del exterior. En este caso el eje rector en todo momento fue el de la co-creación de las nuevas herramientas, para que las y los integrantes de la Policía Morelia fueran, desde el inicio, los propietarios y creadores de las innovaciones. Para la consecución de estos objetivos, se adecuó la metodología de acuerdo con las condiciones y principales características de la corporación, de manera que el esquema de implementación partiera de las problemáticas y necesidades

planteadas por el propio personal participante.

La ruta de diseño metodológico desarrollada por LAB-CO se inspira principalmente en dos recursos estratégicos y conceptuales. El primero, denominado Problem-Oriented Policing (POP)<sup>6</sup>, traducido como Policía Orientada a la Solución de Problemas, se retoma principalmente a través de las guías y herramientas proporcionadas por el Arizona State University Center for Problem-Oriented Policing, también conocido como el POP Center<sup>7</sup>. Y el segundo, denominado originalmente Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA), desarrollado por el programa Building State Capability del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Para más información sobre este Centro se recomienda consultar su sitio oficial en: <https://popcenter.asu.edu/>.

<sup>7</sup> A lo largo del texto se utilizarán las siglas PDIA para hacer referencia a este enfoque, que se puede traducir al castellano como Adaptación Iterativa para la Resolución de Problemas.

<sup>8</sup> Para más información sobre este Centro se recomienda consultar su sitio oficial en: <https://bsc.cid.harvard.edu/>

## 3.1 METODOLOGÍA POP

**E**l Enfoque de la Policía Orientada a la Solución de Problemas (Problem-Oriented Policing – POP) nació en Estados Unidos a finales de los años setenta del siglo pasado, cuando las corporaciones policiales de ese país atendían de manera repetida incidentes de características similares sin desarrollar acciones específicas para su reducción. El Enfoque POP surge entonces como una alternativa de gestión y operación de los recursos policiales, que busca la reducción de problemas relacionados con la violencia, el delito y el orden social, atendiendo sus causas.

El Enfoque POP se da a conocer por primera vez en el artículo *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*, publicado en 1979 por Herman Goldstein. El artículo proponía los fundamentos del enfoque e instaba a las corporaciones policiales en Estados Unidos a abandonar el modelo anterior, mayoritariamente reactivo, promoviendo cambios sociales y ambientales específicos para abordar los problemas policiales desde sus causas. Este nuevo enfoque ayudaría a prevenir los delitos y a reducir los daños o afectaciones en la comunidad. Con base en la experiencia de aplicaciones del Enfoque POP durante los años siguientes, Goldstein precisó la definición y objetivos del Enfoque POP y los presentó nuevamente en 2001:

*La Policía Orientada a la Solución de Problemas es un enfoque policial en el que (1) partes discretas de la actividad policial (grupos de incidentes similares, ya sean delitos o actos de desorden, que corresponden al manejo policial) están sujetas a (2) un examen microscópico (que aprovecha las habilidades especializadas de los analistas de delitos, así como la experiencia acumulada del personal operativo en campo) con el objetivo de que dicho análisis minucioso del problema conlleve al descubrimiento de una (3) estrategia nueva y más eficaz para su contención. En este sentido, el Enfoque POP valora las respuestas innovadoras que son (4) de naturaleza preventiva, que (5) no dependen del*

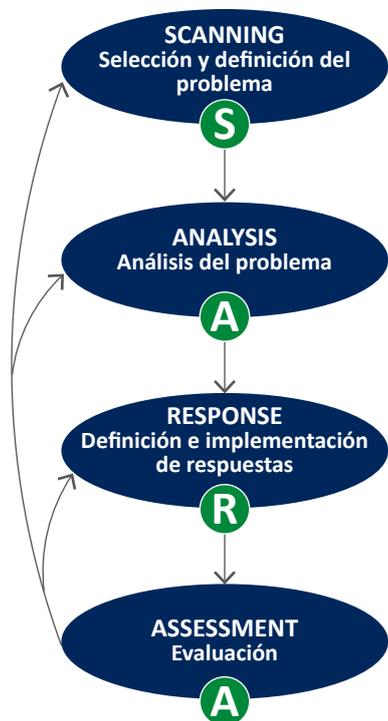
*uso del sistema de justicia penal, y que (6) involucran a otros actores públicos, como la comunidad y el sector privado, cuando su participación puede contribuir significativamente a la reducción del problema. El Enfoque POP tiene el compromiso de (7) implementar las nuevas estrategias, (8) evaluar rigurosamente su efectividad y, posteriormente, (9) informar y compartir los resultados de manera que beneficien a otras agencias policiales, (10) contribuyendo en última instancia a la construcción de un conjunto de conocimientos que respalden una mayor profesionalización de la policía (Citado en Scott y Clarke, 2020, p. 3).*

El Enfoque POP se ha implementado en corporaciones policiales de diferentes países de ingreso alto (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, entre otras), y sus aprendizajes han sido sistematizados en múltiples publicaciones.<sup>9</sup> Una buena parte de la documentación sobre las diferentes experiencias de este enfoque alrededor del mundo ha sido realizada por el Center for Problem-Oriented Policing de la Universidad Estatal de Arizona. A pesar del éxito y reconocimiento a nivel internacional, en México, y en general en Latinoamérica, ha sido escasamente analizado e implementado.

Algunos años después de la publicación del primer artículo de Goldstein sobre el Enfoque POP, los investigadores John E. Eck y William Spelman desarrollaron la metodología SARA (ver figura 2) para sistematizar y facilitar su implementación, a partir de ponerlo en práctica en la ciudad de Newport News, Virginia en Estados Unidos.

<sup>9</sup> Algunas de ellas son: Goldstein, 1990; Scott, 2000; Clarke, 2002; Bullock & Tilley, 2003; Bullock, Erol & Tilley, 2006; Braga, 2008; Scott et al., 2017.

**CICLO SARA**



Fuente: Elaboración propia con base en Eck y Spelman (1987)

De acuerdo con la metodología SARA el personal policial debe: 1) identificar grupos de incidentes similares, o problemas, que afectan a una comunidad, así como los daños que causan; 2) colaborar con todas las áreas de la policía que tengan insumos y potencial para ayudar a comprender adecuadamente los orígenes del problema; 3) desarrollar respuestas específicas diseñadas con base en el análisis de información, para implementarlas posteriormente atendiendo al problema seleccionado. Dichas respuestas deben enfocarse en la prevención de los problemas, evitar depender del sistema de justicia penal, e involucrar a otros actores de la comunidad afectados o implicados; y 4) evaluar los efectos de las respuestas implementadas (Sidebottom, A., et. al, 2020).

Si bien el Enfoque POP puede parecer intuitivo, su adecuada implementación en las primeras etapas requiere el uso intensivo de información

para realizar análisis complejos sobre las problemáticas de seguridad a niveles locales, por lo que un buen proceso de registro y sistematización de la información por parte de la policía es fundamental. El Enfoque POP también requiere que las corporaciones policiales trabajen con un enfoque de policía de proximidad que permita generar confianza entre la población, habilitando canales de comunicación a través de estrategias de vinculación comunitaria e interacción con diferentes actores de la comunidad –como las redes de vecinos, organizaciones de la sociedad civil, empresas u otras dependencias gubernamentales–.

El Enfoque POP permite que, a través de la atención a problemas de seguridad específicos, se desarrollen en paralelo otros aspectos de la actuación policial, como la capacidad analítica para diseñar estrategias y respuestas con base en información y evidencia, así como la descentralización de la toma de decisiones. Todo ello teniendo en cuenta que los policías desplegados son los primeros contactos con los ciudadanos afectados por los delitos y la violencia, razón por la cual deben contar con las capacidades necesarias para brindar respuestas eficaces. En este sentido, el Enfoque POP también funge como catalizador de cambios estructurales dentro de corporaciones policiales, permitiendo construir policías cada vez más profesionales, eficientes y confiables.

## 3.2 ADAPTACIÓN ITERATIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS (PDIA)

**E**l eje rector del PDIA consiste en poner en marcha un proceso dinámico con ciclos cortos y continuos de prueba y retroalimentación que permite construir capacidades a través de la resolución de problemas locales, en lugar de importar soluciones obtenidas en contextos muy disímiles. Sus fundadores lo han descrito de la siguiente manera:

*El hilo negro tiene que ser redescubierto en cada nuevo contexto, y por los propios usuarios y usuarias que se enfrentan a los problemas. Las capacidades no se importan, se construyen a través de la práctica orientada y la puesta a prueba en cada nuevo contexto. En este sentido, construir capacidades en el ámbito organizacional es equivalente a aprender un lenguaje, practicar un nuevo deporte o aprender a tocar un instrumento musical; se adquiere con la práctica persistente, realizándolo con constancia, y no por imitación (Andrews et al., 2019:28).<sup>10</sup>*

A partir de estos principios, LAB-CO diseñó una metodología adecuada para la incorporación del Enfoque POP en la Policía Morelia, la cual se basó en los ejes descritos a continuación.

### EJE 1

#### Conformación de un Grupo de Trabajo de implementación

Reconociendo que implementar el Enfoque POP representaba un cambio de paradigma en la actuación policial, se conformó primero un Grupo de Trabajo (GT-POP) con el objetivo de generar las estrategias necesarias y de poner en marcha las acciones para la gestión del cambio. En el GT-POP se incorporaron especialistas del equipo de LAB-CO así como integrantes de la CMSC. Se incluyó personal administrativo y operativo proveniente de diferentes áreas internas de la CMSC, con el fin de poder establecer canales de comunicación con las diferentes partes de la corporación, y para velar por la adopción y sostenibilidad de los cambios implementados. En la siguiente figura se presenta el detalle de las personas que integraron el GT-POP.

#### INTEGRANTES DEL GT-POP



<sup>10</sup>Traducción propia con base en el texto Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). Para más información consultar: Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). World Development, (51). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2102794>

## **EJE 2**

### **Selección de sectores piloto**

Como paso previo a una implementación generalizada en todo el municipio, se decidió realizar un piloto en una parte del territorio municipal, con el fin de probar y adaptar el Enfoque a la realidad de la Policía Morelia. El GT-POP decidió que la primera prueba piloto se realizaría en 3 sectores de los 14 que conforman al municipio. La selección de los sectores consideró que todos tuvieran condiciones distintas con el objetivo de probar y adaptar el Enfoque a diferentes circunstancias y problemas de seguridad. En este proceso también se valoró que los Jefes(as) de Sector de los sectores seleccionados fueran líderes en sus áreas de trabajo (ver selección de sectores en capítulo 4).

## **EJE 3**

### **Aplicación del Enfoque a problemas de seguridad reales y prioritarios**

Se decidió tomar como punto de partida un problema de seguridad concreto y vigente en cada uno de los sectores piloto, en vez de iniciar el proceso de implementación con sesiones teóricas sobre los conceptos de POP. La selección de los problemas respondió a los incidentes que “más que le quitaban el sueño” a los Jefes (as) de Sector, es decir que: a) eran más recurrentes en el territorio, b) habían presentado un incremento en frecuencia o gravedad en meses recientes, y c) tenían un impacto significativo en la percepción de seguridad de los habitantes de cada sector (ver selección de problemas de seguridad en capítulo 4).

## **EJE 4**

### **Conformación de Células POP lideradas por mandos medios**

Se conformó una Célula POP en cada sector, cada una liderada por el Jefe o Jefa de Sector, e integrada por personal operativo de la Unidad de Análisis y de la Unidad de Investigación. El objetivo fue colocar a mandos medios al centro de la estrategia de gestión de cambio institucional, ya que la inclusión y el convencimiento del personal a este nivel es clave para el éxito o fracaso en la implementación de cambios organizacionales. Las Células POP así conformadas contaban con canales de comunicación verticales directos con los altos mandos y el personal operativo. A su vez, esto generó un esquema de trabajo horizontal e interorganizacional ágil y desburocratizado, como fue el caso de la colaboración entre la Unidad de Análisis y el personal de los sectores.

## **EJE 5**

### **Involucramiento estratégico de altos mandos**

Si bien el conjunto de acciones del piloto fue liderado por el GT-POP y las Células POP, fue fundamental el involucramiento de los mandos altos –en este caso la Comisionada, el Comisario, así como las y los Directores de las diferentes Unidades de la Policía–. Esto creó un ambiente de autorización, validación y legitimidad que permitió el avance de las actividades experimentales sin obstáculos. El involucramiento de los altos mandos también permitió mantener motivados a los mandos medios a través de la valoración de su participación, así como a través del seguimiento a los resultados de la puesta en marcha del Enfoque POP. Adicionalmente, contribuyó a la generación de un ambiente de rendición de cuentas y de aprendizaje institucional. Finalmente, los altos mandos tuvieron un rol esencial en comunicar y proyectar los avances con actores fuera de la corporación.



## EJE 6

### Probar, aprender, iterar y adaptar

El equipo de LAB-CO focalizó sus esfuerzos en facilitar y organizar un diálogo crítico entre los integrantes del GT-POP, de manera que fueran ellos mismo quienes definieran sus líneas de acción. Se trabajó en ciclos cortos y dinámicos con duración de una semana, en vez de desarrollar un plan de trabajo detallado a meses. Entre ciclos se definían acciones y se valoraban hallazgos para el avance en la atención de los problemas de seguridad seleccionados. Se designaba de manera clara a los responsables de llevar a cabo estas actividades y presentar sus resultados al resto en las sesiones de trabajo. A partir de estas evaluaciones en grupo, se señalaba lo que había funcionado y lo que tenía que adaptarse para seguir avanzando. El equipo de LAB-CO promovía de manera permanente que todas las propuestas o cuestionamientos estratégicos estuvieran justificados con evidencia; por ello las acciones semanales se diseñaban con base en hipótesis, que después se ponían a prueba en campo, con el fin de verificar su funcionamiento o su ineficacia, para continuar haciendo adaptaciones. Finalmente, para generar la apropiación y sostenibilidad perseguida por el Enfoque POP fue fundamental partir, desde el inicio y durante todo el proceso, de la experiencia y conocimientos del personal participante.

## **EJE 7**

### **Uso estratégico de políticas y prácticas basadas en evidencia y de insumos técnicos**

El equipo de LAB-CO tomó la decisión de incorporar buenas prácticas de una manera distinta al enfoque convencional usado en proyectos de asistencia técnica (que consiste en partir de buenas prácticas internacionales, realizar un intento de adaptación, generar herramientas, y posteriormente buscar transferirlas a las y los operadores). En este sentido, se optó por facilitar las buenas prácticas y los insumos técnicos solo en momentos donde el personal no encontraba una solución efectiva con base en sus experimentaciones o a través de la retroalimentación entre ellos. De esta manera, las buenas prácticas funcionaron únicamente como catalizador de reflexiones en momentos estratégicos y cuando fueron requeridos por el personal implementador, permitiendo su adaptación real al contexto local y su apropiación efectiva por las y los integrantes de la Policía Morelia.

## **EJE 8**

### **Generación de incentivos y competencia sana**

Con el objetivo de mantener la motivación y empeño del personal participante, sobre todo a nivel de los mandos medios, el equipo de LAB-CO y la dirección de la CMSC generaron diversos incentivos para que el personal policial participante se comprometiera con la aplicación del Enfoque POP en su operación diaria. Un momento clave para lograr esto fue la presentación de avances y resultados por parte de cada Célula POP ante los altos mandos. En estos espacios los participantes pudieron demostrar las capacidades y aprendizajes obtenidos frente a sus pares, así como frente a sus supervisores y supervisoras, en un ambiente de competencia sana y reconocimiento.

## **EJE 9**

### **Parar, reflexionar, adaptar y seguir**

Finalmente, teniendo en mente el enfoque iterativo de la metodología, fue necesario, en distintos momentos, mantener una mirada autocrítica sobre los avances y cuestionar si se estaba cumpliendo con los objetivos iniciales, de manera que fuera posible hacer adaptaciones o integrar aprendizajes en las siguientes etapas del proyecto.

## 4. IMPLEMENTACIÓN



La implementación piloto del enfoque POP en los tres sectores seleccionados se realizó entre octubre 2020 y febrero 2021. Durante este periodo, el equipo de LAB-CO sostuvo aproximadamente 122 actividades de trabajo (sesiones de escritorio y actividades en campo) con integrantes de la CMSC y otros actores del territorio, a lo largo de 14 visitas al municipio.

## 4.1 PUESTA EN MARCHA INICIAL

### 4.1.1 SELECCIÓN DE SECTORES E INTEGRACIÓN DE EQUIPOS

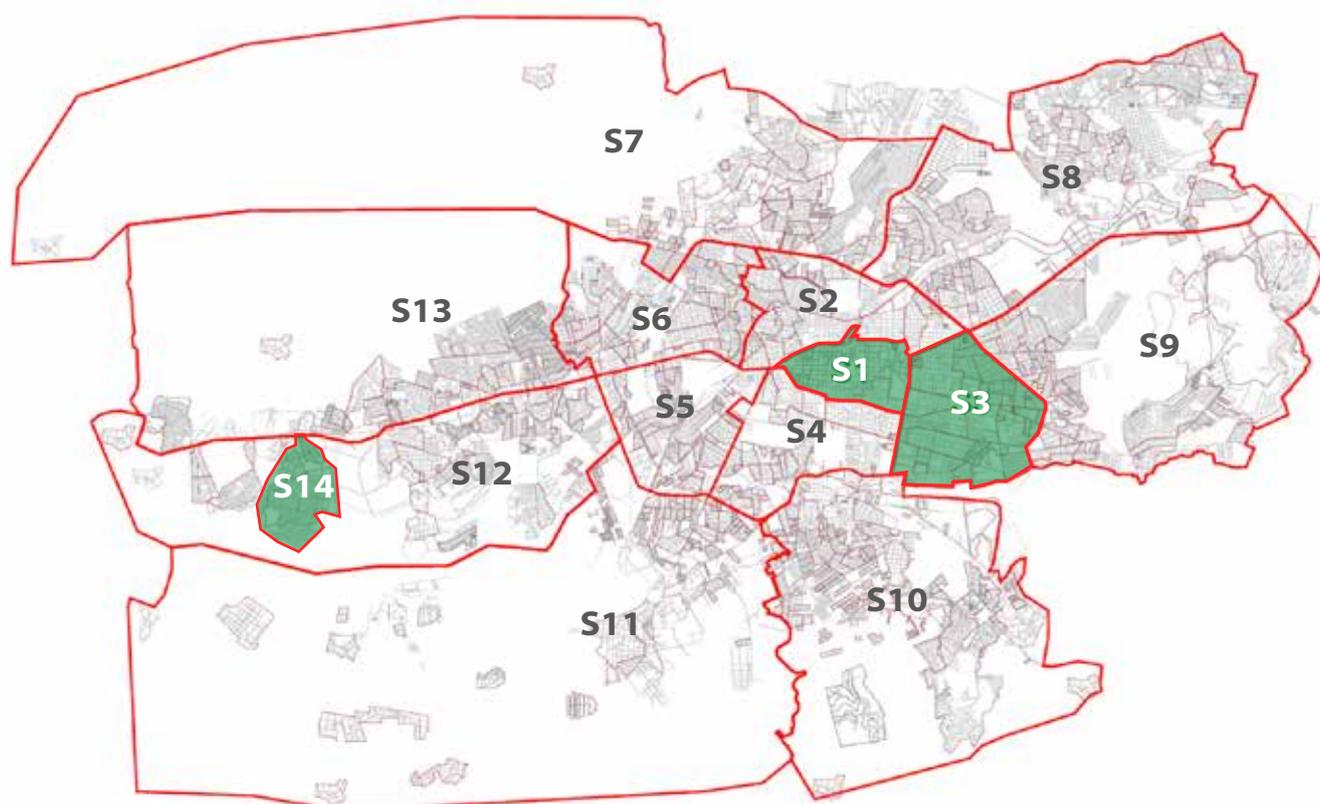
Como se mencionó en la sección 2.1, la Dirección de la CMSC (Comisionada, Comisario y Secretaría Técnica) seleccionaron tres sectores para la implementación del piloto. El objetivo era que los sectores tuvieran distintas condiciones para poder probar y adaptar el Enfoque en diferentes contextos. Bajo este supuesto se eligieron los siguientes sectores:

**Sector 1:** abarca la zona centro del municipio de Morelia, se caracteriza por una alta concentración de comercios y una afluencia constante de turistas. Sus habitantes son principalmente personas de la tercera edad que llevan años residiendo en esa zona.

**Sector 3:** está conformado principalmente por zonas comerciales y bancarias, así como zonas residenciales que concentran a la población de alto ingreso económico del municipio.

**Sector 14:** comprende al fraccionamiento “Villas del Pedregal”, uno de los desarrollos inmobiliarios de casas de interés social más grandes de Latinoamérica. El fraccionamiento concentra a población del municipio con niveles bajos de ingreso económico. A pesar de ser un territorio de uso residencial, el fraccionamiento tiene una alta actividad económica local debido a la densidad de población que lo habita.

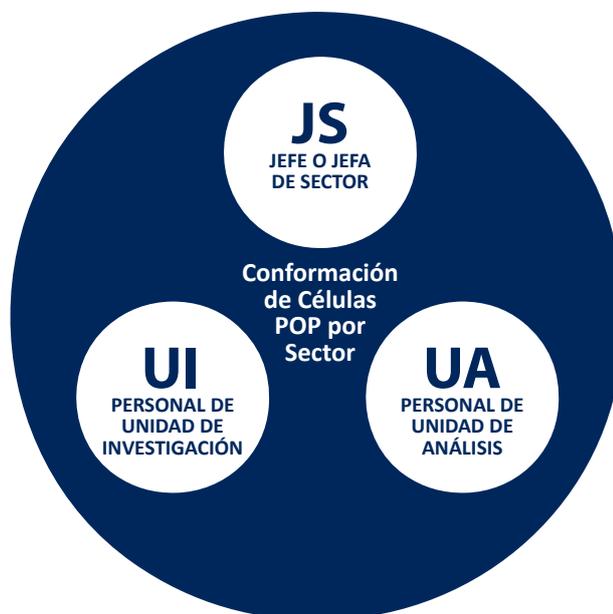
#### SECTORES PILOTO



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la CMSC

Posterior a la selección de los sectores se conformó el GT-POP, integrado por el equipo de LAB-CO y diversos participantes de la CMSC, grupo encargado de gestionar las actividades de la implementación. La primera labor del GT-POP fue la integración de las Células POP en cada uno de los sectores seleccionados.

### INTEGRACIÓN DE CÉLULAS POP



Las Células POP estuvieron integradas por personal de distintas áreas de la corporación, con perfiles adecuados para la implementación de las diversas actividades del Enfoque. A continuación se enlistan sus perfiles:

- JEFE O JEFA DE SECTOR (JS):** persona responsable de administrar y responder por la seguridad en su sector. Tiene a su cargo elementos operativos desplegados en territorio 24/7. Las acciones aplicadas dentro de su sector para atender problemas de seguridad ciudadana tienen que ser validadas, supervisadas y evaluadas por él o ella.
- PERSONAL OPERATIVO DEL SECTOR:** personal que ejecuta las acciones necesarias para garantizar la seguridad ciudadana dentro de los sectores (ej. patrullaje, atención a llamadas de emergencia, contacto con vecinos y comerciantes), bajo la supervisión de las y los Jefes de Sector. Por el tipo de labores que realizan, poseen un conocimiento detallado del territorio y de los problemas en sus sectores.
- ANALISTA DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS ASIGNADO AL SECTOR:** recopila y analiza la información de los incidentes de seguridad (ej. delitos y faltas administrativas) que suceden en el sector. Su rol es proveer evidencia y datos que respalden la identificación y caracterización de las problemáticas en su sector de asignación.
- PERSONAL DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN:** identifica potenciales responsables de delitos consumados, y colabora con la Fiscalía General del Estado (FGE) para la investigación y la persecución penal de éstos. Este personal puede proporcionar información relevante sobre delitos que estén vinculados con sus investigaciones en curso, particularmente la relacionada con la caracterización de los posibles ofensores y sus modus operandi.

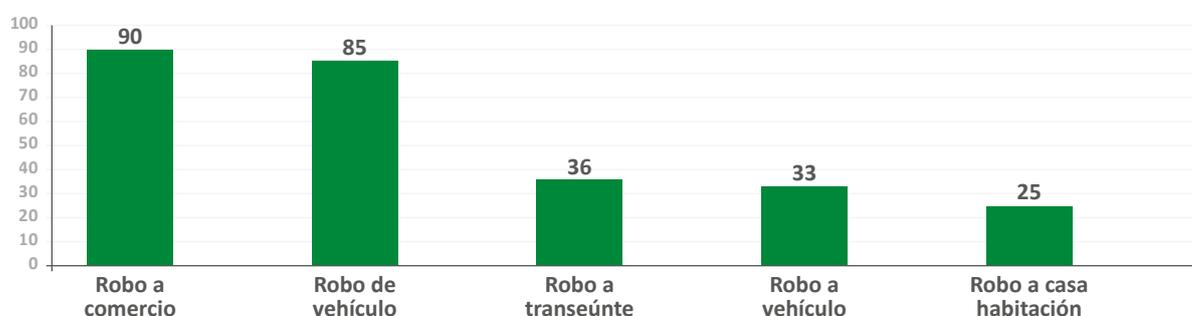
Las Células POP, de la mano del GT-POP, fueron los principales protagonistas de la puesta en marcha de la implementación piloto del Enfoque POP en la Policía Morelia.

## 4.1.2 SELECCIÓN DEL PRIMER PROBLEMA A ABORDAR CON ENFOQUE POP

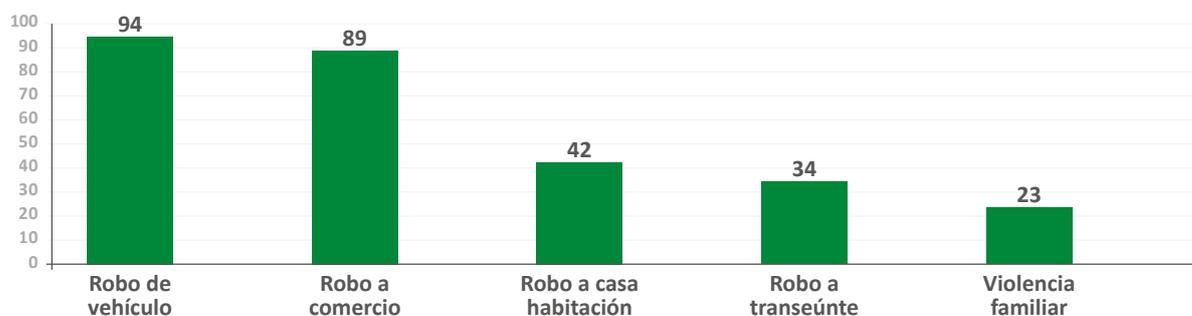
Para la selección de los primeros problemas a atender en cada uno de los sectores de implementación del Enfoque POP (correspondiente a la etapa *Scanning* del método SARA), se tomaron en cuenta tres variables. Primera, la incidencia delictiva en cada uno de los tres sectores. Para ello el GT-POP analizó los reportes policiales confirmados registrados por la Unidad de Análisis, con el fin de identificar los delitos con mayor prevalencia en los territorios.

### PRINCIPALES INCIDENTES DE LOS SECTORES PILOTO

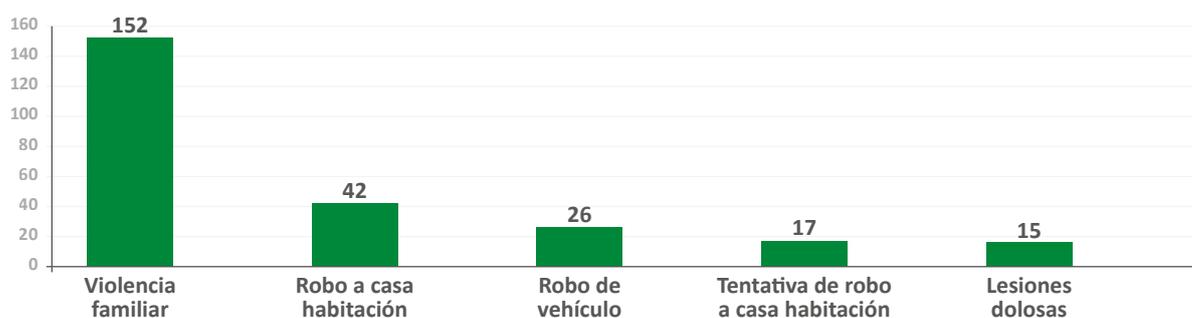
#### PRINCIPALES INCIDENTES SECTOR 1 (ENERO A OCTUBRE 2020)



#### PRINCIPALES INCIDENTES SECTOR 3 (ENERO A OCTUBRE 2020)



#### PRINCIPALES INCIDENTES SECTOR 14 (ENERO A OCTUBRE 2020)



Fuente: Reportes policiales confirmados registrados por la Unidad de Análisis

Segunda, los problemas de mayor impacto sobre la percepción de seguridad y sobre la efectividad de la policía en cada sector. Para ello se consultó a los altos mandos (Comisionada, Comisario y Director de Proximidad) y a los integrantes de las Células POP, para la identificación de los problemas de seguridad con estas características.

Tercera, que los primeros problemas seleccionados no fueran delitos de alta complejidad de analizar y atender, con el fin de poder probar y adaptar la metodología POP en un contexto que

presentara menores dificultades. Por esta razón se privilegiaron en un inicio los delitos patrimoniales de baja complejidad, y se dejaron para una segunda etapa los delitos de violencia familiar y robo de vehículos.<sup>11</sup>

Con base en estos elementos, se seleccionaron inicialmente los siguientes delitos:

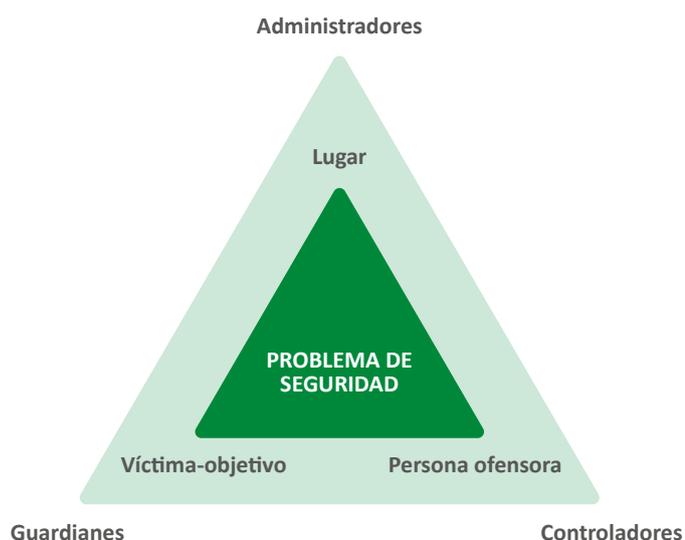
- **Sector 1:** Robo a comercio
- **Sector 3:** Robo a comercio con violencia
- **Sector 14:** Robo a casa habitación

### 4.1.3 ANÁLISIS DEL PROBLEMA

#### A. Generación de hipótesis iniciales

El GT-POP facilitó sesiones de trabajo en escritorio con cada Célula POP para generar hipótesis iniciales que permitieran ir caracterizando las problemáticas elegidas en cada uno de los tres sectores seleccionados. Con base en la literatura existente sobre Policía Orientada a la Solución de Problemas, y en particular tomando como base las guías metodológicas del POP Center, el equipo de LAB-CO desarrolló formatos auxiliares y preguntas específicas, adaptadas al contexto de la Policía Morelia. Se tomó como base el Triángulo de Análisis del Problema para la orientación del análisis (correspondiente a la etapa *Analysis* del método SARA).

**TRIÁNGULO DE ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y TERCEROS**



Fuente: Elaboración propia con base en metodología del POP Center<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Algunos delitos de mayor complejidad se incorporaron posteriormente, durante el segundo ciclo de aplicación del Enfoque POP en los sectores. Este segundo ciclo se describe más adelante en este mismo documento.

<sup>12</sup> Véase: <https://popcenter.asu.edu/content/problem-analysis-triangle-0>.

El GT-POP orientó al personal de las Células POP para registrar los datos disponibles, primero y únicamente en las secciones del Triángulo de Análisis del Problema. El análisis del Triángulo de Terceros se realizó en un segundo momento. La información inicial se retomó de las tarjetas informativas de reportes policiales confirmados provenientes de la Unidad de Análisis, así como del propio conocimiento del personal operativo obtenido en sus recorridos por cada sector.

**SESIÓN DE ANÁLISIS INICIAL DEL PROBLEMA EN EL SECTOR 1**



## B. Verificación de hipótesis con evidencia

Una vez establecidas las hipótesis, el siguiente paso fue comprobarlas con evidencia documental o de campo. Para ello las Células POP llevaron a cabo revisiones adicionales de datos, así como marchas exploratorias en cada sector. En las marchas recorrieron los lugares en donde sucedieron los últimos delitos relacionados con la problemática en cuestión, y se realizaron entrevistas a las víctimas y vecinos de los delitos cuando fue posible. Las marchas exploratorias permitieron obtener información adicional a lo registrado por la Unidad de Análisis.

Un hecho de relevancia fue que el personal de la Unidad de Análisis participara en estas marchas exploratorias como parte de las actividades de las Células POP que integraban. A partir de estas primeras experiencias en campo, pudieron contrastar por primera vez con los hechos la información de sus registros, lo que les permitió también conocer y entender la perspectiva del personal operativo.

### MARCHAS EXPLORATORIAS EN VILLAS DEL PEDREGAL (SECTOR 14) Y CHAPULTEPEC (SECTOR 3)



“Nunca había venido a Villas del Pedregal (Sector 14). Me cambió bastante la perspectiva al no solo ver puntos en el mapa, sino también conocer las calles en las que sucedieron los incidentes.”

Analista de Unidad de Análisis asignada al Sector 14

Es importante señalar que la etapa de análisis del problema requirió varias iteraciones para realizar una caracterización precisa. Si bien la metodología SARA presenta una serie de pasos “sencillos” para entender los problemas de seguridad ciudadana, la calidad y disponibilidad deficiente de información, y el hecho de que los policías no estaban familiarizados con el uso de datos para orientar sus operaciones, dificultó la realización de esta primera fase. Esta situación promovió que las y los integrantes de las Células POP generaran un enfoque analítico en su actua-

ción durante el piloto. De manera que el personal operativo comenzó a desarrollar una actuación guiada por hipótesis por comprobar, a través de información proveniente de fuentes que complementarían lo existente. Además de otra serie de actividades de investigación. Un ejemplo de esto sucedió en el Sector 1 (ver el siguiente cuadro).

### RECTIFICACIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA EN EL SECTOR 1

**E**l problema seleccionado en el Sector 1 (zona centro) fue robo a comercio. Este delito, además de presentar una alta incidencia, afectaba la percepción de seguridad y confianza en el personal operativo de la Policía Morelia, dentro de uno de los sectores con mayor actividad económica y visibilidad del municipio.

En las primeras sesiones de trabajo se analizó el problema y se definieron sus características, utilizando el Triángulo de Análisis del Problema. A partir de este esquema el GT-POP identificó que existían distintas percepciones sobre el perfil del robo a comercio entre las y los integrantes de la Célula POP, lo que respondía a que en el Triángulo se plasmó inicialmente información únicamente de delitos cometidos recientemente, es decir, de aquellos que el personal operativo recordaba con mayor facilidad. A partir de este ejercicio, la Célula POP del S1 construyó la siguiente hipótesis sobre el problema:

**El robo a comercio se comete en establecimientos de tipo alimenticio (fondas, panaderías, tiendas de abarrotes, etc.). Las personas ofensoras entran durante las noches para sustraer el dinero en caja y diversos electrodomésticos.**

Posteriormente, esta hipótesis fue presentada a los altos mandos de la corporación. Con base en su perspectiva más amplia sobre las problemáticas del sector y del municipio, manifestaron que no estaban convencidos por el análisis, y que tenían otra perspectiva. Por lo que la Célula POP regresó a analizar nuevamente las características de los incidentes, esta vez con mayor detalle. En esta ocasión revisaron todos los incidentes reportados del año 2020, para obtener mejores evidencias. A través de este segundo ejercicio de análisis, quedó demostrado que la primera hipótesis no era consistente con la evidencia registrada, y se construyó entonces una segunda definición:

**El robo a comercio se comete en negocios de distintos giros en los que las personas ofensoras roban mercancía y dinero en efectivo con uso de violencia.**

En concordancia con la metodología PDIA, el hecho de confrontarse a problemas, y resolverlos de forma iterativa, ayudó al personal operativo de las Células POP a desarrollar capacidades analíticas y de crítica constructiva, con el fin de articular hipótesis basadas en evidencia.

La escasa y deficiente disponibilidad de información es una constante dentro de las corporaciones policiales mexicanas. En este contexto fue importante que el GT-POP y las Células POP llevaran a cabo varias reuniones de trabajo para definir y analizar detalladamente y desde diferentes perspectivas, los diferentes problemas de seguridad en los sectores seleccionados. Este proceso derivó en definiciones más precisas sobre las problemáticas a atender:

- **SECTOR 1:** Robo a comercio con violencia
- **SECTOR 3:** Robo de establecimientos OXXO con violencia
- **SECTOR 14:** Robo sin violencia a casas habitación ocupadas

A continuación se presentan algunos ejemplos de los análisis realizados en los sectores participantes.

### SÍNTESIS DEL TRIÁNGULO DE ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE ROBO A CASA HABITACIÓN EN SECTOR 14

Una vez seleccionado el problema de robo a casas habitadas en el Sector 14, la Célula POP del sector llegó al siguiente análisis del problema:

#### A. Víctima/objetivo:

- Casas habitadas en las que las personas que las habitan se ausentan por periodos largos, continuos y recurrentes de tiempo (ej. por salir a trabajar).
- Los objetos robados consisten principalmente en electrodomésticos, televisores/pantallas, calentadores solares, entre otros artículos de valor en las casas.

#### B. Lugar:

- Las calles en las que se presentaron más robos son calles con número elevado de casas abandonadas.
- Las casas robadas comúnmente se encuentran contiguas a casas abandonadas.
- Las casas tienen varias cerraduras y marcos de metal para proteger puertas y ventanas.
- No se identificaron mecanismos de protección como alarmas, cámaras o grupos vecinales para reportar incidentes.
- Todas las casas están conectadas por la azotea y el acceso es sencillo a través de los patios de servicio. Se identificó que probablemente por ahí entraron y salieron las personas responsables.
- Existe muy poca relación entre los vecinos y vecinas, la mayor parte de las personas que viven en una calle no tiene mucho tiempo de vivir ahí.

#### C. Persona ofensora:

- Son personas que habitan dentro del fraccionamiento.
- Los grupos de vigilantes privados han detenido y linchado a algunas personas presuntamente responsables.
- Se identificó a una persona presunta responsable a través del video (que un vecino hizo llegar al Jefe del Sector) en el que se le puede ver guardando muebles y electrodomésticos (presuntamente robados) en su casa. Se identificó que la persona pertenece a un grupo de vigilantes privados que opera en el fraccionamiento (ver cuadro 3).
- Las personas probables responsables roban los objetos y los venden en grupos de reventa o en los mercados ambulantes que operan dentro del fraccionamiento. Se presume que las personas roban para obtener dinero para drogas o alcohol.

#### D. Terceros:

- **Grupos de vigilantes privados.** Estos grupos operan en diferentes zonas del fraccionamiento. Cobran una cuota semanal a las personas del fraccionamiento a cambio de su vigilancia y protección. Los grupos de vigilantes no han mostrado interés en colaborar con la policía.
- **Guardia Nacional.** Dentro del fraccionamiento se instaló un cuartel de la Guardia Nacional. Si bien han participado en algunas peticiones al municipio.
- **Encargados del orden.** En ciertas calles existen personas que organizan a las y los vecinos para la gestión de peticiones al municipio.

## EJEMPLOS DE ANÁLISIS SITUACIONAL DE FACTORES DE RIESGO PARA ROBOS A OXXO



Con base en estas problemáticas acotadas, los equipos de trabajo avanzaron hacia la definición de respuestas y su posterior implementación en campo.

### 4.1.4 DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE RESPUESTAS

La definición de respuestas (correspondiente a la etapa *Response* del método SARA) se realizó en sesiones de trabajo con el GT-POP. En ellas se orientó a los y las integrantes de las Células POP para generar respuestas vinculadas con el análisis de la problemática realizado en la etapa anterior. Es decir, diseñar respuestas que atendieran efectivamente al menos un lado del Triángulo de Análisis del Problema –Víctimas-Objetivos, Lugares y/o Personas Ofensoras–, tomando en cuenta, en los sectores que así lo requirieran, la información registrada en el Triángulo de Terceros –Guardianes, Administradores y/o Controladores–, mapeada durante la implementación de las respuestas.

Estas sesiones de trabajo fueron clave porque en ellas se promovió el intercambio de ideas y argumentos sobre las ventajas y las desventajas de las respuestas generadas. Un momento ejemplar de estos intercambios se dio en el Sector 14 (ver el siguiente cuadro), en el cual se analizaron a profundidad las acciones para manejar a un grupo de terceros identificado en el Triángulo de Análisis del Problema.

## DEFINICIÓN DE RESPUESTAS PARA EL MANEJO DE GRUPOS DE VIGILANTES EN VILLAS DEL PEDREGAL

En el análisis del problema del Sector 14 (robo a casa habitación) se identificó la presencia de agrupaciones de vigilantes privados, actuando en el fraccionamiento de Villas del Pedregal. Estos vigilantes supuestamente brindaban servicios de seguridad a particulares y comercios en distintas zonas del fraccionamiento, a cambio de una cuota semanal de entre 10 y 20 pesos. A través de labores de investigación realizadas por el personal operativo se encontró que estas agrupaciones de vigilantes no contaban con registros oficiales que los avalaran como proveedores de servicios de seguridad, y que recurrían a la intimidación de los vecinos para la obtención del pago de cuotas, además de estar vinculados con actores políticos que realizan campañas de desacreditación de la Policía Morelia en redes sociales. Se supo también que estos vigilantes realizaban linchamientos a presuntos responsables de delitos en el fraccionamiento. Durante la investigación se identificó que dichos vigilantes podían representar un tercero detractor, es decir, un actor que impidiera el avance de las acciones de atención al delito de robo a casa habitación por parte del personal operativo del sector.

Después de varias actividades de proximidad y acercamiento comunitario realizadas por los integrantes de las Células POP, un habitante del fraccionamiento ofreció información al Comité del sector sobre la supuesta vinculación de un vigilante con el delito de robo a casa habitación. Dicho ciudadano proporcionó, de manera anónima por miedo a represalias, un video en donde es posible ver al vigilante realizando un robo a una casa habitación dentro del fraccionamiento. A pesar de estos sucesos, las agrupaciones de vigilantes contaban con un nivel alto de aprobación entre una buena parte de los habitantes de Villas del Pedregal, dada su presencia generalizada en el sector.

Estas agrupaciones de vigilantes no colaboraban con la policía, y se identificaron como un grupo de potencial amenaza. Las hipótesis en torno a los vigilantes se articularon en las sesiones de

trabajo entre la Célula POP del sector y el GT-POP. En estas sesiones se propusieron ideas para ejercer un tipo de presión sobre los vigilantes, que iban desde la inspección de sus permisos de circulación, pues estos se movían usualmente en motos sin placas, hasta acciones de mayor confrontación como su detención y remisión al Juzgado Cívico por faltas administrativas, ya que en muchas ocasiones no respetaban el Reglamento de Orden y Justicia Cívica del municipio. Sin embargo, el debate concluyó en que no era recomendable realizar acciones que pudieran poner en peligro la integridad del personal policial del sector, ya que existía la posibilidad de que los vigilantes estuvieran vinculados con grupos criminales.

Finalmente, la Célula POP optó por tomar una postura de no confrontación con las organizaciones de vigilantes. En su lugar se realizaron acercamientos con sus líderes para informarles que la policía del sector estaba realizando actividades para prevenir y atender el robo a casa habitación. Durante estas comunicaciones, el Jefe del Sector se aseguraba de expresar al líder su preocupación por el posible involucramiento de algunos de sus vigilantes en la comisión del delito. El objetivo final de estas aproximaciones era que los líderes estuvieran al tanto de la información que tenía la policía y que entendieran que, si fuera de conocimiento público, el involucramiento de los vigilantes en robos a casa habitación perjudicaría el negocio de vigilancia privada. Sin poder contar con información precisa al respecto, es posible suponer que los líderes de las organizaciones reforzarían el control sobre sus vigilantes, al estar al tanto de que la policía seguía sus actividades.

El acercamiento también tuvo como objetivo desincentivar las actividades de estas agrupaciones, entendiendo su modo de operación, pero sin confrontarlos directamente, ya que esto hubiera puesto en peligro la integridad del personal policial del sector, además de afectar al tejido social de la comunidad local.

Posterior a la selección de los sectores se conformó el GT-POP, integrado por el equipo de LAB-CO y diversos participantes de la CMSC, grupo encargado de gestionar las actividades de la implementación. La primera labor del GT-POP fue la integración de las Células POP en cada uno de los sectores seleccionados.

#### UNIDADES Y AGRUPAMIENTOS DE LA POLICÍA MORELIA

Sector y problema	Resumen de respuestas
<p><b>SECTOR 1.</b> Robo a comercio con violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CONFORMACIÓN DE REDES VECINALES.</b> El personal del sector sostuvo reuniones vecinales en las zonas de mayor incidencia y conformó grupos de WhatsApp para reportar incidentes o preocupaciones de las y los vecinos.</li> <li>• <b>CONFORMACIÓN DE REDES DE COMERCIANTES.</b> El personal del sector se acercó con los comerciantes del sector para conformar grupos de WhatsApp para mejorar la comunicación con la Policía Morelia.</li> <li>• <b>PATRULLAJE FOCALIZADO.</b> El personal del sector aumentó la vigilancia en los lugares y horas en las que se registró mayor incidencia de robos.</li> <li>• <b>EMISIÓN DE RECOMENDACIONES DE SEGURIDAD.</b> Se entregaron recomendaciones a los comerciantes del sector para prevenir incidentes o disminuir las afectaciones. Por ejemplo, se les pidió reducir el monto de efectivo en caja.</li> </ul>
<p><b>SECTOR 3.</b> Robo a OXXO con violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PATRULLAJE FOCALIZADO.</b> El personal del sector focalizó la vigilancia y patrullaje en las tiendas más robadas.</li> <li>• <b>CONFORMACIÓN DE RED CON TIENDAS EN EL SECTOR.</b> Se conformó un grupo de WhatsApp con las y los encargados de las tiendas OXXO en el sector, con el objetivo de identificar riesgos y reportar incidentes a la policía.</li> <li>• <b>DEFINICIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD EN COLABORACIÓN CON OXXO MICHOACÁN.</b> El personal del sector presentó el análisis de información de robo a comercio con violencia a directivos de OXXO Michoacán. A su vez, entregaron recomendaciones para prevenir y responder mejor a los incidentes en las tiendas (ej. retirar la publicidad en ciertas partes de las ventanas de las tiendas para mejorar la visibilidad al exterior). Los directivos de OXXO en el estado se comprometieron a implementar las recomendaciones recibidas.</li> </ul>
<p><b>SECTOR 14.</b> Robo a casa habitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>IDENTIFICACIÓN DE CALLES CON MAYOR RIESGO.</b> El personal del sector realizó un mapeo de las calles con un mayor número de casas abandonadas (identificadas como un factor de riesgo), de manera que funcionara como insumo para focalizar las reuniones vecinales y el patrullaje.</li> <li>• <b>REHABILITACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS.</b> Se llevaron a cabo actividades (de la mano de la comunidad) para mejorar el estado de los espacios públicos en las zonas más conflictivas del fraccionamiento.</li> <li>• <b>PLAN DE CONTROL DE TERCEROS.</b> El personal del sector se acercó con los líderes de los vigilantes para mencionarles de la información que contaban sobre su presunta participación en robos a casas.</li> </ul>

La implementación de las respuestas diseñadas fue liderada por los Jefes y Jefas del Sector. Todas las respuestas tuvieron un enfoque preventivo y, cuando fue necesario, se involucró a actores externos a la policía, como por ejemplo para la atención de robo a OXXO con violencia.

## 4.2 CONSOLIDACIÓN

### 4.2.1 INVOLUCRAMIENTO DE MANDOS ALTOS

Desde el inicio y a lo largo del proceso de implementación piloto, el equipo de LAB-CO y la Secretaría Técnica de la CMSC mantuvieron reuniones regulares con la Comisionada y el Comisario para informarles sobre los avances y trabajos realizados, así como para mantener su impulso y autorización en la experimentación de estas nuevas ideas.

Después de 8 semanas de implementación, se realizó una presentación formal de avances de los sectores ante la Comisionada, el Comisario, el Director de Proximidad y el Director de la Unidad de Análisis. Durante 90 minutos, cada Célula POP presentó el trabajo realizado, abordando los elementos a continuación:

- **ANÁLISIS INICIAL DEL PROBLEMA.** Análisis básico de la incidencia de cada uno de los delitos seleccionados. Se presentó la sucesión de delitos en el tiempo (meses, días y horas), así como su distribución en el territorio (mapa de cada sector con la incidencia).
- **ANÁLISIS DETALLADO DEL PROBLEMA.** Análisis del Triángulo en conjunto con la evidencia que apoyaba cada una de las afirmaciones para la caracterización de las víctimas-objetivo, el lugar, las personas agresoras y las/los terceros involucrados.
- **RESPUESTAS IMPLEMENTADAS.** Acciones implementadas para responder a los delitos analizados en cada sector. En este momento las y los policías describieron el proceso que siguieron para definir cada una de las acciones, y cómo se relacionaban con los hallazgos obtenidos en la etapa de análisis del problema.

- **RESULTADOS PRELIMINARES.** Registros de la incidencia delictiva a partir del momento en que comenzaron la implementación del Enfoque POP. Al inicio de la implementación se registró un descenso en la incidencia de los delitos en cada sector, sin embargo se enfatizó que estos índices debían tener un seguimiento continuo a lo largo del tiempo para monitorear efectivamente sus tendencias.

Durante la presentación de avances las y los altos mandos pudieron realizar preguntas y proporcionar puntos de vista sobre la información presentada, es decir, se involucraron activamente en el análisis de los problemas a partir de los avances realizados por las Células POP. Este intercambio fue clave dado que implicó la intervención estratégica de las y los altos mandos en el análisis de las problemáticas, brindando insumos adicionales para el diseño de respuestas efectivas.

## REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE AVANCES A ALTOS MANDOS



En estas reuniones, las y los altos mandos también reconocieron el buen trabajo del personal policial que participó en la implementación piloto del Enfoque POP, e hicieron una mención especial al desarrollo de capacidades entre las y los policías que participaron en la primera iteración. Otro beneficio de la presentación de resultados fue la creación de un ambiente de competencia sana entre las y los integrantes de cada Célula POP, creando incentivos internos para el desarrollo de análisis y propuestas cada vez de mejor calidad.

De manera general, la presentación de resultados sirvió para fortalecer la motivación de las y los integrantes de las Células POP debido al reconocimiento recibido por parte de los altos mandos, así como al progreso en sus habilidades y los resultados preliminares en cada uno de sus sectores.

## 4.2.2 TALLER DE APRENDIZAJE

Después de la presentación formal a los altos mandos, se realizó un taller de aprendizaje en el que las y los integrantes de las Células POP pudieron expresar su experiencia, aprendizajes y comentarios generales sobre la primera fase del piloto del Enfoque POP en la Policía Morelia.

El taller fue facilitado por LAB-CO con diferentes métodos participativos, y promovió un ambiente de reflexión en el que las y los policías describieron sus experiencias. Buscando fortalecer y consolidar la implementación del Enfoque POP en ciclos futuros, se abordaron las siguientes preguntas:

- ▶ ¿Qué hemos hecho?
- ▶ ¿Qué hemos aprendido?
- ▶ ¿Qué hemos logrado?
- ▶ ¿Con qué estamos batallando?
- ▶ ¿Qué nos ha gustado?
- ▶ ¿Qué no nos ha gustado?
- ▶ ¿Qué debería seguir?

### TALLER DE APRENDIZAJE CON LAS Y LOS POLICÍAS PARTICIPANTES DEL PILOTO



De forma general, las y los participantes señalaron que habían logrado incorporar un enfoque más analítico a su actuación, mejorado la comunicación y colaboración entre diferentes áreas de la policía, y fortalecido su capacidad para desarrollar soluciones efectivas en colaboración con la comunidad. También desarrollaron propuestas para consolidar la aplicación del Enfoque POP en su sector, y para empezar a trazar la ruta de expansión del Enfoque POP al resto de la corporación.

### 4.2.3 INICIO DE NUEVOS CICLOS POP

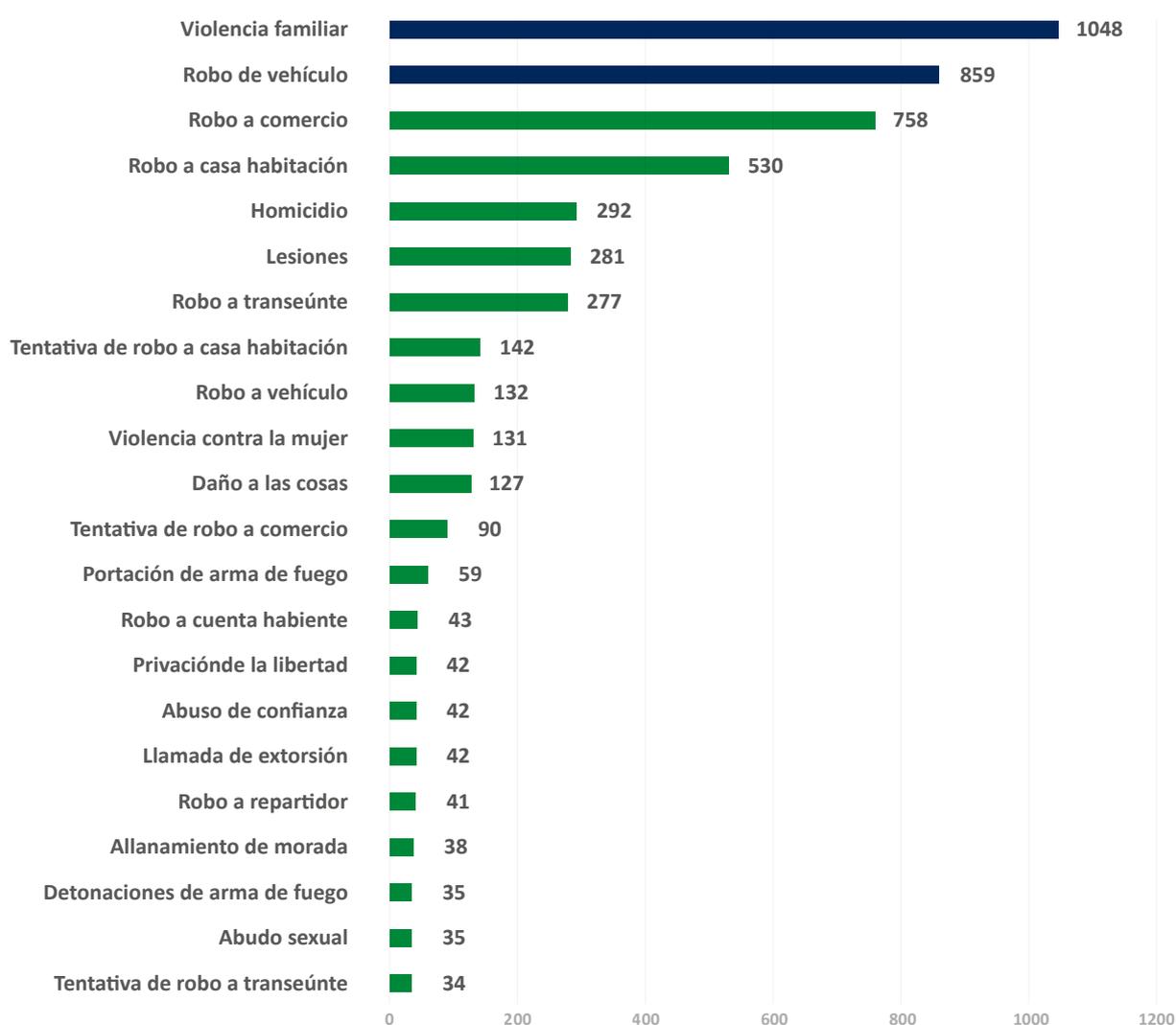
Tras 9 semanas de implementación, y como seguimiento a las conclusiones del taller de aprendizaje, las Células POP y el GT-POP decidieron comenzar nuevos ciclos con una nueva selección de delitos, con el objetivo de aplicar los aprendizajes y las habilidades desarrolladas durante la primera implementación, así como para afianzar una metodología más estructurada en un proceso de aprendizaje continuo.

Se siguió el método SARA, aplicando el *Scanning* para determinar en qué delito enfocarse para este siguiente ciclo. Se seleccionaron los siguientes delitos por su prevalencia en cada sector piloto:

- **SECTOR 1 Y 3:** Robo de vehículo
- **Sector 14:** Violencia familiar

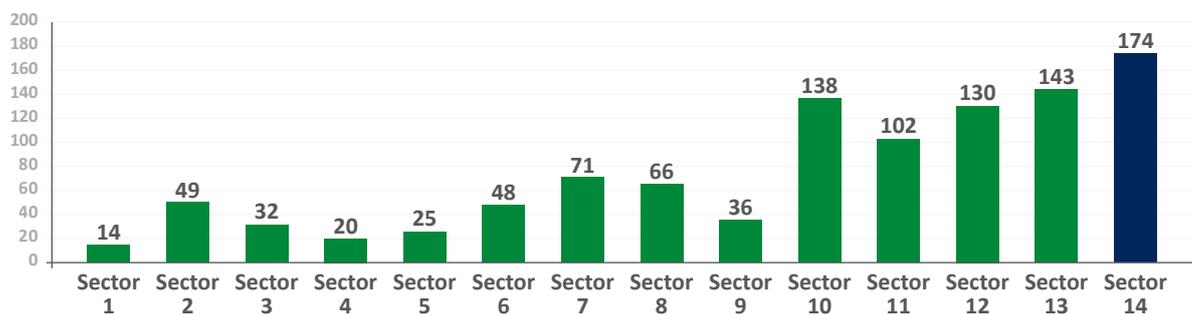
#### EJERCICIO DE SCANNING PARA SELECCIÓN DEL PROBLEMA EN LOS SECTORES 1,3 Y 14

##### DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA EN EL MUNICIPIO DE MORELIA 2020

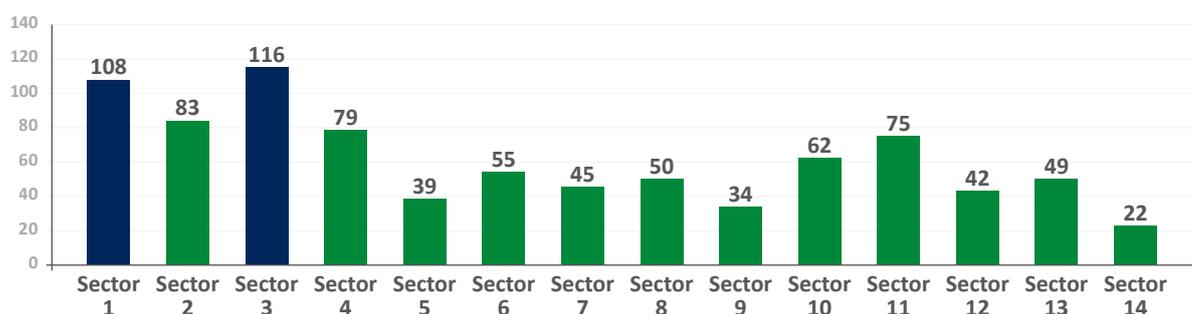


Fuente: Elaboración propia con base en reportes policiales confirmados registrados por la Unidad de Análisis

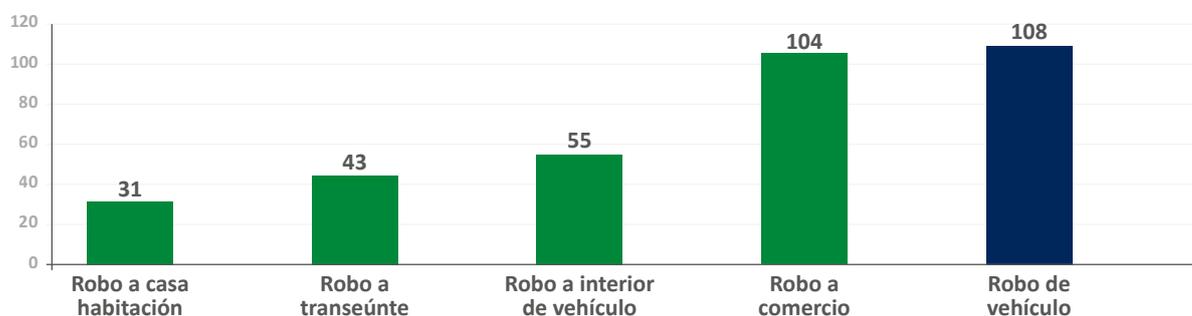
**VIOLENCIA FAMILIAR POR SECTOR**



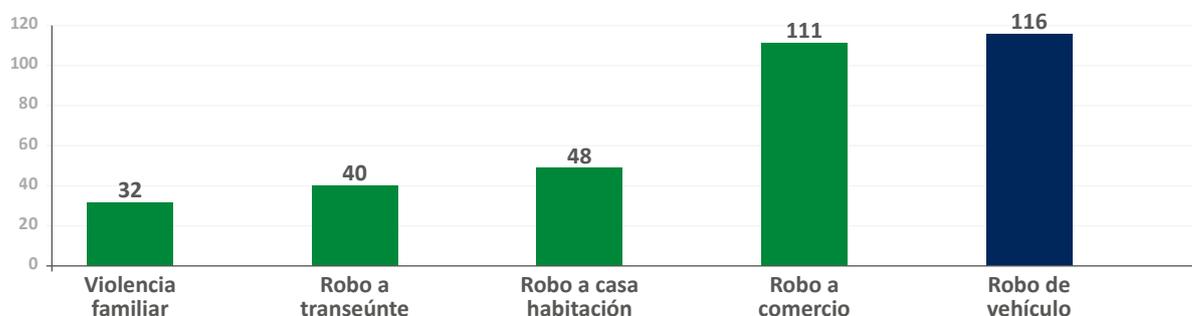
**ROBO DE VEHÍCULO POR SECTOR**



**DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA 2020 SECTOR 1**

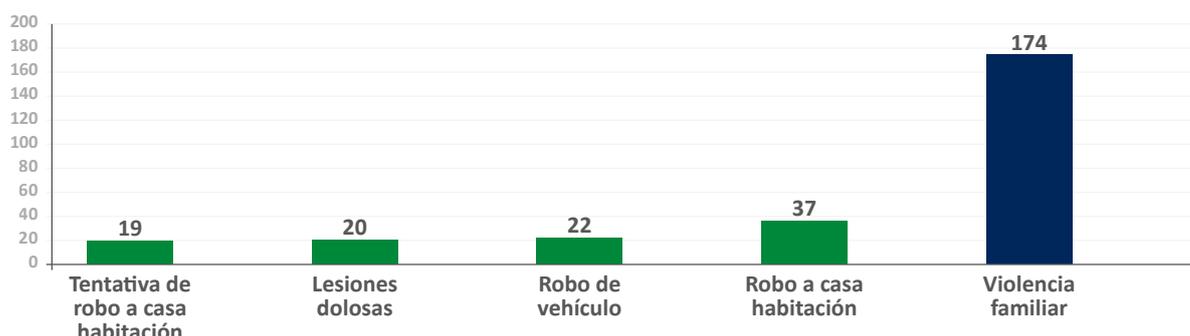


**DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA 2020 SECTOR 3**



Fuente: Elaboración propia con base en reportes policiales confirmados registrados por la Unidad de Análisis

**DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA 2020 SECTOR 14**



Fuente: Elaboración propia con base en reportes policiales confirmados registrados por la Unidad de Análisis

Como muestran las gráficas:

- Los delitos de violencia familiar y robo de vehículo son los más prevalentes en todo el municipio.
- El robo de vehículo es el delito de mayor incidencia en los Sectores de 1 y 3 de todo el municipio, ocupando el primer lugar en el Sector 3 y la segunda posición en el Sector 1.
- El robo de vehículo es respectivamente el segundo y primero delito de mayor incidencia en los Sectores 1 y 3. Adicionalmente, los Sectores 1 y 3 son los dos sectores del municipio en los cuales más se reportan robos de vehículo.
- La violencia familiar es el delito que tiene mayor incidencia dentro del Sector 14, y presenta casi cuatro veces más incidentes que el siguiente delito. A su vez, la incidencia de violencia familiar en el Sector 14 es la más alta de todos los sectores del municipio.

Como se mencionó anteriormente los delitos seleccionados para el segundo ciclo POP son de mayor complejidad. El robo de vehículo es un delito que suele estar relacionado con otros tipos de incidentes de alto impacto (ej. homicidio doloso), así como con esquemas más estructurados de delincuencia. Por otro lado, la violencia familiar tiene un componente fundamental de violencia de género que requiere una atención diferenciada por parte del personal policial, así como de un proceso de atención a víctimas que involucra múltiples servicios y actores especializados.

En este nuevo ciclo se desarrolló y utilizó una herramienta POP adicional con el objetivo de plasmar el trabajo realizado por las Células POP. La herramienta utiliza PowerPoint como plataforma y sirve para documentar el avance de la aplicación del Enfoque, a su vez funciona como presentación para actores externos a las Células. La herramienta fue desarrollada por el personal

de las Células POP, principalmente por las y los analistas de la Unidad de Análisis, de forma iterativa a lo largo de las diferentes sesiones de trabajo. La estructura de la herramienta es la siguiente:

- **DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.** Consiste en un análisis preliminar que brinda información sobre la incidencia delictiva en el municipio y en el sector, sirve para identificar los problemas más relevantes con base en incidencia. El análisis acota el problema específico (delito) enfocando su incidencia en tiempo y lugar, yendo de lo general a lo particular.
- **ANÁLISIS DEL PROBLEMA.** Incluye el Triángulo de Análisis del Problema y el Triángulo de Terceros para conocer las características específicas de cada delito. En esta sección se agrega también la evidencia que apoya las hipótesis formuladas por el personal de las Células POP.

- **PLAN DE ACCIÓN.** Esquematiza las potenciales respuestas diseñadas en las sesiones de trabajo de las Células POP. Así como la definición del plan de trabajo inmediato (ej. siguientes dos semanas de actuación). Éste se va actualizando continuamente con el resumen de las acciones implementadas.
- **SEGUIMIENTO.** Actualiza periódicamente la incidencia y los sucesos relevantes que brindan información adicional al análisis del problema. Esta sección también funciona como parámetro para identificar la efectividad de las acciones y si es necesaria su adaptación.
- **RESULTADOS.** Consiste en un reporte de los primeros tres meses de trabajo para identificar cuáles son los efectos de la implementación del Enfoque POP sobre el problema de seguridad seleccionado. Esta sección se actualiza trimestralmente.

## DESARROLLO DE RESPUESTAS PARA ATENDER LA VIOLENCIA FAMILIAR (SECTOR 14)



Durante el segundo ciclo se han implementado nuevos mecanismos de seguimiento que permiten verificar la efectividad de las respuestas para cada problema seleccionado. Además de mantener el monitoreo a la incidencia como principal indicador, por ejemplo, se comenzó a dar seguimiento a la percepción de seguridad y el desempeño de la Policía Morelia a través del levantamiento de encuestas en cada a sector.

Cabe señalar que la implementación de los nuevos ciclos POP se está realizando en paralelo a la escritura de este documento, por lo que aún no se han obtenido los resultados finales de esta segunda fase de implementación.

**ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES**

Con el objetivo de obtener información sobre la efectividad de las estrategias implementadas, las Células POP solicitaron al GT-POP orientación para la aplicación de encuestas de percepción ciudadana que dieran cuenta de la experiencia de los habitantes en los sectores atendidos. Dichas encuestas fueron diseñadas tomando como punto de partida la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana realizada por el INEGI, para hacer comparaciones posteriores a nivel municipal y con otras ciudades. Al momento de la elaboración de este documento, la información de las encuestas aplicadas está siendo procesada.

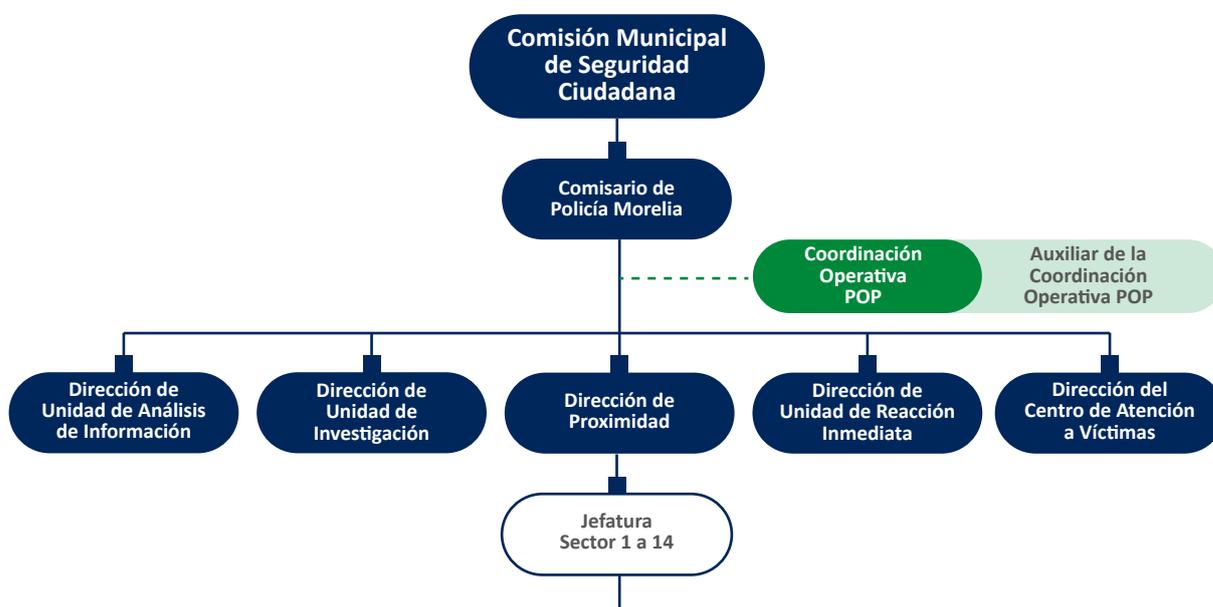
## 4.3 PLAN DE EXPANSIÓN

Con base en los resultados de la implementación piloto, el GT-POP y las Células POP, en conjunto con el personal directivo de la Policía Morelia, construyeron un Plan de Expansión que fue presentado de forma oficial a todos los Directores y Jefes(as) de Sector de la corporación. El plan contempla un proceso de expansión gradual del Enfoque POP a todos los sectores de la policía, así como un proceso de institucionalización que promueva la sostenibilidad a largo plazo de las nuevas capacidades adquiridas más allá de los cambios de administración.

### 4.3.1 CREACIÓN DE LA COORDINACIÓN OPERATIVA POP

Como parte del Plan de Expansión, se creó una nueva figura en la policía denominada Coordinación Operativa POP, con la vocación de apoyar transversalmente en la implementación del Enfoque POP a las diferentes Direcciones y sectores. Esta nueva área es la encargada de convocar y facilitar las sesiones de trabajo, así como de circular la información de manera horizontal. Adicionalmente, trabajará en conjunto con otras áreas (ej. la Secretaría Técnica de la CMSC) para vincular el trabajo de las Células POP con actores externos a la Policía Morelia.

**INCORPORACIÓN DE LA COORDINACIÓN POP EN EL ORGANIGRAMA DE LA POLICÍA MORELIA**



### 4.3.2 EXPANSIÓN A OTROS SECTORES

Se definió un esquema de mentoría en binomio entre sectores, en el cual un Jefe o Jefa de Sector que haya participado en la fase piloto acompañará a los participantes del sector entrante. Para la primera fase de expansión se definió que el Jefe del Sector 1 acompañará la implementación del Enfoque POP en el Sector 2, la Jefa del Sector 3 en los Sectores 8 y 9, y el Jefe del Sector 14 en el Sector 13. Asimismo, se planteó un esquema gradual de expansión, plasmado en la Figura 10.

	Marzo		Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto	
	1-15	16-31	1-15	16-30	1-15	16-31	1-15	16-30	1-15	16-31	1-15	16-31
<b>Primer grupo</b> (4 sectores)	FASE INICIAL						SEGUIMIENTO					
<b>Segundo grupo</b> (4 sectores)					FASE INICIAL				SEGUIMIENTO			
<b>Tercer grupo</b> (3 sectores)							FASE INICIAL					

### 4.3.3 INSTITUCIONALIZACIÓN

Finalmente, el Plan de Expansión contempla la institucionalización del Enfoque POP en la Policía Morelia. Para esto la Comisionada y el GT-POP definieron los siguientes ejes estratégicos:

- **PARTICIPACIÓN DE ALTOS MANDOS.** Una vez que se haya expandido la aplicación de la metodología, definir cómo y cuándo participarán los altos mandos, así como los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas.
- **CIRCULACIÓN HORIZONTAL DE LA INFORMACIÓN.** Contar con personal y procesos que faciliten la coordinación y el aprendizaje institucional en torno a la operación con Enfoque POP.
- **HOMOLOGACIÓN DE HERRAMIENTAS, FORMATOS Y PROCESOS.** Desarrollar una base homologada de herramientas y elementos auxiliares útiles al personal de la corporación que se encuentre aplicando el Enfoque POP.
- **ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS Y MANUALES.** Construir documentos que orienten al personal policial que implemente el Enfoque POP. Este aspecto va de la mano de los elementos de circulación horizontal de la información y homologación de herramientas, formatos y procesos.
- **FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INDIVIDUALES.** Identificar los conocimientos, habilidades y competencias individuales requeridos para la aplicación cotidiana del Enfoque POP por parte del personal policial. Incorporar estos elementos al esquema general de formación y capacitación del personal.

# 5. RESULTADOS

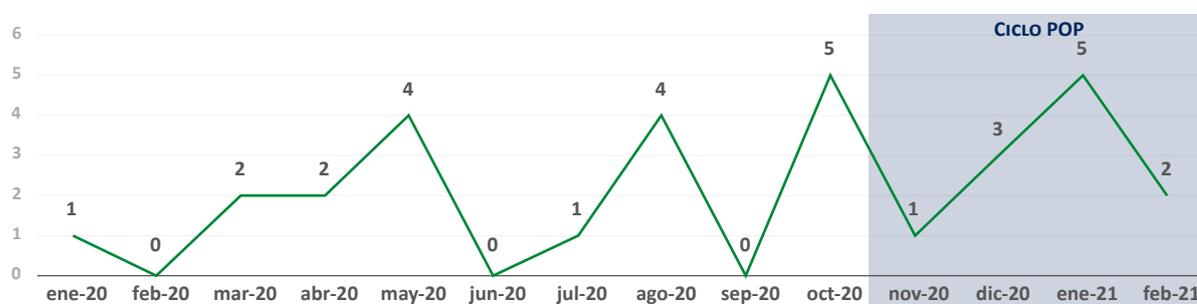
Los resultados documentados por LAB-CO durante las primeras etapas de implementación del Enfoque POP en la Policía Morelia se agrupan en los dos ejes descritos a continuación: 1) evolución de la incidencia de los delitos seleccionados y 2) desarrollo de nuevas capacidades entre el personal que integró las Células POP y en la institución misma.

## 5.1 EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA

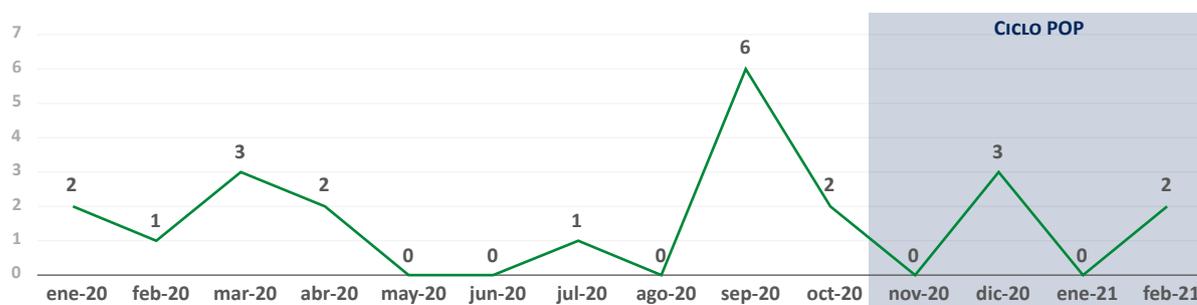
Con base en los resultados de la implementación piloto, el GT-POP y las Células POP, en conjunto con el personal directivo de la Policía Morelia, construyeron un Plan de Expansión que fue presentado de forma oficial a todos los Directores y Jefes(as) de Sector de la corporación. El plan contempla un proceso de expansión gradual del Enfoque POP a todos los sectores de la policía, así como un proceso de institucionalización que promueva la sostenibilidad a largo plazo de las nuevas capacidades adquiridas más allá de los cambios de administración.

### EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA EN LOS SECTORES PILOTO

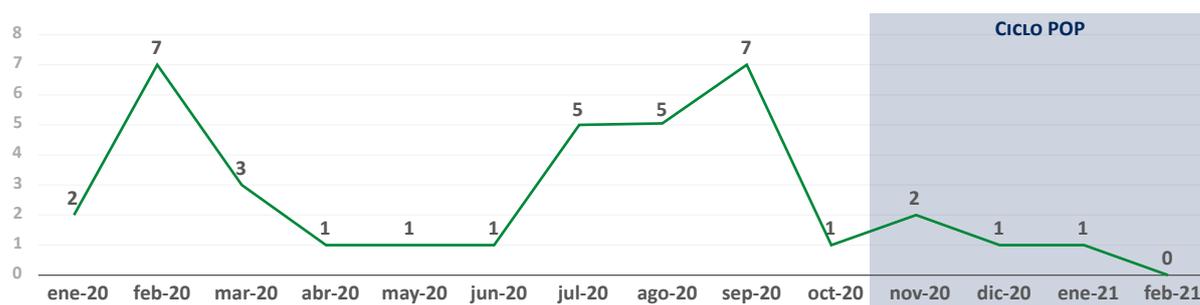
#### SECTOR 1 (ZONA CENTRO DE MORELIA) – ROBO A COMERCIO CON VIOLENCIA



#### SECTOR 3 (ZONA DE COLONIAS CHAPULTEPEC) – ROBO A OXXO CON VIOLENCIA



**SECTOR 14 (VILLAS DEL PEDREGAL) – ROBO A CASA HABITACIÓN**



En las gráficas se observa una marcada tendencia a la baja en el Sector 14, una ligera tendencia a la baja en el Sector 3, y una tendencia menos definida en el Sector 1. El seguimiento y análisis de las tendencias debe prolongarse durante algunos meses más para poder atribuir una relación de causalidad entre la implementación del Enfoque POP y la reducción en la incidencia delictiva, misma que deberá considerar otros factores externos como el impacto de la pandemia Covid-19 sobre la actividad delictiva.

Sin embargo, en este momento es posible afirmar que, en la percepción de los integrantes de las Células POP, las respuestas puestas en marcha efectivamente impactaron en la reducción del número de incidentes. Por ejemplo, en el caso del robo a tiendas OXXO dentro del Sector 3, las y los policías afirman haber atendido mayor número de reportes de personas sospechosas, hechos por el personal de las tiendas, frustrando potenciales intentos de robo.

## 5.2 DESARROLLO DE NUEVAS CAPACIDADES

La implementación piloto del Enfoque POP produjo cambios al interior de la corporación que superan el alcance de la implementación misma. Esto ha generado transformaciones sin precedentes más allá del Enfoque POP, tanto a nivel de los procesos organizacionales, como de las capacidades individuales.

### 5.2.1 MEJORAS AL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS POLICIALES

Se pusieron en marcha nuevos métodos para el desarrollo de estrategias policiales, con el fin de generar respuestas efectivas a los fenómenos delictivos del municipio. Los elementos principales del cambio son:

- DESCENTRALIZACIÓN DEL MANDO.** El rol de los Jefes y la Jefa de Sector que participaron en la implementación se concibió como el de “administradores de la seguridad” de su sector, y se les dio cierto grado de autonomía y responsabilidad para desarrollar estrategias adaptadas a sus contextos. Adicionalmente, los Jefes y Jefas de Sector promovieron la participación del personal operativo bajo su cargo –las y los primeros respondientes presentes en el día y en la noche en los sectores– para el análisis y desarrollo de respuestas. Esto permitió obtener en todo momento información detallada sobre la atención a cierto tipo de incidentes, así como sobre la interacción comunitaria cotidiana. Por ejemplo, en el Sector 14 la encargada de turno (segunda al mando del sector) proporcionó información valiosa sobre el delito de robo a casa habitación, dado su conocimiento sobre las organizaciones de vigilantes del fraccionamiento Villas del Pedregal.

- **ANÁLISIS Y PROPUESTAS BASADAS EN EVIDENCIA.** Las y los integrantes de las Células POP han incorporado la detección y caracterización de patrones como fundamento para desarrollar estrategias. Ya no sólo basan sus propuestas de respuesta en los últimos incidentes ocurridos, sino que procuran recabar información cualitativa y cuantitativa más precisa, tomando en cuenta periodos de tiempo más largos. Además ponen esfuerzos en buscar la evidencia que soporte sus afirmaciones, ya sean bases de datos, fotos, videos, o testimonios provenientes de entrevistas o reuniones con vecinos.
- **TRABAJO ESTRECHO ENTRE PERSONAL OPERATIVO Y UNIDAD DE ANÁLISIS.** La aplicación del Enfoque POP permitió desarrollar relaciones estrechas y desburocratizadas entre el personal operativo y los analistas asignados a cada sector. El trabajo colaborativo y de comunicación ágil y directa entre las partes solía ser limitado antes de la implementación del Enfoque POP. El trabajo en equipo a través de las Células POP, y en particular la inclusión del personal de la Unidad de Análisis en actividades operativas (ej. marchas exploratorias), ha permitido que, por un lado, las y los analistas también puedan aportar ideas para el análisis de los problemas y la construcción de respuestas efectivas, y por otro lado, que los policías operativos soliciten recurrentemente información al analista asignado a sus sectores con el fin de perfeccionar sus estrategias operativas cotidianas.
- **MOVILIZACIÓN DE ACTORES NO POLICIALES.** Otra acción innovadora en la atención a los delitos seleccionados en cada sector fue que las y los participantes de las Células POP comenzaron a involucrar a otros actores con el fin de ampliar las perspectivas sobre las problemáticas de seguridad ciudadana, así como para la obtención de información adicional que ayudara a mejorar la construcción de respuestas efectivas. Por ejemplo en el Sector 3, que atendió robo con violencia a tiendas OXXO, la Célula POP sostuvo una reunión con representantes de la cadena en el estado de Michoacán, para recomendarles la adopción de medidas preventivas con el fin de evitar el robo a sus tiendas.

## 5.2.2 FORTALECIMIENTO DE PROCESOS INTERNOS

La aplicación del Enfoque POP también permitió detectar áreas de oportunidad en las formas de trabajar al interior de la corporación. Estas cuestiones fueron comunicadas a los altos mandos, lo que resultó en el ajuste de ciertos procesos internos para el mejoramiento de la operación de la Policía Morelia en general. Estos ajustes se describen a continuación.

- **REGISTRO Y GESTIÓN DE INFORMACIÓN.** En las sesiones de análisis de información, las y los integrantes de las Células POP notaron las deficiencias en las bases de datos de la Unidad de Análisis. Por ejemplo, advirtieron que la hora que quedaba registrada era la del reporte y no la de la ocurrencia; asimismo, la ubicación registrada era muchas veces imprecisa y no correspondía a la ubicación de los hechos; el conjunto generaba imprecisión en el análisis de los delitos en general. Como consecuencia de la identificación de estas cuestiones, el personal de la Unidad de Análisis que integraba las Células POP promovió el desarrollo de un nuevo proceso para el reporte de las actuaciones policiales, el cual se puso en marcha en el Sector 14 y después se replicó en los demás sectores.



- **COORDINACIÓN ENTRE DISTINTAS ÁREAS DE LA POLICÍA.** La aplicación del Enfoque POP impulsó la coordinación operativa de distintas áreas dentro de la corporación con el fin de sumar las habilidades y los perfiles en cada una, para la construcción de respuestas efectivas a los problemas de seguridad ciudadana. En particular, se promovió la descentralización de la coordinación, es decir, que no tuviera que pasar necesariamente por los Directores, con el fin de agilizar su operación. Además del trabajo cercano entre el personal operativo y la Unidad de Análisis descrito anteriormente, se inauguraron nuevas colaboraciones entre los policías de la Dirección de Proximidad asignados a los sectores con la Unidad de Investigación, el Centro de Atención a Víctimas y el Agrupamiento Perseo. Este tipo de alianzas se iniciaron a través de la atención a un problema concreto, y permanecieron una vez atendida la problemática específica.

- **REPORTE A ALTO MANDOS.** La presentación de los resultados de la implementación del Enfoque POP permitió generar un esquema de rendición de cuentas a altos mandos por parte de los mandos medios. Anteriormente, las reuniones diarias entre el personal operativo, el Comisario, los Directores y todos los Jefes (as) de Sector era usada únicamente para reportar hechos recientes y determinar acciones a corto plazo. Las reuniones de resultados del Enfoque POP, por su parte, expandieron el potencial del encuentro entre varios niveles de la corporación, generando espacios para el análisis conjunto de las problemáticas de seguridad en las que se desarrollan respuestas más sofisticadas. Actualmente se sigue estudiando cómo replicar este esquema de reuniones al interior de la corporación para la rendición de cuentas a los mandos altos.

### 5.2.3 CONSTRUCCIÓN DE HABILIDADES INDIVIDUALES

El personal operativo que integró las Células POP comenzó a tomar más iniciativa en la operación diaria, asimismo incorporó una visión más analítica y crítica en la toma de decisiones. El personal participante comenzó a cuestionarse las afirmaciones y juicios que hacían sobre las características de los problemas de seguridad, así como en la construcción de respuestas. A partir de su participación en la implementación del Enfoque POP, las y los policías comenzaron a someter a discusión sus ideas, con el fin de señalar ventajas y desventajas en sus propuestas. El cuadro 5 presenta un caso representativo de los avances en esta cuestión.

#### INICIATIVAS DE ANÁLISIS AVANZADO EN LOS SECTORES

Después de las primeras semanas de implementación del Enfoque POP, el personal policial operativo comenzó a estrechar su colaboración con la Unidad de Análisis. En las sesiones de análisis del delito de robo de vehículo en los Sectores 1 y 3, y en el seguimiento a robo a comercio con violencia en Sector 1, el personal operativo solicitó los siguientes productos de análisis de información:

- **CRUCE DE MANIFESTACIONES CON ROBOS DE VEHÍCULO.** El Jefe del Sector 1 formuló la hipótesis de que la mayor parte de robos de vehículos sucedían mientras éstos permanecían estacionados por periodos largos de tiempo en la zona centro del municipio, mientras sus propietarios realizaban diversos trámites. El comandante mencionó que esta situación podría agudizarse durante las manifestaciones que se llevan a cabo periódicamente en el sector. A partir de esta hipótesis se solicitó a la Unidad de Análisis un cruce entre las horas de incidencia de robo de vehículo y las horas en las que las manifestaciones tenían lugar. En el análisis no se identificó un patrón o relación entre dichos sucesos, por lo que la hipótesis no se sostuvo. A partir de este tipo de análisis, se buscó el mejoramiento de la caracterización del delito con base en evidencia.
- **TRAZO DE RUTA DE ROBOS A OXXO EN VARIOS SECTORES.** Ante el aumento de la incidencia de robo a comercio con violencia en la zona centro, después de haber registrado un periodo de reducción, la Célula POP del Sector 1, en la etapa de seguimiento, retomó el análisis de los últimos incidentes para caracterizar nuevamente el problema. La Célula POP identificó a un grupo de personas y un vehículo sospechoso que ya había sido detectado en otros sectores, entonces la Célula POP del Sector 1 estableció comunicación con la Célula POP del Sector 3. En conjunto encontraron que el *modus operandi* de las presuntas personas responsables implicaba tomar una ruta que les permitía robar varias tiendas OXXO a bordo de un mismo vehículo. El personal operativo de ambos sectores solicitó a la Unidad de Análisis que trazara la ruta de los últimos incidentes para poder encontrar el punto de entrada y de salida del vehículo, y así focalizar la vigilancia en estos puntos.

Finalmente, uno de los principales aprendizajes del proceso de implementación del Enfoque POP fue la necesidad de implicar a diversos actores, más allá de la policía, para la atención a las problemáticas de seguridad ciudadana. En este sentido, las y los integrantes de las Células POP empezaron a reconocer que los delitos y otros conflictos son problemas complejos que requieren el análisis y la comprensión desde múltiples perspectivas. Por ejemplo, para la construcción de estrategias de atención al delito de violencia familiar en el Sector 14, el Jefe de Sector identificó una red de mujeres que apoyaba víctimas del sector con la que estableció contacto. Una vez establecida esta relación, una vía de atención a incidentes de violencia familiar por parte del personal operativo consiste en referir a las víctimas del Sector 14 a dicha red.

## 6. LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de implementación del Enfoque POP en la policía del municipio de Morelia, Michoacán ha permitido obtener hallazgos de enorme utilidad para la corporación, así como para la réplica del Enfoque en otras corporaciones del país. El caso brinda un conjunto de conocimientos y avances metodológicos que podrían servir de insumos para otros procesos de gestión del cambio al interior de diversas organizaciones. A continuación se presentan las principales lecciones aprendidas durante la implementación piloto del Enfoque POP en la Policía Morelia.

### 6.1 CONDICIONES PRELIMINARES

El equipo de LAB-CO identificó y verificó la existencia de un conjunto de condiciones mínimas para la adecuada implementación piloto del Enfoque POP al interior de la corporación. La presencia de estas condiciones en la Policía Morelia fue la base sobre la cual el enfoque pudo cimentarse y avanzar con más solidez. A continuación se describen las condiciones preliminares más relevantes.

- CREENCIA EN EL ENFOQUE INTEGRAL Y ARTICULADO ENTRE PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS.** Al momento de iniciar la implementación piloto, la CMSC ya promovía una visión de proximidad en la policía, además de buscar que en la operación se priorizaran las acciones preventivas y de colaboración con la comunidad. Para ese momento la CMSC contaba también con una Unidad de Investigación que colaboraba con la Fiscalía para la investigación y persecución de delitos a través del análisis de información.
- APERTURA POR PARTE DE LOS ALTOS MANDOS.** Los altos mandos de la CMSC, en particular la Comisionada y el Comisario, mostraron disposición para permitir que los y las participantes del ejercicio piloto realizaran actividades adicionales a las de su operación normal, y que pudieran experimentar con nuevos métodos.
- CAPACIDAD PARA GENERAR ANÁLISIS DE INFORMACIÓN.** La Unidad de Análisis de Información con la que cuenta la CMSC ya funcionaba de manera sólida previo a la implementación. Dicha unidad ya generaba informes periódicos dirigidos al personal policial operativo, además de contar con personal de análisis sectorizado, lo que implica que cada Jefe o Jefa de Sector ya tenía a su contraparte en la Unidad de Análisis.
- HABILIDADES MÍNIMAS PARA LA PROXIMIDAD.** Las y los policías de la corporación ya habían recibido capacitaciones en materia de proximidad y ya realizaban acciones de acercamiento con la ciudadanía. Además, la policía ya contaba con los agrupamientos especializados Policía Turística y Perseo, quienes tienen como principal responsabilidad asistir y vincular a la policía con la comunidad. Las y los policías de estos agrupamientos demostraron contar con capacidades sólidas para entrevistar, y para participar en reuniones con la comunidad desde el inicio de la implementación, entre otras habilidades de interacción con la ciudadanía necesarias para la adecuada implementación del Enfoque POP.
- AUTONOMÍA DE DECISIÓN DE LOS MANDOS MEDIOS.** Las y los Jefes de Sector tuvieron cierta libertad para ejecutar acciones experimentales necesarias para la adecuada implementación Enfoque POP al interior de sus sectores, sin tener que solicitar la autorización explícita y constante de sus jefes. Un elemento característico del Enfoque POP es la capacidad de los mandos medios, en este caso las Jefas(es) de Sector, para diseñar, implementar y dar seguimiento a sus estrategias, por lo que resulta fundamental otorgar cierta autonomía a estos niveles de mando.

## 6.2 FACTORES CLAVE DE ÉXITO DE LA IMPLEMENTACIÓN

Como se da cuenta en la sección de resultados de este documento, la implementación piloto logró cabalmente sus objetivos, generando importantes cambios en la operación policial, así como a nivel personal entre los participantes del proyecto. Debido al éxito de esta primera experiencia, a la par de la producción de este documento, se está expandiendo la implementación del Enfoque POP a todos los sectores de la corporación. Se identificaron los siguientes factores como claves para el éxito de esta primera implementación:

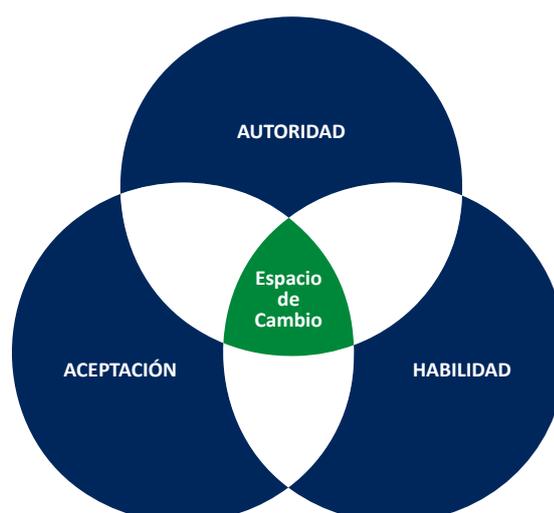
- **ESQUEMA DE TRABAJO CON MANDOS MEDIOS.**

En muchos procesos de transformación institucional, los mandos medios suelen ser un actor determinante para el éxito o fracaso en la implementación de los cambios, pues es el nivel con la capacidad de materializar en acciones las directrices de los mandos altos, así como de obstaculizar la concreción de ideas estratégicas. Por lo mismo, el equipo de LAB-CO decidió hacer que los mandos medios fueran los protagonistas de la implementación del Enfoque POP, apalancando su potencial para articular tanto al personal operativo que depende de ellos, como a los altos mandos a los cuales reportan.

- **CONSTANTE EVALUACIÓN Y MANEJO DEL ESPACIO DE CAMBIO.**

Como se mencionó en la sección 3, LAB-CO desarrolló una metodología inspirada en el PDIA, que sirvió como referencia permanente en la implementación piloto del Enfoque POP en la Policía Morelia. Esta metodología aborda la importancia de seleccionar de forma estratégica la secuencia de acciones para la gestión del cambio, evaluando constantemente el estatus del Espacio de Cambio (ver Figura 12).

### REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL ESPACIO DE CAMBIO



Fuente: Elaboración propia con base en la Caja de Herramientas PDIA de Harvard<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Para más información consultar la Caja de Herramientas PDIA de la universidad de Harvard: Samji, S., Andres, M., Princhett, L., & Woolcock, M. (2018). Caja de Herramientas PDIA. Harvard University. Recuperado de: <https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/pdiatoolkit-spanish-final.pdf>.

El Espacio de Cambio está constituido por la intersección de tres aspectos:

- ▶ **AUTORIDAD.** Implica el apoyo y reconocimiento permanente de parte de los tomadores de decisión, a lo largo de las diferentes prácticas orientadas a implementar nuevas prácticas. En el caso de la Policía Morelia se procuró mantener comunicación constante con la Comisionada y el Comisario, para dar cuenta de los avances y retos de la implementación, así como para ratificar regularmente su apoyo en todo el proceso de prueba y adaptación.
- ▶ **ACEPTACIÓN.** Implica la disposición y el acato por parte de las y los principales individuos afectados por el cambio. En el caso de la Policía Morelia, éstos fueron las y los integrantes de las Células POP, principalmente las Jefas (es) de Sector e integrantes de la Unidad de Análisis, quienes tenían que mostrarse convencidos de la utilidad y el valor de incorporar el Enfoque POP a su labor cotidiana. Por ello se realizaron acciones para mantener en todo momento los niveles de aceptación, tales como seleccionar los problemas de seguridad que les generaban más preocupación a nivel laboral, así como la promoción de elementos de competencia sana entre los sectores participantes, generando incentivos y motivación entre pares.
- ▶ **HABILIDAD.** Esta área se enfoca en el lado práctico del cambio, es decir, en la existencia de los recursos de tiempo, dinero y capacidades técnicas para incorporar los nuevos métodos. En el caso de la Policía Morelia, el equipo de LAB-CO siempre orientó a los participantes del GT-POP para actuar de manera eficiente en términos de tiempo y recursos, a través de diferentes herramientas de planeación y gestión. Asimismo se brindó asistencia técnica y capacitación especializada en temas específicos cuando fue necesario, por ejemplo, para la realización de análisis georreferenciados.

- **DEFINICIÓN DE PASOS CONCRETOS, ASEQUIBLES Y EJECUTABLES A CORTO PLAZO.** Tomando nuevamente las recomendaciones de la metodología PDIA, no se buscó desarrollar un plan de implementación detallado que especificara todas las acciones a realizar en los cuatro meses a seguir. En vez de eso, una vez definidos los grandes objetivos iniciales (ej. reducir la incidencia y el impacto de los problemas seleccionados), LAB-CO orientó al personal participante a ir definiendo paulatinamente las actividades de implementación conforme el proyecto mismo avanzaba, con proyecciones de no más de dos semanas. El objetivo era ir adaptando la estrategia con base en avances concretos, de manera que el éxito de la implementación no dependiera del cumplimiento de supuestos a priori. De esta forma, la mayoría de las actividades planeadas se materializaron, generando resultados rápidos y la percepción de avance constante, lo que resultó sumamente motivante para las y los participantes. Para ello fue fundamental trabajar a un ritmo acelerado y constante, en este caso semanal, para obtener resultados definidos sin perder de vista el horizonte que se quería alcanzar.

- **ESPACIOS DE REFLEXIÓN.** Si bien el GT-POP mantuvo durante toda la implementación un ritmo acelerado de trabajo, también fue importante generar espacios de retroalimentación sobre las experiencias de la implementación, así como para reflexionar sobre los avances y definir las siguientes acciones. Los espacios así designados fungieron a su vez como fuentes de información adicional para el ajuste del esquema de operación y trabajo. El GT-POP organizó un taller de balance intermedio después de 2 meses de implementación, y un taller para la construcción del plan de expansión a los 4 meses de trabajo.

- **ADOPCIÓN DEL MÉTODO CIENTÍFICO EN EL ENFOQUE POP.** Las Células POP adoptaron como parte de su trabajo cotidiano el ejercicio constante de generar hipótesis y comprobarlas con base en datos. Esta evaluación constante permitió que el personal participante abandonara las conjeturas o los prejuicios sobre las personas ofensoras y las víctimas, y comenzara a desarrollar razonamientos y argumentos basados en evidencia.

## 6.3 VEHÍCULO PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLICÍA

La implementación piloto del Enfoque POP en la Policía Morelia permitió la adopción de nuevas formas de trabajar en toda la corporación. Los ejercicios colaborativos conectaron distintas áreas de la policía durante el proceso, generaron resultados muy positivos y sin precedentes a nivel organizacional, que finalmente se adoptaron como nuevas prácticas en diversas áreas de la policía. A continuación se describen estas transformaciones.

- **COLABORACIÓN ENTRE PERSONAL OPERATIVO Y UNIDAD DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO DE ESTRATEGIAS POLICIALES.** Un reto común en la operación policial en México, particularmente en las policías municipales, es la incorporación de análisis de información en el diseño de estrategias. Si bien una gran parte de las corporaciones policiales cuentan con una unidad de análisis, su labor tiende a limitarse al reporte de números de incidentes y actuaciones. Durante la implementación del Enfoque POP en la Policía Morelia, fue posible vincular al personal de la Unidad de Análisis con el personal operativo de los sectores, en un primer momento mediante la conformación de las Células POP y posteriormente en el trabajo conjunto para la atención a los problemas seleccionados. Al enfocar el trabajo en la resolución de problemas específicos, incorporando información analizada, se creó una relación de simbiosis entre las y los analistas y el personal operativo. La Unidad de Análisis, quien es la responsable de sistematizar los datos recolectados para generar productos informativos útiles al personal operativo, comenzó a exigir al personal a su vez información de mayor calidad, registrada correctamente, lo que generó ejercicios de crítica constructiva y de retroalimentación mutua entre las dos áreas.
- **FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE INVESTIGACIÓN DE LA POLICÍA.** Al incorporar un enfoque analítico en la actuación, las y los policías comenzaron a recabar más y mejor información con el objetivo de generar respuestas efectivas a los problemas seleccionados. Para ello, se puso en marcha la labor de entrevistar sistemáticamente a víctimas recientes de delitos en los sectores de implementación del Enfoque, con el objetivo de obtener mayores detalles sobre el modo de obrar de los ofensores. La participación de la Unidad de Investigación dentro de las labores de las Células POP contribuyó a desarrollar una relación de colaboración más cercana y efectiva con la Fiscalía en la investigación y persecución de los delitos.
- **OPERACIÓN POLICIAL EN COLABORACIÓN CON LA COMUNIDAD.** El Enfoque POP promueve la participación e incorporación de la comunidad en la resolución de problemas desde las primeras etapas del diseño de respuestas. Por ejemplo, se llevaron a cabo reuniones con vecinos y comerciantes en los territorios de mayor incidencia para que, en conjunto con el personal operativo de la policía, se analizaran las probables causas e implicaciones de las problemáticas de seguridad en la comunidad. Estas reuniones desembocaron en la creación de grupos en la plataforma WhatsApp que constituyeron canales de comunicación entre vecinos y personal policial. De manera similar a lo descrito en el punto anterior, la organización de la comunidad y la corporación en torno a la resolución de problemas específicos en conjunto, generó mecanismos de colaboración orgánicos sin precedentes entre las diversas partes.
- **DESARROLLO DE ESTRATEGIAS POLICIALES CON BASE EN EVIDENCIA.** La implementación del Enfoque POP en regiones delimitadas del territorio –en este caso en los 3 sectores seleccionados– permitió experimentar en entornos controlados, diversas posibilidades para la resolución de problemas específicos. Si determinadas acciones basadas en hipótesis previamente diseñadas dan resultados positivos, es posible probarlas y extenderlas a otros territorios del municipio con características similares. Un resultado ejemplar en este sentido ocurrió en el Sector 3, atendiendo robo con violencia a tiendas de conveniencia OXXO. La estrategia diseñada comenzó a dar resultados positivos dentro del sector, por lo que se comenzaron a desplegar acciones similares en otros sectores en donde el mismo delito era recurrente.

## 7. CONCLUSIÓN



La experiencia de implementación del Enfoque POP en la policía del municipio de Morelia, Michoacán brinda aportaciones importantes para la implementación de cambios estructurales en corporaciones policiales.

En el ámbito metodológico evidencia el gran valor de involucrar a los mandos medios en todas las etapas de gestión del cambio, así como la relevancia de garantizar las condiciones del espacio de cambio a lo largo de todo el proceso. Así mismo, muestra que es fundamental que las y los policías sean los responsables de generar su propio conocimiento y de diseñar estrategias adaptadas a sus contextos, para la sostenibilidad

del cambio a largo plazo. En este sentido, es necesario que el equipo promotor de los cambios organizacionales tenga el rol de facilitador y no el de director, de forma que las nuevas prácticas y los cambios gestados durante el proceso de implementación sean adoptados de manera orgánica por las y los participantes, quienes finalmente serán los usuarios y responsables de dar sostenibilidad a las estrategias de innovación construidas durante las experiencias de implementación.

La experiencia con la Policía Morelia demuestra que la implementación del Enfoque POP facilita la colaboración entre policías y Fiscalías para

llevar a cabo estrategias de investigación de mayor eficacia. Además de orientar las actividades de proximidad para el cumplimiento de objetivos específicos que emerjan directamente de la colaboración entre la policía y la comunidad. Se demostró también que una de las ventajas destacables de este enfoque es que permite resolver problemas de seguridad ciudadana de manera preventiva, sin saturar el sistema de justicia penal.

Adicionalmente, la implementación descentralizada del Enfoque POP, por parte de mandos medios, contribuye a la generación progresiva de una cultura organizacional basada en resultados y no únicamente en el cumplimiento de instrucciones. Lo cual genera un entorno dinámico que promueve la iniciativa y la innovación, para el desarrollo de estrategias eficaces en la atención a los problemas de seguridad ciudadana, que respondan a su naturaleza en evolución constante.

En conclusión, la experiencia de implementación del Enfoque POP en la policía del municipio de Morelia, Michoacán brinda contribuciones importantes a la discusión actual sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana y procuración de justicia, así como a los debates sobre la reforma policial en México. Es también fuente de aprendizajes metodológicos replicables para la promoción de iniciativas de gestión del cambio al interior de otras instituciones de seguridad y justicia del país. Así, los conocimientos y aprendizajes expuestos en este documento se ponen a disposición de las instituciones policiales y de seguridad interesadas en el intercambio de ideas y prácticas de innovación, para enfrentar con mayor eficacia los problemas de seguridad ciudadana en sus localidades.

## 8. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

---

- Andrews, M., L. Pritchett & M. Woolcock (2012). "Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)". Center for Global Development Working Paper, no. 229. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2102794>.
- (2021). Building State Capability. Oxford University Press.
- Braga, A. (2008). Problem-Oriented Policing and Crime Prevention. New York: Criminal Justice Press.
- Bullock, K., R. Erol, & N. Tilley (2006). Problem-Oriented Policing and Partnerships: Implementing an evidence-based approach to crime reduction. Portland: Willan publishing.
- Eck, J., & Spelman, W., (1987). Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Busters. Crime & Delinquency - CRIME DELINQUEN (33), 31-52. Disponible en: 10.1177/0011128787033001003.
- Goldstein, H., (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>.
- (1990). Problem-Oriented-Policing. New York: McGraw-Hill, Inc.
- (2001). Problem-Oriented Policing in a Nutshell. Presentada en la Conferencia International Problem-Oriented Policing, San Diego.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Samji, S., L. Princhett, & M. Woolcock (2018). Caja de Herramientas PDIA. Harvard University. Disponible en: <https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/pdiatoolkit-spanish-final.pdf>.
- Scott, J., (2000). Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Service.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). Informe Policial Homologado. México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017). Programa Rector del Profesionalización. México: Secretaría de Gobernación.
- Sidebottom, A. et al. (2020). Implementing and sustaining problem-oriented policing. London: Jill Dando Institute of Security and Crime Science, University College London.

# AGRADECIMIENTOS

---

**H**acemos un atento y sentido agradecimiento a la **Lic. Angélica Herrera Zavala**, Secretaría Técnica de la CMSC; a la **Cmte. Ana Laura Sandoval Naranjo**, Cmte. de la Policía Turística; al **Cmte. Ángel Gaona Ramírez**, Cmte. del Agrupamiento Perseo; a la **Cmte. Ana Beatriz Medina Hernández**, Jefa del Sector 3; al **Cmte. Carlos Alberto Gómez Mendiola**, Jefe del Sector 14; al **Cmte. Dagoberto Zacarías Lara**, Jefe del Sector 1; a **Miriam Hernández Guevara**, Analista de la Unidad de Análisis asignada al Sector 14; a **Néstor Jesús Morales Guzmán**, Analista de la Unidad de Análisis asignado a los Sectores 1 y 3; así como a todo el personal de la Policía Morelia que participó en la implementación del Enfoque de Policía Orientada a la Solución de Problemas en el municipio de Morelia, Michoacán. Su disposición, su tiempo y sus conocimientos fueron fundamentales para los exitosos resultados que se presentan en este documento.

Asimismo queremos extenderle este agradecimiento a las autoridades que nos acompañaron y apoyaron a lo largo de todo el proceso de implementación: la **Dra. Maribel Julisa Suárez Bucio**, Excomisionada de Seguridad Ciudadana del Municipio de Morelia (hasta 28 de febrero 2021); el **Cmte. Julio César Arreola Guillén**, Comisionado de Seguridad Ciudadana del Municipio de Morelia; el **Cmte. Julio Calderón Vega**, Director de Proximidad de la Policía Morelia; **Alejandro Ortiz Paredes**, Director de la Unidad de Investigación; el **Lic. Jorge Alberto Orantes Ávalos**, Director de la Unidad de Análisis; la **Lic. Blanca Estela Gómez Santoyo**, Directora del Centro de Atención a Víctimas.



**LABCO**

Ciudad de México - San Salvador

[www.lab-co.org](http://www.lab-co.org)