

# Prevención Social de la Violencia

## Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología para la solución de problemas



## Manual del participante



Serie  
policía  
comunitaria

**Prevención Social de la Violencia**

# **Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología para la solución de problemas**

Manual del participante



SEGOB  
SECRETARÍA DE GOBIERNO



PROGRAMA PARA LA  
CONVIVENCIA CIUDADANA

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

**“Manual de capacitación de policía comunitaria  
y metodología para la solución de problemas (manual  
del participante)”**

Impreso y hecho en México, 2015

Derechos reservados

[www.pcc.org.mx](http://www.pcc.org.mx)

# Contenido

5	<b>Presentación</b>
7	<b>Introducción</b>
9	<b>Módulo 1. Conceptos introductorios</b>
9	1.1. Seguridad, seguridad pública y seguridad ciudadana
9	1.1.1 Seguridad
10	1.1.2 Seguridad pública
10	1.1.3 Seguridad ciudadana
12	1.2. Modelos de estrategia policial
12	1.2.1 Enfoque en la respuesta
13	1.2.2 Enfoque en el orden
14	1.2.3 Enfoque comunitario
15	1.2.4 Enfoque en la solución de problemas
17	<b>Módulo 2. Policía comunitaria</b>
17	2.1 Marco teórico y conceptual
18	2.1.1 Qué es la policía comunitaria
19	2.1.2 Lo que no es la policía comunitaria
20	2.2 Objetivos de la policía comunitaria
20	2.2.1 Solución de problemas y orientación a la comunidad
21	2.2.2 Restitución de la confianza policía-comunidad
21	2.2.3 Alianzas
21	2.3 Elementos estratégicos de la policía comunitaria
23	2.4 Beneficios de la policía comunitaria
23	2.4.1 Beneficios para la comunidad
23	2.4.2 Beneficios para la policía

# Contenido

25	<b>Módulo 3. Metodología para la solución de problemas</b>
25	3.1 Introducción
26	3.1.1 Conceptos
27	3.1.2 Beneficios de la metodología
27	3.2 Identificación y definición del problema
27	3.2.1 Distinción entre problemática y problema (causa y efecto)
27	3.2.2 Identificando y definiendo el problema
28	3.3 Análisis del problema
28	3.3.1 El triángulo del delito
31	3.4 Respuesta al problema
32	3.5 Medir la respuesta
33	3.6 Actuar
35	<b>Referencias bibliográficas</b>

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

El objetivo del Programa es fortalecer y promover comunidades resilientes a los embates de la violencia y la delincuencia, mediante el trabajo coordinado con los tres niveles del gobierno, la sociedad civil y las comunidades.

El presente *Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología para la solución de problemas*, es el resultado de un proceso de reflexión y aprendizaje colectivo para prevenir la violencia y la delincuencia, basado en el modelo de policía comunitaria que promueven la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), ya que fortalece la gestión de la seguridad ciudadana y la legitimidad institucional de la policía en su comunidad.

Este esfuerzo tiene un doble propósito, en primer lugar fomenta la construcción de espacios de confianza muy localizados en las comunidades y que son inherentes al modelo de policía comunitaria, que propician el acercamiento entre las policías y las comunidades a quienes sirven; y en segundo término sirve para guiar a los oficiales de policía a que se capaciten con este manual para que sean capaces de aplicar como estrategia la metodología para la solución de problemas en su quehacer policial comunitario.

Este manual ha sido desarrollado por el consultor José Andrés Colomo Guajardo, bajo la Coordinación de Gestión del Conocimiento del PCC, a cargo de Guillermo Vázquez del Mercado.

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

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







Con el desarrollo de este material de capacitación se pretende que los oficiales de policía que se formen en sus conceptos, metodologías y prácticas puedan ser capaces de hacer una aplicación eficaz de las herramientas aprendidas. La primera consecuencia de esta formación es el fortalecimiento de la gestión policial en la comunidad, la cercanía entre el policía y los ciudadanos a los que sirven y el reconocimiento de su legitimidad por parte de éstos últimos.

El *Manual de capacitación de policía comunitaria y metodología para la solución de problemas* está desarrollado en tres módulos, con la siguiente estructura programática:

- En el módulo I se presentan los conceptos introductorios, como son la seguridad, la seguridad pública y la seguridad ciudadana. También se introduce al lector en los modelos de la estrategia policial.
- En el segundo módulo de policía comunitaria se expone todo el marco teórico y conceptual de la estrategia de policía comunitaria, definiendo sus objetivos, así como los elementos estratégicos que una vez implementados darán paso a los múltiples beneficios de su implementación en la comunidad.
- En el tercer módulo encontrarán la metodología para la solución de problemas. Ésta es una de las herramientas más importantes del modelo de policía comunitaria, ya que les permite a los oficiales hacer una precisa identificación y definición del problema, para luego analizarlo, darle la mejor respuesta posible y posteriormente medir su efectividad. Este apartado concluye con una serie de ejercicios de aplicación de la metodología que contribuye a afianzar los conocimientos aprendidos.
- Al final del documento encontrarán el “Manual del instructor”, el cual es una valiosa herramienta para la planeación, la ejecución y la evaluación de todos los contenidos, facilitando su gestión didáctica.



## Conceptos introductorios

**Objetivo:** el participante explicará las distintas acepciones al concepto de seguridad, así como de los diversos enfoques policiales.

### Seguridad, seguridad pública y seguridad ciudadana 1.1

#### 1.1.1 Seguridad

La palabra *seguridad* etimológicamente proviene de la voz latina *securitas, securitatis*, que significa cualidad de seguro, es decir libre y exento de todo peligro, daño o riesgo (Fernández Ruiz, 2003). El concepto de seguridad, entendido como una de las funciones principales del Estado, ha ido evolucionando conforme estos han transitado a nuevas formas de gobierno. Tradicionalmente, el concepto de *seguridad* fue entendido y aplicado como una expresión de la fuerza y supremacía del Estado, pero con los nacientes regímenes democráticos, ha evolucionado a tal grado de poner, como eje de la seguridad, a los propios ciudadanos.

“La policía debe estar organizada de manera que promueva buenas relaciones con la población y, llegado el caso, una efectiva cooperación con otros organismos, las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la población, incluidos grupos minoritarios étnicos” (Código Europeo de Ética de la Policía).

Los derechos humanos son la base de los regímenes democráticos modernos, por ello cuando hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Así, el concepto de *seguridad* entendido como derecho humano, debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, más que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

El derecho humano a la seguridad se encuentra consagrado en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en su Artículo 3° establece que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona; en tanto, el Artículo 1° de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* menciona que todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

“La seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobiernos, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (la visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno. La seguridad ya no es la simple ausencia del delito sino también el bienestar y libre ejercicio de los derechos” (USAID, 2014).

## C1 Características de la seguridad pública

Ámbito	Seguridad pública
Objetivo de la política de seguridad	Salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas
Entidades responsables de la seguridad	Gobierno (Estado)
Gestión	La gestión a cargo del gobierno (poca transparencia y control ciudadano)
Participación ciudadana	Vista y desarrollada como una estrategia más dentro de las políticas públicas, de corto alcance
Amenazas a la seguridad	La integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas
Resolución de conflictos	Prioridad en el uso de la fuerza (detenciones)

**Fuente:** elaboración propia, se retoman conceptos de *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación* (USAID, 2015).

### 1.1.2 Seguridad pública

En la historia de América Latina, la noción de seguridad ha transitado por diversas concepciones, de acuerdo con cada momento político. Términos como *seguridad interior*, *seguridad nacional* e incluso *seguridad pública* han estado vinculados tanto a la preservación de las instituciones del Estado como a la seguridad de regímenes autoritarios (USAID, 2014). El concepto de *seguridad pública* en México ha estado orientado, en las últimas décadas, a la protección del Estado y salvaguarda del orden público. Así lo señala Sánchez Sandoval (2000): “la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas”. La propia *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

El concepto de *seguridad pública* está vinculado a una visión autoritaria del Estado que se preocupa por garantizar el orden por el orden mismo. La seguridad pública se identifica históricamente con los estados autoritarios o francamente dictatoriales que se valen de cuerpos centralizados militarizados (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004).

### 1.1.3 Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana, se menciona en *Policía comunitaria...* (USAID, 2015), es un enfoque que ha florecido principalmente en los países de habla hispana, con el tránsito de los regímenes autoritarios a los democráticos. La tendencia actual de los países latinoamericanos ha sido transitar de un modelo de seguridad pública (orientado a la protección del Estado y la salvaguarda del orden público) a uno de seguridad ciudadana, donde la persona es el eje central de las políticas.

Para la policía, la seguridad ciudadana debe ser entendida como un servicio de naturaleza civil al servicio de la propia comunidad y no del Estado. De lo anterior, traemos a colación uno de los principios que hace más de un siglo pronunció el fundador de la policía moderna, Robert Peel, y que siguen vigentes:

La policía, en todo momento, debe mantener una relación con los ciudadanos que haga realidad la tradición histórica de que la policía son los ciudadanos y los ciudadanos son la policía; de manera que la policía se compone tan sólo de ciudadanos a los que se paga para que se dediquen a tiempo completo a tareas que incumben directamente a cada ciudadano, en el interés de la permanencia y bienestar de la comunidad (Ramírez, 2005).

Rico y Chinchilla (2006) mencionan que los procesos de democratización en los países de América Latina han propiciado que buena parte de los gobiernos hayan iniciado procesos que influyen en el actual funcionamiento de las políticas de seguridad, al impulsar el carácter civil, apolítico y profesional de la policía, así como la exigencia de desempeñar funciones cercanas y al servicio de la comunidad (USAID, 2015).

En este sentido, *Policía comunitaria...* (2015), señala una serie de características propias del nuevo modelo policial acordes al marco democrático. A continuación se transcriben algunas de ellas:

1. Deberá adscribirse al modelo de seguridad ciudadana, el cual plantea un cambio estructural del Estado con la sociedad: protección de la personas, respeto a los derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía y participación social, y solución pacífica de problemas, entre otros.
2. Asumir la perspectiva de los derechos humanos como un eje transversal de la actividad policial.
3. Fortalecer la transparencia policial y la rendición de cuentas.
4. Desmilitarizar y democratizar a la policía.
5. Políticas públicas que dignifiquen a la policía.
6. El nuevo modelo policial deberá considerar la prevención del delito, así como la inteligencia y la contención.

La seguridad ciudadana, a diferencia de la seguridad pública o seguridad interior, se centra en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, teniendo a la persona como objetivo principal de las políticas y no la seguridad del Estado o el de determinado orden político (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

<b>C2 Características de la seguridad ciudadana</b>	
<b>Ámbito</b>	<b>Seguridad ciudadana</b>
Objetivo de la política de seguridad	Salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y generar espacios propicios para su total desarrollo
Entidades responsables de la seguridad	Sociedad y gobierno
Gestión	Se incluye el control ciudadano; se promueve la transparencia y la rendición de cuentas
Participación ciudadana	La ciudadanía como sujeto y objeto de las políticas de seguridad
Amenazas a la seguridad	Factores que impiden el pleno ejercicio del derecho humano a la seguridad
Resolución de conflictos	Aplicación gradual y controlada de la fuerza del Estado, priorizando mecanismos de resolución no violenta

**Fuente:** USAID, 2015.



Por tanto, la seguridad ciudadana implica la creación de un espacio propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, mayor atención en la prevención social de la violencia y la delincuencia, participación activa de la ciudadanía, respeto de los derechos humanos y énfasis en la seguridad de las personas y grupos sociales.

## 1.2 Modelos de estrategia policial

Con el devenir de los años y bajo los diversos sistemas de gobierno por los que han transitado las instituciones policiales han adoptado distintos modelos o enfoques policiales. ¿Cuál es el mejor modelo? ¿Existe un modelo universal válido? Quizá sea aventurado y riesgoso responder apelando a un modelo específico, pues cada país e institución policial tiene su propia historia y contexto político. Sin embargo sí se puede afirmar, con base en experiencias documentadas, que aquellos modelos o enfoques que tienen

como eje de actuación el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana son los que han logrado fortalecer las instituciones de seguridad y generar una mayor asociación entre la policía y la comunidad.

A continuación se mencionarán unos cuantos enfoques tradicionales de actuación policial. Algunos han dejado de aplicarse, otros persisten y otros empiezan a resultar convincentes. Cada uno de ellos tiene implícito más de uno de los siguientes elementos: prevención, reacción y participación.

### 1.2.1 Enfoque en la respuesta

Enfoque también conocido como *legalista* o *profesional*. Éste centra su estrategia en la reacción, represión y castigo ante hechos delictivos. Su actuar es generalmente con posterioridad al acto criminal producto de alguna llamada de auxilio de la ciudadanía. Este modelo ha sido el más empleado por las policías en América en las últimas décadas. Un gran número de instituciones policiales han migrado a otros modelos como el de enfoque comunitario.

El enfoque en la respuesta promueve la detención de infractores y minimiza la prevención social y la vinculación entre policía y comunidad, debido primordialmente al principio de legalidad en donde la policía sólo puede hacer lo que la ley le permita y en donde la ley y la norma constituyen el fin.

La policía que trabaja bajo este enfoque habitualmente mantiene estructuras fuertemente jerarquizadas y centralizadas, en donde la toma de decisiones del personal

### C3 Diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana

Seguridad pública	Seguridad ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura policial fuertemente jerarquizada y centralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura descentralizada</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operación basada en la reacción y rapidez en la atención de llamados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operación basada en la proximidad comunitaria y la prevención</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medición de la eficacia policial basada primordialmente en el número de detenciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medición de eficacia basada en la confianza ciudadana y aspectos cualitativos del servicio policial</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación policial basada en aptitudes físicas y disciplina marcial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación policial asentada en un aprendizaje basado en problemas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.



“de tropa” es prácticamente nula. Los policías ante la sociedad adoptan un papel anónimo, sin protagonismo (iniciativa). Lo anterior motiva o genera un aislamiento entre policías y ciudadanos

El enfoque en la respuesta basa principalmente su operación en el uso de la patrulla. Esta técnica no resulta ser un mecanismo eficaz para disminuir los índices delictivos, como lo demostraron los siguientes estudios:

En 1974 el profesor George Kelling puso en marcha un experimento en la ciudad de Kansas City, incrementando el número de patrullas en zonas donde los índices de delincuencia eran altos. El resultado, en palabras de Kelling, fue el siguiente: “incrementos en el número de coches patrulla circulando no reducen la delincuencia; además, los ciudadanos no cambiaron su grado de satisfacción con la policía”.

Otro experimento realizado poco después arrojó un resultado parecido: en Nashville, Estados Unidos, se llevó a nivel de saturación el número de coches patrulla, con aumentos de hasta 400%. Se observó una reducción de la delincuencia grave, aunque tan sólo en horas de noche, pues en conjunto la delincuencia seguía igual (Ramírez, 2005).

Pese a las diversas experiencias nacionales e internacionales en donde se ha demostrado la baja eficacia del patrullaje sobre la delincuencia, éste sigue siendo el servicio más demandado y apreciado por los ciudadanos y también más utilizado por las propias autoridades.

### 1.2.2 Enfoque en el orden

La teoría de la *Ventana rota* es su principal exponente y su filosofía es “evitar el desorden para evitar la inseguridad”. Fue a finales de la década de los 60 cuando el profesor Zimbardo realizó un experimento en uno de las zonas más peligrosas de Nueva York, dejando un vehículo con la cajuela abierta. En menos de 24 horas el vehículo fue ultrajado en su totalidad. Lo mismo hizo en otra ciudad estadounidense pero sin cajuela abierta. El vehículo permaneció intacto. Después, intencionalmente rompió una ventana; a los pocos días el vehículo estaba ya destruido totalmente. Estos experimentos evidenciaron que el comportamiento humano está extremadamente influenciado por evidencias, señales o símbolos de orden y desorden, es decir el desorden favorece la comisión de actos antisociales de todo tipo (Ramírez, 2005).

La estrategia conocida como *tolerancia cero* tiene origen en este enfoque. Ésta fue desarrollada en Estados Unidos y el caso ejemplar de aplicación fue en la década de los 90 por el alcalde Giuliani en Nueva York. Esta estrategia ha sido fuertemente criticada por sus efectos: detenciones arbitrarias y abuso policial. Por ejemplo, tras implementar esta política en Nueva York, el número de muertos por balas de policías aumentó 35% y el número de personas muertas durante la custodia policial creció 53% (Llobet, 2010).

## C4 Características principales del enfoque en la respuesta

1. Uso de la tecnología (radios, patrullas, teléfonos, software)
2. Respuesta rápida: gran parte de las estrategias en este modelo están dirigidas a la reducción de los tiempos de repuesta del policía ante un reporte ciudadano
3. La aplicación de operativos especiales
4. Preponderancia en el patrullaje motorizado, con la intención de hacer detenciones en flagrancia

**Fuente:** elaboración propia.

## C5 Características principales del enfoque en el orden

1. Detección inmediata de señales de desorden
2. Actuación inmediata de los servicios públicos a fin de reparar el deterioro del espacio público o de los actos antisociales (desorden)
3. Tolerancia cero (represión)

**Fuente:** elaboración propia.

El enfoque en el orden, y en particular la *tolerancia cero*, tiene su componente social. La teoría marca la participación de diversos actores sociales a fin de intervenir evitando el desorden. Por ejemplo, ante la falta de iluminación en un parque y la acumulación de basura (desorden), se requerirá no sólo la intervención del aparato policial, sino que también será necesario que otros actores del municipio participen (servicios públicos municipales).

### 1.2.3 Enfoque comunitario

El enfoque comunitario tuvo origen en la década de los 90 en Estados Unidos. Se le atribuye su diseño al profesor Robert Trojanowicz,<sup>1</sup> de la Universidad de Michigan. El enfoque comunitario a diferencia de los otros, convierte

en el eje de su desarrollo la participación de los ciudadanos y el contacto permanente entre la policía y la comunidad.

En *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) se señala que “las acciones de policía comunitaria (enfoque comunitario) no pueden ser consideradas como un fin en sí mismas. Surgen como un complemento a la gestión moderna de las instituciones policiales, que trabajan no sólo con la comunidad sino desde la comunidad, de la cual se sienten parte”.

La policía debe aprender a trabajar con la comunidad y no sobre la comunidad ni para la comunidad.

## C6 Características principales del enfoque comunitario

1. Participación activa de los ciudadanos en los problemas de seguridad de su comunidad
2. Contacto permanente y diálogo de la policía con los ciudadanos
3. Prioridad a los problemas que los ciudadanos consideran importantes
4. Motivar y permitir que la ciudadanía se involucre en la solución de los problemas
5. La policía es responsable ante los ciudadanos

**Fuente:** elaboración propia.

El trabajo policial con enfoque en la comunidad es un sistema por el que la policía, a través de un diálogo y contacto permanente con los miembros de cada vecindario en concreto, hace suyas las preocupaciones en materia de seguridad, define sus prioridades de actuación en consecuencia y se compromete a afrontar la situación en colaboración con los vecinos. De este modo tiene un papel activo, tanto a nivel de prevención como a nivel de actuación, para afrontar el conjunto de sus problemas de seguridad (Ramírez, 2005).

La implementación del *enfoque comunitario* en una institución policial requiere años de trabajo y constancia. Este enfoque no puede ser implementado como una acción más, aislada en materia de seguridad, sino que debe ser asumido como una filosofía institucional. Expertos coinciden en afirmar que la policía con enfoque comunitario requiere de cambios profundos en la institución, y por eso quizá lleve más de una década poder evaluar su impacto.

<sup>1</sup> Fundador del National Center for Community Policing en Estados Unidos.

Los beneficios primarios de este enfoque son la disminución de la inseguridad subjetiva y la cifra negra.

Más adelante tendremos oportunidad de exponer a detalle las características del enfoque comunitario y en particular de la policía con este enfoque.

#### 1.2.4 Enfoque en la solución de problemas

Este enfoque, que evolucionó del comunitario, surgió a principios de la década de los 80 y su principal exponente es el profesor Herman Goldstein. Este enfoque no sólo se limita en atender delitos o infracciones administrativas, sino también aquellos problemas que afectan la sensación de inseguridad de la comunidad, tales como la acumulación de basura, la falta de iluminación en la calle, etcétera. En él se contempla la participación activa de los ciudadanos y de los policías bajo un esquema de igualdad en la toma de decisiones.

Este enfoque es holístico porque supone la identificación y descripción de problemas en un determinado distrito mediante un análisis detallado de la realidad local y consulta a los ciudadanos; la planificación estratégica, que define prioridades y modos de intervención, y la evaluación, destinada a medir el impacto de las acciones realizadas y llevar a cabo eficientemente los cambios necesarios. Además, ofrece la oportunidad de forjar una cooperación duradera y sustentable entre la policía y los socios institucionales y comunitarios (Chalom, Leonard, Vandershueren & Vezina, 2001).

La policía comunitaria con un enfoque en la solución de problemas provee soluciones, es decir, genera metodologías de participación colectiva para, en conjunto con la sociedad, mejorar las condiciones de vida de la comunidad (USAID, 2015).

El enfoque en la solución de problemas, conocido también como estrategia policial orientada a la solución de problemas, se basa en el desarrollo de la metodología SARA (por sus siglas en inglés) o bien por DARMA (definición, análisis, respuesta, medición y aplicación). En el Módulo 3 se tendrá oportunidad de explicar y desarrollar a detalle esta metodología.

### C7 Características principales del enfoque en la solución de problemas

1. Basado en el análisis de los problemas de seguridad para dar una respuesta idónea
2. Enfocado en atender un conjunto de incidentes relacionados
3. No sólo se limita en atender delitos e infracciones administrativas, sino también problemas que afectan la percepción de inseguridad
4. Promueve la participación ciudadana y su correspondiente alianza con la policía

Fuente: elaboración propia.



# Policía comunitaria

**Objetivo:** el participante analizará el concepto, los objetivos y los elementos estratégicos de la policía comunitaria.

## Marco teórico y conceptual

### 2.1

La policía comunitaria surge en las décadas de los 70 y 80 en Estados Unidos, producto de los problemas de inseguridad y de la mala percepción ciudadana hacia la policía. El profesor Trojanowicz, uno de los principales exponentes de este enfoque, afirmó que si comparamos la policía tradicional (reactiva) con la policía comunitaria, ésta cambia la naturaleza fundamental de la relación de la ciudadanía con su policía a una de respeto y de confianza recíproca (Trajanowicz, 1991).

La policía comunitaria promueve principalmente la participación ciudadana y por ende la asociatividad entre policía y ciudadanía. Bajo este modelo, la policía no es la única responsable de los problemas de seguridad, sino que también la propia policía debe promover a la comunidad a comprometerse y asociarse. Sin embargo, es importante precisar que si no existe previamente confianza hacia la policía, difícilmente se logrará esta relación.

Ésta asociación entre policía y ciudadanía debe estar marcada por el análisis y respuesta conjuntos a los problemas de seguridad de la comunidad. Se comentó con antelación que la policía comunitaria es una filosofía, no una táctica o un programa más, es decir, es una filosofía porque implica un cambio profundo en la institución, un cambio en el *ser* y en el *hacer*.

En *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) se describe una serie de efectos que produce la adopción de la filosofía de policía comunitaria en la policía:

- Alienta la cooperación comunitaria: motiva a los ciudadanos a participar en actividades de la policía.
- Fortalece las alianzas entre la sociedad.
- Promueve la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad entre vecinos y policía.
- Promueve la profesionalización de las actividades de seguridad.
- Analiza la información estadística a fin de generar respuestas a los problemas de seguridad.
- Mejora la gestión institucional de la policía para la colaboración y asociatividad con la comunidad.

“La denominación de filosofía de policía comunitaria toma sentido al plantear un cambio profundo en el pensamiento policial convencional, pues este modelo va más allá de la gestión tradicional de la seguridad” (USAID, 2015).



Básicamente, la policía comunitaria es una policía profesional que articula el cumplimiento de su misión en torno a dos polos principales: el enfoque comunitario de servicios focalizados y la orientación a la resolución de problemas (Chalom, Leonard, Vandershueren & Vezina, 2001).

### 2.1.1 Qué es la policía comunitaria

En el módulo anterior se expuso que la seguridad ciudadana (adoptada en los últimos años por los gobiernos democráticos) posiciona a los ciudadanos en el centro de sus políticas. Así, la seguridad ciudadana implica también la democratización de las instituciones policiales: transparencia, rendición de cuentas, descentralización de las estructuras policiales, así como la asociatividad entre policía y ciudadanos.

Al modelo de policía comunitaria se le ha dado nombres tan distintos como *policía de proximidad*, *policía de cuadrante*, *policía de barrio* o *gestión de policía*, pero la finalidad principal con la que ha venido asentándose en decenas de países alrededor del mundo ha sido una sola: superar el abordaje tradicional (de tipo coercitivo y reactivo) de la actuación policial por otro que, sin descuidar lo anterior, ponga el acento en la acción preventiva, proactiva y de colaboración con otros actores sociales como la vía más efectiva para enfrentar el incremento en los niveles de violencia y de inseguridad (USAID, 2015).

Derivado de lo anterior, a continuación se enuncian algunas definiciones que describen lo que es la policía comunitaria:

- La policía comunitaria es una filosofía que promueve estrategias de organización que se apoyan en la utilización de las alianzas (asociación) y las técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva las circunstancias que dan lugar a problemas de seguridad pública, tales como la delincuencia, el desorden social y el miedo a la inseguridad<sup>2</sup> (Vidales & Carque, 2014).
- La policía comunitaria puede ser definida como un esfuerzo colaborativo entre la policía y la comunidad que identifica problemas de crimen y desorden e involucra a todos los elementos de la comunidad en la búsqueda de una solución para estos problemas (Osse, 2006).
- La policía comunitaria es una filosofía y una estrategia organizacional que promueve las relaciones entre la comunidad y su policía. Está basada en una premisa: la policía y la comunidad trabajan conjuntamente en la identificación, priorización y solución de los problemas de seguridad (Palmiotto, 2011).

<sup>2</sup> Definición de policía comunitaria ofrecida por *Community Oriented Policing Services (COPS)* del Departamento de Justicia de Estados Unidos.



Pese a que cada definición fue elaborada por distintos autores, podemos identificar la concurrencia de objetivos de la policía comunitaria: solución de problemas y orientación a la comunidad, restitución de la confianza policía-comunidad y la creación de alianzas entre comunidad y policía.

### 2.1.2 Lo que no es la policía comunitaria

La implementación y desarrollo de la policía comunitaria no es propiamente una receta a través de la cual se obtendrán resultados precisos e inmediatos; en ocasiones, las instituciones policiales o los gobiernos intentan desarrollar la policía comunitaria confundiéndola con una técnica o programa más. La policía comunitaria no es un programa temporal,

## C8 Concepción errada de la policía comunitaria

1. No es un mecanismo para mantener “buenas relaciones con la comunidad”
2. No consiste sólo en auxiliar a las personas en situaciones difíciles
3. No es sólo un cuerpo policial amable que da trato cortés a las personas
4. No son acciones aisladas

Fuente: USAID, 2015.

## C9 Diferencias entre las relaciones comunitarias de la policía y la actividad policial comunitaria

Relaciones comunitarias de la policía	Actividad policial comunitaria
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo es cambiar las actitudes y proyectar una imagen positiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo es la solución de problemas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los policías tienen un contacto intermitente con los ciudadanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los policías de línea tienen un contacto regular con los ciudadanos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los policías identifican los problemas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación del plan de trabajo en conjunto con la policía</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los policías no son responsables ante la comunidad, sino ante sus propios supervisores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La policía es responsable ante los ciudadanos a quienes sirven</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La organización policial no cambia, sino que se añaden algunos programas nuevos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocurre un verdadero cambio organizacional</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una aceptación aislada al interior de la policía, con frecuencia sólo de parte de la unidad o grupo responsable de las relaciones comunitarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere la aceptación de la filosofía comunitaria en toda la policía</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La influencia es de arriba hacia abajo; los expertos toman decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La influencia es de abajo hacia arriba (incluyendo a los ciudadanos)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se estimula a los ciudadanos a participar, pero también a solicitarle más servicios al gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los policías estimulan la participación de los ciudadanos en la solución de problemas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El éxito se determina con base en los índices de criminalidad y en otras medidas tradicionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El éxito se determina con base en el mejoramiento de la calidad de vida</li> </ul>

Fuente: Iepades-NED, 2004.

es un compromiso institucional permanente que provee de una descentralización operativa y una atención personalizada a la comunidad para la solución de sus problemas.

En *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) se puntualiza que la policía comunitaria no debe considerarse como un modelo piloto, ni como la cara amable de la policía, ya que cuenta con capacidades de investigación, como la inteligencia policial, y la de reacción (uso legítimo de la fuerza), que es una de sus características principales. Su objetivo no es la reunión con vecinos, ni llenar con firmas hojas de peticiones, sino establecer espacios de diálogo entre iguales, en otras palabras: que la institución policial y sus representantes actúen para promover la cooperación y la confianza con los ciudadanos.

Es común la confusión entre las relaciones comunitarias de la policía y la actividad policial con enfoque comunitario. Las actividades policiales con orientación comunitaria a diferencia de las relaciones comunitarias, promueven la solución de problemas de manera conjunta entre policía y ciudadanía, así como cambios profundos en el *ser* y *hacer* de la propia institución policial.

## 2.2 Objetivos de la policía comunitaria

En *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) se señalan tres objetivos de la policía comunitaria: 1) la solución de problemas de la comunidad en donde los protagonistas de esta solución son la policía y la sociedad, 2) la restitución de la confianza policía-comunidad y, por último, 3) la generación de alianzas entre los propios actores.

### 2.2.1 Solución de problemas y orientación a la comunidad

La solución de problemas es una estrategia central de la policía comunitaria, ya que ésta permite a la policía y a los ciudadanos el análisis minucioso de los problemas de seguridad que aquejan a la comunidad y a su vez el diseño e implementación de respuestas a dichos problemas, generando un grado de compromiso alto entre la autoridad y la comunidad.

En el siguiente módulo se describirá a detalle la metodología para la solución de problemas basada en la definición del problema, el análisis, la respuesta, medición y correspondiente implementación.

Como bien se señala en *Policía comunitaria...* (USAID, 2015), la solución de problemas no es un objetivo exclusivo de la policía comunitaria, sino que también merece la atención de la policía en general. En el caso de la comunitaria, la solución de problemas se asume como una tarea particular de su actividad; la respuesta o reacción a hechos delictivos no es su prioridad, pues existe una preeminencia en la solución de problemas expuestos por la comunidad y en cuya solución participa de manera activa la policía comunitaria.

### 2.2.2 Restitución de la confianza policía-comunidad

Es sabido que uno de los principales problemas que aqueja a la sociedad es la delincuencia y un socio importante de ésta es la falta de confianza de la ciudadanía hacia la policía. Se mencionó en párrafos anteriores que para lograr un óptimo desarrollo de la policía comunitaria es de gran importancia restituir la confianza hacia estos elementos. La policía comunitaria, a través de la metodología para la solución de problemas, promueve el fortalecimiento de alianzas entre la sociedad y la policía, motivando a los ciudadanos a trabajar conjuntamente en la solución de los problemas de seguridad de la colonia. Así, los ciudadanos se sienten parte del problema y esto los motiva a confiar en la policía y en las autoridades.

Expertos en el tema coinciden en afirmar que la policía comunitaria incide principalmente en la inseguridad subjetiva de los ciudadanos, es decir, en la percepción de inseguridad y, sobre todo, en el fomento a la confianza entre policía y ciudadanía.

### 2.2.3 Alianzas

Atendiendo el significado gramatical de la palabra *alianza* (pacto o convención), el enfoque policial comunitario propicia un pacto-acuerdo de trabajo conjunto entre la policía y la comunidad, permitiendo una solución a los problemas de seguridad, enriquecida por diversos actores sociales, motivando así la creación de redes sociales fortalecidas, en donde la comunicación con otras autoridades e instituciones resulta enriquecedora y perdurable.

La asociación entre actores sociales y autoridades permite que los problemas de seguridad sean asumidos de manera colegiada, con orden y bajo una metodología que integra a los participantes en búsqueda de una solución.

La colaboración entre la policía y los diferentes actores de las ciudades ha demostrado prometer mucho en términos de conocimiento acerca de los asuntos urbanos locales, mejorar las relaciones entre la comunidad urbana y la policía y progresar en la prevención de la delincuencia dentro de las estrategias de vigilancia. Al mismo tiempo, la colaboración no es una tarea fácil dado que exige tiempo, energía, flexibilidad y apertura a diferentes valores, opiniones y agendas. Por lo tanto, el desarrollo de una asociación exitosa y sostenible requiere una serie de pasos. El primero sería identificar a los asociados potenciales (UNODC, 2013).

## Elementos estratégicos de la policía comunitaria

## 2.3

Por otro lado, en *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) se enlistan los siguientes aspectos estratégicos clave para la policía comunitaria:

**1. Descentralización de las funciones, permitiendo mayor margen de iniciativa a los policías de calle:** tradicionalmente la policía en México ha operado bajo estructuras jerárquicas fuertemente centralizadas en donde la toma de decisiones es vertical. La policía comunitaria debe tener cierta autonomía para la toma de decisio-

nes para organizarse en grupos de trabajo con la comunidad, sugerir soluciones a los problemas de barrio e implementar estrategias y programas flexibles y eficientes. La descentralización permite que la policía tenga mayor apertura y libertad en la toma de decisiones, además de generar respuestas proactivas y preventivas para responder con eficiencia a la complejidad de los problemas que se presenten.

**2. La reorientación de las formas de patrullaje:** tradicionalmente la policía ha basado sus estrategias teniendo como origen de su actuar los llamados de emergencias que reciben las centrales de comunicación (por ejemplo al teléfono 066) y ha dejado en segundo plano otras estrategias tendientes a promover la prevención y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo el patrullaje a pie.

El uso de la bicicleta o la caminata para hacer rondines en la comunidad permite tener una presencia cercana con la población. El hecho de que ellos conozcan el nombre y el objetivo del oficial de policía comunitaria genera relaciones de confianza y cercanía entre ambas partes. Es una estrategia que permite que los policías se relacionen con la población en un contacto de reivindicación.

**3. Fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad:** la policía debe conocer a los integrantes de la comunidad, así como el territorio en donde trabaja. Esto con el fin de, en primer término, fortalecer la confianza de la ciudadanía y así promover estrategias de prevención de delito en donde los ciudadanos sean protagonistas en la solución de los problemas de seguridad.

Para lograr lo anterior la policía debe cambiar su enfoque de actuación de uno meramente reactivo a uno proactivo, en donde sus intervenciones no estén limitadas a las llamadas de emergencias que las propias centrales de radio reciben de los ciudadanos. Ha quedado demostrado bajo diversas experiencias internacionales que los patrullajes reactivos no son los más efectivos para la prevención. No olvidemos que la policía es, atendiendo su naturaleza, preventiva no reactiva.

Ahora bien, aunque en *Policía comunitaria...* (USAID, 2015) no se menciona la siguiente estrategia de manera explícita, en repetidas ocasiones sí se refiere de forma implícita como una estrategia más del modelo:

**4. Incrementar los mecanismos de supervisión de la ciudadanía hacia la policía:** el policía es (en primer lugar y antes que todo) un miembro de la comunidad al cual se le paga para cautelar el bienestar de sus conciudadanos y el suyo es un deber cívico visto como de la incumbencia de todos y cada uno de los ciudadanos (Chalom, Leonard, Vandershueren & Vezina, 2001). Por lo anterior, la ciudadanía tiene el derecho de conocer cómo hace su trabajo. Aunado a ello, la transparencia y rendición de cuentas son elementos fundamentales que en toda democracia deben ser ejercidos.

## Beneficios de la policía comunitaria

### 2.4

Tanto *Policía comunitaria...* (USAID, 2015), como la literatura universal de policía comunitaria, coinciden en señalar una serie de beneficios tanto para la comunidad como para la policía. A continuación se mencionan algunos de ellos.

#### 2.4.1 Beneficios para la comunidad

La coparticipación de la comunidad en la seguridad promueve la responsabilidad por parte de la sociedad y el reconocimiento de las actividades de la policía. La comunidad se convierte en actor y objeto de las acciones ya que participa activamente en la presentación de los problemas ante la policía, así como en las posibles soluciones para mejorar las condiciones de seguridad en su barrio.

A manera de complemento, a continuación se señalan otros beneficios para la comunidad que la doctrina describe:

**1. Escrutinio público:** a pesar de que en ocasiones las instituciones policiales utilizan la policía comunitaria de manera retórica, este enfoque tendrá siempre algún grado de participación ciudadana en los asuntos públicos de seguridad. Esta participación en los asuntos de seguridad motiva la observación constante de la propia comunidad.

**2. Rendición de cuentas:** la policía comunitaria incrementa la eficacia del control público sobre la policía. Palmiotto (2011) señala tres formas primarias a través de las cuales la ciudadanía puede conocer lo que la policía hace: 1) fiscalizando los procedimientos de actuación de la policía, así como en qué gasta el presupuesto, 2) participando en la elaboración de las políticas para alcanzar los objetivos deseados y 3) evaluando, con la posibilidad de corregir.

**3. Actor y objeto de las acciones:** se ha mencionado anteriormente que la seguridad ciudadana integra al ciudadano como coproductor de la seguridad. Así, éste se convierte en actor y objeto de la seguridad ya que participa activamente en la solución de los problemas a fin de mejorar la calidad de vida.

#### 2.4.2 Beneficios para la policía

Como beneficios podemos señalar, primero, que da la oportunidad a la policía de posicionarse ante la comunidad a través de la asociatividad que la propia filosofía impulsa, movidos por la preocupación de solucionar los problemas públicos de seguridad. También, la policía comunitaria es un medio idóneo para generar consenso entre la policía y la ciudadanía sobre el uso apropiado de la ley y de la fuerza.

### C10 Beneficios para la comunidad

1. Legitimación de las prácticas policiales (apegadas a los derechos humanos y a las necesidades locales)
2. Participación en la creación de políticas que generen barrios seguros
3. Regenerar el tejido social del barrio. La participación de la policía trae como beneficios: mayor sentido de pertenencia y respeto entre la población
4. Posibilidad de examinar con mayor criterio la labor de la policía

Fuente: USAID, 2015.

## C11 Beneficios para la policía

1. Disminuye el número de críticas hacia sus actividades
2. La concepción de la policía comunitaria como mecanismo tranquilizador reduce los delitos
3. Apoyo por parte de diferentes sectores
4. Construcción de consensos
5. Eleva la moral de la policía
6. Mejora la calidad de la información
7. Fortalece sus sistemas de investigación e inteligencia

**Fuente:** USAID, 2015.

Por otro lado, el enfoque de policía comunitaria incrementa la moral del policía a raíz de los múltiples contactos positivos y satisfactorios que el mismo enfoque propicia. Tradicionalmente el contacto ciudadano-policía se deriva de una situación de emergencia, peligro o amenaza. El enfoque policial comunitario brinda la oportunidad al policía de interactuar con los ciudadanos en momentos que no precisamente son de crisis.

La policía comunitaria genera un mayor grado de satisfacción en los policías debido al margen en la toma de decisiones, motivando por esto un mayor grado de responsabilidad e iniciativa. Es importante precisar que el enfoque comunitario no puede estar influenciado por la disciplina marcial (tan común hoy en día en las policías latinoamericanas) debido a que ésta origina, por su propia naturaleza, el distanciamiento hacia la ciudadanía. La policía comunitaria es quizá el mejor enfoque policial que la policía ha ideado para mantener el entusiasmo por el trabajo (Palmiotto, 2011).

Experiencias nacionales e internacionales han demostrado que la policía comunitaria incrementa los estándares profesionales del policía ya que amplía su rango de habilidades, pues éste debe ser analítico, empático, flexible y comunicativo, entre otras características.



# Metodología para la solución de problemas

**Objetivo:** el participante aplicará la metodología para la solución de problemas.

## Introducción

### 3.1

La vigilancia tradicional basada en la incidencia (es decir, reactiva) ha demostrado tener un impacto limitado al tratar con estos desafíos urbanos y prevenir y controlar la delincuencia. En respuesta a ello, se han desarrollado métodos e instrumentos de resolución de problemas con el objeto de mejorar las estrategias de vigilancia. En este sentido, el desarrollo de estrategias eficaces requiere en parte información confiable y actualizada, que es la base de las técnicas de resolución de problemas de la policía (UNODC, 2013).

Actualmente, un gran número de policías en el mundo han migrado del enfoque tradicional en la respuesta a un enfoque centrado en la resolución de problemas. La acción policial orientada a la solución de problemas se basa en una concepción integral que articula en un todo, en primer lugar, el diagnóstico de la situación problemática; luego, el análisis estratégico que permite determinar la solución más adecuada para modificarla, y, finalmente, la evaluación de los resultados e impacto de la intervención. Es un enfoque holístico más que una simple reacción a la criminalidad e inseguridad y para la policía constituye una nueva manera de resolver en su origen los problemas ligados a ellas (Chalom, Leonard, Vandershueren & Vezina, 2001).

Se supone que el enfoque policial en la solución de problemas es mutuamente beneficioso para la comunidad y para la policía. Esto porque se concentra en la prevención de la delincuencia, las asociaciones comunitarias, soluciones sostenibles, desarrollo de recursos, compromiso multisectorial y el uso de los conocimientos de la policía y de la comunidad (UNODC, 2013).

“La puesta en marcha de mecanismos de resolución de problemas implica la cooperación entre los servicios públicos, las instituciones educacionales, los planificadores urbanos, las asociaciones comerciales, los representantes locales y vecinales, las organizaciones comunitarias, las fuerzas policiales y los ciudadanos” (Chalom, Leonard, Vandershueren & Vezina, 2001).

La metodología para la solución de problemas<sup>3</sup> nace a finales de la década de los 70 a raíz de la inconformidad del modo de conducirse de la policía (enfoque reactivo). Fue Herman Goldstein quien sentó las bases conceptuales de dicha metodología. Años más tarde, en 1988, los profesores John Eck y William Spelman también hicieron una crítica al modelo tradicional de actuación policial argumentando que el trabajo policial (bajo el enfoque reactivo) básicamente está sujeto a atender los servicios y emergencias a los que lo envíe el despachador de la central de radio. Cuando los policías no están ocupados atendiendo llamados de emergencia estarán haciendo patrullaje preventivo, sin embargo el policía no dejará su patrullaje sin autorización del supervisor, por lo que el oficial no podrá tomar alguna iniciativa para la solución de los problemas comunitarios.

El modelo tradicional policial, de enfoque en la respuesta, está fuertemente arraigado tanto en la cultura policial como en la ciudadanía a tal grado de considerar que el trabajo más importante de la policía es responder a los llamados de emergencia de la ciudadanía (Palmiotto, 2011). Fueron Eck y Spelman quienes desarrollaron el modelo SARA.<sup>4</sup>

### 3.1.1. Conceptos

La metodología para la solución de problemas, señalan Eck y Spelman (1988), es un enfoque policial que alienta a todos los integrantes de la agencia policial a abordar de manera proactiva la solución de problemas (Palmiotto, 2011).

Para efectos prácticos, la filosofía de la policía comunitaria está sustentada en esta metodología, cuya idea principal es que la policía pueda ser responsable y fiscalizada por la propia comunidad. También, tiene el fin de involucrar a la comunidad en la participación de la solución de problemas de seguridad.

El método DARMA (SARA, por sus siglas en inglés) permite abordar los problemas de seguridad en vez de abordar los incidentes de manera aislada.

Los pasos de la metodología DARMA SON:

- D:** *definir el problema.*
- A:** *analizar sus causas.*
- R:** *responder a las causas.*
- M:** *medir resultados.*
- A:** *actuar según resultados.*

<sup>3</sup> *Problem-Oriented Policing*, por sus siglas en inglés.

<sup>4</sup> *Scanning, Analysis, Response, Assessment* (Definición, Análisis, Respuesta, Medición).

### 3.1.2 Beneficios de la metodología

Entre los principales beneficios de DARMA podemos señalar los siguientes:

- Es un modelo sistemático, conducido por la lógica.
- Ayuda a anticipar y prevenir los problemas de seguridad.
- Alienta la creatividad de los policías y ciudadanos.
- Apoya a la policía al alentar la colaboración, la consulta y al compartir la responsabilidad de la seguridad comunitaria.
- Alienta a los oficiales de policía a usar sus conocimientos y experiencia de trabajo.

## Identificación y definición del problema

### 3.2

#### 3.2.1 Distinción entre problemática y problema (causa y efecto)

Es común encontrar, en la comunidad o en la ciudad, una diversidad de problemas relacionados con la seguridad. Habitualmente un problema de seguridad está vinculado a otro que puede agravarlo.

Eck y Spelman definen un problema como un conjunto de dos o más incidentes que son similares en uno o más aspectos, y que causan daño a la comunidad y por tanto son de la incumbencia de la policía y de la ciudadanía (Palmiotto, 2011).

Ahora bien, un conjunto de problemas relacionados entre sí se denomina *problemática*. Por ejemplo riñas callejeras, robos a personas o robo a establecimientos comerciales son problemas que pueden estar vinculados a una problemática como el tráfico y consumo de drogas. Una problemática es de compleja resolución y está fuera del alcance de la propia policía.

Para que un problema sea considerado bajo la metodología para la solución de problemas se recomienda que reúna las siguientes características:

- El problema debe involucrar un grupo de incidentes.
- El problema se debe de presentar en dos o más incidentes de la misma naturaleza.
- El problema debe estar causando daño o bien potencial daño a la comunidad.
- La comunidad espera la intervención de la policía para la solución del problema.

#### 3.2.2 Identificando y definiendo el problema

Con base en la metodología DARMA la primera letra del acrónimo corresponde a la *definición* del problema. Para describir el problema se debe ser claro y preciso utilizando las siguientes preguntas: ¿qué?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿quién? y ¿cuánto? Por ahora no es necesario preguntar ¿por qué? o ¿cómo?, pues esto será materia del *análisis* del problema.

## C12 Ejemplo de identificación y definición del problema

El número de robos a casa habitación en la colonia Solidaridad se ha incrementado considerablemente en los últimos seis meses. En los meses de enero, febrero y marzo se identifica un promedio mensual de 9 robos, mientras que en los meses de marzo, abril y mayo el promedio mensual se incrementó a 14. 80% de los robos registrados se cometieron en un horario de 9 a 15 horas, entre lunes y viernes, cuando la casa se encontraba sola.

- ¿Exactamente cuál es el problema?
- ¿Dónde ocurre?
- ¿Cuándo sucede?
- ¿Cuál es la magnitud o gravedad del problema?
- ¿Qué o quiénes están involucrados en el problema?
- ¿Cuáles son los requerimientos que nos exigen los ciudadanos respecto al problema?

Existen diversas herramientas que son útiles para la definición del problema, a continuación se mencionan algunas de ellas:

- Lluvia de ideas: a través de esta técnica, el grupo puede generar tantas ideas como sea posible, ayudando a identificar los aspectos que estén relacionados con el problema.
- Mapa mental: esta técnica, utilizada mucho en las escuelas, permite expresar ideas de manera lógica y creativa.

## 3.3 Análisis del problema

El segundo paso de la metodología es el *análisis* del problema. A través de este paso se podrá conocer a fondo el problema de seguridad para identificar sus causas y así estar en posibilidad de proponer una respuesta. Para llevar a cabo el análisis la policía debe conseguir la mayor información posible acerca de la naturaleza y causa del problema.

### 3.3.1 El triángulo del delito

El *triángulo del delito* es una herramienta eficaz para el análisis de los problemas de seguridad. Cada lado del triángulo se conforma por un elemento (víctima, ofensor y lugar), por lo tanto si alguno de éstos falta, el delito o problema de seguridad no se producirá. A través del análisis del problema se busca "eliminar" uno de los lados del triángulo para evitar el problema de seguridad; por ejemplo si se "elimina" el lugar (prevención situacional), la probabilidad de que el problema continúe es mínima.

Es conveniente, para la recopilación de información, apoyarse en fuentes externas e internas. Por ejemplo, fuentes externas podrían ser las propias víctimas, los vecinos, medios de comunicación, etcétera. Las fuentes internas serán los reportes de llamadas de emergencia, las denuncias presentadas en la Procuraduría, los registros de infracciones administrativas y los IPH (Informe Policial Homologado), entre otros.



**Figura 1.** Triángulo del delito

Para el análisis del problema se deben tener en cuenta los siguientes elementos tanto del delincuente, lugar y víctima a fin de conocer a fondo el incidente:

**Víctimas:**

- ¿Qué estilo de vida llevan?
- ¿Qué medidas de seguridad han tomado?
- ¿Han sido víctimas de otros incidentes?
- ¿Qué daños o lesiones han sufrido?

**Ofensores:**

- ¿Cuál es la descripción física?
- ¿Qué estilo de vida tienen?
- ¿Qué grado de estudios tienen?
- ¿Cuál es su ocupación?
- ¿Tienen antecedentes criminales?
- ¿Cuál es la ganancia resultante para el ofensor?

**Lugar:**

- ¿En qué hora y día de la semana sucedió el o los incidentes?
- ¿En dónde se localiza?
- ¿Cuáles son los accesos al lugar?
- ¿Se encuentra vigilado (policía, seguridad privada, video-vigilancia, etcétera)?
- ¿Antes del incidente sucedió algún evento?
- ¿Cuáles son las características del evento?
- ¿Después del incidente sucedió algún evento?

Cuando se esté llevando a cabo el proceso de análisis no se debe olvidar la participación de terceros en el problema porque pueden estar vinculados o relacionados con las víctimas, los ofensores o el lugar. La doctrina clasifica a estos terceros en: 1) controladores, 2) guardianes y 3) administradores.

Los *controladores* son aquellas personas que se encuentran relacionadas con los ofensores potenciales y de alguna manera intentan prevenir que el ofensor cometa algún delito o falta, por ejemplo, los papás, tutores o parientes cercanos.

Los *guardianes* son aquellos que pueden ejercer cierto control sobre alguno de los tres lados del triángulo, por ejemplo los vecinos, los propietarios de una casa, las autoridades (educación, salud, deporte).

Los *administradores* son personas que tienen el encargo de cuidar o supervisar algún lugar, por ejemplo los conserjes, los administradores de algún espacio deportivo y los guardias de seguridad privada, entre otros.

Una vez que se logró recopilar la mayor información, es importante su análisis. Para esto se recomienda el empleo de algunas técnicas tales como la gráfica de barras, la gráfica de corrida o la gráfica de pastel.

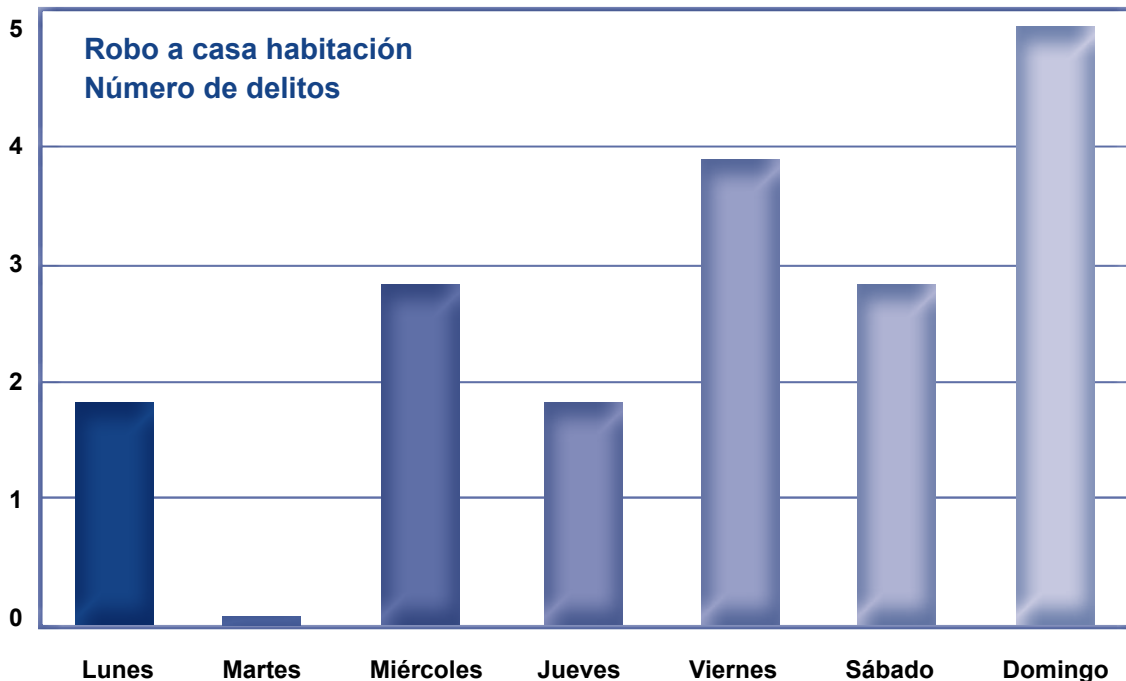


Figura 2. Ejemplo de gráfica de barras



## Respuesta al problema

### 3.4

Una vez que se ha definido y analizado el problema de seguridad, y siguiendo la metodología DARMA, toca diseñar y seleccionar la posible *respuesta* a dicho problema. La respuesta o el enfoque de la respuesta puede ir en sentido de eliminar totalmente el problema, reducir el número de incidentes que el problema crea, reducir la gravedad del riesgo, mejorar el manejo del problema o bien minimizar o eliminar la participación de la policía en el problema.

El Departamento de Policía de Savannah, Georgia, Estados Unidos (1994), define la respuesta como una medida adoptada que directa y adecuadamente aborda el tema, evento o condición en cuestión (Palmiotto, 2011).

Una vez que se ha analizado la causa del problema debe elaborarse un plan de acción que permita abordar el problema. Para esto es necesario generar muchas posibles respuestas, seleccionar la que se crea más conveniente y, por último, evaluar si ésta es efectiva.

Es recomendable que en el diseño de la respuesta participen todas las personas que intervinieron en la identificación y análisis de problema. Por lo anterior, involucrar a la comunidad en este proceso es importante porque motiva la asociatividad con la policía para la consolidación de la respuesta y solución del problema.

A continuación se transcribe parte de la guía-cuestionario, elaborado por el Departamento de Policía Comunitaria de Savannah, Georgia, Estados Unidos (1994), que facilita el proceso de elaboración de la respuesta al problema de seguridad:

### C13 Guía para la elaboración de una respuesta

1. ¿Involucra a las personas envueltas o afectadas por el problema (incluyendo a los residentes) en una sesión de lluvia de ideas para identificar respuestas?
2. ¿Antes se han puesto en práctica las soluciones? ¿Cuáles fueron los resultados?
3. ¿Qué acciones incluyen las propuestas? ¿Qué instituciones requieren ser involucradas?  
¿Están presentes responsables de dichas instituciones para discutir la factibilidad de dichas acciones?
4. ¿Qué otros recursos hay disponibles para dar solución?
5. ¿Qué barreras existen para implementar dicha solución?
6. ¿Cuál es el límite de tiempo para implementar la solución?
7. ¿Qué resultados, de manera realista, pueden esperar los interesados?

**Fuente:** Palmiotto, 2011.

Para la definición y selección de posibles respuestas se pueden emplear diversas técnicas y herramientas. Cuál usar dependerá en gran medida de la manera en que se encuentre conformado el grupo. Por ejemplo, una herramienta útil para la selec-

ción del problema es la “votación por importancia de respuesta”. Ésta se basa en la ponderación numérica a cada posible respuesta.

	Carlos	Luis	Pedro	Rocío	María	Total
Más patrullas	1				1	2
Alarmas	3	1	3	3	3	13
Pláticas sobre prevención	2	2	2	2	2	10
Pavimentación		3		1		4
Iluminación			1			1

**Figura 3.** Ejemplo de votación por importancia de respuesta

### 3.5 Medir la respuesta

Una vez implementada la respuesta, el siguiente paso es evaluarla a fin de conocer la efectividad de ésta y pensar en una implementación permanente. Quizá sea éste uno de los pasos en donde la metodología “se atora” en virtud de que en ocasiones los tiempos, presupuestos o itinerarios políticos no lo permiten. Se debe tener presente la frase “lo que no se mide no sirve”. Por esto es de vital importancia evaluar la *respuesta* que hemos implantado con miras a valorar si se continúa, se complementa o bien se elimina y cambia.

Existen diversas fuentes de información que permitirán saber si la respuesta ha sido eficaz. Las tradicionales son a través de: disminución en el número de denuncias, cantidad de detenciones, cantidad de llamadas atendidas y tiempos de respuesta, entre otros. Sin embargo, no se deben atender únicamente estas fuentes, sino que también se pueden considerar otras variables que permitirán medir la eficacia de la respuesta: medir la percepción ciudadana de la seguridad, encuestas de victimización, disminución de otros delitos o infracciones administrativas relacionadas.

Además, existen herramientas útiles que auxilian a confirmar si la respuesta implementada está siendo eficaz:

- Gráficas.
- Histograma.
- Encuestas de victimización.
- Encuestas de percepción.
- Grupos focales con los afectados-implicados.

## Actuar

### 3.6

La última parte de la metodología para la solución de problemas consiste en volver permanente la solución efectiva, es decir su estandarización.

La implementación permanente de una solución implica, al interior de la policía, un cambio que abarcará la participación del personal, la adecuación de leyes, reglamentos y procedimientos, así como la capacitación de nuevos actores.

La consumación de la *respuesta* y por ende de esta metodología requiere un verdadero apoyo por parte de los líderes de la institución policial (no sólo un apoyo verbal, sino una completa comprensión y ejecución al respecto). También, cada miembro de la institución independientemente de la capacitación que reciba, debe estar comprometido con el enfoque policial comunitario y esta metodología.

Parte importante del éxito es la evaluación constante y permanente de los policías. Las evaluaciones tradicionales para medir la eficiencia y eficacia de la policía (número de detenciones, número de infracciones, etcétera) han demostrado no ser las mejores para medir realmente si el policía hace bien su trabajo. Por lo anterior, se debe apostar al desarrollo de nuevos indicadores que permitan medir la relación entre la policía y comunidad. A continuación se mencionan algunos indicadores descritos por Fernando Salamanca (2004):

- **Compromiso policial:** indicadores de interacción directa policía y comunidad, participación de la policía en actividades comunitarias.
- **Calidad del servicio y atención policial:** percepción de la población respecto a los tipos de servicio otorgados y satisfacción frente a ellos.
- **Impacto sobre el temor de la población:** temor de victimización y de inseguridad en general, con base en encuestas ciudadanas.



## Referencias bibliográficas

- Chalom, M.; Leonard, L.; Vandershueren, F. & Vezina, C. (2001). *Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación*. Disponible en [www.surcorporacion.cl](http://www.surcorporacion.cl)
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2004). *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Disponible en [www.cidh.org](http://www.cidh.org)
- Fernández Ruiz, J. (2003). *Seguridad pública municipal*. Querétaro: FUNDAp.
- Frühling, H. & Candina, A. (2004). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Iepades-NED (2004). *Guía Práctica de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Guatemala: Iepades.
- Llobet, J. (2010). "¿Qué es la tolerancia cero?". Disponible en [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2010/enero/28/opinion2241474.HTML](http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/28/opinion2241474.HTML)
- Neild, R. (s.f.). *Themes and debates in public security reform -Community Policing*. Washington: Washington Office on Latin America.
- Osse, A. (2006). *Understanding Policing*. Amsterdam, Netherlands: Amnesty International.
- Palmiotto, M. (2011). *Community Policing A Police -Citizen Partnership*. Nueva York: Taylor and Francis.
- Ramírez, A. (2005). *Estrategias Sociales de Policía*. Madrid: Dykinson.
- Rico, J. M. (2005). "Ciudad y Seguridad en América Latina", en Dammert, L. & G. Paulsen, *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: Flacso-Chile, pp. 17-20.
- Salamanca, F. (2004). *Análisis Comparativo de Sistemas de Indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Disponible en [http://www.cesc.uchile.cl/serie\\_documentos\\_03.htm](http://www.cesc.uchile.cl/serie_documentos_03.htm)
- Sánchez Sandoval, A. (2000). *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*. México: Inacipe.
- Trajanowicz, R. (1991). National Criminal Justice Reference Service.
- UNODC (2013). *Manual de Capacitación sobre Vigilancia en el Espacio Urbano*. Viena: Naciones Unidas.
- USAID (2015). *Policía comunitaria: conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México: USAID.
- Vidales, C. & Carque, J. L. (2014). *Policía comunitaria una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch.











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

Febrero 2015



## **Serie** policía comunitaria

Es el resultado del proceso de reflexión y aprendizaje colectivo para prevenir la violencia y la delincuencia a través del modelo de policía comunitaria que promueve la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB y el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC)

Se trata de un material que tiene como objetivo guiar a los oficiales de policía (participantes e instructores) para que sean capaces de aplicar la metodología para la solución de problemas en su quehacer policial, como estrategia en el marco de la implementación del Modelo de Policía Comunitaria.

También proporciona información relacionada con los conceptos de seguridad pública y ciudadana y los fundamentos del modelo de policía comunitaria. Asimismo, de manera práctica establece la metodología para identificar problemas de seguridad que afectan a la comunidad a la que la policía brinda seguridad.

**Programa para la  
Convivencia Ciudadana**

[www.pcc.org.mx](http://www.pcc.org.mx)