



# POLICÍA COMUNITARIA

CONCEPTOS, MÉTODOS  
Y ESCENARIOS DE APLICACIÓN



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA PARA LA  
CONVIVENCIA CIUDADANA





segunda de forros  
en blanco





# POLICÍA COMUNITARIA

CONCEPTOS, MÉTODOS  
Y ESCENARIOS DE APLICACIÓN



PROGRAMA PARA LA CONVIVENCIA  
CIUDADANA





**Fotografía de portada:**

Garzón Masabo

**Fotografías de interiores:**

Garzón Masabo

Gabriela Posada

Alejandro Sevilla

María Eugenia Suárez

**Diseño de portada:**

Ricardo Romo

**Diseño editorial:**

Sergio Haro

**Cuidado de la edición:**

Héctor Guzmán

---

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

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*



# Índice

Presentación	IX
Más cercanos, más abiertos, más seguros	1
<b>1. Conceptos básicos en torno a la policía comunitaria</b>	<b>7</b>
1.1 De la seguridad pública a la seguridad ciudadana	8
1.2 De la seguridad ciudadana a las reformas policiales democráticas	9
1.3 Policía comunitaria: filosofía para la seguridad	12
1.4 Aspectos estratégicos clave de la policía comunitaria	16
1.4.1 Descentralización de las funciones policiales	16
1.4.2 Reorientar las actividades de patrullaje	17
1.4.3 Fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad	17
1.5 Objetivos de la policía comunitaria	18
1.5.1 Solución de problemas y orientación a la comunidad	18
1.5.2 Restitución de la confianza policía-comunidad: policía con orientación comunitaria	19
1.5.3 Alianzas	19
1.6 Beneficios y retos de la policía comunitaria	20
1.6.1 Beneficios para la comunidad	20
1.6.2 Beneficios para la policía	20
1.6.3 Principales retos de la policía comunitaria	20
1.7 Algunas consideraciones finales	22
<b>2. Experiencias y buenas prácticas</b>	<b>23</b>
2.1 Policía montada de Canadá	25
2.2 Policía metropolitana de Londres, Reino Unido	26
2.3 Policía Nacional de Japón	27
2.4 Estados Unidos	28
2.4.1 Policía de Chicago	28
2.4.2 Policía de Boston	32
2.5 Policía de Israel	33
2.6 Policía de Sudáfrica	33
2.7 Carabineros de Chile	34
2.8 Policía de Sao Paulo, Brasil	36
2.9 Policía Nacional Civil de El Salvador	37
2.10 Policía Nacional de Guatemala (Villa Nueva)	39
2.11 Policía Nacional de Costa Rica (El Hatillo)	42
2.12 Policía Municipal de Chihuahua, México	44





<b>3. Metodología para la implementación de intervenciones de policía comunitaria</b>	<b>51</b>
3.1 Marco institucional y comunitario para la implementación	51
3.2 Marco institucional favorable para la implementación	52
3.2.1 Voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial	52
3.2.2 Descentralización en busca de mejor respuesta local	52
3.2.3 Visión de sostenibilidad en las políticas	52
3.2.4 Disposición y eficiencia en la gestión de recursos	53
3.2.5 Rendición de cuentas y participación ciudadana	53
3.3 Marco comunitario favorable para la implementación	53
3.3.1 Un mínimo de asociativismo intracomunitario	54
3.3.2 Voluntad para colaborar con la institución policial	54
3.4 Aspectos básicos para el acercamiento con la comunidad	54
3.4.1. Situación geográfica de la colonia	54
3.4.2 Historia de la colonia	54
3.4.3 Identificar espacios organizativos propicios: Considerar el capital social	55
3.4.4 Establecer alternativas de acercamiento cuando existe una debilidad organizativa	55
3.4.5 Un breve diagnóstico de las relaciones sociales y de convivencia	55
3.4.6 Conocimiento sobre el desarrollo de programas, en la comunidad, a cargo de otras instancias de gobierno	55
3.5. Ámbitos y líneas de acción: una ruta crítica de implementación desde la institución policial y desde la comunidad	56
3.5.1 Ámbito de alianzas: línea de compromiso	58
3.5.2 Ámbito filosófico y de diseño: línea de planeación y adecuación normativa	59
3.5.3 Ámbito de gestión e inteligencia: Línea de información y análisis	59
3.5.4 Ámbito de formación: línea de capacitación y desarrollo	60
3.5.5 Ámbito de acción: línea de operación y evaluación.	60
3.6. El trazado de implementación para la institución policial	70
3.6.1. En la línea de compromiso: ámbito de alianzas.	70
3.6.2. Línea de planeación y adecuación normativa: ámbito filosófico	71
3.6.3. Línea de información y análisis: ámbito de gestión e inteligencia	75
3.6.4. Línea de capacitación y desarrollo: ámbito de formación	76
3.6.5. Línea de operación y evaluación: ámbito de acción	79
3.7 La metodología operativa	83



3.7.1 La prevención: metodología de proximidad entre policía y comunidad	83
Fase 1 Detectar un problema comunitario de seguridad	84
Fase 2 Conocimiento de la comunidad	84
Fase 3 Diagnóstico	87
Fase 4 Definir la estrategia	89
Fase 5 Elaborar el plan de trabajo	90
Fase 6 Implementación	90
Fase 7 Evaluar los avances	91
3.7.2 Metodología para la inteligencia policial preventiva y de contención de conflictos	91
3.8 Consideraciones finales	91
<b>4. La policía comunitaria: su monitoreo y evaluación</b>	<b>93</b>
4.1 Antecedentes de la evaluación en el modelo de policía comunitaria	94
4.2 ¿Cómo se evalúa en la actualidad?	95
4.3 El monitoreo y evaluación en el modelo de policía comunitaria	96
4.4 Criterios para la evaluación	97
4.5 Niveles y alcances de las evaluaciones	98
4.6 Enfoque de las evaluaciones	100
4.7 Los indicadores y sus dimensiones	102
4.7.1 Indicadores para evaluaciones de proceso	103
4.7.2 Indicadores para evaluaciones de efectos o resultados	104
4.7.3 Indicadores para evaluaciones de impacto	106
4.8 Consideraciones finales	108
<b>5. Escenarios prácticos</b>	<b>109</b>
5.1 Marco de referencia para la identificación de los escenarios	109
5.2 Categorización de variables institucionales y comunitarias para escenarios de policía comunitaria	121
5.2.1 Dimensión situacional	122
5.2.2 Dimensión política-institucional	123
5.2.3 Dimensión comunitaria	124
5.3 Actores	126
5.4 Desarrollo de escenarios	128
5.4.1 Escenario 1: delitos primordialmente del fuero federal con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria	129
5.4.2 Escenario 2: delitos primordialmente del fuero común con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria	131



5.4.3 Escenario 3: primordialmente violencias con un nivel intermedio de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria	133
5.4.4 Escenario 4: delitos primordialmente del fuero federal con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria	134
5.4.5 Escenario 5: delitos primordialmente del fuero común con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida	136
5.4.6 Escenario 6: primordialmente violencias con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria	138
5.5 Conclusiones sobre los escenarios prácticos	140
<b>Apuntes finales</b>	<b>143</b>
<b>Apéndice.</b>	
<b>Estándares para evaluar las capacidades institucionales</b>	<b>147</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>149</b>



# Índice de cuadros y esquemas

Cuadro	1 Seguridad ciudadana	8
Cuadro	2 Características de la seguridad ciudadana	9
Cuadro	3 Dimensiones a considerar para las reformas en las instituciones de seguridad en un marco democrático	10
Cuadro	4 Grandes vertientes de las reformas democráticas policiales en América Latina	11
Cuadro	5 Dignificación de la policía por medio de la policía comunitaria	13
Cuadro	6 Características de la policía comunitaria	14
Cuadro	7 Concepción errada de la policía comunitaria	14
Cuadro	8 Inserción del modelo de policía comunitaria en un marco de reforma policial democrática	15
Cuadro	9 Descentralizar el comando	16
Cuadro	10 Reorientación del patrullaje: relación policía-comunidad	17
Cuadro	11 Elementos clave para la estrategia de la policía comunitaria	17
Cuadro	12 Solución de problemas	18
Cuadro	13 Beneficios para la comunidad	20
Cuadro	14 Beneficios para la policía	20
Cuadro	15 Doce principios de los servicios policiales en Canadá	26
Cuadro	16 Ejes estratégicos de la Policía Metropolitana de Londres	27
Cuadro	17 Provincias de Japón	28
Cuadro	18 Principales objetivos del Plan Cuadrante de Carabineros	35
Cuadro	19 Definición de policía comunitaria de acuerdo con la PNC	37
Cuadro	20 Plan de acción en el municipio de Villa Nueva	39
Cuadro	21 ¿Qué dice la Ley en Guatemala?	41
Cuadro	22 Acciones de policía comunitaria a nivel internacional: Lecciones aprendidas	48
Cuadro	23 Acciones de policía comunitaria a nivel internacional: desafíos	49
Cuadro	24 Marco institucional favorable para la implementación	52
Cuadro	25 Marco comunitario favorable para la implementación	54
Cuadro	26 Factores de riesgo para la seguridad	55
Cuadro	27 La participación ciudadana en el modelo de policía comunitaria	56
Esquema	1 Ámbitos de acción y líneas de implementación en la policía comunitaria	58
Cuadro	28 Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): instauración	61
Cuadro	29 Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): fortalecimiento	64
Cuadro	30 Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): consolidación	65



Cuadro 31	Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): instauración	67
Cuadro 32	Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): fortalecimiento	69
Cuadro 33	Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional (policía): consolidación	69
Esquema 2	Ejemplo de estructura orgánica para el modelo de policía comunitaria	75
Cuadro 34	Propuesta de bloques temáticos necesarios para la capacitación de policía comunitaria	78
Cuadro 35	Marco institucional, comunitario, ámbitos y líneas de implementación para la policía comunitaria	82
Cuadro 36	Metodología operativa de la policía comunitaria	83
Esquema 3	Metodología de proximidad policía-comunidad	84
Cuadro 37	Información sobre el problema	84
Cuadro 38	Aspectos importantes durante la primera reunión con la comunidad	86
Cuadro 39	Consideraciones para la integración del comité	87
Cuadro 40	Guía para realizar el diagnóstico del barrio donde se desarrolla la policía comunitaria	87
Cuadro 41	Principales características del problema a solucionar	89
Cuadro 42	Componentes del plan de trabajo	90
Cuadro 43	Objetivos de la inteligencia policial	91
Cuadro 44	Metodología para la inteligencia policial	91
Cuadro 45	Criterios o principios de evaluación en el modelo de policía comunitaria	98
Cuadro 46	Características de los resultados o impactos que se busca evaluar	100
Cuadro 47	Enfoques importantes para evaluaciones de policías comunitarias	101
Cuadro 48	Dimensiones a considerar en la definición e identificación de indicadores	102
Cuadro 49	Propuesta de indicadores para evaluaciones de proceso	103
Cuadro 50	Propuesta de indicadores para evaluaciones de efecto o resultado	105
Cuadro 51	Propuesta de indicadores para evaluaciones de impacto	106
Esquema 4	Ámbitos y líneas de implementación de una acción o iniciativa de policía comunitaria	111
Esquema 5	Las etapas de evolución de una iniciativa de policía comunitaria, en cada ámbito y línea de acción	112



Esquema 6	Perspectiva institucional. Pasos de implementación en el ciclo de instauración	113
Esquema 7	Perspectiva institucional. Pasos de implementación en el ciclo de fortalecimiento	114
Esquema 8	Perspectiva institucional. Pasos de implementación en el ciclo de consolidación	115
Esquema 9	Perspectiva comunitaria. Pasos de implementación en el ciclo de instauración	116
Esquema 10	Perspectiva comunitaria. Pasos de implementación en el ciclo de fortalecimiento	117
Esquema 11	Perspectiva comunitaria. Pasos de implementación en el ciclo de consolidación	118
Cuadro 52	Mapa de Ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva institucional	119
Cuadro 53	Mapa de Ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo. Perspectiva comunitaria	121
Cuadro 54	Categorización de escenarios	125
Cuadro 55	Propuesta para el análisis de actores importantes para la implementación de acciones de policía comunitaria	127
Escenario 1	Delitos primordialmente del nivel federal, con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria	129
Escenario 2	Delitos primordialmente del fuero común, con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria	131
Escenario 3	Primordialmente violencias, con un nivel intermedio de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria	133
Escenario 4	Delitos primordialmente del fuero federal, con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria	134
Escenario 5	Delitos primordialmente del fuero común, con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida	136
Escenario 6	Primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria	138





## Presentación

*Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación* es el resultado del proceso de reflexión y aprendizaje para fortalecer la relación de confianza y colaboración entre la policía y la ciudadanía que viene realizando el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC). Se trata de un material innovador que ofrece respuestas viables para mejorar la seguridad en las comunidades desde una perspectiva de corresponsabilidad. Esta filosofía de la gestión policial, propia de las sociedades democráticas y plasmada en este documento, llega en un momento crucial de la realidad mexicana dañada por la violencia y el crimen, la cual requiere de propuestas sólidas tanto en lo conceptual como en lo metodológico, que sean acordes a las políticas de seguridad pública y prevención del delito con participación ciudadana.

El PCC impulsa el modelo de desarrollo urbano-social para fortalecer la cohesión social en comunidades específicas, donde la convivencia y participación ciudadana se ha visto debilitada, a fin de promover la réplica de prácticas exitosas en materia de prevención, tanto locales como internacionales. Por esta razón, la articulación de acciones preventivas se realiza de manera coordinada con los tres niveles de gobierno y los esfuerzos se concentran en promover la resiliencia comunitaria en nueve polígonos, ubicados en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez, Monterrey y Tijuana. El programa es financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), dentro del marco de la cooperación entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de Norte América derivados de la Iniciativa Mérida.

El PCC encargó el desarrollo de este trabajo al Instituto para la Seguridad y Democracia (Insyde), una organización mexicana con amplia trayectoria en la investigación aplicada para desarrollar procesos de reforma policial, seguridad democrática y respeto a los derechos humanos en el país. El producto final combina elementos conceptuales y operativos que señalan el alcance real de este modelo, proponiendo estándares que permitan su aplicación en diversos contextos. En la Guía se cristalizan los esfuerzos de Insyde, que sabe de la importancia de reducir las condiciones de vulnerabilidad y del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las comunidades, quienes exigen se haga realidad su derecho a la seguridad.

Por eso hacemos patente nuestro agradecimiento a Ernesto López Portillo, director de la organización; a María Eugenia Suárez de Garay, quién coordinó este importante esfuerzo y a su equipo integrado por Alejandro Espriú Guerra, Rubén Guzmán Sánchez, Ginna Zabre Santamaría y Alejandro Fontecilla Pinto, por su compromiso y profesionalismo.



## P O L I C Í A C O M U N I T A R I A

La guía es un producto técnico-informativo cuyo principal propósito es promover el modelo de policía comunitaria, también conocida como policía de proximidad o de barrio. Este modelo busca fortalecer la gestión de seguridad pública y la legitimidad de la institucionalidad policial frente a los ciudadanos, mediante la construcción de espacios de confianza que permiten un acercamiento entre las policías y las comunidades a quienes sirven. Su aplicación ayuda a hacer más eficiente y efectiva la función policial, normalmente erosionada en contextos donde existe violencia crónica o altos niveles de criminalidad.

*Policía Comunitaria: Conceptos, Métodos y Escenarios de Aplicación* es una guía que ha sido diseñada pensando en las necesidades y realidades de los operadores de campo y tomadores de decisiones considerando, entre otros, a las autoridades y a los altos mandos de las instituciones policiales en los diferentes niveles de gobierno, así como a las personas o instituciones interesadas en el tema de la seguridad y preocupadas en lograr un mejor desempeño de la policía y, por supuesto, a los ciudadanos que están interesados en participar como coproductores de la seguridad en sus comunidades. Se parte del supuesto de que el modelo de policía comunitaria no es aplicable en todo contexto y de que se requieren diferentes niveles de capacidad, de competencias institucionales y de desarrollo comunitario para poder ponerlo en práctica.

Esta guía también es oportuna porque ha sido diseñada con la intención de clarificar el significado y alcance del concepto de policía comunitaria frente a fenómenos sociales que generan confusión y aplicaciones erradas, lo que, en consecuencia, ha dificultado la evaluación de los impactos de la aplicación de dicha propuesta.

El lector encontrará en el primer capítulo los conceptos básicos para comprender qué es policía comunitaria, los aspectos estratégicos, los objetivos, los beneficios y los retos de este modelo. En el segundo capítulo se seleccionaron algunas experiencias y buenas prácticas a nivel internacional que demuestran que es posible aplicar este modelo reconociendo la diversidad. Un aporte fundamental es el desarrollo metodológico de las intervenciones que son necesarias en el marco institucional y en el marco comunitario para transitar hacia la policía comunitaria; aquí se sugiere una ruta crítica de implementación y líneas de acción concretas. También se incluye la metodología operativa de la proximidad policial, que en su conjunto forman el tercer capítulo. Dada la importancia de evaluar los resultados y el impacto de estas intervenciones, el capítulo cuarto señala algunos criterios para la evaluación y el monitoreo de las acciones. Para concluir, en el capítulo quinto se identifican posibles escenarios donde confluyen actores, así como variables institucionales, variables comunitarias y frecuencia del tipo de delitos que se presentan en la comunidad a intervenir, mediante el diseño de estrategias.



El lector también podrá encontrar en esta guía herramientas sencillas para empezar a impulsar cambios, desde la institución policial y desde la comunidad. Las recomendaciones permiten ampliar las posibilidades de aplicación tomando en cuenta cada contexto. Esto es un apoyo para quien toma decisiones, ayudando a dimensionar los recursos humanos –principalmente las y los policías- así como los recursos materiales, económicos y de tiempo que se requieren para la puesta en marcha del modelo.

En resumen, la visión que contiene la guía *Policía Comunitaria* ayudará a:

- Diseñar intervenciones en comunidades específicas.
- Ofrecer capacitación en el modelo de policía comunitaria a funcionarios municipales, policiales y a líderes de las comunidades.
- Crear marcos operativos para la realización de proyectos focalizados.
- Inspirar procesos de reforma institucional y diseño de marcos normativos al interior de las instituciones policiales.
- Sustentar conceptual y metodológicamente las políticas públicas y acciones de gobierno en el tema.
- Mejorar las condiciones de seguridad pública y humana en las comunidades que enfrentan violencia.
- Contribuir a las aspiraciones legítimas de paz y convivencia ciudadana.

Una policía en sintonía con la ciudadanía es tarea de todos. Esperamos que este producto sensibilice en el tema a la sociedad en general y contribuya a la formación de una nueva cultura en las instituciones de la policía en particular, generando procesos de reflexión y cambio institucional, para garantizar el derecho a la seguridad de los ciudadanos tanto en México como en otros países de la región latinoamericana.

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





# Más cercanos, más abiertos, más seguros

*La legitimidad de toda policía se basa en la credibilidad que alcance frente a la comunidad.*

Sir Robert Peel,

Creador de la Policía Metropolitana de Londres



Este documento forma parte de los productos resultantes de la asistencia técnica “Diseño e Implementación de Acciones para la Promoción de la Policía Comunitaria”, que el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde) brinda al Programa para la Convivencia Ciudadana.

Su principal propósito es contribuir al conocimiento y la difusión de las concepciones teóricas y las acciones operativas asociadas al modelo de policía comunitaria. Su fin último es contribuir a que los habitantes de las comunidades locales sean menos vulnerables y disfruten una mejor calidad de vida. Para lograrlo, se propone promover la seguridad ciudadana y también que las acciones policiales estén sustentadas en el reconocimiento de las necesidades de la persona, encaminadas a resolver los problemas que le afectan allí donde se encuentra.

El concepto de seguridad se ha ido transformando a lo largo de la historia para responder ante necesidades sociales cada vez más complejas y poder enfrentar todo tipo de amenazas, caracterizadas



también por su continua evolución. Junto a las concepciones teóricas se han tenido que ir ajustando también los sujetos de estudio, los modelos y las acciones operativas asociadas a ellas, para mantenerse vigentes y brindar espacios de oportunidad que promuevan mejores niveles de vida. Lo mismo ha sucedido con los distintos actores involucrados en el tema, en particular las instituciones policiales. A pesar de las resistencias naturales que genera cualquier cambio, estas organizaciones, encargadas de mantener el orden y hacer cumplir la ley, han tenido que participar en un continuo proceso de reinención a fin de alcanzar la efectividad que la sociedad demanda de ellas.



Dicha tarea de renovación ha debido enfrentar retos en dos frentes: el de cambiar estructuras y mentalidades dentro de las propias instituciones policiales y el de encarar el enorme desafío que significa reposicionar a la figura del policía en una sociedad cada vez más desencantada con sus funciones y resultados. En este sentido, la concepción de la función policial ha ido transitando de un esquema político de represión, al servicio del Estado, hacia uno más integral, concen-

trado en generar condiciones de vida adecuadas para el desarrollo de las personas. Hoy, uno de los mayores retos a enfrentar es, sin duda, contribuir a transformar la misión social de la policía para que se reconozca el importante papel que juega en la configuración de entornos más seguros, habitables y con mayores grados de cohesión social y calidad de vida. Este desafío ha encontrado cabida justamente en la serie de acciones y principios que componen el modelo de policía comunitaria.

A este modelo 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.

En la actualidad se reconoce que, en general, los principales eventos que ponen en riesgo la seguridad y la sana convivencia de la mayoría



de los ciudadanos provienen de delitos menores, faltas al orden público, desatención de los espacios comunitarios y el quebrantamiento de las relaciones sociales; en otras palabras, actos cotidianos que se generan a partir de una interacción irregular entre las personas y que, en gran cantidad de casos, son resultado de fallas estructurales en el sistema de bienestar social de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, lo que los contextos actuales exigen de las policías es:

- Una mejor identificación y un mayor abatimiento de los aspectos cotidianos que funcionan como caldo de cultivo para riesgos sociales.
- Una mayor voluntad para participar en la gestión de solución a los problemas del entorno.
- Una preparación integral para fungir como mediadores en la solución pacífica de cualquier controversia social.

La institución policial es, ante todo, un componente del control social de cualquier Estado y, por tanto, su función primordial debe ser velar por el cumplimiento de la ley. La sociedad actual le confiere un rol más integral: ya no ve al policía sólo como un profesional del orden sino además como un potencial pacificador de conflictos, una figura de mediación y un instrumento de integración social. De hecho, el modelo de policía comunitaria surge en respuesta a esta necesidad de reorientar los recursos disponibles para, además de perseguir los delitos, atacar los factores de riesgo que pueden llevar a que éstos se cometan. Pero va un poco más allá: el modelo es resultado también de una estrategia alternativa para contrarrestar un distanciamiento histórico entre la institución y la ciudadanía, que percibe a aquélla como una figura alejada, desconectada de sus necesidades y anhelos.

En este contexto, las acciones de policía comunitaria se circunscriben al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde dicha perspectiva, la seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (la visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno. A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, el objeto de la acción de la seguridad ciudadana no es ya el orden público sino el ciudadano mismo. Este paradigma democrático se preocupa por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano. La seguridad ya no es la simple ausencia del delito sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos. Al ser la seguridad un derecho humano, el gobierno se ve obligado a contemplar en su labor mecanismos para que la ciudadanía participe y esté incluida en el diseño y la ejecución de las políticas. Esto permite que la sociedad comience a descubrirse como



un actor protagónico para lograr la seguridad que tanto demanda y a adjudicarse atribuciones que la convierten en productora activa de su propia realidad.

Años de experiencias en diversas regiones, así como varios estudios, han demostrado que los problemas de inseguridad suelen tener mejores posibilidades de solución cuando se ponen en marcha intervenciones integrales que involucren, de manera transversal, a diferentes actores, organismos y órdenes de gobierno. La labor policial no es un medio aislado que, por sí solo, permita disminuir las violencias y la delincuencia, pero sí es una pieza clave en las estrategias de intervención. Por ejemplo, la ausencia o la baja calidad de los servicios de policía en una zona genera no sólo mayores riesgos de que sus habitantes sufran algún delito sino, además, otras consecuencias: se deteriora la imagen del gobierno como proveedor de los servicios públicos, aumenta la percepción de inseguridad de los habitantes (muchas veces alejada de la realidad en cuanto a la problemática delictiva y de violencia) y crece la desconfianza de los ciudadanos en la autoridad.

El problema de la constante ausencia y la mala calidad de los servicios policiales resulta complejo de resolver, dado que los factores que le dan origen pueden ser muy diversos. Entre ellos están:

- Falta de voluntad política.
- Falta de recursos.
- Deficiencias en la organización, el funcionamiento y la operación de la institución policial.
- Rompimiento y desinterés en la relación entre los policías asignados a ciertas zonas y sus habitantes, por diferentes situaciones.

Para poder enfrentar esta problemática, la implementación de acciones de policía comunitaria resulta una opción sumamente efectiva, pues, sólo será posible que los cambios anhelados se conviertan en una realidad cuando se lleve a cabo un profundo trabajo de renovación doctrinaria y una transformación de la mentalidad en las instituciones policiales. Para que funcione bien, el modelo de policía comunitaria debe ser entendido como una filosofía y no como una estrategia específica. Se le debe apropiar como una ideología funcional, un sistema de trabajo, un tipo de gestión y un diseño organizacional, con base en la noción de que el trabajo conjunto entre policía y comunidad resulta más efectivo para enfrentar los fenómenos de la delincuencia y la violencia. En otras palabras, requiere impulsar a la institución policial y a la sociedad para que crucen la línea que las separa; que ambos actores se sitúen del mismo lado del problema y, por lo tanto, de la solución.



Desde esta perspectiva, las acciones de policía comunitaria 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. Uno de los elementos característicos de las organizaciones policiales modernas es la necesidad de que haya, entre policía y comunidad, una fuerte cohesión; esto implica una integración plena en el tejido social y, por tanto, la máxima interrelación con los diferentes actores sociales. Los lazos de confianza entre sociedad y policía surgen a partir de una sensación de que la policía es una fuerza orientada a resultados, que resuelve problemas, que opera con transparencia y, sobre todo, que rinde cuentas a la propia comunidad con la que trabaja y coexiste.



Todos estos planteamientos demandan apertura por parte de la institución policial, lo que de suyo impacta a la cultura policial de forma positiva. Además, los procesos de proximidad y de policía comunitaria suponen no sólo colocar en el centro la participación de los ciudadanos para la resolución de problemas sino también involucrar a otros actores institucionales que pueden (o deben) intervenir en la implementación de dichas soluciones. Así, la institución policial deja de estar aislada y comienza a integrarse en el tejido social; participa como un ente coproductor de la seguridad, la convivencia y la cohesión social, junto con otros actores institucionales y comunitarios.

Pero eso no es todo. La comunidad también recibe importantes beneficios al participar de manera activa en las acciones de policía comunitaria. Los principios de la prevención integral, la proactividad y la transparencia son elementos básicos que posibilitan arreglos, acuerdos y aproximaciones donde los diversos actores (autoridades y comunidad) pueden practicar la asociatividad para procurar una comunidad más segura y libre de violencia. También tiene un impacto positivo para la comunidad que recibe la intervención. Se trata de un importante proceso de formación ciudadana y de ejercicio de la ciudadanía: en la medida que los colonos participan en la planificación, administración y transformación de su entorno, y lo hacen en asociación con la policía, no sólo se fortalecen como actores legítimos en el diálogo con las autoridades sino que también contribuyen a generar condiciones de seguridad



## P O L I C Í A C O M U N I T A R I A

en su comunidad y promueven entornos más protegidos y libres de violencia.

El presente documento funciona pues para orientar acciones de policía comunitaria en diversos contextos de intervención; está dirigido sobre todo a las autoridades municipales de seguridad y a instituciones policiales en su conjunto, pero también a organizaciones de ciudadanos interesados en mejorar las condiciones de seguridad en sus comunidades. Se divide en dos partes: la primera tiene que ver con el marco conceptual, teórico y práctico donde se presenta la metodología, los alcances y las limitaciones para poner en marcha un modelo de este tipo; la segunda se centra en la elaboración de distintos escenarios para la implementación de acciones de policía comunitaria, con base en la investigación, las experiencias probadas y los insumos derivados de los diagnósticos policial y comunitario realizados en varias ciudades del norte de México.

A su vez, la primera parte se divide en capítulos que permiten recorrer las distintas fases necesarias para la comprensión integral de las implicaciones de este modelo.

El primer capítulo tiene como objetivo delimitar un marco teórico-conceptual, el que aporta bases para entender en qué consisten los conceptos, componentes y elementos asociados al modelo de policía comunitaria. El segundo presenta una compilación de experiencias exitosas en el plano internacional y algunas de las principales limitaciones y desafíos a los que se enfrentaron, con la intención de recuperarlas como lecciones aprendidas. El tercer capítulo aborda los fundamentos metodológicos para una intervención de policía comunitaria, mientras que el cuarto propone criterios para el monitoreo y la evaluación de las acciones asociadas a este modelo. El quinto y último plantea diversos escenarios prácticos para implementar acciones de policía comunitaria de manera diferenciada.



# 1. Conceptos básicos en torno a la policía comunitaria



El ejercicio de la ciudadanía y el deber del Estado de garantizar la seguridad son indispensables para fortalecer a las sociedades democráticas. Sin embargo, en América Latina, el aumento de la violencia y los delitos en los últimos 20 años han menoscabado la libertad del ejercicio ciudadano y hecho evidente la debilidad de varios Estados para garantizar a sus ciudadanos condiciones de seguridad. Si bien por varias décadas del siglo xx la seguridad en esta región se mantuvo en un segundo plano (debido sobre todo a la preponderancia de los conflictos políticos derivados de los regímenes autoritarios), a partir de los años noventa el tema de la inseguridad comenzó a cobrar relevancia, en especial si se toma en cuenta que a esta región se le consideraba la segunda más violenta del mundo, con tasas de homicidio que prácticamente duplicaban los promedios internacionales (Dammert, 2004). Justo en este contexto se comenzó a replantear las concepciones teóricas y los modelos prácticos bajo los que habían estado operando las fuerzas encargadas de mantener el orden y hacer cumplir la ley. También en este escenario se comenzó a dar prioridad a la necesidad de incorporar una nueva mirada de la actuación policial frente a la ciudadanía, una que pusiera el foco en la prevención y en la resolución de problemas más que en la reacción y contención de los mismos. No obstante, la transición hacia un paradigma más integral ha tenido que enfrentarse a distintos factores que han mermado su eficiencia. Entre ellos se encuentran:



- Poco conocimiento de la problemática multifacética de la inseguridad. El aumento de la violencia y la delincuencia trae consigo estrategias que en ocasiones desconocen los factores relacionados con estos fenómenos sociales. Aunado a esto, el distanciamiento con la ciudadanía genera políticas y programas que no siempre corresponden a las necesidades reales de la población.
- División entre políticas de control y de prevención. Esto deriva del exceso de ortodoxia en las políticas de seguridad que no son capaces de concebir a la prevención como una aproximación que complementa de manera efectiva al uso de estrategias represivas.
- Separación de conocimientos, estrategias y comunicación entre la ciudadanía y los policías. Esto genera percepciones difusas (seguridad subjetiva) sobre el trabajo que realizan las instituciones de seguridad. A fin de garantizar mayores niveles de seguridad, tanto objetiva como subjetiva, resulta importante transformar esta condición y que la seguridad sea vista como el producto de un trabajo conjunto, con respeto, confianza y compromiso de ambas partes.

Para hacer frente a estas limitaciones, el modelo de policía comunitaria propone métodos y actividades inmersas en un cambio de paradigma hacia la seguridad ciudadana, al mismo tiempo que busca la proximidad social y la fortaleza institucional, como se podrá observar a continuación.

## C1 Seguridad Ciudadana

La democratización de los gobiernos ha permitido la incorporación de una visión plural que concibe a la seguridad como una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición a la perspectiva tradicional donde ésta era fundamentalmente una atribución gubernamental.

Fuente: elaboración propia.

### 1.1 De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

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. Sin embargo, durante las últimas tres décadas, a partir de las transiciones democráticas, nuevos paradigmas han irrumpido en el escenario político, dando pie a novedosos modelos y concepciones que asocian a estos mismos términos con la protección y el desarrollo de las personas y los grupos sociales. Como menciona Juan Carlos Ruiz (2004), a partir de la década de los noventa, diversos gobiernos latinoamericanos dejaron de utilizar la noción de “seguridad interior”, la cual promovía la preservación del orden público ante un enemigo interno que, por lo regular, se identificaba con la amenaza de grupos políticos subversivos. En contraste, a partir de esa época se asumió una perspectiva de seguridad más afín a las necesidades de los ciudadanos. De este modo se co-



menzaron a ejecutar, principalmente al sur del continente, políticas de reforma policial que desmilitarizaban a la seguridad y promovían la creación de cuerpos civiles para fortalecer el vínculo entre policía y sociedad. La tendencia ha sido, desde entonces, a 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. En términos generales, los principales factores que caracterizan a la seguridad ciudadana aparecen en el cuadro 2.

La concepción antigua o tradicional de la seguridad ha ido transformándose de manera gradual hasta incluir la participación directa de la sociedad, bajo el entendido de que la seguridad no se limita a la protección física del individuo sino que incluye la promoción y creación de ambientes propicios para una convivencia pacífica entre las personas. Desde esta aproximación, se hace énfasis en el hecho de que las políticas de seguridad deben poner más atención a prevenir y controlar los factores que generan la violencia e inseguridad que a las actividades meramente represivas o reactivas (Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2010).

## C2 Características de la seguridad ciudadana

Ámbito	Seguridad ciudadana.
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: elaboración propia.

## 1.2 De la seguridad ciudadana a las reformas policiales democráticas

Este cambio de paradigma, que “implica que el ciudadano pueda confiar en que el Estado respete y proteja activamente sus derechos y libertades para que puedan ser ejercidos por él [...] con igualdad y garantías legales e institucionales” (De León-Escribano, 2004), ha ayudado a que buena parte de los gobiernos latinoamericanos hayan iniciado procesos de democratización que influyen en el actual funcionamiento de las políticas de seguridad, al impulsar el carácter civil, apolítico y profesional de la policía, así como la exigencia de desempeñar funciones cercanas y al servicio de la comunidad (Rico y Chinchilla, 2006).

Estos procesos han dado forma a lo que se ha denominado “reformas policiales en tiempos de democracia”, mismas que datan desde los años ochenta del siglo xx en contextos anglos y sajones. En América Latina se presentan justo en el aludido cambio de paradigma para la seguridad.

### C3 Dimensiones a considerar para las reformas en las instituciones de seguridad en un marco democrático

#### Dimensión política

- La reforma policial parte de la responsabilidad política de construir políticas públicas de seguridad.
- Busca la construcción de comunidades seguras y policías profesionales.
- La base para la construcción de políticas públicas eficientes en materia de seguridad está en la jurisdicción municipal. Por tal motivo, es ahí donde se deben centrar los esfuerzos para una reforma policial.
- La reforma policial apunta a una configuración de una policía más civil, democrática y eficiente, la cual deberá contar con reconocimiento de la ciudadanía.
- El liderazgo se basa en la consolidación institucional, sin intereses políticos de por medio.
- Nuevo papel del ciudadano: dejará de ser sólo un receptor de las políticas de seguridad para convertirse en actor fundamental.

#### Dimensión institucional

- Se requieren diagnósticos exhaustivos sobre la diversidad de cuerpos municipales preventivos en el país (que incluyan sus avances, logros y debilidades).
- El nuevo modelo policial deberá:
  - Adscribirse al modelo de seguridad ciudadana, planteando un cambio estructural en la relación del Estado con la sociedad (por medio del respeto a las personas, los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, etc.), en el marco de una reforma policial institucional profunda.
  - Analizar de qué maneras se ha tratado de hacer frente a los desequilibrios de las instituciones de seguridad (incluye la falta de homologación o estandarización propia de un sistema como el mexicano).

#### Dimensión organizativa

- Las experiencias exitosas en procesos de reforma policial se identifican en el plano local; por tanto, las policías municipales / locales son agentes de intervención en la comunidad para la prevención de las violencias y la delincuencia.
- En el proceso de transformación institucional / organizacional es importante el establecimiento de una política de reclutamiento, selección, formación y promoción, con una visión transdisciplinaria, con innovaciones técnicas policiales y métodos pedagógicos avanzados que permitan la vinculación con las exigencias reales de la ciudadanía, que garanticen la calidad y eficiencia de los servicios ofrecidos por la policía.
- Se requiere generar un sistema de indicadores de desempeño y de efectividad policial que permita evaluar el cumplimiento de las metas institucionales.

En términos generales, estas reformas democráticas policiales se han venido desarrollando a partir de tres grandes vertientes: la lucha contra la corrupción y la opacidad, prácticas que generaron en los cuerpos de seguridad una subcultura donde se incentivaba el autoritarismo, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos; la reconversión civil de las policías, que en contextos de dictaduras fueron dominadas por mandos, formación y actuación militar, y la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, con lo que se planteó una nueva forma de relación de las policías con la ciudadanía, desde el ámbito del Estado de derecho y la participación.

A estas grandes vertientes corresponden las líneas de acción que han marcado el camino hacia estas reformas: la descentralización, el acercamiento hacia la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Ahora bien: ¿Cómo se inserta el modelo de policía comunitaria en el marco de una reforma policial democrática? Es en el desafío de la reestructuración institucional, bajo la ruta del fortalecimiento de esquemas democráticos, donde el modelo de policía comunitaria toma viabilidad y se inserta como un instrumento para coproducir seguridad.

Así, los procesos de reforma policial, por tener su fundamento en la noción de la seguridad pública como un servicio que el Estado otorga a la ciudadanía —neutral ante toda consideración política,

#### Nuevo modelo policial

- Deberá adscribirse al modelo de seguridad ciudadana, el cual plantea un cambio estructural en la relación del Estado con la sociedad: protección de las personas, respeto a los derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía y participación social, solución pacífica de problemas, fortalecimiento de las instituciones y obtención de impactos duraderos en el mediano y largo plazos.
- Adscribirse a un modelo de prevención de las violencias y la delincuencia, que sea coherente con los objetivos de cohesión social y calidad de vida de las personas y las ciudades, y no a uno de disuasión de los delitos (más patrullas y más armas).
- Asumir la perspectiva de los derechos humanos como un eje transversal de la actividad policial. Esta perspectiva se deberá considerar en la definición de objetivos y en los estándares de actuación como instrumentos normativos y deontológicos.
- Fortalecer la transparencia policial y la rendición de cuentas.
- Desmilitarizar y democratizar a la policía: configurarla como una institución civil que debe refundarse colocando como valores principales una esencia civilista y una capacidad para resolver conflictos con participación ciudadana.



ideológica o de posición social—, junto al compromiso de respetar los derechos humanos y la subordinación de la institución policial a las autoridades constitucionales, propiciaron el espacio ideal para el modelo de policía comunitaria, con lo que además se dio impulso a una nueva filosofía de gestión policial y también a una de construcción comunitaria de la seguridad.

En términos generales, estas reformas democráticas policiales se han venido desarrollando a partir de tres grandes vertientes: la lucha contra la corrupción y la opacidad, prácticas que generaron en los cuerpos de seguridad una subcultura donde se incentivaba el autoritarismo, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos; la reconversión civil de las policías, que en contextos de dictaduras fueron dominadas por mandos, formación y actuación militar, y la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, con lo que se planteó una nueva forma de relación de las policías con la ciudadanía, desde el ámbito del Estado de derecho y la participación.

A estas grandes vertientes corresponden las líneas de acción que han marcado el camino hacia estas reformas: la descentralización, el acercamiento hacia la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Ahora bien: ¿Cómo se inserta el modelo de policía comunitaria en el marco de una reforma policial democrática? Es en el desafío de la reestructuración institucional, bajo la ruta del fortalecimiento de esquemas democráticos, donde el modelo de policía comunitaria toma viabilidad y se inserta como un instrumento para coproducir seguridad.

Así, los procesos de reforma policial, por tener su fundamento en la noción de la seguridad pública como un servicio que el Estado otorga a la ciudadanía —neutral ante toda consideración política, ideológica o de posición social—, junto al compromiso de respetar los derechos humanos y la subordinación de la institución policial a las autoridades constitucionales, propiciaron el espacio ideal para el modelo de policía comunitaria, con lo que además se dio impulso a una nueva filosofía de gestión policial y también a una de construcción comunitaria de la seguridad.

### C3 Nuevo modelo policial

Cont.

- Redefinir la integración de principios, valores y normas sobre su rol constitucional, vinculado a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad, así como a la vocación de servicio, a la promoción de la cohesión social, la cultura de la legalidad y la cultura de paz.
- Se requieren políticas públicas que dignifiquen a la policía.
- La reforma policial debe contar con el respaldo y aceptación de los miembros de la organización policial en la que se llevará a cabo el proceso.
- El nuevo modelo policial deberá considerar la prevención del delito, así como la inteligencia policial y de contención.
- Es necesario el desarrollo de una política contundente de coordinación intrainstitucional y con otras instituciones de seguridad y policiales que permita la creación de espacios de análisis estratégico donde sea posible reformular los problemas comunitarios y lograr precisión, eficiencia y profesionalismo en el tratamiento.

Fuente: elaboración propia.

### C4 Grandes vertientes de las reformas democráticas policiales en América Latina

- Lucha contra la corrupción y la opacidad.
- Reconversión civil de las policías.
- Rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.

#### Líneas de acción

- Descentralización.
- Acercamiento a la ciudadanía.
- Rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia; se retoma el análisis de Muller Solón Hugo y Enrique Castro (2012), Taller de asuntos públicos, Lima, Perú.



## 1.3 Policía comunitaria: filosofía para la seguridad

Ya se ha planteado que la seguridad ciudadana vino a colocar al bienestar del individuo en el centro de sus metas (su derecho a la seguridad y la participación) y que esta nueva concepción generó procesos de reforma democrática policial —aunque inacabados en muchos casos— en varios países de América Latina. En virtud de lo anterior, los criterios clave para realizar acciones de democratización policial atravesaron por la descentralización, el acercamiento hacia la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Uno de los mecanismos que —según la experiencia internacional y, en buena medida, regional— han permitido vincular estas vertientes ha sido el modelo de policía comunitaria, el que permite generar lazos sólidos con la ciudadanía para desarrollar programas y acciones colaborativas de coproducción de la seguridad, al mismo tiempo que concilia la acción preventiva, la reactiva y el respeto por los derechos humanos. Esto es lo que se ha llamado una nueva filosofía para hacer y ser policía en un espacio de ciudadanía en democracia.

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 (autoritaria, aislada de la sociedad) y busca construir instituciones modernas (democráticas, eficientes y abiertas al control ciudadano). Por eso, la finalidad es que este cambio filosófico se materialice en un camino para replantear la cultura policial. Esta reinvencción del hacer y ser policía tiene efectos en los siguientes ámbitos:

- **Alienta la cooperación comunitaria.** Motiva a los ciudadanos a participar en actividades de la policía, caminatas por calle, conciliación entre vecinos, etc. La colaboración y comunicación entre las dos esferas (social y seguridad) requiere de inmersión a la comunidad y un liderazgo compartido por ambas.
- **Reconoce, fortalece y emplea las redes sociales existentes en la comunidad.** Esto se logra al generar alianzas con grupos organizados en la sociedad para tener mejor comunicación y desarrollar actividades que fortalezcan los lazos y la seguridad en el barrio.
- **Provee soluciones.** Genera metodologías de participación colectiva para, en conjunto con la sociedad, mejorar las condiciones de vida de la comunidad.
- Provee vías efectivas para la **profesionalización de las actividades de seguridad.**



- **Analiza información estadística** de la situación en la comunidad de intervención (población: hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, etc.) para desarrollar programas pertinentes y que además sean incluyentes ante las diferencias (género, edad, origen indígena, nacionalidad, entre otras).
- **Mejora el marco de gestión institucional de los cuerpos policiales para la colaboración y la asociatividad con la comunidad.** La acción de policía comunitaria se legitima con la participación de los ciudadanos en las tareas de coproducción de la seguridad en sus comunidades.

Los efectos operativos de una nueva filosofía de hacer y ser policía contribuyen a generar un impacto cuyo indicador principal será el momento en que la brecha entre la comunidad y las instituciones de seguridad empiece a cerrarse. Esta convergencia —por así llamarla— entre policía y ciudadanía parte de una idea de legitimidad y dignificación del papel del policía y de una concepción del ciudadano como sujeto activo en la construcción de la seguridad comunitaria. Por consecuencia, en el modelo de policía comunitaria “cada policía se convierte en un agente con autonomía y responsabilidad. Quedan a su cargo las tareas de identificar y jerarquizar los problemas del área en que actúan, diagnosticar sus causas inmediatas y definir estrategias de intervención preventiva, mismas que deben ser seguidas por supervisores y representantes de la comunidad local. La modalidad de policía comunitaria transfiere el poder, descentraliza y altera la cultura institucional y obliga al cuerpo a instruir mejor a sus profesionales” (Rico, 1983). Por el lado del ciudadano, cobran importancia la participación social, los colectivos vecinales, las entidades culturales, las de ocio, las organizaciones de jóvenes y de mujeres. Es decir, la sociedad local, organizada, tiene un protagonismo fundamental en la gestión de programas de seguridad. Por eso la filosofía de la policía comunitaria no puede ser entendida ni analizada sin considerar el cambio de paradigma hacia la seguridad ciudadana.

Los oficiales de policía comunitaria, de acuerdo con diversos estudios (Oliver, 2004), muestran señales de un cambio sustancial; por ejemplo, una mayor satisfacción laboral debida a la relación y la retroalimentación con otras instituciones y áreas de la institución de seguridad. De igual manera, refieren que es una forma real de solucionar con la comunidad los problemas de delincuencia.

## C5 Dignificación de la policía por medio de la policía comunitaria

- El policía recibirá gran apoyo por parte de la comunidad.
- La policía será capaz de compartir con la ciudadanía la responsabilidad por el control de la delincuencia.
- Los oficiales de policía tendrán grandes satisfacciones laborales porque serán capaces de ver los resultados de su esfuerzo por medio de la solución de problemas.
- Habrá más cooperación y mejor comunicación entre las unidades de policía. Como se ha mencionado, las habilidades de comunicación y vinculación (interinstitucional, intrainstitucional y con la comunidad) son características fundamentales de la policía comunitaria y colocan a las instituciones de seguridad como interlocutores ante las instituciones de gobierno, las no gubernamentales y la población en general.
- La policía tendrá que reexaminar su estructura organizacional y considerar como temas prioritarios las condiciones laborales y los derechos de las y los policías, como fuente de protección de la carrera civil. Supone que se institucionalicen las buenas prácticas de gobierno y se asegure su continuidad dentro de las instituciones policiales.

Fuente: elaboración propia; se retoma a Oliver, Willard M. (2004) *Community-Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing*, Prentice Hall, 3rd Edition, New Jersey.



Por lo anterior, en el entendido de que esta filosofía es el detonador de un proceso nuevo de construcción de la seguridad local, la policía comunitaria no puede ser un proyecto aislado: requiere cambios en la toma de decisiones, en la creación de una nueva cultura policial, así como cambios organizacionales; por eso se considera que es un marco filosófico que trastoca lo institucional, lo estratégico y lo operativo y que se inserta perfectamente en un proceso amplio de reforma institucional policial. Yépez lo plantea de la siguiente forma: “Nosotros debemos entender a la policía comunitaria como una filosofía, una manera de pensar, una manera de sentir y obrar que deben tener los policías más próximos a la comunidad y que está basado en un buen trato al público, una mayor eficiencia y mejores servicios policiales. No es una policía dentro de otra policía, es la esencia del trabajo policial (Yépez, 2004: 293; Muller y Castro, 2012)”.

## C6 Características de la policía comunitaria

1. Su objetivo es la resolución de problemas.
2. Los oficiales de línea tienen contacto con los ciudadanos de manera regular.
3. Los ciudadanos identifican los problemas y participan en la creación del plan de trabajo de la policía.
4. La policía es responsable ante los ciudadanos.
5. Ocurre un verdadero cambio organizacional (selección, capacitación y evaluación).
6. Se requiere la aceptación de la filosofía en toda la institución (comisaría, estación, etcétera).
7. La influencia es de abajo hacia arriba (incluidos los ciudadanos).
8. Los oficiales siempre están accesibles, en lugares descentralizados.
9. Los oficiales estimulan la participación de los ciudadanos en la resolución de problemas.
10. El éxito se determina con base en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Fuente: De León-Escribano, Rosa (Coord) (s/f) *Guía práctica de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria para oficiales de policía*. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy, Guatemala.

## C7 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: elaboración propia.

La complejidad de este modelo radica, entre otras cosas, en la comprensión de su alcance y desarrollo. En este sentido, la relación policía-comunidad contempla una filosofía profunda de reestructuración de la cultura policial e institucional.

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.

La profundidad del modelo debe ser comprendida de manera clara, tanto en el plano filosófico como en el estratégico y el operativo, ya que de lo contrario se corre el riesgo de creer, de manera errónea, que algunas de sus principales características son las que aparecen en el cuadro 7.

Para llevar a cabo la transformación filosófica que requiere el modelo son necesarias reformas legales, sociales, políticas e institucionales que permitan el desarrollo de actividades de proximidad policial, es decir, requiere cambios en la forma de concebir las funciones de la policía, así como cambios institucionales y organizativos.



## C8 Inserción del modelo de policía comunitaria en un marco de reforma policial democrática



Fuente: elaboración propia; se retoma el análisis de Skogan Wesley (2004), *Policing Community: Can it Work?*, Thomson Learning, Northwestern University, Belmont, USA.

Es importante mencionar que, en el caso de México, la composición institucional, propia de un sistema federal con tres niveles de cuerpos policiales (el federal, el estatal y el municipal), hace difícil la inserción del modelo de policía comunitaria dentro de una gran reforma policial que abarque a los tres niveles de gobierno. Por lo anterior y por las funciones propias de las instituciones policiales adscritas al nivel municipal, éste ha sido identificado como el más idóneo para impulsar acciones o iniciativas de policía comunitaria, a manera de ejercicios que, conforme vayan consolidándose, abonen hacia reformas institucionales que en un momento dado alcancen el ámbito estatal.

Aunque en el caso de México se parta de acciones de policía comunitaria y no de reformas macro que afecten a toda la institucionalidad, la filosofía y las actividades que surjan no deben considerarse como un modelo aislado dentro de un sistema de seguridad sino, por el contrario, como una contribución hacia una transformación holística de las instituciones de seguridad, donde estas iniciativas pueden propiciar cambios estructurales y operativos en un marco de reforma policial. Estas iniciativas contribuirían a impulsar, desde lo local y lo regional, un debate más amplio sobre cómo debería ser el trabajo de



los cuerpos policiales en los diferentes niveles de gobierno, la vinculación entre ellos, sus márgenes de actuación y límites, así como el grado y la forma en que se debe ejercer la autonomía en su actuar.

En virtud de lo anterior, cualquier iniciativa o acción de policía comunitaria deberá expresar, en su planeación estratégica, la misión y la visión no como un sistema separado de intervención sino como un ejercicio que apunta a una reforma policial profunda a nivel institucional.

También es importante subrayar que el cambio estructural y operativo aludido en la filosofía de la policía comunitaria no hace que ésta deje de ser reactiva, ni pasa por alto la inteligencia policial como fundamento de sus actividades. Por el contrario, añade a las funciones convencionales la prevención y el acercamiento con la comunidad, lo que genera relaciones y estrategias globales ante los fenómenos de las violencias y la inseguridad. La policía comunitaria no se convierte en el “lado amable” de la seguridad sino en una forma de potenciar las actividades actuales de la policía y adicionar acciones preventivas y de resolución de problemas para beneficio de la población.

## 1.4 Aspectos estratégicos clave de la policía comunitaria

### 1.4.1 Descentralización de las funciones policiales

Como se ha mencionado, los principios de misión, visión y liderazgo deben ser definidos dentro del modelo de policía comunitaria ya que existen cambios importantes en relación con el esquema de policía tradicional. Entre otras cosas, implica la existencia de una relación horizontal dentro de la institución policial y una mayor relación con otras instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales, a fin de sumar esfuerzos para realizar proyectos que respondan a las necesidades de la zona de implementación. Por tal motivo, la centralización de la información y la toma de decisiones deberán transformarse y ser flexibles. La descentralización permite que la policía comunitaria 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 (USAID, 2011).

#### **C9** Descentralizar el comando

La policía comunitaria debe tener cierta autonomía para la toma de decisiones, ya que deben organizarse grupos de trabajo con la comunidad, sugerir soluciones a los problemas del barrio e implementar estrategias y programas flexibles y eficientes.

Fuente: elaboración propia.

Las estrategias de la policía comunitaria están encaminadas hacia la generación de mayor seguridad, tanto objetiva como subjetiva. Cabe mencionar que no se enfocan sólo en la comunidad sino también en las redes de colaboración con otras instituciones determinantes; en iniciativas conjuntas de prevención y convivencia.



Desde esta perspectiva, la policía comunitaria reconoce la prevención basada en la comunidad, con la que se generan acciones para prevenir el crimen y la violencia. Su objetivo es definir y emprender actividades que disminuyan los factores de riesgo de la población.

### 1.4.2 Reorientar las actividades de patrullaje

El modelo de patrullaje en vehículos o motocicletas debe realizarse de una manera estratégica, diseñado a la luz de la identificación de problemas comunitarios. Se argumenta que el patrullaje a pie o en bicicleta genera reconocimiento de la ciudadanía hacia los policías y de éstos hacia la población y sus necesidades. El patrullaje motorizado aleatorio no tiene la eficacia necesaria para detener a los criminales. Se requiere que la policía comunitaria tenga contacto directo con la población, que hable con las personas sobre sus actividades, que pregunte sobre los servicios de emergencia solicitados, que analice dicha información y genere estrategias eficaces (Sholnick y Bayley, 2002). En varias ciudades del mundo se han realizado estrategias de reorientación del patrullaje; algunas han consistido en colocar minidelegaciones (como en el caso de Chicago); otras, en puestos de policía comunitaria, como los llamados *kobans* en Japón.

#### C10 Reorientación del patrullaje: Relación policía—comunidad.

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 contexto de reivindicación.

Fuente: elaboración propia; se retoma a Skolnick, Jerome y Bayley, D. (2002) *Policiamiento Comunitario: Questoes e Práticas através do mundo, Brazil*, Editora de Universidade de Sao Paulo.

### 1.4.3 Fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad

Conocer a la población y al barrio donde se trabaja es fundamental para establecer relaciones de colaboración. Por eso, en diversos países (como se verá en la siguiente sección de este documento), la policía comunitaria designa oficiales por largos periodos de tiempo en los barrios, lo cual expresa el compromiso de la institución con la comunidad y a su vez genera confianza sobre el interés que tiene la institución para solucionar los problemas de la zona. Esta es una expresión del cambio de pensamiento que genera la filosofía de la policía comunitaria, ya que la responsabilidad policial es una condición para que esta filosofía pueda ser eficaz.

Se requiere compromiso para que la relación policía—comunidad cambie y se mejoren las condiciones de vida y seguridad de la población. Los policías pueden orientar una nueva forma de relación con la comunidad, lo cual tendrá resultados favorables para los gobiernos locales, las instituciones de seguridad y la propia comunidad.

#### C11 Elementos clave para la estrategia de la policía comunitaria

- Desaprender el modelo tradicional de la policía.
- Descentralizar el comando.
- Prevención del delito con base en el fortalecimiento de los vínculos comunitarios.
- Patrullaje a pie o en bicicleta, lo que elimina barreras físicas para la comunicación con la población.
- Fortalecimiento del compromiso y la responsabilidad policial hacia la comunidad.

Fuente: elaboración propia.



Es importante mencionar que también se requiere apertura por parte de las instituciones de seguridad y de los policías comunitarios, ya que establecer relaciones con la comunidad y con otras instituciones o grupos de ciudadanos organizados genera una mayor exposición a críticas por parte de la población. En este sentido, los policías deben ser responsables de su labor y estar abiertos a los posibles cuestionamientos por parte de la ciudadanía.

La voluntad política por parte de las instituciones de seguridad, instituciones gubernamentales, no gubernamentales y la población general es una condición *sine qua non* para tener resultados favorables para la comunidad, que además permite que la brecha entre policías y sociedad comience a desvanecerse. Esto hace clara la necesidad de profundizar sobre los objetivos de la policía comunitaria.

### 1.5 Objetivos de la policía comunitaria

En este apartado se presenta una breve revisión teórica sobre algunos de sus objetivos, los cuales permiten tener mayor conocimiento sobre la concepción e implementación del modelo de policía comunitaria.

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

Este concepto y su práctica están fuertemente relacionados con la policía comunitaria ya que, como menciona Herman Goldstein, “La policía se enfoca en incidentes específicos”, es decir, la policía tradicional reaccionaba ante ciertas situaciones peligrosas o emergencias desplegando (en la mayoría de las ocasiones) una reacción superficial ante los hechos (Goldstein, 1990). En cambio, la solución de problemas de la policía comunitaria inicia con un diagnóstico para generar soluciones a mediano y largo plazos.

## C12 Solución de problemas

Requiere que la policía comunitaria tenga relación con otras organizaciones o instituciones de gobierno, lo cual demanda: flexibilidad para adaptarse a las necesidades, supervisión y responsabilidad. Se necesita capacidad de comunicación (con la comunidad, las instituciones de gobierno y las no gubernamentales), estrategia y conocimiento.

Fuente: elaboración propia.

Dicho diagnóstico permite diseñar estrategias que tendrán solución a largo plazo y harán posible la gestión de recursos públicos y privados. Por esto, los policías comunitarios deben contar con habilidades para analizar los problemas sociales, trabajar en conjunto con otras personas para encontrar soluciones, elegir enfoques que estén de acuerdo con las necesidades y sean de menor costo, así como monitorear los resultados y los esfuerzos del trabajo cooperativo.

Es importante mencionar que la solución de problemas no es un objetivo que corresponda sólo a la policía comunitaria sino un eje que merece la atención de la policía en general. En el caso de la policía comunitaria, la solución de problemas se asume como una tarea particular de su actividad, lo que requiere de programas específicos para tener preparación en este tema. Esta tarea no se concentra en la atención a hechos delictivos sino en la solución de problemas



expuestos por la comunidad y en cuya solución participa de manera activa la policía comunitaria. Es importante enfatizar que, como se ha mencionado, el compromiso de la solución de problemas implica la participación activa de la comunidad y de otros actores sociales.

### **1.5.2 Restitución de la confianza policía-comunidad: policía con orientación comunitaria.**

Como se ha comentado a lo largo de este texto, uno de los graves problemas asociados con la delincuencia es la falta de confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La brecha entre policía y comunidad ocasiona que ambas partes se desarrollen de manera independiente, en medio de una crisis de seguridad. Por tal motivo, la policía comunitaria promueve no sólo la profesionalización y una capacitación periódica para la resolución de conflictos sino tener un acercamiento constante con la comunidad, ya que sus integrantes colaborarán para coproducir la seguridad. Las sesiones se realizan con miembros y líderes de la comunidad, de manera que éstos puedan expresar sus necesidades y problemáticas en esta materia. Dichas reuniones generan una relación de comunicación y confianza hacia las instituciones de seguridad y de éstas hacia la comunidad, elementos fundamentales para el desarrollo de una alianza entre ambas partes.



La información otorgada por la comunidad y el diagnóstico elaborado en conjunto permiten detectar problemas y sitios donde se requieren intervenciones para solucionar problemas específicos, lo que propiciará que el barrio tenga mayor confianza en la policía y en la construcción de programas y soluciones para su bienestar. De igual manera, la policía podrá darse cuenta de que la población tiene necesidades específicas y que su percepción hacia la ciudadanía puede ser constructiva y de colaboración.

### **1.5.3 Alianzas**

La policía comunitaria establece redes de cooperación con la comunidad pero también promueve la apertura, el sondeo y la comunicación con la población y otras instituciones (como el gobierno local) para generar avances sustanciales en materia de seguridad. La pluralidad de voces y necesidades en relación con la inseguridad requiere estrategias coordinadas y en comunicación con diversos sectores. Contar con un grupo nutrido de personas interesadas en la seguridad genera herramientas y programas transversales y holísticos para la solución de los problemas que aquejan a la comunidad.



También permite terminar con la mitificación de que la respuesta al delito y la violencia son responsabilidad absoluta de la policía. Por el contrario, la generación de alianzas de la policía con la comunidad, así como con dependencias de gobierno y grupos organizados, entre otros, genera diálogo e intercambio de experiencias que podrán consolidar relaciones en beneficio de la convivencia comunitaria y la policía, como una de las instituciones que promueve la participación interinstitucional.

## 1.6 Beneficios y retos de la policía comunitaria

### C13 Beneficios para la comunidad

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

Fuente: elaboración propia.

### C14 Beneficios para la policía

- **Disminuye el número de críticas hacia sus actividades.**
- **La concepción de la policía comunitaria como mecanismo tranquilizador reduce los delitos.**
- **Apoyo por parte de diferentes sectores.** La oportunidad de construir acuerdos con otras instancias en materias de seguridad y sociales. Comunicación intersectorial para el beneficio de la sociedad y de las actividades de seguridad.
- **Construcción de consensos.** Por ejemplo, sobre el uso de la fuerza.
- **Eleva la moral de la policía.** Multiplica el contacto positivo con la población, ya que no será sólo con las víctimas y presuntos delincuentes (como la policía tradicional), sino con la ciudadanía interesada en mejorar su entorno, la seguridad de su barrio y en entablar sanas relaciones con la policía comunitaria. Esto genera mejores niveles de aceptación hacia la policía.

#### 1.6.1 Beneficios para la comunidad

Resulta importante recalcar que la ciudadanía debe ser contemplada como coproductora de la seguridad, junto con la policía. Como se ha desarrollado en este apartado, 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.

#### 1.6.2 Beneficios para la policía

Las relaciones con la comunidad representan un cambio filosófico fundamental para la institución policial, uno que aporta grandes beneficios en términos de opinión pública y calidad de vida de la población. Las instituciones de seguridad deben estar conscientes de que estas relaciones serán más estrechas con el paso del tiempo y de que se generarán relaciones de respeto y colaboración, así como mejoras en la percepción sobre la seguridad. De esta manera se conformará un marco entre la institución policial local y la ciudadanía. En la medida en que este marco de vinculación y colaboración se legitime, habrá bases más firmes para sumar a otros actores sociales al objetivo de la seguridad ciudadana.

#### 1.6.3 Principales retos de la policía comunitaria

Si bien la policía comunitaria es un modelo que promueve la participación de la ciudadanía, una mayor cercanía con ésta y la profesionalización de la policía, su plena aceptación presenta retos, ya que la policía tradicional puede tener reservas en cuanto a la implementación de este modelo. Algunos factores que pueden propiciar dichas dificultades son:



- **Falta de conocimiento sobre el modelo de policía comunitaria.** Se deberá considerar que una de sus características es que los resultados no son instantáneos sino a partir de una programación amplia, con base en las causas y necesidades de la comunidad. De igual manera, se debe considerar que la policía comunitaria forma parte de un proceso de reforma policial profundo, para cuyo desarrollo exitoso son fundamentales el involucramiento de la ciudadanía y la voluntad de las instituciones de seguridad.
- Considerar que la policía comunitaria **sólo se basa en la prevención.** Como menciona Buchanan, “La policía comunitaria implica todas las facetas del trabajo policial, incluyendo la aplicación. La prevención implica muchas actividades que pueden estar solamente como una parte del enfoque de la policía comunitaria” (Buchanan, en USAID, 2011).
- La policía comunitaria tiene una relación de colaboración con diversas instituciones municipales, estatales y no gubernamentales, pero **no puede solucionar todos los problemas que requiere la población**, por ejemplo los baches o el alcantarillado. Se debe establecer los lineamientos mínimos de la policía comunitaria para que se encargue de establecer estrategias y programas de acuerdo con sus conocimientos y coadyuvar, cuando se requiera, en otras tareas. Si bien entre sus actividades no se encuentra la solución de todos los problemas, sí puede apoyar a la población como interlocutor con otras instancias.
- La policía comunitaria **requiere tener estatutos sólidos**, tanto en operación como en estrategia, para lograr la transformación que se busca. El cambio de filosofía y de paradigma de la policía tradicional a la policía comunitaria requiere de análisis y elaboración de estatutos de acuerdo con la misión y los valores de esta policía.
- La implementación de la policía comunitaria requiere de la **sensibilización profunda** de las instituciones de seguridad y la ciudadanía. Ambas partes deben tener una comprensión plena de los beneficios de esta transformación y lograr que el miedo de la ciudadanía se convierta en un compromiso para mejorar la seguridad de su entorno. En este caso, también se pueden emplear campañas para promover los valores y la misión de la policía comunitaria y que no haya malas interpretaciones sobre sus funciones y atributos.

## C14 Beneficios para la policía

Cont.

- **Mejora la calidad de la información** para determinar la acción y la gestión en la resolución de casos.
- **Fortalece su sistema de investigación e inteligencia** al contar con la colaboración ciudadana con base en la información y la percepción.

Fuente: elaboración propia.

Es importante reiterar que la policía comunitaria no es un programa aislado dentro de la institución de seguridad; por el contrario, es sólo uno de los elementos de un proceso más grande y más complejo que persigue un cambio de estructuras y paradigmas en la institución. No se debe olvidar que la relación policía-comunidad juega un rol



fundamental en este proceso, donde se amalgaman las actividades reactivas y de inteligencia policial con la prevención del delito, lo cual requiere una transformación de las estructuras, funciones y concepciones de lo que significa ser y hacer policía.

## 1.7 Algunas consideraciones finales

La policía comunitaria no debe ser entendida como una forma de transferencia de las funciones policiales a la comunidad sino como la construcción de una relación estrecha, de cooperación y de respeto, en donde se asume la coproducción de seguridad por ambas partes. Los beneficios presentados en esta sección del texto son sólo una muestra de que este cambio de paradigma genera transformaciones positivas de percepción, seguridad, valoración y cooperación entre la policía y la comunidad.

La siguiente sección de este documento dará cuenta de algunos casos donde la aplicación de las acciones y los conceptos asociados al modelo de policía comunitaria han sido considerados exitosos, por promover avances en la respuesta a las necesidades que sus comunidades han expuesto en materia de seguridad.





## 2. Experiencias y buenas prácticas



Los conceptos expuestos en la sección anterior muestran algunos de los más importantes aspectos asociados a la construcción de un modelo de policía comunitaria; entre ellos, que no existe una idea homologada sobre su concepción ni tampoco una receta única para su adopción o implementación. Por tanto, revisar con seriedad las experiencias tan variadas que han surgido en diferentes países resulta conveniente, en particular si se considera que se trata de un modelo compuesto por acciones muy diversas, lo que le da un carácter flexible y adaptable a diversos escenarios y condicionamientos (como se verá en el último apartado de este documento). En general, la información disponible indica que en los lugares donde han sido ejecutadas a cabalidad acciones del modelo de policía comunitaria ha aumentado la confianza pública en la policía y la ciudadanía ha expresado interés en una relación más estrecha con ella. Asimismo, se ha impulsado la coordinación entre instituciones públicas relacionadas con la comunidad, se ha mejorado la entrega de los servicios que ofrecen y se ha fortalecido el tejido social.

En la actualidad, el modelo de policía comunitaria se ha ido desarrollando a paso firme en distintos países de Europa, América y Asia, con variaciones naturales de acuerdo con las diferentes realidades. Esto es sin duda importante, ya que la diversidad de objetivos, principios, elementos y actividades que componen a dicho modelo permiten que



cada localidad cuente con márgenes de implementación que tengan la flexibilidad suficiente para ajustarse a sus necesidades y características específicas (geográficas, culturales, políticas, sociales y jurídicas). En este sentido, la adopción de este modelo no supone la transferencia de ningún esquema o método en particular sino que plantea la necesidad de cambios sustantivos —tanto en lo estructural como en lo organizacional y lo doctrinal— en las instituciones y los actores involucrados.



Aunque algunos expertos remontan la aparición de la policía comunitaria a las ideas de Sir Robert Peel, impulsor de la Policía Metropolitana de Londres durante el primer cuarto del siglo XIX, el consenso general es que este modelo aparece por primera vez y se disemina en Estados Unidos, Canadá y Europa a partir de los años ochenta del siglo XX e irrumpe en el escenario latinoamericano en los noventa, acompañado sobre todo de algunos procesos de reforma política y policial en la región. Este es el caso de los acuerdos de paz alcanzados entre los gobiernos de El Salvador (1991) y Guatemala (1996) y los representantes de la oposición armada que cada uno enfrentaba. Lo mismo sucedió en el caso de Brasil, un

país cuyas policías militares de carácter preventivo dieron comienzo, en los años noventa, a programas de acercamiento con la comunidad a fin de mejorar las relaciones con la población, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana.

La realidad es que la implementación de acciones que componen al modelo de policía comunitaria ha ido creciendo hasta constituirse en un fenómeno cada vez más frecuente tanto en América Latina como en el resto del mundo. Esto sin duda responde a varios factores en común, entre ellos:

- La falta de confianza del público hacia la policía, que predomina en muchos países.
- La aparición de nuevas plataformas conceptuales orientadas a la protección de las personas (como la seguridad humana, la seguridad ciudadana y los derechos humanos).
- Un masivo incremento de la violencia y la criminalidad.
- El reconocimiento de las limitaciones de las estrategias ortodoxas de seguridad.
- La necesidad de poner a la policía en sintonía con los procesos de descentralización y modernización administrativos que ya tenían lugar en otros sectores del Estado (Frühling, 2003).



De esta forma, el modelo de policía comunitaria se ha convertido en una aspiración modernizadora y democrática para —en general— las instituciones policiales a escala internacional. La variedad de intentos y experiencias es en verdad amplia. En algunos casos, aunque las instituciones policiales han adoptado (en mayor o menor medida) el discurso institucional de la orientación comunitaria, la realidad es que, en ocasiones, los esfuerzos vinculados a la implementación de estrategias y acciones pertinentes han sido insuficientes, transitorias e inclusive un fracaso rotundo. Pero también ha habido numerosos casos de éxito. A continuación se presentará una mirada general de los más relevantes.

## 2.1 Policía Montada de Canadá

En términos generales, la policía de Canadá nunca ha significado un problema político o público para su gobierno, como ha sucedido en otros muchos países. Por el contrario, la institución disfruta en general de una buena reputación nacional e internacional al contar con estructuras sólidas, financiamiento suficiente, autonomía política y apoyo popular. Esto le ha brindado la oportunidad de innovar en sus prácticas cotidianas y dedicar tiempo a la investigación de modelos y acciones para determinar qué sirve y que no. En este sentido, el modelo de policía comunitaria fue adoptado más como el resultado de una decisión bien analizada que como consecuencia de presiones coyunturales. Las razones que se han citado para que las instituciones policiales canadienses dieran este paso son:

- Las limitaciones del anterior sistema policial.
- El hecho de que el presupuesto para las actividades policiales haya tocado un techo, por lo que se requirió hacer más trabajo con menor financiamiento.
- La convicción de que el modelo de policía comunitaria era el único sistema que podía combatir de manera eficiente el miedo al crimen en las áreas urbanas.

Gran parte de las agencias canadienses comenzaron a adoptar este modelo a principios de los años ochenta del siglo xx. A pesar de que el proceso fue en general lento, se concretó cuando la Policía Montada se puso al frente del proyecto y abanderó el cambio.

Entre los ejemplos más exitosos en Canadá destacan las ciudades de Halifax y Victoria. La primera reorganizó, en 1985, la división territorial de su competencia en distritos, a fin de patrullar de manera constante las mismas zonas; implementó un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos y fomentó entre sus oficiales la resolución de problemas como una sus actividades prioritarias. Por su



parte, la ciudad de Victoria, además de reorganizar su territorio, implementó un programa de vigilancia ciudadana contra el crimen, a través del cual se capacitó a voluntarios, se les dividió en equipos y se les asignaron áreas específicas. Con una inversión relativamente baja, el programa de vigilancia ha gozado de amplio reconocimiento por ayudar en decenas de arrestos, en la recuperación de automóviles y en el apoyo a miles de ciudadanos cada año.

En la actualidad, algunos de los desafíos que enfrenta la policía comunitaria en Canadá son la apertura y descentralización de las instituciones policiales, una mayor autonomía para los oficiales y un fortalecimiento de la misión con base en la resolución de problemas en conjunto con la comunidad.

## C15 Doce principios de los servicios policiales en Canadá

1. El rol de los policías es un rol de paz.
2. Se debe promover la consulta a la comunidad.
3. El servicio policial debe ser proactivo en lugar de reactivo.
4. Se debe recurrir a una estrategia basada en la solución de problemas.
5. La policía debe dar respuesta a las causas de los problemas.
6. Se requiere de mayor cooperación interinstitucional.
7. El personal de gabinete debe aprender a administrar información.
8. El miedo de la población a convertirse en víctima debe ser reducido.
9. Los oficiales deben tener mayor número de actividades.
10. Los policías de proximidad deben contar con mayor autonomía.
11. Es necesario proveer a la sociedad de un mayor número de servicios.
12. Debe haber mayor transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Solicitor General of Canada. *A vision of the future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000*. Ottawa: Ministry of the Solicitor General of Canada, 1990 citado en Oliver Willard, *Community-Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing*, Prentice Hall, 3rd Edition, N. J.

## 2.2 Policía Metropolitana de Londres, Reino Unido

A diferencia de Canadá, Inglaterra incursionó en el modelo de policía comunitaria como consecuencia de una fuerte presión social. Entre las razones principales destacaban:

- El deterioro de la confianza pública en las instituciones policiales.
- Una mayor exigencia de transparencia y rendición de cuentas.
- La necesidad de contar con una mayor participación de la ciudadanía, en especial después de varias revueltas ocasionadas por problemas de racismo y discriminación.

De hecho, fue el Reporte Scarman el que, tras varios disturbios en 1984, articuló los esfuerzos para orientar a la policía hacia el modelo comunitario y la legislación de 1994 la que finalmente le dio este carácter. Desde entonces, la policía en Gran Bretaña centró sus esfuerzos en la sectorización de sus territorios y la mejora de la relación con la comunidad, a través de reuniones públicas y programas de contacto comunitario. Ejemplo de ello es la Policía Metropolitana de Londres (PML), que descentralizó su área de operación en ocho distritos supervisados por un asistente del comisionado. A cada distrito lo dividió en subáreas —vigiladas por comandantes en jefe— y a cada una de las subáreas en sectores, comandados por superintendentes. Además, promovió la creación de comités consultivos de la policía (conformados por ciudadanos,



policías y representantes del Congreso y otras agencias burocráticas) para, a través de ellos, solicitar y analizar información sobre los problemas de la comunidad, discutir los métodos para combatirlos y desarrollar programas de largo alcance. Asimismo, las instituciones policiales británicas han decidido mantener un uniforme con una “imagen suave”, poco agresiva, a fin de no resultar intimidantes para las personas y poder fortalecer así la interacción con los ciudadanos. Otra de las medidas creativas que implementó fue el intercambio temporal de funciones entre policías y maestros, a fin de promover un mayor entendimiento entre ambos oficios y mejorar así la conexión entre policías y jóvenes estudiantes, con el apoyo de sus maestros.

Sin embargo, no todo fue miel sobre hojuelas. El proceso de transición hacia este modelo encontró muchas resistencias, en particular dentro de las propias instituciones policiales. Para enfrentar este reto, la Policía Metropolitana de Londres creó un departamento de mercadotecnia interna, a fin de “vender” el concepto de la policía comunitaria entre los oficiales. En términos generales, su misión era coadyuvar al cambio de mentalidad respecto a la función y concepción de la policía; para lograrlo se decidió emplear pláticas, pancartas, folletos y otros medios impresos, con la certeza de que era indispensable que todos sus integrantes estuvieran convencidos del modelo para que este pudiera ser aplicado de manera efectiva y, sobre todo, para que pudiera perdurar en el largo plazo. La lección es que el modelo debe rebasar a las personas y anclarse en los principios, valores y demás fundamentos del sistema.

## C16 Ejes estratégicos de la Policía Metropolitana de Londres

1. Mantenerse como una agencia visible, predominantemente desarmada y de proximidad con la ciudadanía.
2. Incrementar la consulta a la comunidad, informar a la sociedad y responder a sus necesidades lo mejor posible. Mejorar la comunicación interna.
3. Mejorar el desempeño en zonas geográficas prioritarias.
4. Mantener un rango de servicios especializados.
5. Alcanzar la suficiencia de personal disponible para mejorar la efectividad.
6. Garantizar apoyo técnico adecuado para el equipo de trabajo.
7. Brindar un servicio de alta calidad.

Fuente: London Metropolitan Police Services, *Strategic Intentions*, citado en Oliver Willard M., *Community-Oriented Policing: a Systemic Approach to Policing*, Prentice Hall, 3rd Edition, N.J.

## 2.3 Policía Nacional de Japón

Tras la debacle de su participación en la Segunda Guerra Mundial, los japoneses establecieron un modelo policial que en muchas maneras refleja la filosofía del esquema comunitario. Los métodos que seleccionaron surgieron de una mezcla entre los valores y principios de su cultura y la aplicación de la versión estadounidense de policía. Una de las claves del éxito para disminuir los índices delictivos en Japón fue la cercanía entre las instituciones policiales y la comunidad. Quizás esto tiene que ver más con la concepción cultural del rol de la policía que con cualquier método aprendido, pero lo cierto es que la policía en este país ha ido más allá de la preservación del Estado de derecho y se ha enfocado también en ayudar a la comunidad a resolver muchos problemas o situaciones que en su momento podrían haber desembocado en desorden, violencia y criminalidad.



Una de sus estrategias recayó en la adopción de *gonin-gumis*, grupos de cinco personas de ciertas áreas cuyo trabajo es ayudar a resolver, junto con la policía, los problemas de una comunidad en particular. Otro mecanismo que probó su efectividad fue el *koban*. Éste consistió en una pequeña caseta que se colocó en las esquinas de las calles en las grandes ciudades japonesas. Dicha caseta se compone por lo general de tres cuartos (una recepción, un área de trabajo y un baño) y es ocupada por entre uno y tres oficiales, quienes trabajan en turnos de 24 por 48 horas. Los oficiales fueron asignados a áreas geográficas específicas alrededor del *koban* y recibieron como encargo la vigilancia y protección de todas las casas y negocios en esa zona. El número promedio de habitantes bajo la responsabilidad de un *koban* ronda los 12 mil, por lo que en áreas con alta densidad poblacional se podía instalar este tipo de casetas en prácticamente cada esquina.

## C17 Provincias de Japón

Las prefecturas de Nagasaki, Yagama, Isahaya y Omura ostentan —de acuerdo con estadísticas internacionales— uno de los niveles más elevados de protección y seguridad, debido a la aplicación de una estrategia policial denominada Gestión de la Delincuencia, basada en la participación activa de la colectividad, orientada a cuatro objetivos:

- Evitar que ocurran delitos que no deberían ocurrir (gestión de los tipos de actividad delictiva).
- Evitar que ocurran delitos en lugares donde no deberían ocurrir (gestión de los espacios y lugares).
- Evitar que sufran las consecuencias de la delincuencia las personas que no deberían sufrirlas (gestión de las víctimas y personas vulnerables a las acciones delictivas).
- Si de todas maneras se comete un delito que no debería haberse cometido, establecer la forma de tomar represalias legales, racionales pero firmes, como el arresto y la restitución de los daños (restauración al antiguo estado).

Fuente: Enrique Yépez Dávalos, *Seguridad Ciudadana, 14 lecciones fundamentales*, Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú.

Además de fungir como una estación de policía descentralizada, el *koban* también funciona como un medio para coordinar la calidad de vida de la comunidad. Las funciones que le fueron asignadas abarcan actividades como: brindar información de la zona, visitar a los ancianos y a las personas con poca movilidad e incluso prestar dinero para completar los pasajes de camión. En este sentido, quizás la diferencia más notoria de Japón con la mayoría del resto de los países recaiga en su cultura. En ella, los ciudadanos no sólo cooperan con la policía sino que le brindan un trato de gran respeto, tanto por ser una figura de autoridad como por el auxilio y la mediación que representa.

A pesar de lo anterior, el sistema japonés mantiene una estructura organizacional muy centralizada: el mando se concentra en la Agencia Nacional de Policía. No obstante, vale la pena resaltar que se trata de un organismo supervisado por ciudadanos a través de la Comisión Nacional de Seguridad Pública y que, para desarrollar bien su trabajo, actúa a través de prefecturas locales que vigilan la labor que se realiza en las localidades.

## 2.4 Estados Unidos

### 2.4.1 Policía de Chicago

El modelo de policía comunitaria se difundió en Estados Unidos a lo largo de los años ochenta y noventa. Para 1994, con la aprobación del Acta para el Control del Crimen Violento y la Aplicación de la Ley, este esquema fue institucionalizado prácticamente a lo largo y ancho



del país gracias, en gran parte, al financiamiento otorgado por el gobierno federal a través de la Oficina de Servicios Policiales Orientados a la Comunidad. Una de las iniciativas con mayor éxito es la Estrategia de Policiamiento Alterno (CAPS, por sus siglas en inglés), que se comenzó a aplicar de manera oficial en Chicago en abril de 1993.

Aunque comenzó como una prueba piloto en sólo cinco distritos, para enero de 1994 el modelo se aplicaba en los 25 que componen a toda la ciudad. Esta estrategia giró en torno a la redefinición de la misión y las funciones de la policía, la reorganización de su estructura y sus operaciones y, muy en particular, alrededor del establecimiento de una nueva relación entre la policía y los residentes de la ciudad. Para ello se delineó un plan estratégico al que se llamó Juntos Podemos, que sirvió para hacer pública la intención de regresar a la policía a sus funciones más básicas pero a su vez complementarla con nuevos componentes, como la introducción de nuevas tecnologías, la aplicación de nuevos métodos de evaluación y monitoreo y la impartición de capacitación integral a todos los oficiales de policía.

El proceso avanzó tan rápido y de manera tan firme que para 1995 ya habían sido capacitados más de nueve mil integrantes de la nueva división de policía (Skogan, 2006: 56). En paralelo, se hizo una fuerte inversión para poner en marcha una unidad operativa encargada de la implementación de esta estrategia en la comunidad. Sus objetivos eran:

- Crear organizaciones vecinales donde se necesitara.
- Involucrar en la estrategia a las organizaciones ya existentes.
- Enseñar a la comunidad a trabajar de manera conjunta en la solución de problemas colectivos.
- Identificar los recursos necesarios para solventar los problemas más serios.
- Apoyar proyectos específicos de la policía para la solución de problemas en la comunidad.

Los elementos centrales de la estrategia CAPS son:

**Orientación hacia las bases.** La estrategia se enfocó por completo en la comunidad. Los oficiales fueron situados en áreas geográficas específicas a fin de poder aprender acerca de sus problemas y para que además pudieran ser ubicados e identificados por los ciudadanos. Este contacto se considera fundamental para adoptar un programa de solución de problemas y para que la comunidad se interese en participar. La designación de los policías en estos lugares implica también hacer cambios en sus horarios y rotaciones ya que, con el fin de asegurar la continuidad de sus tareas, se les deja por lo menos un año en la misma zona y se les pide que mantengan el mismo turno.



Este componente implica también hacer cambios en el proceso para el despacho de llamadas: es prioritario que quienes las respondan sean policías a cargo de las zonas de donde éstas provienen. Por último, la estrategia prevé que los policías no sólo atiendan llamados sino que también cuenten con tiempo “no asignado” que puedan dedicar a reunirse con personas de la comunidad.

**Participación de la comunidad.** La iniciativa CAPS en Chicago surgió del principio que sitúa a la institución policial como una parte de la comunidad y que requiere, además, establecer con ella una alianza de responsabilidad compartida, a fin de lograr una efectiva producción de la seguridad. En este sentido, buscó que todos los oficiales conocieran y entendieran a profundidad las comunidades a la que servían (su cultura, costumbres, problemas, necesidades y esperanzas). Asimismo, impulsó el desarrollo de nuevos métodos para identificar los problemas de manera conjunta, generar propuestas de solución e implementar los cambios. Al final del día, la meta debía ser el empoderamiento de la comunidad y para ello se desarrollaron dos estructuras complementarias: concejos distritales (integrados por líderes de la comunidad, empresarios, padres de familia, representantes de organizaciones civiles, etc.) y reuniones ciudadanas. Éstas se desarrollan en lugares públicos colectivos de toda la ciudad —como salones de la iglesia o centros comunitarios— y fungieron como el principal mecanismo para construir y sostener relaciones cercanas entre el público general y la policía. Para tal fin, a los policías se les entrenó sobre cómo llevar a cabo reuniones efectivas. Como consecuencia de esto, los ciudadanos han ido desarrollando cuatro tipos de actividades:

- Proveer información e identificar problemas locales.
- Ayudar a la policía a establecer prioridades.
- Tomar acciones propias —en conjunto con la policía— para ayudar a resolver los problemas del vecindario.
- Exigir que la policía rinda cuentas de sus esfuerzos.

Las reuniones ciudadanas se convirtieron en el pilar más fuerte del acercamiento con la sociedad. En ellas participaron, en sólo ocho años (de 1995 a 2003), un poco más de 582 mil ciudadanos (Skogan, 2006: 68).

**Solución de problemas.** La estrategia propuso que los policías fueran más allá de sus funciones tradicionales y adoptaran una posición proactiva, orientada hacia la prevención de conductas delictivas y antisociales. Se les capacitó para que eliminaran la relación entre los elementos que conforman al llamado “triángulo del delito”: las víctimas, los agresores y los medios necesarios para cometerlo. De esta forma, se hizo acopio de los recursos con los que cuentan tanto la



policía como la comunidad para evitar que ocurriera cualquier delito. Así quedó claro el carácter preventivo de este modelo. Las acciones se dirigieron a problemas no considerados asuntos criminales serios; más bien se concentraron en desórdenes sociales menores, faltas administrativas y la falta de servicios municipales, que podrían convertirse en problemas para la convivencia y seguridad de la comunidad. Dentro del modelo CAPS, resulta común ver a los ciudadanos participar en actividades como limpiar espacios públicos, restaurar paredes pintadas con grafiti, colocar numeración en las calles para garantizar la identificación de las casas y edificios, etcétera.



**Colaboración interinstitucional.** Hay coincidencia en que, para que una estrategia basada en el modelo de policía comunitaria se cumpla de manera efectiva, la institución policial debe contar con el apoyo de otras instituciones encargadas de proveer servicios públicos, pues la falta de éstos suele ser una de las principales quejas de la ciudadanía; en muchas ocasiones estas carencias crean el caldo de cultivo para que ocurran los delitos. En el caso de Chicago, la estrategia previó desde un principio que el policía actuara como coordinador del cumplimiento de estos servicios y que sus peticiones recibieran atención prioritaria.

A pesar de ser uno de los modelos más integrales y de mayor alcance, el CAPS en Chicago también ha tenido que enfrentar desafíos. El primero fue la dificultad para cambiar la filosofía y la mentalidad detrás del quehacer policial, con las resistencias naturales que eso conlleva. La policía no está acostumbrada a que los ciudadanos le digan qué hacer, tampoco a tener que lidiar con la coordinación de servicios públicos. En términos organizacionales, la estrategia tuvo que remontar varias deficiencias administrativas pues, al principio, dependió en gran parte de la voluntad individual de los policías para llevar a cabo sus nuevas funciones, sin ningún tipo de monitoreo o evaluación. La descentralización de poderes, la autonomía y la innovación organizacional asociadas a la estrategia también encontraron resistencia entre los mandos medios. Por último, el intercambio de información entre oficiales durante cada cambio de turno se llevó a cabo de manera muy inconsistente, por lo que hubo dificultades para dar continuidad a ciertas tareas.



### 2.4.2 Policía de Boston

En Boston, la policía comunitaria, también conocida como policía de barrio (*neighborhood policing*), se instauró —igual que en muchas otras ciudades de Estados Unidos— como respuesta ante un alto nivel de insatisfacción de la comunidad con las estrategias y tácticas utilizadas por el Departamento de Policía. A principios de los años noventa del siglo xx, esta ciudad sufrió una fuerte ola de violencia juvenil como resultado de un significativo y rápido aumento del consumo de cocaína. El uso de armas de fuego para proteger territorio o intereses financieros se convirtió en una actividad cada vez más cotidiana entre las numerosas pandillas de jóvenes involucradas en el tráfico de esta droga. El Departamento de Policía no contaba ni con los recursos (humanos, tecnológicos, materiales o financieros) ni con el conocimiento suficiente para hacer frente a la cada vez más sonada demanda de los ciudadanos: frenar la creciente violencia y la delincuencia en las calles. Por eso la única respuesta de la policía fue hacer uso de la fuerza y de estrategias agresivas para intentar contener el problema. El resultado: una serie de escándalos, generados por una política indiscriminada de detención y revisión de todos los hombres negros en zonas de alta marginación y criminalidad. La reacción de rechazo de la sociedad a estas acciones se vio reforzada por algunos informes de prensa en los que se exponían los malos manejos y abusos por parte de los oficiales. Al final, la ruptura entre policía y sociedad llevó a la designación de una comisión especial (Comisión de St. Clair), encargada de revisar a fondo las prácticas y estructuras de la institución policial. Con base en los resultados de la comisión se decidió nombrar a un nuevo comisionado, reemplazar a viejos mandos con jóvenes oficiales, hacer nuevas inversiones en el área de desarrollo tecnológico, diseñar planes de proximidad policial e iniciar capacitaciones para altos mandos en temas de solución de problemas y métodos de acercamiento con las comunidades.

La piedra angular de la estrategia de proximidad recayó en el mencionado programa “mismo policía mismo vecindario” (*sc/sn*, por sus siglas en inglés), diseñado para prestar servicios de seguridad pública a todos los barrios de la ciudad. De acuerdo con el programa, los oficiales fueron asignados a zonas específicas en donde se les exigía pasar por lo menos 60% de su turno, además de tener que establecer relaciones de trabajo con miembros de la comunidad y participar de manera activa en estrategias orientadas a la mediación de problemas a fin de lidiar con situaciones de desorden y violencia en los vecindarios. De hecho, una importante idea asociada al plan *sc/sn* fue aumentar la participación y por tanto la responsabilidad de los policías en la solución de problemas en los barrios, lo que ayudó a promover una mayor coordinación entre las distintas unidades del Departamento de Policía y también con la comunidad.



Esta estrategia requirió cambios fundamentales en la manera de operar de la institución policial y en la actitud de todos y cada uno de los oficiales del Departamento de Policía, sin importar el nivel jerárquico. Los procesos de trabajo y los procedimientos para presentar informes tuvieron que ser rediseñados. Asimismo, se tuvo que implementar nuevas herramientas tecnológicas, como el uso de sistemas para el análisis del delito, mismos que eran discutidos en reuniones periódicas en los distintos distritos de la ciudad. Estos cambios tuvieron un impacto indudable, importante, en la organización y despliegue del estado de fuerza; pero también fue necesario reconfigurar la delimitación de los distritos y sectores en los que se dividía la ciudad, cambiar la mentalidad en lo que respecta a la función policial y propiciar diálogos continuos en el seno de la institución, acerca de la manera en que debían ser operadas las actividades.

El éxito de este programa de policía comunitaria no sólo permitió a las autoridades de Boston disminuir los índices de criminalidad (por ejemplo, entre 1990 y 2000 la tasa de homicidios bajó de 11.8 a sólo 6.0 por cada cien mil habitantes) sino que además le permitió reconstruir la relación con la comunidad, en particular con las iglesias con feligresía afroamericana.

## 2.5 Policía de Israel

La policía de Israel cuenta con una fuerza policial nacional pero, debido en gran parte a la naturaleza de su conflicto con Palestina, desarrolló también un sistema conocido como Guardia Civil. Este agrupamiento ciudadano fue diseñado para operar como una especie de vigilantismo comunitario al que pudieran recurrir las autoridades cuando fuese necesario. La Guardia Civil fue conformada por voluntarios, capacitados para dar una respuesta inicial a una situación de seguridad hasta que llegara la policía. Además, la policía desarrolló actividades encaminadas al enfoque comunitario; un ejemplo fue la iniciativa de “policía por un día”. También fueron creadas unidades policiales encargadas de las relaciones con la comunidad y se adoptó la figura de oficiales barriales, asignados a zonas específicas. A pesar de estas estrategias, el modelo de policía comunitaria encaró muchas dificultades, entre las que se encuentran la gran apatía de la población y graves problemas presupuestarios.

## 2.6 Policía de Sudáfrica

Apenas a mediados de los años noventa, Sudáfrica comenzó a transformar su nación bajo el amparo de una constitución democrática que garantizaba a todos sus ciudadanos, sin distinción de raza ni



color, los derechos individuales que en la gran mayoría de los países han existido por décadas. Dentro de este proceso, el gobierno sudafricano aprobó en 1995 la Ley de la Policía, la cual determinó el establecimiento, la organización, la regulación y el control del servicio policial bajo el modelo de policía comunitaria, con la cooperación ciudadana y la supervisión civil como ejes principales. Pero el proceso de adopción ha sido lento. Entre las buenas prácticas de este país destaca el establecimiento de un fondo de investigación para desarrollar indicadores de la relación entre policía y comunidad; por medio de éste se invitó a organizaciones a generar métodos para monitorear una importante herramienta de planificación conjunta entre la comunidad y la policía: los foros de policía comunitaria.

## 2.7 Carabineros de Chile

En Chile, la policía preventiva de carácter militarizado, denominada Carabineros, logró posicionarse con éxito entre la comunidad: se ha distinguido por su buena disciplina y se le considera libre de corrupción. Gracias a su buena imagen y en respuesta al incremento de los robos con violencia en las áreas urbanas en años recientes, los Carabineros pusieron en marcha una serie de cambios institucionales, con el objetivo de que más policías resguardaran las calles y se fortalecieran los lazos con la comunidad. Esta innovadora iniciativa de servicio policial, llamada Plan Cuadrante, constituyó un punto de partida en este país: por primera vez la ciudadanía participaba en la prevención del delito.

El Plan Cuadrante se diseñó, sobre todo, para reconciliar y fortalecer los vínculos entre la comunidad y la institución policial, a través de un programa de vigilancia que, por un lado, garantizara la legítima aspiración de la población a la seguridad y buena convivencia y, por otro, permitiera a la policía identificar y solucionar los principales problemas de la sociedad. Al integrarse a la comunidad, el objetivo de los Carabineros fue generar un sentimiento colectivo de seguridad. Por eso, el Plan Cuadrante buscó incrementar la presencia policial en las calles del área metropolitana, mediante el patrullaje en zonas denominadas “cuadrantes”. Para tal fin, se subdividió el territorio jurisdiccional de cada comisaría (unidad policial al mando de un oficial mayor) en sectores a los que se distribuyeron recursos humanos y de equipamiento necesarios para cubrir con la demanda de seguridad de cada región. Para que el patrullaje preventivo resultase efectivo en cada cuadrante, se debía contar con información precisa sobre sus características geográficas, densidad poblacional, actividades económicas y sociales, incidencia delictiva, número de procedimientos policiales que debían efectuarse, etcétera.



La responsabilidad de la gestión de un cuadrante fue asignada a los Carabineros bajo las figuras de delegados y subdelegados, quienes debían dar solución a los problemas que los habitantes manifestasen. Estos delegados, seleccionados de acuerdo con criterios preestablecidos, recibieron capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de conflictos. Además, se decidió llevar a cabo, cada tres meses, reuniones comunitarias en las que participen dirigentes vecinales y autoridades del sector, con la intención de rendir cuentas de sus actividades más destacadas. De esta manera, el carabinero establecería una comunicación honesta y transparente con los vecinos y se consolidaría como una autoridad humana y accesible.

El Plan Cuadrante ha sido considerado un parteaguas por reconocer la participación de la comunidad en la prevención del delito; sin embargo, al momento de redactar este informe, no ha propiciado aún las condiciones necesarias para que se dé un tránsito definitivo en la orientación de la institución policial, de una instancia que sólo aplica la ley hacia una que además provee servicios a la población.

Como medidas adicionales, el gobierno chileno promovió la implementación de otros procesos de proximidad con la comunidad. Un ejemplo es la organización de los llamados Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, encargados de llevar a cabo actividades como el patrullaje ciudadano de calles, la organización de talleres deportivos para jóvenes y la demanda de mejoras en el alumbrado público y el sistema de recolección de basura. El gobierno capacitó y brindó asistencia a las personas que conformaban estos comités, en su mayoría mujeres dedicadas a las labores del hogar y que participaban en otras agrupaciones vecinales.

El gobierno también lanzó el Plan Comuna Segura-Compromiso 100, cuyo objetivo primordial ha sido institucionalizar la participación ciudadana en la prevención del delito. Para ello se propuso la creación de consejos de seguridad en las municipalidades que han sido identificadas como vulnerables por sus elevados niveles de criminalidad y pobreza. Cada consejo fue conformado por el alcalde, un representante de Carabineros, un representante de la Policía de Investigaciones y delegados de otras organizaciones comunales. Estos consejos destacaron por lograr determinar la política de seguridad a nivel comunal y aprobar el financiamiento de proyectos presentados por las organizaciones vecinales, cuyos fondos provienen de recursos aportados por el gobierno central. A pesar de lo anterior,

## C18 Principales objetivos del Plan Cuadrante de Carabineros

- Potenciar la vigilancia policial preventiva a partir de una mayor y progresiva asignación de recursos humanos y logísticos, con los medios disponibles y con los que en forma paulatina se incorporen a la institución.
- Dinamizar la gestión operativa para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de la comunidad.
- Disponer y desplegar los medios institucionales, traducidos en Unidades de Vigilancia Equivalentes, en armonía con el perfil de cada cuadrante. Eso significa readecuar los medios y aumentar la cobertura de vigilancia policial preventiva, conforme al nivel de riesgo asignado.
- Mejorar la gestión preventiva de cada cuadrante para que, al haber un Carabinero responsable del mismo, éste obtenga una progresiva identificación con los vecinos y la zona a su cargo.
- Lograr que la comunidad reconozca a "sus carabineros", sintiéndolos comprometidos, accesibles, francos y profesionales en el ejercicio de las funciones encomendadas.

Fuente: Enrique Yépez Dávalos, *Seguridad Ciudadana, 14 lecciones fundamentales*, Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú.



las limitaciones de la policía comunitaria en Chile radican en que el Plan Cuadrante no contempló un cambio estructural en la organización interna de la policía, en su formación o en los controles internos de la institución.

## 2.8 Policía de Sao Paulo, Brasil

En diciembre de 1997, la comandancia general de la policía militar de Sao Paulo adoptó oficialmente al modelo de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional. El proyecto se proponía transformar a la policía militar en una que protegiera los derechos de la ciudadanía y preservara la dignidad humana. Asimismo, impulsar una actividad policial basada en la colaboración entre la policía y la comunidad, con el objeto de mejorar la seguridad pública y la calidad de vida de la población, a través de la identificación y resolución de los problemas de la comunidad.

El órgano principal de análisis y discusión para la puesta en práctica del programa de policía comunitaria fue la Comisión de Asesoría para la Implantación de la Policía Comunitaria, integrada por representantes de centros de derechos humanos, de consejos comunitarios, de la Federación de Industrias del Estado, de consejos empresariales, de la Asociación Paulista del Ministerio Público, de la Orden de Abogados de Brasil y del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), entre otras organizaciones. Esta comisión sirvió para desarrollar diagnósticos de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, identificar prioridades y delinear propuestas de soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía:

- Implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar.
- Mejorar la calidad del entrenamiento y la formación policiales.
- Mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía.
- Integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y los derechos del policía.

Para llevar a cabo este programa la policía escogió, para comenzar, 41 zonas de la región donde fomentó el patrullaje preventivo, el establecimiento de cuarteles móviles en ciertos barrios, esfuerzos para preservar la seguridad en las escuelas y programas para prevenir el consumo de drogas. De manera paralela se establecieron consejos comunitarios de seguridad, formados por personas provenientes de un mismo distrito policial que se reúnen para discutir



problemas de seguridad pública y proponer soluciones, en conjunto con la policía.

Aunque este programa significó un importante esfuerzo para transformar la filosofía de la policía militar de Sao Paulo y acercarla a la comunidad, hubo dificultades fundamentales que le impidieron alcanzar con éxito estos objetivos. Para empezar, el diálogo entre policías y ciudadanos dentro de esos consejos funcionaba más como un espacio de reclamos y demandas que como uno destinado a debatir soluciones de carácter colectivo civiles; los vecinos intercambiaban información con la policía pero no participaban en la definición de las prioridades ni de las estrategias de la policía. Por lo mismo, no se dio prioridad a métodos de solución de problemas con la comunidad. Tampoco se implementaron cambios en la organización y producción de datos de la policía y ésta continuó siendo una institución vertical y muy centralizada.

## 2.9 Policía Nacional Civil de El Salvador

La Policía Nacional Civil (PNC) surgió en 1992 como resultado de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, que pusieron fin a la Guerra Civil salvadoreña. Dichos acuerdos establecieron la obligación del Estado de desmovilizar a los antiguos cuerpos de seguridad: Guardia Nacional, Policía Nacional y Policía de Hacienda (señalados por múltiples violaciones a los derechos humanos) y acordaron la reforma constitucional para crear a la PNC como un nuevo cuerpo policial, basado en una doctrina civilista y democrática.

Desde entonces, la PNC fue desarrollando una Doctrina Institucional de Policía Comunitaria, como un marco de referencia sobre el que se centró la preparación del personal policial, la planificación y organización de los servicios operativos y el uso de los recursos humanos y materiales. El marco doctrinario institucional se compuso de principios democráticos, por ejemplo la noción de la seguridad pública como un servicio del Estado a la ciudadanía, ajeno a toda consideración política, ideológica o de posición social o a cualquier otra discriminación; el respeto a los derechos humanos; el esfuerzo para prevenir el delito, y la subordinación de la institución a las autoridades constitucionales. Asimismo, identificó a la esencia del modelo de policía comunitario como una forma de “ser policías”, más que una de “hacer policías”.

### C19 Definición de Policía Comunitaria de acuerdo con la PNC

Es una concepción del deber ser de una Policía, en la cual se genera una relación efectiva con la población, potenciando la participación activa con la comunidad en la identificación, priorización, prevención y resolución de problemas que le afectan, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador, *Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria*, San Salvador, El Salvador.

La concepción de la PNC acerca de la policía comunitaria se basó en los siguientes principios de actuación:



- Ampliación del mandato policial tradicional, sin limitarse sólo al mantenimiento del orden, a la prevención uniformada y a la represión del delito sino también a la resolución de los problemas de la comunidad, en una relación de socios.
- Una gestión administrativa y una doctrina de mando que brinden autonomía para la toma de decisiones del personal policial dentro del marco de la legalidad, la ética profesional y la responsabilidad personal frente a los mandos y la comunidad.
- Un cambio de actitud y comportamiento en todos los niveles de la fuerza policial, para ser más proactivos que reactivos. Entienden que la policía debe visualizar y atender de manera oportuna, junto con la comunidad, los diferentes factores de riesgo que pueden desencadenar hechos delictivos o violentos.
- Establecimiento de un compromiso sólido para la defensa y la protección de los grupos vulnerables de las comunidades, como niños, ancianos, personas con capacidades especiales, mujeres y otros, para evitar y corregir toda discriminación por condición social, migratoria, política, religiosa, de preferencia sexual o de género.
- Establecer, participar y generar apoyo para el desarrollo de mecanismos de asociación y cooperación con los actores sociales: gobernaciones departamentales, gobiernos municipales, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación, comunidades, etc. Esta relación debe ser realizada por cada policía, con independencia de su nivel, tomando en cuenta las competencias propias de cada categoría.
- Descentralización y delegación de responsabilidades en la patrulla policial para garantizar que se propicie la participación de todos los actores sociales (incluidas las comunidades) en la identificación, priorización y resolución de sus problemas. Estos actores inciden en la planificación del trabajo policial de cada circunscripción territorial.
- Obligación de todas las dependencias policiales, desde la jefatura hasta la patrulla (o unidad básica de actuación), de rendir cuentas ante los actores sociales y las comunidades.

Asimismo, estableció unas políticas institucionales para mejorar y mantener relaciones con la comunidad, entre las que destacan:

- Las jefaturas policiales de los diferentes niveles jerárquicos deben participar de manera activa en las estructuras de los comités municipales de sus jurisdicciones para identificar en conjunto los problemas, así como los factores de riesgo que posibilitan el accionar delincencial. En un trabajo compartido se elaboran propuestas de solución, a partir de las cuales se previenen o evitan situaciones de riesgo y se orienta el diseño de los planes operativos.

- Cada jefe de región, jefe de delegación, jefe de subdelegación y jefe de puesto se reúne periódicamente con los Consejos Departamentales de Alcaldes y Alcaldesas (CDA) de su región, lo que les permite conocerse, analizar y establecer una comunicación fluida para las coordinaciones que sean necesarias en los municipios que gobiernan.
- De igual manera que con los gobiernos locales, las jefaturas de regiones, de delegaciones, de subdelegaciones y de puestos trabajan en el análisis y la elaboración de planes y programas de prevención y desarrollo comunitario con los delegados respectivos de todas las secretarías del Gobierno Central.
- Se adecuan los horarios de trabajo del personal de acuerdo con las necesidades y demandas del trabajo comunitario, a la vez que se flexibilizan los roles de descanso para compensar el tiempo y esfuerzo invertidos.
- Se da prioridad a la asignación de la fuerza policial en planes operativos que estén centrados en la disminución de los factores de riesgo —sociales y situacionales— en las jurisdicciones respectivas.
- Se forma y capacita en los principios del modelo de policía comunitaria a todo el personal de los diferentes niveles jerárquicos y de todas las especialidades y subespecialidades.

## 2.10 Policía Nacional Civil de Guatemala (Villa Nueva)

El proceso de reforma policial en Guatemala inició con la firma del proceso de paz en 1996 y la posterior creación de la Policía Nacional Civil, que tuvo un impacto directo en el enfoque institucional de las relaciones entre la policía y la sociedad; este punto de inflexión fue propicio para comenzar a desarrollar actividades relacionadas con la policía comunitaria.

El Gobierno de Guatemala eligió a Villa Nueva como el municipio donde debía iniciarse un proyecto piloto para este tipo de actividades. La razón para iniciar en esta localidad es que en esa época prevalecían altos índices de secuestros en Guatemala y los secuestrados con frecuencia identificaban haber estado cautivos o aparecían en Villa Nueva, por lo que era un municipio considerado foco rojo. Fueron puestos en marcha procesos de sensibilización respecto a temas importantes y por sectores en la comunidad, incluido el policial. Asimismo, se desarrolló un plan de acción conformado por diez actividades primordiales.

### C20 Plan de acción en el municipio de Villa Nueva

1. Creación del Consejo de Seguridad Ciudadana y Comité Ejecutivo.
2. Diseño y puesta en marcha de un programa de vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva y fortalecimiento de la Subestación de Villa Nueva.
3. Control y sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques que venden ilegalmente bebidas alcohólicas y permiten la prostitución.
4. Diseño y ejecución de programas de educación legal y campañas publicitarias para facilitar las denuncias de los ciudadanos por los delitos que lleguen a su conocimiento.
5. Fortalecimiento de las agencias del Sector Justicia.
6. Reuniones periódicas entre la PNC y la comunidad sobre temas relacionados con la seguridad ciudadana.

Continúa pag. 40



## C20 Plan de acción en el municipio de Villa Nueva

Cont.

7. Reuniones periódicas entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores para encontrar soluciones al problema de la criminalidad y de la inseguridad.
8. Diseño y puesta en marcha de programas artísticos y culturales para niños y jóvenes, así como creación de material de apoyo y cursos de liderazgo.
9. Instalación de teléfonos públicos para facilitar la conexión con la delegación policial en las zonas de mayor peligrosidad.
10. Diseño y aplicación de un programa de electrificación pública en las zonas de mayor peligrosidad.

Fuente: Rosa De León-Escribano, *Guía práctica de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria para oficiales de policía*. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy, Guatemala.

El proyecto de Villa Nueva inició con una serie de actividades preparatorias; entre ellas destacaba la realización de un diagnóstico, a partir de la compilación y el análisis de información acerca de la criminalidad en la zona y otras de sus características principales. Además, se realizó una primera encuesta de opinión pública y victimización. A esa primera etapa siguió la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, conformado por representantes de todas las instituciones y los organismos involucrados e interesados en el tema. El objetivo de este organismo era coordinar las acciones en materia de prevención y control de la criminalidad que se ejecutarían en el municipio.

Dentro de este contexto se eligió, de manera democrática, a un Comité Ejecutivo, el que ha dirigido la ejecución de las acciones previstas. Éste se integró al principio con un presidente, uno de los jueces del Tribunal de Sentencia por el Sector Justicia, una representante de los directores de educación por el sector educativo y el jefe de la Subestación de la Policía Nacional Civil, como representante de esta institución. Poco tiempo después, el mismo Comité Ejecutivo se fue ampliando con un representante del sector religioso, uno del sector empresarial, uno de cada uno de los canales locales de Villa Nueva, el titular de la Comisaría No. 15, el representante de los supervisores de Educación Pública, el encargado de Seguridad Ciudadana, el jefe de operaciones y de personal de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva y un representante de la Municipalidad. El Comité Ejecutivo se consideró exitoso, en la medida en que sus integrantes comprendieron que se trataba de una participación voluntaria, respetuosa de la ley y con el objetivo de mantener en Villa Nueva una ciudad cada vez más segura y propicia para el desarrollo. Sus trabajos permitieron además contribuir a la coordinación interinstitucional para generar soluciones expeditas a los problemas comunes y constituirse también como un gestor de cooperación entre los miembros del Consejo, así como con empresas e instituciones —gubernamentales y no gubernamentales— para el buen desarrollo del proyecto.

Por su parte, la actividad policial se focalizó en el patrullaje de las zonas de mayor incidencia delictiva y en acotar la venta ilegal de bebidas alcohólicas mediante el control y la sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques. También se comenzó a celebrar reuniones de coordinación entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores a fin de aumentar la eficiencia del accionar coordinado de estas instituciones.

También se establecieron contactos con pandillas juveniles, en los que participaron líderes comunitarios, maestros y miembros de la PNC, a fin de avanzar hacia la recuperación social de los integrantes de bandas juveniles implicadas en hechos delictivos. Con base en el diagnóstico inicial, se fortalecieron los recursos humanos y físicos de la subestación de Villa Nueva, a la que fueron asignados 80 oficiales más —en dos fases—, además de 65 motocicletas. La oficina del Instituto de la Defensa Pública Penal fue instalada en Villa Nueva y se realizaron gestiones para que fueran conectados teléfonos públicos en colonias y asentamientos, para facilitar los pedidos de auxilio y las denuncias; a esto se sumó un programa de electrificación pública en las zonas de mayor peligrosidad. Los recursos humanos también fueron fortalecidos, por medio de un programa sistemático y permanente de capacitación en favor de la Policía Nacional Civil, en el mismo municipio, una hora a la semana. Durante las jornadas de capacitación se abordaron temas de educación legal, procesales y de técnicas policiales. Asimismo, se llevaron a cabo cursos de autoestima y valores entre los policías y se realizaron diversas actividades de educación legal en la población, a fin de promover las denuncias. También se ejecutaron talleres de liderazgo para niños, jóvenes, adultos, donde participaron —entre otros— maestros, alcaldes auxiliares, líderes religiosos.

Otra línea de acción fue la aplicación de un programa para educar a profesores en derechos humanos y resolución alternativa de conflictos. El objetivo del proyecto era capacitar a 300 profesores, para que a su vez ellos capacitaran a casi 1,900 profesores de Villa Nueva en los niveles de preprimaria, primaria y secundaria. Por otro lado, la Municipalidad inició un programa para fomentar los deportes y las actividades recreativas, mientras que la Iglesia continuó con sus actividades de formación religiosa y cursos de capacitación en beneficio de la comunidad.

Los medios de comunicación también participaron de manera activa, donando al proyecto tiempo aire cada semana; llevaron a cabo paneles, foros, debates, grabación y transmisión de juicios penales y de cursos, a través de los cuales se impartía capacitación en los diferentes centros educativos. También desarrollaron y transmitieron spots preventivos diarios, realizaron un programa especial cada semana, y transmitieron mensajes de orientación en cápsulas de uno a dos minutos en los que daban a conocer las agencias del sistema de justicia penal y qué hacer en casos de emergencia, así como mensajes de prevención.

## C21 ¿Qué dice la Ley en Guatemala?

La actividad policial en su relación con la comunidad abarca la Ley de la PNC en los artículos 2, 6 y 12, numeral 2 y en al menos cuatro considerandos:

- a. El policía debe garantizar un trato correcto y esmerado en la relación con la población, a la que auxiliará y protegerá informándola acerca de las causas y finalidades de su intervención.
- b. El policía debe actuar con decisión necesaria y sin demora para evitar un daño grave, inmediato e irreparable, haciendo uso de los medios a su alcance bajo los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.
- c. Se debe garantizar la presencia multiétnica y pluricultural en la institución policial.
- d. Los habitantes de la República deberán prestar la colaboración necesaria a los miembros de la PNC en el ejercicio de sus funciones.

Fuente: De León-Escribano, Martínez Turcios, y Sequeira, *Manual de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy, Guatemala.



A pesar de las numerosas actividades implementadas, este esquema también enfrentó dificultades. Por ejemplo, el diseño legal de la nueva institucionalidad policial no partió de un modelo comunitario sino de un modelo centralizado en cuanto a la administración de recursos, personal y operatividad, por lo que la norma obstaculizó muchos avances; la falta de recursos impidió el diseño y la aplicación de una red de información sobre la criminalidad y la seguridad que permitiera facilitar la toma de decisiones con base en datos confiables. Asimismo, tomó mucho tiempo y constancia lograr la participación de los jefes policiales, tratar de que se sintieran parte del proyecto y se convencieran de sus beneficios para la mejora del servicio que ofrece la Policía Nacional Civil.

## 2.11 Policía Nacional de Costa Rica (El Hatillo)

A finales de los años noventa, después de un proyecto piloto en San José, se desarrolló en Costa Rica un Plan Nacional de Seguridad Comunitaria. Más tarde, esta estrategia para la policía fue reconocida por la ley, para así garantizar el apoyo continuo del gobierno al Programa de Seguridad Comunitaria.

El programa piloto se aplicó en 1996 en el cantón de El Hatillo, en un distrito caracterizado por altos niveles de percepción de inseguridad entre sus habitantes, lo que justificaba la necesidad de realizar una labor distinta a la hasta entonces prevaleciente en materia de seguridad ciudadana en la zona. Por otro lado, El Hatillo presentaba un elevado grado de organización ciudadana, lo que se hacía evidente en la existencia de diversas instancias de participación: religiosas, deportivas, culturales, etc. Las acciones en el marco de este proyecto fueron las siguientes:

- **Selección y capacitación del personal policial.** A partir de la redefinición de las características que debería tener el personal asignado a la unidad, se procedió a un cuidadoso proceso de selección de 120 agentes, quienes recibieron una formación en temas técnico-policiales, jurídicos y humanísticos, con especial acento en las relaciones interpersonales y el conocimiento del entorno donde trabajarían.
- **Instalación de las unidades policiales.** Con el fin de descentralizar la presencia de la policía en la zona se abrieron, aparte de la estación central, ocho subestaciones de barrio en distintos puntos. Para la instalación de todas las unidades se contó con el aporte financiero y material del gobierno local de la zona y de los vecinos, organizados en Asociaciones de Desarrollo.
- **Instalación del Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria.** Este Consejo, órgano de consulta permanente para la planifica-





ción y ejecución de acciones en materia de seguridad y para el seguimiento y control de la actividad policial en la comunidad, fue integrado por diez ciudadanos, representantes de diversos sectores, como la Iglesia católica, el Gobierno local, el sector educativo, el sector salud y las principales asociaciones de ciudadanos. Sólo un representante de la policía formó parte del mismo: el máximo jerarca policial de la zona era quien lo presidía.

- **Adopción de nuevas formas de patrullaje.** Se estableció un esquema donde predominaban los patrullajes a pie y en motocicleta, para permitir una mayor versatilidad y un mejor acceso a los espacios reducidos. Las unidades motorizadas de radiopatrulla se dispusieron para el recorrido de las arterias mayores y como unidades de apoyo y reacción.
- **Implementación de programas especiales.** En atención al diagnóstico elaborado al inicio del proyecto, se decidió dar prioridad al establecimiento de programas en los siguientes aspectos: violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, resolución alternativa de conflictos y prevención del consumo de drogas.

El éxito del programa piloto en Hatillo llevó a la implementación de este proyecto en todo el país. La consecuencia fue una reorganización completa del sistema policial. En primera instancia, condujo a la descentralización de la policía preventiva, lo que se logró mediante la introducción de un singular sistema policial operativo para la fuerza pública, con el que fueron sustituidas las estructuras policiales de las antiguas organizaciones policiales: la Guardia Civil, la Guardia Rural y la Policía Metropolitana. Como parte del Programa de Policía de Proximidad, se realizaron cambios para mejorar las condiciones laborales de los funcionarios de policía. Estos cambios incluyeron el establecimiento de turnos de ocho horas en reemplazo de los turnos de 12 horas y el traslado de funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley a estaciones de policía más cercanas a sus hogares. Se crearon direcciones regionales, y las antiguas comisarías de la policía se transformaron en estaciones de policía más pequeñas, las que desde entonces fueron denominadas deltas. Para la región policial de San José esto significó que, en lugar de las siete comisarías existentes, con unos pocos cientos de funcionarios de policía cada una, se establecieran 22 deltas de policía más pequeños, con menos personal.

Con el propósito de que se mantuvieran informados de lo que sucedía en el ámbito del vecindario, se colocó a los funcionarios de la policía en áreas de ronda designadas y se les dio formación para que se comunicaran con los ciudadanos. Esto se hizo, por ejemplo, con respecto a la comunicación verbal, como parte de la filosofía de la policía de proximidad. Las llamadas telefónicas a la estación de policía se responderían ahora de la siguiente manera: "Estación de Policía de Proximidad delta x. ¿En qué le puedo servir?" Además, se asignó



a cada delta de policía su propio criminólogo y un funcionario de policía encargado de asuntos comunitarios, quien recibió el encargo de continuar con la formación de comités de seguridad comunitaria. El criminólogo de la policía se encargaría de analizar las estadísticas sobre delincuencia local.

Igual que en la mayoría de los otros casos analizados, entre los principales obstáculos que enfrentó el modelo comunitario en Costa Rica destacan:

- La existencia de una estructura organizacional altamente centralizada y jerarquizada.
- Los problemas presupuestarios y de escasa preparación de los policías, con bajos niveles de autoestima, de iniciativa y de información sobre los principales aspectos que afectan el entorno de la comunidad.
- La existencia de mecanismos muy débiles de acopio y gestión de la información y de planificación.
- La poca cultura de participación ciudadana.

## 2.12 Policía Municipal de Chihuahua, México

La visión comunitaria de la seguridad ha tenido arraigo en México por varios siglos. Entre otras experiencias, vale la pena señalar la del serenazgo (la vigilancia por las noches de un “sereno”, quien tiene contacto cercano con la población), una práctica que inició desde la época colonial; los módulos de vigilancia o participación ciudadana que se han instalado en varias partes del país y experiencias de vigilancia comunitaria como los tipiles, guardias vecinales designados sobre todo en áreas rurales, cuyo nombre proviene del término náhuatl *topille*, que significa bastón de mando.

No obstante, la experiencia con la implementación de modelos de policía comunitaria ha sido reducida. Quizás los casos más sobresalientes han sido los municipios de Querétaro y Chihuahua, aunque desafortunadamente la documentación de la experiencia del primero no ha gozado de mucha difusión pública. Por no contar con información suficiente para presentar las acciones emprendidas, los retos enfrentados y las lecciones aprendidas en Querétaro, el caso de México se reducirá a la presentación de la experiencia de la Policía Municipal de Chihuahua.

El modelo de policía comunitaria en Chihuahua se inscribió, dentro de la administración municipal 2007–2010, en un proceso de transformación institucional mayor de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), llamado Plan de Protección y Convivencia Ciudadana



o Plan “Sumar Te Protege”. Dicho plan tenía como objetivo principal desarrollar estrategias de vinculación con la comunidad, para recuperar espacios públicos y mejorar la confianza de la ciudadanía en la institución policial, así como promover la participación —responsable e informada— de ciudadanos en la prevención del delito y de la violencia social. Buscaba además reconstruir el tejido social como medida preventiva, reforzando acciones en ámbitos como el combate a la violencia intrafamiliar y la resolución no violenta de conflictos urbanos. El proyecto se puso en marcha en octubre de 2008, en beneficio de cien colonias de la ciudad y alrededor de 50 mil familias chihuahuenses (Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

A través del Plan “Sumar Te Protege”, la DSPM de Chihuahua buscó integrar y potenciar distintas acciones que había conjugado en su operación: por una parte, la consolidación de la policía comunitaria como un modelo institucional generaría mejores condiciones de contacto con la ciudadanía y la solución no violenta de problemas permitiría una toma de decisiones más informada y acorde con las necesidades de la ciudadanía chihuahuense. Por otra, las acciones de inteligencia policial proporcionarían información de calidad para reaccionar de manera más estratégica ante las amenazas que enfrenta la sociedad y los riesgos en los que incurren los miembros de la institución.

El grupo de policía comunitaria se integró con 50 policías entrenados y capacitados en el tema de intervención de vecinos, gestión social y servicios (se les dieron 30 talleres sobre el Plan de Protección y Convivencia Ciudadana “Sumar te Protege”). Cada uno de ellos intervino en dos localidades.

Entre las principales acciones de policía comunitaria que incorporó la DSPM de Chihuahua se encuentran las siguientes:

- **Redefinición de funciones.** Se hizo al policía comunitario responsable de generar, asistir y dirigir las reuniones vecinales quincenales, dar seguimiento al proyecto de mejora, recibir y canalizar solicitudes de servicio del Ayuntamiento, patrullar dentro del sector que le corresponde y, en su caso, levantar un reporte de incidentes.
- **Cambio en los fundamentos filosóficos.** La DSPM redactó y difundió entre su personal un código de ética. El código hace referencia a los fundamentos ontológicos en los que se basa el modelo y fue apropiado y difundido entre los mandos medios y superiores.





- **Descentralización organizativa y reorientación de estrategias de patrullaje.** El cambio de estrategia de patrullaje con base en cuatro distritos, además de facilitar la instrumentación de la Zonificación Estadística Unificada de Supervisión (Zeus) y la tecnología–metodología de análisis delictivo, sirvió para descentralizar el mando y para que los agentes se acercaran a la comunidad.
- **Capacitación especializada.** Como parte de este modelo, la Policía Municipal enfocó sus esfuerzos en la capacitación de sus mandos y elementos operativos, para generar esquemas de resolución de conflictos. La mayoría de los asuntos atendidos en el municipio tienen relación con riñas domésticas, entre vecinos, pandillas, etc., de modo que la Policía Municipal ha tenido que desarrollar recursos que le permitan intervenir en asuntos de violencia familiar y comunitaria. En la actualidad, las unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar capacitan a policías para que reaccionen con equidad y perspectiva de género, para que eviten generar procesos de revictimización en las o los ofendidos y proporcionen apoyos efectivos ante conflictos que pueden ser atendidos desde la mediación, sin derivarse a otras instancias. Asimismo, la Escuela de Policía de la DSPM se encargó de sensibilizar a los agentes policiales con esta nueva visión, a través de cursos continuos de formación y actualización para quienes ya estaban en funciones y de la enseñanza a las nuevas generaciones de agentes.
- **Difusión mediática del modelo de policía comunitaria.** Tanto el área de Comunicación Social como el Departamento de Difusión Social se abocaron a promover esta nueva visión en medios masivos —locales y nacionales— de comunicación, así como en el espacio comunitario.
- **Organización y participación ciudadana.** La comunidad se organizó a través del Comité de Vecinos, un coordinador de red “Sumar Te Protege” y un coordinador de calle de “Sumar Te Protege”, este último en representación de diez vecinos. El Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal, con sus siete comisiones, contribuyó a llevar las preocupaciones de la ciudadanía a la DSPM y a que la sociedad civil organizada colaborara en la profesionalización de sus agentes. Asimismo, ayudó en la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas, al dar seguimiento a áreas muy puntuales de desempeño institucional de la DSPM.
- **Reciprocidad policía–comunidad.** La DSPM de Chihuahua logró una reciprocidad policía–comunidad a través de la gestión de la policía y de programas preventivos, como “colonia segura”, que se fundamentan en la participación ciudadana a través de encuestas y contacto directo entre policías y vecinos. Además, los avances del programa permitieron crear un banco de capaci-



dades, como una forma de identificar las habilidades de cada uno de los miembros de la comunidad, mismas que se integraron en una base de datos para tener un control y, en caso de solicitarlo, servirse de ellas intercambiando capacidades.

- **Coordinación interinstitucional para la gestión de soluciones.** El equipo operativo se constituyó con 40 personas de las tres dependencias (seguridad pública, servicios públicos y atención ciudadana y desarrollo social), capacitadas en el tema de intervención con vecinos desde la óptica de la seguridad ciudadana.
- **Reuniones periódicas de avance y monitoreo.** Se realizaron reuniones semanales en donde participaban el equipo operativo (dependencias municipales), el policía comunitario, el comité de vecinos y los habitantes de cada colonia, con el fin de supervisar el avance del proyecto.
- **Mejora en la capacidad de respuesta de la institución.** La nueva tecnología y el despliegue de operativos para el patrullaje permitieron mejorar la capacidad de respuesta de la DSPM, de manera que si una unidad se encontraba en su sector, llegaba en tres o cuatro minutos al lugar al que era llamada.
- **Desarrollo de sistemas de intervención temprana.** Sirven para identificar en los elementos policiales problemas de conducta y de gestión que tienen el potencial de crecer y generar conflictos mayores. La DSPM desarrolló el Sistema de Detección Temprana no sólo como una manera de responder a las necesidades operativas y de eficiencia policial sino como una estrategia para mejorar la calidad de vida de los agentes. (Mendoza y Salgado, 2010).

De acuerdo con el Premio Vivir Mejor, de la Secretaría de Desarrollo Social, la fortaleza fundamental del modelo instrumentado por la DSPM de Chihuahua fue el trabajo constante, comprometido y coordinado entre autoridades y vecinos. El impacto fue tal que se logró disminuir 13% la incidencia delictiva, además de lograr que la comunidad se sintiera más segura en su entorno limpio, que existieran mejores relaciones comunitarias y se tuviera mayor contacto con las autoridades del gobierno local (Secretaría de Desarrollo Social, 2009).

No obstante, la DSPM enfrentó también retos importantes. Por un lado, transversalizar el modelo, lo cual requería dejar de ver a la policía comunitaria como un plan o programa y considerarla realmente como un modelo operativo a seguir por parte de la DSPM. Por otro, institucionalizar el modelo; esto implicó generar cambios institucionales que tuvieran impactos directos en la cadena de mando y en los procesos de toma de decisiones y lograr, además, que el personal operativo no sólo estuviera al tanto del contenido del modelo sino que se apropiara de él para implementarlo a cabalidad. También implicó desarrollar las capacidades del personal en todas las áreas de la institución, para enfocarlas hacia la comunidad, la generación

de una convivencia ciudadana de mejor calidad, la recuperación de espacios públicos, la gestión de problemas policiales y la formación de capital social.

### Conclusiones

Como se ha podido observar, los programas de policía comunitaria no son exclusivos de una región o zona geográfica: han sido implementados alrededor del mundo con la intención de innovar frente a modelos policiales tradicionales, cuyos resultados han sido insuficientes para cubrir las expectativas y necesidades de los ciudadanos. El modelo de policía comunitaria ha ido surgiendo como un nuevo esquema de organización y operación que permite a los gobiernos e instituciones policiales poner en marcha muy diversas actividades a fin de generar condiciones de vida más seguras y armoniosas para sus comunidades.

Las lecciones aprendidas en esta sección resultan de las acciones que han llevado a los programas de policía comunitaria a alcanzar importantes niveles de aceptación y reconocimiento, pero también de las deficiencias y dificultades para la adopción de este modelo. Entre estas lecciones destacan las enunciadas en los cuadros 22 y 23.

## C22 Acciones de policía comunitaria a escala internacional: Lecciones aprendidas

### • ¿Qué acciones sí han servido?

Acciones	Ejemplos
Sectorización, redistribución territorial y cambios operativos (turnos, horarios, despacho de llamadas, procedimientos para presentar informes, etc.) en las zonas de su competencia, a fin de asegurar la continuidad de las tareas policiales.	Canadá. Gran Bretaña. Japón. Estados Unidos. México.
Reconfiguración de los recursos en las zonas con nuevas delimitaciones territoriales.	Chile.
Descentralización de la estructura institucional y de la toma de decisiones.	Gran Bretaña. Estados Unidos. Brasil. México.
Intercambio con los ciudadanos a través de reuniones públicas y programas de contacto comunitario.	Gran Bretaña. Chile.
Implementación de un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos a fin de conocer sus opiniones y percepciones.	Canadá.
Redefinición de las funciones y actividades policiales: concentración en la resolución de problemas, gestión de servicios y coordinación interinstitucional.	Canadá. Japón. Estados Unidos. México.
Capacitación de ciudadanos e implementación de programas de vigilancia ciudadana contra el crimen o de comités vecinales de seguridad ciudadana.	Canadá. Chile. México.
Reestructuración de la mentalidad y filosofía de la institución respecto a la función policial; surgimiento de diálogos continuos al interior de la institución acerca de la manera en que debían implementarse las actividades.	Canadá. Reino Unido. México.

Continúa pag. 49

## C22 Acciones de policía comunitaria a escala internacional: Lecciones aprendidas

Creación de organizaciones vecinales o comités consultivos de la policía (conformados por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, policías, representantes del congreso y otras agencias burocráticas), donde se discuten los métodos para combatir los problemas comunitarios y se desarrollan programas de largo alcance.	Gran Bretaña. Estados Unidos.
Política no intimidatoria de la imagen policial (patrullas, uniformes, armamento, etcétera).	Gran Bretaña.
Implementación de programas innovadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio temporal de funciones entre policías y maestros, a fin de promover un mayor entendimiento entre ambos oficios y mejorar la conexión entre policías y jóvenes estudiantes, con el apoyo de sus profesores.</li> <li>• Iniciativa de "policía por un día".</li> <li>• Aplicación de un programa de replicación de educación en derechos humanos y resolución alternativa de conflictos para profesores.</li> <li>• Despliegue de criminólogos en cada estación de policía, a cargo de analizar las estadísticas sobre delincuencia en la localidad.</li> </ul>	Gran Bretaña. Israel. Guatemala. Costa Rica.
Difusión interna y externa del modelo de policía comunitaria.	Gran Bretaña.
Alianza con los medios de comunicación para la promoción de las acciones y conceptos asociados al modelo de policía comunitaria.	Guatemala.
Introducción de nuevas tecnologías, por ejemplo el uso de sistemas para el análisis del delito.	Estados Unidos.
Aplicación de nuevos métodos de evaluación y monitoreo.	Estados Unidos.
Capacitación integral a todos los oficiales de policía.	Estados Unidos. Brasil. México.
Mejora de la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos.	Brasil.
Introducción de conceptos relacionados con los derechos humanos y la protección de grupos vulnerables.	Brasil.
Diseño y puesta en marcha de programas artísticos y culturales para niños y jóvenes; creación de material de apoyo y cursos de liderazgo.	Guatemala.
Fortalecimiento de las agencias del Sector Justicia.	Guatemala.

## C23 Acciones de policía comunitaria a escala internacional: Desafíos

### • Principales desafíos

Desafío	Ejemplos
Las resistencias naturales al cambio de filosofía y mentalidad detrás del quehacer policial.	Estados Unidos. Canadá.
La descentralización de la estructura policial, a fin de promover su acercamiento con la comunidad.	Japón. Brasil.
El establecimiento de mecanismos de monitoreo o evaluación que den seguimiento a la voluntad individual de los policías para llevar a cabo sus nuevas funciones.	Estados Unidos.
La inconstancia en el intercambio de información.	Estados Unidos.

Continúa pag. 50



## C23 Acciones de policía comunitaria a escala internacional: Desafíos

La implementación de un cambio estructural en la organización interna de la policía, en su formación o en los controles internos de la institución.	Chile. Brasil.
La falta de diálogo constructivo entre policías y ciudadanos dentro de los espacios construidos para ello.	Brasil.
La mala priorización de los métodos de solución de problemas con la comunidad.	Brasil.
La inexistencia de un diseño legal acorde a la institucionalidad policial planteada.	Guatemala.
Problemas presupuestarios.	Guatemala.
La necesidad de remontar deficiencias administrativas.	Estados Unidos.
La resistencia de los mandos policiales a apropiarse del modelo.	Guatemala.
La transversalización del modelo para dejar de ver a la policía comunitaria como un plan o programa y considerarla realmente como un modelo operativo a seguir.	México.
La falta de capacidades del personal, en todas las áreas de la institución, para enfocarlo hacia la comunidad, la generación de una convivencia ciudadana de mayor calidad, la recuperación de espacios públicos, la gestión de problemas policiales y la formación de capital social.	México.
La continua rotación de autoridades políticas y la tradicional falta de seguimiento a los programas.	Guatemala. Costa Rica. México.
La existencia de una débil cultura de participación ciudadana.	Brasil. Costa Rica. Guatemala. México.

Por todo lo anterior, resulta siempre fundamental conocer los condicionamientos sociales, políticos e institucionales que influyen en el establecimiento de esquemas que implican cambios profundos sobre la manera en la que concebimos y hacemos las cosas. El diseño y la implementación de métodos y técnicas que permitan abordar el modelo desde un punto de vista práctico resultan de vital importancia para garantizar resultados tangibles. El siguiente apartado se centrará en los diferentes elementos que componen la metodología para implementar intervenciones por parte de la policía comunitaria, a fin de impulsar un acercamiento que ayude a restablecer los lazos de confianza entre ésta y la comunidad a la que debe servir.



# 3. Metodología para la implementación de intervenciones de policía comunitaria



## 3.1 Marco institucional y comunitario para la implementación

Como se ha planteado, el modelo de policía comunitaria y su metodología de actuación deben enmarcarse dentro de un proceso amplio de adecuación institucional, así como en una dinámica de empoderamiento ciudadano —que conlleve una conciencia de derechos y responsabilidades— en las comunidades donde se emprendan acciones orientadas por este enfoque.

En el caso de México, dado su entramado institucional federal, el nivel municipal es el espacio idóneo para hablar de reformas organizacionales en la policía que podrían hacer una mayor aportación a la seguridad ciudadana. En el aspecto comunitario, es en las escalas locales micro (municipios, distritos, demarcaciones, colonias) donde la participación para la corresponsabilidad ciudadana tiene mayores posibilidades de afianzarse en iniciativas de asociatividad para la prevención.



## C24 Marco institucional favorable para la implementación

- Voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial.
- Descentralización en busca de una mejor respuesta local.
- Visión de sostenibilidad en las políticas.
- Eficiencia en la gestión de recursos.
- Rendición de cuentas y participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

## 3.2 Marco institucional favorable para la implementación

En la arena institucional, las acciones de policía comunitaria en municipalidades deben contemplar precondiciones político-estratégicas que allanen el camino hacia la consolidación de un modelo integral (con todas sus implicaciones: institucionales, organizacionales y operativas). En breve, se pueden mencionar las que aparecen en el cuadro 24.

### 3.2.1 Voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial

Tiene que ver con la existencia de voluntad política en el liderazgo del gobierno local-municipal, en el funcionario titular de la instancia de seguridad y en el órgano legislativo del municipio (el Cabildo) para impulsar un proceso de reinversión institucional hacia el modelo de policía comunitaria. Los titulares de estas instancias deben tener claro que el replanteamiento institucional implica una nueva cultura de actuación, organización, toma de decisiones, descentralización y rendición de cuentas, además del fortalecimiento de capacidades (formación, esquemas de proximidad social, gestión de información e inteligencia policial, operatividad, etcétera).

### 3.2.2 Descentralización en busca de una mejor respuesta local

En la medida en que el gobierno municipal y la institución policial consideren a la descentralización como un camino para que la toma de decisiones sea más eficiente, se estará generando un espacio propicio para que ésta permee a niveles de actuación, organización y coproducción de la seguridad de mayor pertinencia en el ámbito local. Este proceso implicará, por una parte, una redefinición de las vías jerárquicas de toma de decisiones de actuación, pero también un mejor impulso de la participación y la corresponsabilidad ciudadana, como el eslabón correcto para completar la descentralización y aportar a la gobernabilidad democrática local.

### 3.2.3 Visión de sostenibilidad en las políticas

El gobierno municipal y, en concreto, la institución de seguridad deben tener en cuenta una visión de continuidad de las iniciativas emprendidas; es decir, que las políticas propuestas, en este caso de seguridad con el enfoque de policía comunitaria, no deben ser proyectadas para un corto plazo sino vistas como un proceso virtuoso de fortalecimiento institucional que permea y proyecta una nueva cultura de actuación, lejos de un protagonismo de la administración en turno. El liderazgo político debe tomar conciencia de que esta ruta implicará fases y procesos paralelos de fortalecimiento organizacio-



nal y trabajo con la ciudadanía, mismos que deben trascender más allá de un periodo de administración municipal.

### 3.2.4 Disposición y eficiencia en la gestión de recursos

La instancia de seguridad municipal debe contar con los recursos mínimos necesarios para iniciar el proceso de reforma institucional hacia el modelo de policía comunitaria, además de impulsar una gestión ágil y transparente de los mismos. Para esto, debe asegurarse de que las cuestiones administrativas no sean un obstáculo para poner en marcha un proceso o una iniciativa como la de acciones basadas en un modelo de policía comunitaria, que implica la toma de decisiones y el manejo descentralizado no sólo de recursos del gobierno local sino de la comunidad (espacios de convivencia, infraestructura de las colonias, tiempo de las personas, materiales y enseres comunitarios).

### 3.2.5 Rendición de cuentas y participación ciudadana

La rendición de cuentas es un principio básico de reciprocidad y compromiso del gobierno local frente a la participación de la ciudadanía. El modelo de policía comunitaria, como iniciativa o política pública, es propicio para el fortalecimiento no sólo de la descentralización sino de la transparencia, en el sentido de que las decisiones estratégicas de intervención, las actuaciones derivadas de la misma, así como los recursos utilizados serán consensuados en colaboración con la ciudadanía. Esto abre la ventana al escrutinio público pero también permite un papel más activo y corresponsable de la ciudadanía; es decir, coloca al ciudadano como evaluador-fiscalizador de la política pero también como socio estratégico para la puesta en marcha de iniciativas o políticas locales de seguridad.



## 3.3 Marco comunitario favorable para la implementación

La brecha histórica entre instituciones policiales y sociedad puede convertirse en un obstáculo difícil de sortear para la implementación de la policía comunitaria. Sin embargo, como ya se ha planteado, la procuración de mejores condiciones de seguridad ciudadana no sólo es tarea de la policía sino también de la ciudadanía, de los políticos, de los medios de comunicación y todos los sectores de la sociedad.



La vertiente comunitaria se convierte así en la pieza que completa las estructuras de una política descentralizada de coproducción de seguridad, como es el modelo de policía comunitaria. Es también un ámbito que puede caracterizarse por tener ya sea una dinámica organizativa madura y evolucionada —incluso más que la institución policial— o bien un ritmo lento o incipiente de colaboración y, por ende, de debilidad asociativa, tanto al interior como al exterior.

Por eso es importante considerar que las comunidades son heterogéneas y, por lo tanto, el acercamiento con ellas depende de las circunstancias de cada una: el diseño de instrumentos de intervención deberá ser flexible. No obstante, es posible distinguir ciertas condiciones que, en la arena comunitaria, estimulan la participación para instaurar una iniciativa fundamentada en el modelo de policía comunitaria.

### 3.3.1 Un mínimo de asociativismo intracomunitario

Se requiere que la comunidad cuente con un proceso, así sea mínimo o incipiente, de organización y liderazgos en su interior que representen espacios para desarrollar la participación en iniciativas de prevención y coproducción de la seguridad.

## C25 Marco comunitario favorable para la implementación

- Un mínimo de asociativismo intracomunitario.
- Voluntad para colaborar con la institución policial.

Fuente: elaboración propia.

### 3.3.2 Voluntad para colaborar con la institución policial

Es indispensable una mínima disposición a la cooperación con la policía; es decir, una cierta voluntad manifiesta de la comunidad para emprender acciones de asociativismo con la institución de seguridad.

## 3.4 Aspectos básicos para el acercamiento con la comunidad

Existen características básicas a considerar cuando la policía lleva a cabo un acercamiento con la comunidad con la que intenta operar el modelo.

### 3.4.1 Situación geográfica de la colonia

La intervención en una zona metropolitana fronteriza tiene particularidades como migración, consumo de drogas o asentamientos irregulares, entre otros.

### 3.4.2 Historia de la colonia

La información sobre los antecedentes de la colonia permite realizar un diagnóstico para cada localidad. La historia de la colonia puede ser recabada por investigación de gabinete o con entrevistas a la comunidad. Al realizar esta investigación se puede obtener información sobre cómo concibe la comunidad a la colonia y también analizar las circunstancias de fundación de la misma.



### 3.4.3 Identificar espacios organizativos propicios: considerar el capital social

Se deberá considerar las estructuras que conforman las instituciones de cooperación colectiva y la capacidad del grupo para realizar gestiones en beneficio de la comunidad (ONU-Hábitat, 2010). Es importante que se tenga información sobre la coordinación interna en la comunidad, ya que la existencia de grupos organizados de vecinos genera lazos de solidaridad y confianza, lo que favorecerá la instauración de la policía comunitaria.

### 3.4.4 Establecer alternativas de acercamiento cuando existe una debilidad organizativa

En caso de que en la comunidad no existan grupos coordinados de vecinos, organizaciones internas, comités, etc., se recomienda tener reuniones de sensibilización e información con representantes de casas de cultura, centros comunitarios o unidades deportivas, quienes podrán fungir como enlaces con la comunidad y colaborar con información para los primeros diagnósticos del barrio, así como acercarse a quienes ejercen un liderazgo natural en la colonia.

### 3.4.5 Un breve diagnóstico de las relaciones sociales y de convivencia

El barrio es un recurso para las personas que lo habitan, ya que en él se construyen redes sociales que dan sustento a su propio desarrollo. En este sentido, resulta indispensable que se realice un diagnóstico sobre las relaciones sociales de la comunidad, en particular sobre las formas de organización y los liderazgos importantes en su seno, ya que estos grupos ayudan a gestionar diferentes temas con la comunidad, pero también son interlocutores con instituciones gubernamentales.

### 3.4.6 Conocimiento sobre el desarrollo, en la comunidad, de programas a cargo de otras instancias de gobierno

La implementación de la policía comunitaria también requiere contar con información sobre las organizaciones civiles o instituciones de gobierno que realicen programas, actividades o tengan contacto con la comunidad. Dicha información permitirá tener acercamiento con ellas y establecer vínculos para programas futuros. Además, se podrá contar con información sobre la organización interna de la comunidad y habrá posibilidades de apertura de la población para tener un diálogo con la policía. Asimismo, las alianzas entre la comunidad y otras instancias —de gobierno o no gubernamentales— permitirán establecer un diagnóstico sobre la apertura y cooperación de la comunidad, así como generar enlaces de comunicación desde diferentes vías.

#### C26 Factores de riesgo para la seguridad

- Desigualdad social.
- Falta de vínculos sociales.
- Urbanización acelerada.
- Uso extendido de armas, consumo indiscriminado de alcohol y drogas.
- Falta de oportunidades de desarrollo educativo y profesional para los jóvenes.

Fuente: elaboración propia.



## C27 La participación ciudadana en el modelo de policía comunitaria

- Mejorar la relación entre la comunidad y la policía, con lo que se busca consolidar un lazo de trabajo donde la comunidad participe en la prevención del delito y respalde las acciones de la policía.
- Fortalecer las redes sociales existentes ya que esto permitirá el desarrollo y la consolidación del capital social.
- Las políticas de participación intentan consolidar el proceso de descentralización, lo cual otorga a los municipios un rol activo en la formulación e implementación de estrategias.
- Priorizar la participación de grupos en riesgo, como la población juvenil, a fin de fortalecer vínculos de confianza, canales de comunicación y colaboración.

Fuente: elaboración propia, tomando como referencia a Lucía Dammert (s/f) "Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina", en Dammert, Lucía (Ed). *Seguridad Ciudadana: experiencias y desafíos*. Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", Programa URB-AL. Chile.

## 3.5 Ámbitos y líneas de acción: una ruta crítica de implementación desde la institución policial y desde la comunidad

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) ha identificado una ruta crítica de implementación para iniciativas fundamentadas en el modelo de policía comunitaria; esta ruta permite impulsar una convergencia entre instituciones y ciudadanía para facilitar el seguimiento, tanto del proceso de reforma hacia el modelo como de la generación de capacidades para la corresponsabilidad comunitaria.

El mapa de ruta se compone de cinco grandes ámbitos que hacen referencia a las grandes arenas de cambio institucional o comunitario a las que se apuesta, así como a líneas de trabajo o de implementación —derivadas de los ámbitos—vinculadas a la cadena de procesos que se busca detonar para la instauración de la iniciativa de policía comunitaria. Estos ámbitos son:

- Ámbito de alianzas.
- Ámbito filosófico y de diseño.
- Ámbito de gestión e inteligencia.
- Ámbito de formación.
- Ámbito de acción.

De estos ámbitos se derivan las siguientes líneas de trabajo o implementación:

- Línea de compromiso (derivada del ámbito de alianzas).
- Línea de planeación y adecuación normativa (derivada del ámbito filosófico y de diseño).
- Línea de información y análisis (derivada del ámbito de gestión e inteligencia).
- Línea de capacitación y desarrollo (derivada del ámbito de formación).
- Línea de operación y evaluación (derivada del ámbito de acción).

A su vez, lo ideal sería que estos ámbitos y líneas de acción transitaran de manera simultánea por un camino evolutivo, desde una



iniciativa o acción de policía comunitaria hasta un modelo que incida en el cambio organizacional y cultural. Dicha línea evolutiva se integraría por tres etapas: instauración, fortalecimiento y consolidación.

La instauración comprende la totalidad de los procesos y acciones iniciales en todos los ámbitos y líneas (ámbito de alianzas, filosófico y de diseño, gestión e inteligencia, formación y ámbito de acción), tanto de una iniciativa como de un ciclo para la implementación del modelo de policía comunitaria. Son los primeros pasos a realizar, desde el diseño y la definición de objetivos de los programas de implementación-descentralización operativa, formación, generación de capacidades en inteligencia policial, etc., hasta las primeras acciones específicas de intervención en los sectores.

El fortalecimiento constituye el proceso de crecimiento y desarrollo de todos los ámbitos y líneas de implementación iniciadas en la etapa de instauración. Conforme se van desarrollando las primeras acciones de patrullaje de proximidad, de formación y capacitación para los agentes comunitarios, de colaboración con la ciudadanía y de diseño de planes de prevención, se va adquiriendo un mejor dominio de los procesos y se empiezan a afianzar nuevas capacidades. Por tanto, esa acción o iniciativa tiende a tomar las características de un programa, dado el nivel de habilidades y alcance que se empieza a manifestar.

La consolidación es una etapa de madurez en todos los ámbitos y líneas, la que se logra concretar en un mediano y largo plazo. Se distingue por el hecho de que las dos partes fundamentales en este proceso (policía y ciudadanos) se apropian de sus roles y responsabilidades y los dominan por completo, así como por la participación de otras instancias públicas e incluso civiles o de pequeños empresarios en el proceso de asociativismo para planes de prevención y convivencia que, en definitiva, deberán estar funcionando. A continuación se desarrolla cada uno de los ámbitos de cambio institucional y sus líneas de acción correspondientes.

Por último, vale la pena mencionar que, cuando se inicie un proceso de cambio institucional que apunte hacia un modelo de policía comunitaria, resulta recomendable que un ente exterior a la institución vaya documentando y dando seguimiento al grado de avance en lo que se puede denominar como una reingeniería institucional. Este organismo pudiera ser un centro académico o una ONG especializada en la temática y los procesos.

## E1 Ámbitos de acción y líneas de implementación en la policía comunitaria



### 3.5.1 Ámbito de alianzas: línea de compromiso

Desde el marco institucional, el ámbito de alianzas tiene que ver con la capacidad para consolidar alianzas o acuerdos para la colaboración; por ejemplo, entre policía y vecinos en determinados barrios, y con sumar a otros actores —institucionales o civiles— que fortalezcan y brinden integralidad a las estrategias de prevención derivadas del esquema de policía comunitaria. Este ámbito se relaciona además con la posibilidad de establecer cooperación en experiencias de transformación institucional con otros ejercicios similares en cualquier parte del mundo.

Desde el marco comunitario, se relaciona con la capacidad de los ciudadanos para participar de manera activa e involucrar a nuevos actores al proceso colaborativo entre policía y comunidad (escuelas, negocios locales, iglesias, centros deportivos y comunitarios), además de desarrollar procesos de intercambio de experiencias, con otros sectores o municipios, sobre las lecciones aprendidas de los ejercicios colaborativos con la institución policial.



### 3.5.2 **Ámbito filosófico y de diseño: línea de planeación y adecuación normativa**

Desde el marco institucional, el ámbito filosófico tiene relación con lo que se ha denominado el tránsito hacia una nueva cultura de saber, hacer y ser policía (proximidad social, inteligencia policial y descentralización operativa). Se materializa en la adecuación institucional, programática, normativa y organizacional de un modelo enfocado a la coproducción de la seguridad, en colaboración con el ciudadano. Su concreción permea a todos los ámbitos de la institución para que se convierta, en su etapa de consolidación, en una nueva manera de hacer las cosas; es decir, una cultura policial renovada.

Desde lo comunitario, se expresa con la apropiación, por parte de los ciudadanos, de esquemas y ejercicios de planeación de acciones colaborativas policía-comunidad (donde se especifican los asuntos prioritarios, la respuesta estratégica a los mismos, las responsabilidades de cada parte y los tiempos de gestión), así como de procesos de difusión del modelo entre los actores comunitarios. Su impacto más tangible es una asimilación de la ciudadanía sobre su nuevo rol en la producción de la seguridad de su colonia o demarcación territorial.

### 3.5.3 **Ámbito de gestión e inteligencia: línea de información y análisis**

El ámbito de gestión e inteligencia se conecta con la existencia, en la institución policial, de una estructura (Unidad Central de Gestión) que tiene a su cargo:

- Coordinar y facilitar el vínculo con las comunidades y sus procesos organizativos.
- Dar seguimiento, en conjunto con los comités mixtos ciudadanía-institución policial, al desarrollo de los planes comunitarios de seguridad y prevención.
- Coordinar el proceso de desarrollo de capacidades en gestión de información e inteligencia policial y la toma de decisiones con base en ello.
- Administrar la vinculación con instancias de desarrollo social que sean copartícipes en acciones de prevención y atención a las violencias.

Desde la perspectiva comunitaria, este ámbito coincide con la puesta en marcha de mecanismos de colaboración entre ciudadanos y policías, los que se expresan tanto en comités vecinales de seguridad (dentro de la comunidad) como en comités mixtos de vecinos y policías (de la comunidad con la institución policial), para gestionar asuntos prioritarios de seguridad y convivencia, así como comités



temáticos (jóvenes y adicciones, mujeres y violencia, niños, etc.), en etapas evolutivas más avanzadas.

### **3.5.4 Ámbito de formación: línea de capacitación y desarrollo**

El ámbito de formación se relaciona con la implantación de una manera progresiva de formación y capacitación (inicial y continua) en el enfoque de policía comunitaria, tanto para agentes de línea como para mandos medios y superiores. La principal finalidad de este ámbito sería el desarrollo de capacidades para actuar de acuerdo con el nuevo modelo, en el que se identifican con claridad los objetivos, los fundamentos, la formación en enfoques de proximidad social (derechos, género, jóvenes), solución de problemas, así como perfiles y funciones del policía comunitario.

En lo comunitario, este ámbito corresponde al funcionamiento de un programa de formación en seguridad ciudadana y policía comunitaria para fortalecer los liderazgos y la participación ciudadana, así como generar capacidades para la resolución de conflictos y problemas de la comunidad, con enfoques temáticos (jóvenes, mujeres, niños, etc.) en etapas más avanzadas.

### **3.5.5 Ámbito de acción: línea de operación y evaluación**

El ámbito de acción guarda relación con el despliegue operativo —cotidiano y descentralizado— de las células o equipos de policías comunitarios en demarcaciones, mismas que han sido sectorizadas de acuerdo con criterios específicos y permiten a los agentes desarrollar un programa semanal que orienta al tipo de actividades que deben llevar a cabo (de contención, proximidad social, inteligencia policial), con autonomía suficiente para tomar decisiones operativas y administrativas dentro de sus zonas geográficas (descentralización).

Desde el ángulo comunitario, tiene que ver con la apropiación de acciones de corresponsabilidad ciudadana, en un proceso colaborativo con la policía, para asuntos de seguridad comunitaria (información a la policía comunitaria, acciones de vigilancia estratégica, etc.). Contempla también la implementación de programas de prevención, con participación de otras instancias de desarrollo social del municipio, del estado o la federación, así como de los ciudadanos, en la evaluación integral y periódica del programa de colaboración entre la institución policial y la comunidad.

En las siguientes seis matrices (tres para la vertiente institucional y tres para la comunitaria) se despliega la hoja de ruta para las acciones basadas en el modelo de policía comunitaria, en sus distintos

ámbitos y líneas, durante las tres etapas evolutivas de los grandes procesos de cambio —tanto institucional como comunitario: instauración, fortalecimiento y consolidación.

Cada una de estas acciones puede llevarse a cabo de manera simultánea o escalonada, lo que dependerá no sólo de la fase en la que ésta se encuentre planteada sino también de las condiciones requeridas para su efectiva ejecución. Dado que los contextos y las circunstancias son diferentes en cada localidad, el orden que a continuación se presenta es sólo una propuesta ideal. La intención es que el mapa de ruta sea lo suficientemente específico para incluir el mínimo de acciones básicas necesarias para instaurar un modelo de este tipo sin restar flexibilidad para avanzar en diferentes ritmos, dependiendo del ámbito o ámbitos que mejor lo permitan.

**C28** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): instauración

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<p><b>Línea de compromiso</b></p> <p>1. Existe una apertura política en la autoridad municipal para la discusión de un modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p> <p>2. Existe una apertura política en la autoridad institucional (altos mandos policiales) para la discusión de un modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p> <p>3. Se ha firmado un documento (Acuerdo de Voluntades) entre autoridades del poder ejecutivo, legislativo y un órgano ciudadano (como testigo), el cual establece los lineamientos para el diseño y la eventual puesta en marcha de una iniciativa de policía comunitaria en la institución policial.</p>	<p><b>Línea de planeación y adecuación normativa</b></p>	<p><b>Línea de información y análisis</b></p>	<p><b>Línea de capacitación y desarrollo</b></p>	<p><b>Línea de operación y evaluación</b></p>

**C28** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Cont. Perspectiva institucional (policía): **instauración**

	<p>4. Se han definido con claridad las funciones de la policía comunitaria y se ha formulado los objetivos, valores, principios y líneas del programa rector de la misma, el cual contempla tres vertientes fundamentales: el desarrollo de capacidades para la inteligencia policial, la formación en el modelo de PC y la descentralización operativa. Este programa está armonizado con la planeación municipal y señala los recursos mínimos necesarios para su puesta en marcha.</p>		
<p>5. Se han establecido alianzas con instituciones públicas de los niveles estatal y federal a fin de fortalecer los recursos para la instauración del modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p>6. Se han hecho propuestas de adecuación al reglamento interno de la policía municipal a fin de brindar sustento administrativo, operativo y formativo al modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p> <p>11. Se han hecho propuestas de adecuación al marco normativo municipal a fin de brindar sustento legal al modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p>7. Se han gestionado los recursos financieros mínimos necesarios para iniciar la aplicación del modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p> <p>10. Se ha iniciado la conformación de una Unidad Central de Gestión (UCG) dentro de la institución policial, encargada del dar operatividad al modelo basado en acciones de policía comunitaria.<sup>2</sup></p>	<p>8. Se ha diseñado un programa integral de formación, el cual permite a las policías conocer el contenido del modelo basado en acciones de policía comunitaria.<sup>1</sup></p> <p>9. Se ha dado inicio a la reestructuración geográfica por sectores (operativos y administrativos) que permiten la identificación y el abordaje de problemáticas por áreas geográficas definidas, de acuerdo con ciertos criterios preestablecidos, como características sociales, culturales y económicas similares.</p>

Continúa pag. 63

<sup>1</sup>Dicho programa hace una distinción entre la formación inicial y la continua, dadas las diferencias en los perfiles y la experiencia de cada uno de estos dos grupos. El programa se irá implementando de manera progresiva, de acuerdo con el proceso de fortalecimiento de la iniciativa de policía comunitaria. No obstante su diseño, en una primera etapa incluye al menos los siguientes elementos: objetivos, fundamentos, formación en enfoques de proximidad social (derechos, género, jóvenes), solución de problemas, así como perfiles y funciones del policía comunitario.

<sup>2</sup>Concretamente será la encargada de: impulsar y facilitar el vínculo con las comunidades, sus procesos organizativos y sus liderazgos, para consolidar procesos asociativos con la policía; dar seguimiento, en conjunto con los comités mixtos ciudadanía-institución policial, al desarrollo de los planes comunitarios de seguridad y prevención acordados entre ciudadanos y policías; coordinar el proceso de desarrollo de capacidades en gestión de información e inteligencia policial y la toma de decisiones con base en ello, y de administrar la vinculación con instancias de desarrollo social y convivencia del municipio, copartícipes en acciones de prevención y atención a las violencias.



**C28**

Cont.

**Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo**  
**Perspectiva institucional (policía): instauración**

		<p>16. Se ha dado inicio al diseño y adopción del sistema (plataforma) de información que permitirá generar inteligencia preventiva.</p> <p>18. La Unidad Central de Gestión ha comenzado a funcionar y cuenta con enlaces en los sectores, mismos que fungen como facilitadores de las reuniones policía-comunidad y como gestores en el abordaje de las problemáticas ahí identificadas.</p>	<p>12. Se ha iniciado la implementación de un programa de descentralización operativa y administrativa de la institución policial.</p> <p>13. Se ha llevado a cabo el proceso de selección y distribución por cuadrantes a los agentes (mandos y tropa) que conformarán al equipo de policía comunitaria.</p>
<p>20. Se ha concretado un acercamiento oficial con líderes identificados en la comunidad objetivo, a través de reuniones donde se ha formalizado la intención de trabajar en un proyecto integral de coproducción de seguridad a través</p>			<p>14. Se ha comenzado la capacitación de mandos medios y superiores a fin de sensibilizar y dar a conocer el contenido del modelo, con el objetivo de que tengan una participación activa en su proceso de implementación.</p> <p>15. Se ha comenzado a capacitar a los primeros equipos de policía comunitaria.</p> <p>17. Cada uno de los sectores desarrolla un programa de acción semanal que da orientación al policía comunitario respecto al tipo de actividades que debe llevar a cabo durante sus turnos (marchas exploratorias, recorridos, etc.).</p> <p>19. Los enlaces de la ucc y la policía comunitaria han sido capacitados en el manejo y la explotación del sistema de información diseñado para tal fin.</p>

Continúa pag. 64

**C28** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Cont. Perspectiva institucional (policía): **instauración**

<p>de acciones de policía comunitaria (conversatorios).</p> <p>21. Se ha formalizado con la comunidad, mediante una minuta de trabajo, una hoja de ruta que define las acciones de colaboración conjunta.</p> <p>24. Se han establecido lazos de comunicación con otras instituciones policiales (nacionales o internacionales) a fin de conocer sus prácticas exitosas e innovadoras y el tipo de desafíos a los que se enfrenta la implementación de acciones de este tipo.</p>		<p>23. La Unidad Central de Gestión promueve, al interior de la institución, reuniones periódicas y mecanismos para la planeación, el seguimiento y la evaluación de la implementación de las acciones basadas en el modelo de PC.</p>	<p>22. Se ha iniciado el desarrollo de los manuales y protocolos que detallan las acciones a seguir en todos los procesos básicos operativos de la policía comunitaria, incluidos aquellos relacionados con la atención a casos de violencia intrafamiliar y trato con jóvenes y niños.</p>	
	<p>25. La institución cuenta con supervisión externa por parte del comité de seguridad ciudadano local-municipal (o figura similar).</p>		<p>26. Los mandos y la tropa han comenzado a ser capacitados en el uso de protocolos y manuales de procesos básicos operativos de la policía comunitaria.</p>	<p>27. Los sectores han comenzado a desarrollar acciones específicas de intervención en sus respectivas áreas.</p>

**C29** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): **fortalecimiento**

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<p><b>Línea de compromiso</b></p> <p>28. Se ha firmado un acuerdo interinstitucional entre la policía y otras instancias del gobierno municipal relacionadas con la gestión — atención y solución— de las principales problemáticas en las comunidades.</p>	<p><b>Línea de planeación y adecuación normativa</b></p> <p>29. Se ha implementado con éxito, dentro de la institución policial, una campaña de información y difusión de los fundamentos filosóficos detrás de la adopción del modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p><b>Línea de información y análisis</b></p>	<p><b>Línea de capacitación y desarrollo</b></p> <p>30. Se ha fortalecido la formación policial en proximidad social para el desarrollo de programas de prevención enfocados a grupos específicos de población, por ejemplo: mujeres, jóvenes, niños y ancianos.</p>	<p><b>Línea de operación y evaluación</b></p> <p>31. Los jefes de sector cuentan con autonomía suficiente para tomar decisiones operativas y administrativas al interior de sus zonas geográficas (descentralización).</p>

Continúa pag. 65

**C29** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Cont. Perspectiva institucional (policía): fortalecimiento

<p>37. A partir de los acuerdos interinstitucionales establecidos a nivel municipal, se han desarrollado protocolos de actuación que detallan los lineamientos y criterios bajo los cuales operará la colaboración conjunta.</p>	<p>35. Se ha concluido el proceso de adecuación al reglamento interno de la policía municipal a fin de dar sustento administrativo, operativo y formativo al modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p> <p>36. Se ha iniciado el proceso de adecuación al marco normativo municipal a fin de brindar sustento legal al modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p>32. El enlace (gestor) de la ucg tiene comunicación constante con los representantes de las otras instancias de gobierno, a fin de dar solución a las problemáticas identificadas en las reuniones policía-comunidad.</p> <p>38. La ucg dispone de un sistema efectivo de información para la sistematización y explotación de los datos recolectados en cada uno de los sectores, a partir de diferentes fuentes: informes policiales, vecinos, estadísticas oficiales, etc.</p>	<p>33. Se ha comenzado a impartir cursos de formación para formadores.</p>	<p>34. Las estrategias de corresponsabilidad (policía-comunidad) no sólo se han mantenido en funcionamiento sino que se han fortalecido mediante la permanencia de la participación ciudadana.</p>
			<p>40. Los mandos medios y superiores y los enlaces de la ucg han recibido un curso de actualización donde se les enseña sobre métodos de medición, evaluación y monitoreo.</p>	<p>39. La identificación de tendencias delictivas y de problemas en la convivencia ha permitido a la institución policial focalizar sus esfuerzos operativos.</p>

**C30** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): consolidación

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<p><b>Línea de compromiso</b></p>	<p><b>Línea de planeación y adecuación normativa</b></p> <p>41. Se ha concluido el proceso de adecuación</p>	<p><b>Línea de información y análisis</b></p> <p>42. La ucg ha consolidado un proceso de</p>	<p><b>Línea de capacitación y desarrollo</b></p>	<p><b>Línea de operación y evaluación</b></p> <p>43. Los sectores basan sus acciones en los</p>

Continúa pag. 66

**C30**  
Cont.

**Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo**  
**Perspectiva institucional (policía): consolidación**

	<p>al marco normativo municipal, a fin de brindar sustento legal al modelo basado en acciones de policía comunitaria.</p>	<p>recopilación, sistematización, análisis y explotación de la información a fin de generar inteligencia policial para la prevención.</p>		<p>manuales y protocolos que detallan las acciones a seguir en todos los procesos básicos operativos de la policía comunitaria.</p>
<p>44. Se han formalizado convenios con organismos públicos o descentralizados y con organizaciones de la sociedad civil, con la intención de transparentar y fortalecer el modelo asociado a las acciones de policía comunitaria.</p>	<p>49. Se sabe con certeza que todos los integrantes de la institución, tanto miembros operativos como administrativos, conocen el sustento filosófico detrás del modelo basado en acciones de policía comunitaria implementado en su institución.</p>	<p>45. La ucg ha incorporado en sus tareas el uso de herramientas tecnológicas avanzadas (como la georreferenciación de delitos y faltas administrativas).</p>	<p>46. Los mandos medios y superiores y los integrantes de la ucg han recibido formación en materia de uso de tecnologías avanzadas de información para la operación (como la georreferenciación).</p>	
<p>50. Se han llevado a cabo alianzas con instituciones policiales a escala internacional a fin de intercambiar experiencias y lecciones aprendidas.</p>			<p>48. Se ha echado a andar una estrategia integral de reclutamiento y selección basada en los perfiles diseñados para la integración del equipo de policía comunitaria.</p>	<p>47. Los mandos medios y superiores basan sus decisiones en el uso de la inteligencia que provee la ucg.</p> <p>51. Los mandos medios y superiores llevan a cabo evaluaciones de desempeño como parte de las estrategias de corresponsabilidad entre policías y comunidades.</p> <p>52. Los mandos medios y superiores llevan a cabo evaluaciones de impacto como parte de las estrategias de corresponsabilidad entre policías y comunidades, generando información sobre el cambio institucional.</p>

A continuación se muestra los pasos o procesos en la evolución de la implementación, desde la perspectiva comunitaria:

**C31** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): **instauración**

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<p><b>Línea de compromiso</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existe algún grupo o liderazgo que permita identificar un proceso incipiente de organización en la comunidad.</li> <li>2. Existen procesos avanzados de organización ciudadana en la comunidad.</li> <li>3. Existen liderazgos convergentes y cooperativos en la resolución de los problemas comunitarios.</li> <li>4. Entre los representantes ciudadanos se ha identificado una voluntad expresa de diálogo con la policía municipal.</li> <li>5. Se han desarrollado conversatorios, con acuerdos definidos, entre los ciudadanos y los policías del sector.</li> <li>6. Se ha acordado una agenda u hoja de ruta para la gestión de problemas prioritarios de seguridad y convivencia entre ciudadanos y policía, con el enfoque de policía comunitaria.</li> </ol>	<p><b>Línea de planeación y adecuación normativa</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. A partir de la agenda u hoja de ruta acordada entre la comunidad y la policía se ha diseñado un Plan de Prevención Comunitario, donde se especifican los asuntos prioritarios, la respuesta estratégica a los mismos, las responsabilidades de cada parte y los tiempos de gestión.</li> </ol>	<p><b>Línea de información y análisis</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Se ha conformado un comité de seguridad vecinal (con rotación de líderes), el cual se encargará de fungir como enlace ciudadano con la institución policial en cada sector.</li> <li>9. Se ha conformado un comité mixto, con ciudadanos</li> </ol>	<p><b>Línea de capacitación y desarrollo</b></p>	<p><b>Línea de operación y evaluación</b></p>

Continúa pag. 68



**C31**  
Cont.

Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
Perspectiva institucional (policía): **instauración**

		y miembros de la institución policial, para gestionar asuntos prioritarios de seguridad y convivencia.	
			<p>10. Se ha diseñado un programa de formación en seguridad ciudadana y policía comunitaria para fortalecer los liderazgos y la participación ciudadana.</p> <p>11. Se han realizado los primeros talleres informativos sobre el enfoque de policía comunitaria para los habitantes del entorno territorial objetivo, en particular para los líderes identificados.</p>
			<p>12. Se han realizado acciones de corresponsabilidad ciudadana en un proceso colaborativo con la policía para asuntos específicos de seguridad comunitaria (información a la policía comunitaria, acciones de vigilancia estratégica, etc.)</p>
	13. El comité de seguridad municipal participa como actor con voz en el proceso de alineación a la planeación municipal y de adecuación normativa.		<p>14. Se han llevado a cabo reuniones intracomunitarias de seguimiento al plan de prevención y consenso de asuntos para discutir con la policía.</p> <p>17. Se han desarrollado los primeros ejercicios entre los ciudadanos y la institución policial para evaluar la gestión de la agenda u hoja de ruta, así como el Plan de Prevención comunitario.</p>

**C32** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): fortalecimiento

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<b>Línea de compromiso</b>	<b>Línea de planeación y adecuación normativa</b>	<b>Línea de información y análisis</b>	<b>Línea de capacitación y desarrollo</b>	<b>Línea de operación y evaluación</b>
18. Se han sumado nuevos actores comunitarios relevantes al proceso colaborativo entre policía y comunidad (escuelas, negocios locales, iglesias, centro deportivos y comunitarios).	19. El comité de vecinos coordina la campaña de difusión e información entre los miembros de la comunidad para dar a conocer los fundamentos del modelo basado en acciones de policía comunitaria, en contraparte del mismo proceso que llevará a cabo la institución policial de manera interna.	20. Se han conformado comités mixtos temáticos con ciudadanos y miembros de la institución policial (jóvenes y adicciones, mujeres y violencia, niños, etc.).	21. Se han realizado talleres informativos del enfoque de acciones de policía comunitaria para los integrantes de los comités temáticos (jóvenes, mujeres, niños, etc.).	
	22. Se ha fortalecido el Plan de Prevención comunitario, revisando las estrategias en función de asuntos y enfoques temáticos (jóvenes y adicciones, mujeres y violencia, niños, etc.).	23. Los comités mixtos con ciudadanos y miembros de la institución policial en funcionamiento (general y temáticos) dan seguimiento puntual a la agenda de colaboración (con la policía y la ucg) y registran los acuerdos a través de minutas.		
	24. Se han desarrollado manuales y protocolos sobre procesos colaborativos de la comunidad con la policía comunitaria.		25. Se ha desarrollado una sistematización (manuales) de la experiencia de la formación ciudadana en el enfoque de policía comunitaria para promotores comunitarios.	26. Con el apoyo de la policía (ucg), la comunidad ha gestionado programas e iniciativas de prevención con participación de otras instancias de desarrollo social del municipio, del estado o la federación.

**C33** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Perspectiva institucional (policía): consolidación

Ámbito de alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<b>Línea de compromiso</b>	<b>Línea de planeación y adecuación normativa</b>	<b>Línea de información y análisis</b>	<b>Línea de capacitación y desarrollo</b>	<b>Línea de operación y evaluación</b>
28. Se han llevado a cabo procesos de intercambio			27. Se han llevado a cabo talleres con los	

Continúa pag. 70



**C33** Mapa de ruta: implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Cont. Perspectiva institucional (policía): consolidación

<p>de experiencias comunitarias (con otros sectores o municipios) sobre las lecciones aprendidas de los ejercicios colaborativos con la institución policial.</p>			<p>miembros del comité de seguridad vecinal para consolidar su aprendizaje respecto al contenido de los protocolos sobre procesos colaborativos entre la comunidad y la policía comunitaria</p>	
<p>31. Los comités de seguridad vecinal han consolidado su estructura organizacional y participativa, de tal manera que no se ve afectada por el cambio de las autoridades municipales o los mandos y agentes policiales.</p>	<p>30. La difusión respecto a la filosofía y modelo basado en acciones de policía comunitaria se ha establecido como práctica periódica entre los miembros de la comunidad.</p>	<p>29. Como resultado de los manuales y protocolos previamente desarrollados, la gestión y el desarrollo de los procesos operativos de colaboración se dan de manera fluida en la comunidad al haber sido estos aprehendidos por sus miembros</p>	<p>32. Se han llevado a cabo talleres con los miembros del comité de seguridad vecinal en materia de evaluación del desempeño policial y de los procesos comunitarios.</p>	<p>33. La comunidad participa en la evaluación integral (validando indicadores y calificando gestión y resultados) y periódica del programa de colaboración entre la institución policial y la comunidad.</p>

### 3.6 El trazado de implementación para la institución policial

#### 3.6.1 Línea de compromiso: ámbito de alianzas

Lo ideal sería que se estableciera un acuerdo marco para la aplicación del modelo entre la presidencia municipal, la instancia legislativa local, el órgano de seguridad y una figura ciudadana, la que podría ser un consejo o un comité. Este acuerdo sería el fundamento para la implementación de los procesos y las acciones, tanto dentro de la instancia de seguridad municipal como en la labor de colaboración y asociatividad con la ciudadanía. El acuerdo también puede realizarse a escala más pequeña, por ejemplo entre la policía municipal y ciudadanos de determinados



polígonos para iniciar acciones de cooperación en programas de prevención y convivencia que contemplen acciones de policía comunitaria.

### **3.6.2 Línea de planeación y adecuación normativa: ámbito filosófico**

En México las instituciones de policía municipales están enlazadas a una planeación local que orienta las acciones y otorga recursos municipales para cualquier proyecto. Esta planeación tiene su base en el Plan Municipal de Desarrollo de la administración en turno e incluye desde el diagnóstico local hasta los ejes estratégicos que se llevarán a cabo. Es habitual que de ahí surjan los Planes de Seguridad Pública Municipal, que son documentos de planeación que tratan de manera más específica los ejes de seguridad dentro del municipio y plantean estrategias para atacar los problemas de seguridad identificados en el diagnóstico municipal. Además, cada institución policial municipal debe desarrollar un programa operativo anual, o programa de seguridad pública anual, o cualquiera que sea el nombre del documento donde queden establecidos las acciones, las metas, los proyectos y los indicadores que contribuirán a que se cumpla con lo presentado en los documentos estratégicos.

De lo anterior se concluye que es necesario hacer una adecuación del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan de Seguridad Pública Municipal para que sean compatibles con el modelo de policía comunitaria, con la mayor parte de las características y los principios que se establecen en este documento. Se debe contemplar un modelo bien entendido y no sólo aquel que promueva que un pequeño grupo dentro de la institución realice pláticas en las escuelas y a los vecinos.

El ajuste, la adecuación o consideración de una estrategia de policía comunitaria dentro de esta planeación contribuirá a que las instituciones policiales puedan allegarse recursos económicos para implementar el modelo y a que adopten una nueva filosofía y forma de trabajo, considerando que esta planeación implica adecuar la misión institucional, la visión, los valores, los objetivos, etc. Además, esto dará como resultado que los programas operativos anuales contemplen proyectos y metas relacionados con la aplicación del mismo.

Los programas anuales deben ser revisados en sus avances y cumplimiento de metas, tanto por una instancia dentro de la administración municipal como por una externa, la que bien podría ser un consejo ciudadano, un comité o los propios observatorios municipales relacionados con temas de seguridad.



Además de adecuar el modelo a la planeación municipal, se deberá trabajar en la armonización del modelo con el marco jurídico de seguridad municipal. El marco jurídico que contextualiza la organización y el funcionamiento de las instituciones de policía municipal se fundamenta básicamente en tres ordenamientos: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado y el Reglamento Interior de la institución policial (aunque para la institución también podría existir un reglamento del servicio profesional de carrera policial o similares).

Las instituciones policiales están alineando su organización y su funcionamiento a estos tres ordenamientos, los que básicamente pretenden instituir el servicio profesional de carrera policial (procedimientos homologados de reclutamiento, selección, certificación, promoción, capacitación, etc., así como homologación de grados) en todas las policías del país y una estrategia de inteligencia policial (Plataforma México) basada en información de denuncias, capturas, detenciones, etcétera.

En consecuencia, esta adecuación del marco normativo vigente al modelo de policía comunitaria se deberá establecer a través del Reglamento Interior de la institución policial, para el cual debe contemplarse, como mínimo:

- Que el modelo de policía comunitaria pueda coexistir con lo que establecen la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Seguridad Pública del Estado, por ejemplo en lo relacionado con la captura del Informe Policial Homologado o la organización de la policía en células terciarias (si el modelo a implementar considera que los policías deben llenar otros formatos para recolectar información y dejar a un lado el Informe Policial Homologado o pretende que el patrullaje se realice con dos policías en lugar de con tres, se estaría contraviniendo la ley federal).
- Que la estructura orgánica de la institución policial considere la descentralización adecuada de funciones para la implementación del modelo conforme a lo que establece este documento (véase la propuesta de estructura orgánica y su descripción al final de esta sección).
- Las actividades de reacción no pueden dejarse a un lado, por lo que la estructura orgánica que se defina en el reglamento interior debe contemplar los grupos de reacción o grupos especiales que apoyen en las zonas más conflictivas, en donde el modelo de policía comunitaria no pueda operar, y que ade-



más apoye en las intervenciones de contención en las zonas donde se active el modelo. El reglamento debe definir los grupos de reacción o grupos especiales que se requieran para cada contexto municipal (ciclopolicías, policía turística, policía montada, policía canina, etc.), así como su estructura orgánica y sus funciones específicas. Estas últimas no deben superponerse a las funciones del cargo a mando en las células operativas.

La estructura orgánica sustentada en el reglamento debería contemplar la existencia de una Unidad Central de Gestión (UCG), encargada de tres procesos en particular:

- Dar seguimiento y facilitar la interlocución, por cuadrante, entre policías y ciudadanos y dar seguimiento a los acuerdos y compromisos que se establezcan.
- El desarrollo de capacidades, dentro de la institución, para la gestión de la información para la inteligencia policial.
- El vínculo interinstitucional para sumar a instancias de desarrollo social en programas y acciones de prevención o resolución de demandas de la comunidad.

A su vez, la UCG estaría encabezada por policías de gestión quienes tendrían un cargo (se plantea como cargo porque hay que diferenciar claramente en el reglamento entre un grado y un cargo) de Enlaces entre cada cuadrante o distrito. Estos policías especializados serían operadores clave en el funcionamiento del modelo ya que ellos tendrían la responsabilidad de desarrollar, de manera oportuna, los tres tipos de procesos centrales de la UCG: interlocución y enfoque de



resolución de problemas con los ciudadanos, gestión y análisis de la información por cuadrante y vinculación con otras instancias municipales para acciones de prevención con la comunidad. Por eso resulta recomendable que estos funcionarios tengan habilidades compatibles con la gestión y el análisis de la información, con base en un enfoque de inteligencia policial. Con ello coadyuvarían, hacia abajo de la estructura orgánica, con el jefe de distrito en la toma de decisiones y estrategias a seguir para tal demarcación específica, de acuerdo con



los patrones detectados en el análisis de la información y lo acordado con los ciudadanos. No obstante, este funcionario también tendría acceso directo al director de la policía; le informaría sobre el comportamiento y las tendencias de su cuadrante o distrito respectivo para que el titular de la institución tenga un panorama claro por cada cuadrante y, a su vez, los ciudadanos y policías comunitarios de este sector territorial tendrían la certeza de que el policía enlace en la ucc es un canal directo con el titular de la institución.

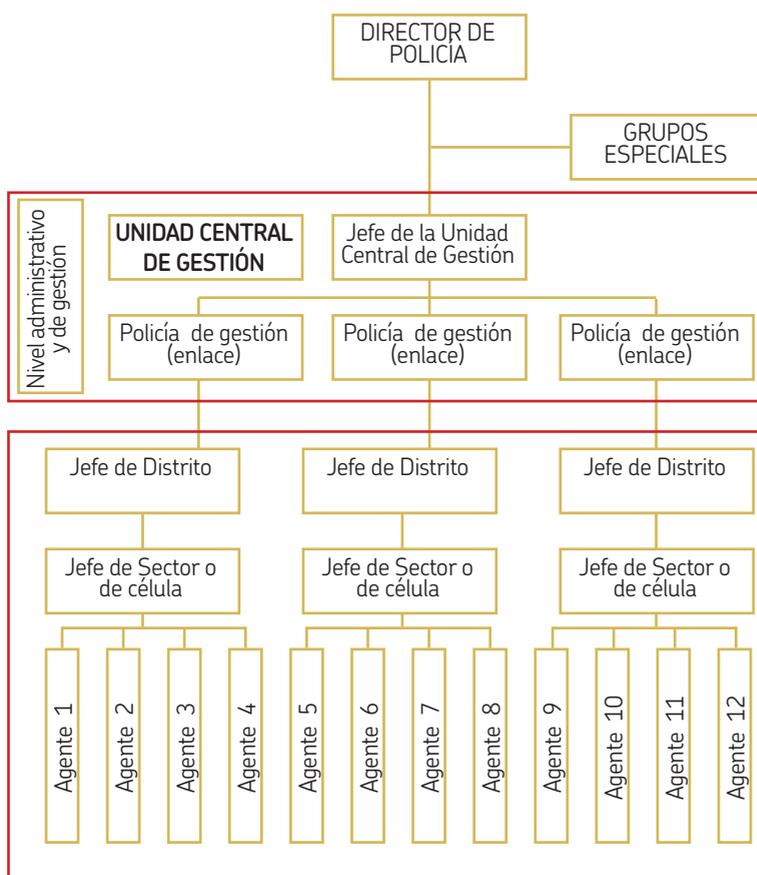
El siguiente cargo sería el de jefe de distrito. Un cuadrante puede estar conformado por varios sectores, dependiendo de la densidad demográfica —u otros criterios que establezcan los lineamientos de sectorización. Así, el jefe de distrito, con el apoyo de un jefe de sector o de célula, sería el encargado de las células de policías comunitarios presentes en cada sector del cuadrante respectivo. Como ya se planteó, el jefe de cuadrante estaría en constante comunicación con el Policía de Gestión (Enlace de la ucc), quien lo retroalimentaría para establecer las estrategias operativas a seguir en los sectores (formas de patrullaje, horas, turnos, equipos adecuados) de acuerdo con la información de comportamiento y patrones.

Estas estrategias derivarían en líneas de actuación que el Jefe de Distrito establecería para el Jefe de Sector o de Célula. Por lo tanto, éste último le reportaría al Jefe de Distrito y sería el encargado de recopilar información e inquietudes de la ciudadanía de su respectivo sector (con lo que se alimentaría a la ucc para su procesamiento) y de dirigir el despliegue operativo (con base en las directrices establecidas por el Jefe de Cuadrante, fundamentadas en la información sistematizada en la ucc) de los agentes de la célula a su cargo.

El cargo de policía de gestión (enlace ucc) debe desahogarse de funciones reactivas a fin de que tengan tiempo para realizar estas nuevas actividades; deben contar con la capacitación suficiente y pasar una cantidad significativa de tiempo en la zona de trabajo. Por esto último, también sería importante que el reglamento considere que el policía que esté en este cargo, tan fundamental para el modelo, no pueda ser cambiado de zona-cuadrante o de funciones de manera libre y fácil. Lo ideal sería que la decisión de hacer cambios pasara por algún órgano colegiado, en el cual se esperaría que participaran ciudadanos del cuadrante correspondiente.

Por último, si en el reglamento se considera este cargo con todas estas funciones, responsabilidades y procesos para su selección y remoción, se contribuiría a que la institución policial no sólo cree un pequeño grupo de policías comunitarios sino que la filosofía se adopte en toda la institución.

## E2 Ejemplo de estructura orgánica para el modelo de policía comunitaria



### 3.6.3 Línea de información y análisis: ámbito de gestión e inteligencia

Con base en el análisis de la información recopilada por el jefe de cuadrante o distrito, éste acordaría las directrices del trabajo comunitario en cada sector (es necesario mencionar que un cuadrante estará conformado por varios sectores, dependiendo de los criterios que marque el programa de sectorización territorial). Así, cada cuadrante tendría una estrategia *ad hoc*. El jefe de distrito tendría a su cargo los equipos de policías comunitarios por sector, por lo que éste planearía las estrategias y acciones semanales junto con los jefes de sector (quienes liderarían los equipos comunitarios), a partir de las recomendaciones del policía de gestión en la UCG y los acuerdos con los ciudadanos.

Este órgano coordinador debe allegarse de información y para ello deberá aplicar la metodología de solución de problemas. Debe tam-



bién ser el enlace y gestor con los comités ciudadanos y con otras instancias municipales que contribuirán a la solución de problemas. La dificultad en este sentido ha sido encontrar policías con el perfil suficiente para el cargo de Enlace en la UCG, por lo que muchas instituciones policiales han decidido que esta función la cumpla una persona que no sea policía y que cuente con la experiencia y capacidad requeridas. En todo caso, la clave sería poner técnicos que auxiliaran al Policía de Gestión en esta tarea.

Dado que dicha unidad de gestión ejercerá funciones de área de información procesada (no sólo de captura o de elaboración de informes) para las células operativas, ésta deberá contemplar también un equipo de personas que recopile, capture, analice y reporte información a las células. En una etapa de consolidación, este equipo deberá estar capacitado para participar en estudios de percepción, de opinión, victimización, etc. Adicionalmente, esta unidad debe también adecuar los procesos administrativos para la gestión de recursos en las células. Por tanto, se debe ajustar los procedimientos para que los propios jefes de cuadrante y de sector (jefes de célula) puedan gestionar recursos para trabajar: desde la adquisición de patrullas adicionales para su zona (plenamente justificadas) hasta la obtención de materiales de papelería, equipo de radiocomunicación, reparación de equipos, reparación de patrullas, entre otros.

### 3.6.4 Línea de capacitación y desarrollo: ámbito de formación

Además de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el gobierno federal está alineando a las instituciones de policía municipal hacia un Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) que también está siendo homologado a escala nacional. El SIDEPOL está encausando a los policías en todo el país a procesos de formación inicial y formación continua en diversas temáticas, muchas de las cuales pudieran estar en contra de una filosofía de policía comunitaria.<sup>3</sup> En este sentido, la generación de capacidades para el modelo de policía comunitaria debe considerar y observar con atención a los programas de capacitación que el gobierno federal está impulsando con SIDEPOL y cuidar que no se contrapongan a la nueva filosofía. Además de esto, es fundamental que se contemplen las siguientes acciones para generar capacidades policiales para el modelo de policía comunitaria:

- El diseño de un programa integral de formación. Dicho programa debe distinguir entre la formación inicial y la formación continua e irse aplicando de manera progresiva de acuerdo

<sup>3</sup>Por ejemplo, está desvirtuando el concepto de policía de proximidad, y está capacitando a los policías para que actúen de manera represiva en sus intervenciones (el Manual Básico de Policía Preventivo contempla que tres policías actúen en toda intervención, dos de ellos en contacto directo con el civil y el tercero resguardando, con un arma larga, la acción).



con el proceso de fortalecimiento de la iniciativa de PC. Su diseño, en una primera etapa, debería incluir al menos los siguientes elementos: objetivos, fundamentos, formación en enfoques de proximidad social (derechos, género, jóvenes), solución de problemas, así como perfiles y funciones del policía comunitario.

- Una capacitación básica para que todos los policías en la institución conozcan y comprendan el modelo. Debe haber una capacitación estándar para todos (operativos y mandos), pero también deben hacerse sesiones diferenciadas para los diferentes cargos: para los jefes de las células operativas, para sus mandos y supervisores, para los jefes de turnos, para los grupos de reacción y para los policías de base, por ejemplo.<sup>4</sup>
- Se debe seleccionar a los policías que mejor cubran el perfil para tomar el cargo de jefes de célula, cuadrante y enlaces de la UCG. Un error importante es seleccionar para estos cargos sólo a policías que acaban de salir de la Academia. La selección debe contemplar a éstos y a los policías en activo. Cabe mencionar, una vez más, que lo ideal es que esta estructura y nueva visión se adopte, desde el principio o en una etapa de consolidación, en toda la policía pues, desde un perspectiva de cambio institucional, no sería recomendable que se seleccionara a unos cuantos para formar parte del modelo de policía comunitaria y otros tantos quedaran en el viejo sistema.
- Instrumentar una capacitación especializada para los jefes de cuadrante y de sector (aunque quienes en realidad desarrollarían la labor de inteligencia y de metodología de solución de problemas serían los policías de gestión–enlace con la UCG) que considere las nuevas funciones de gestión, de solución de problemas y las demás que contempla este documento. Los mandos son la base de la policía comunitaria y debe haber una capacitación constante para ellos.
- Generar los mecanismos adecuados para que la información suba desde los agentes en la calle a los mandos y retorne desde éstos ya procesada. Para esto es importante que tanto los agentes como los mandos comprendan las estrategias y no vean esto sólo como obedecer instrucciones, sin saber el porqué de sus acciones. Se requiere de talleres para que los policías del nivel más bajo en la estructura orgánica comprendan estos conceptos.

<sup>4</sup>Desde una perspectiva de modelo de policía comunitaria (no así de acción o de iniciativa) no cabe que ningún policía se quede fuera de la nueva filosofía; no permite que trabajen dos cuerpos de policía con diferente visión, no funciona si se deja a unos policías trabajando en el viejo sistema y otros en la nueva filosofía.



- Incorporar a los cursos de formación inicial las materias que contempla este texto para el modelo comunitario. Los policías de reciente ingreso deben contar con una capacitación mínima para incorporarse al modelo y se debe hacer hincapié en que adopten la nueva filosofía.
- Deben adecuarse los procesos de reclutamiento y selección al modelo de policía comunitaria. Los perfiles de puesto y las pruebas que se apliquen en el procedimiento de selección para los policías de nuevo ingreso deben servir para cerciorarse de encontrar policías que no sólo busquen un trabajo reactivo y de confrontación; se debe reclutar y seleccionar a policías con un perfil adecuado para las nuevas funciones, que incluya las habilidades para la mediación y el contacto con los ciudadanos.

### C34 Propuesta de bloques temáticos necesarios para la capacitación de policía comunitaria

Seguridad ciudadana, participación comunitaria y el papel de la policía.	Las y los participantes conocerán los fundamentos teóricos del paradigma de seguridad ciudadana (presentado de manera breve en este texto), que se basa en la participación.
Actualización del marco jurídico policial.	Las y los participantes obtendrán datos vinculados con el marco jurídico policial que aplica en el desempeño de sus funciones, en particular en el campo con las comunidades, donde su actuación será apegada al Estado de derecho y a la cultura de la legalidad.
Derechos humanos y derechos de las víctimas.	En este bloque se presentará la importancia de la actuación policial con apego a los derechos humanos (en particular de las víctimas). Se trabajará con instrumentos obligatorios internacionales que rigen la actuación policial, así como reglamentos y legislaciones que protegen a grupos minoritarios; se analizarán casos específicos para la comprensión del tema.
La policía de proximidad / comunitaria: antecedentes, principios filosóficos y experiencias regionales e internacionales.	En este bloque se conocerán los antecedentes históricos de la policía comunitaria y de proximidad, así como sus principios que contribuyen a transformar la relación entre policía y sociedad. Se examinarán diversas experiencias exitosas regionales e internacionales, para analizar la transformación programática, estratégica y operativa.
La policía de proximidad: metodología de solución de problemas en el servicio.	Se propone exponer un método sistemático para detectar y analizar problemas particulares de seguridad en las comunidades, para que a partir de ello se diseñen estrategias, se implementen y se obtenga la retroalimentación de los resultados.
Inteligencia comunitaria y georreferencia.	Se trabajará en el diseño de formatos para la recopilación de información sobre la comunidad, incluyendo la georreferenciación de datos. Se trata de exponer herramientas prácticas y de uso sencillo para identificar problemas y características de la comunidad.
Contacto con la comunidad.	Las y los participantes aprenderán la importancia de comunicarse de forma asertiva con la comunidad, obteniendo bases teóricas y prácticas del <i>role playing</i> . Se ejercitarán habilidades y competencias para promover la reciprocidad entre policía y comunidad, así como la promoción de entendimiento y diálogo productivo y constructivo, para procurar la reconciliación y el consenso para la coproducción y el legítimo derecho a la seguridad.

Continúa pag. 79

**C34** Propuesta de bloques temáticos necesarios para la  
 Cont. capacitación de policía comunitaria

Situación de la juventud.	Conocer los factores asociados a la delincuencia y a las culturas juveniles y los principios de la prevención, con un enfoque social, de participación ciudadana y respeto de los derechos humanos. Conocimiento de la justicia especializada para adolescentes y lineamientos dados por tratados internacionales en la materia.
Perspectiva de género, seguridad y policía.	Las y los participantes podrán fortalecer sus capacidades personales y profesionales para lograr una mejor aplicación de los marcos jurídicos sobre igualdad de género y en sus prácticas policiales de contacto comunitario.
Mediación comunitaria y resolución de conflictos.	En este bloque se privilegiará la enseñanza y la puesta en práctica de herramientas y técnicas de mediación para la gestión y resolución pacífica de conflictos, en particular aquellos que tienen que ver con la convivencia comunitaria. Asimismo, se les brindarán herramientas para propiciar espacios de diálogo e intercambio para la identificación de conflictos y la generación de mapas participativos de soluciones.

Fuente: elaboración propia.

Los temas mencionados en el cuadro 34 son una muestra de las capacidades que se requerirá actualizar o desarrollar para que la policía comunitaria cuente con miembros que comprendan la oportunidad que esta filosofía representa, así como el compromiso que se deberá adquirir al formar parte del modelo. El reclutamiento del personal deberá contemplar los elementos de capacitación mencionados, pero también la constante sensibilización acerca del tema para el personal que ya está activo.

En lo particular, la operación de la policía comunitaria deberá concentrarse no sólo en la relación con la comunidad sino también en principios y estrategias metodológicas básicas de actuación, como es la inteligencia policial preventiva y de contención de conflicto.<sup>5</sup> Por medio de este proceso se selecciona la información que permitirá obtener resultados positivos en una investigación y, al mismo tiempo, se recolecta información acerca de los acontecimientos para el análisis, el diseño y la implementación de acciones de prevención e intervención.

**3.6.5 Línea de operación y evaluación: ámbito de acción**

La mayoría de las instituciones de policía municipal en México trabajan con una organización operativa centralizada: la mayor parte de las decisiones —por ejemplo sobre turnos, número de personal asignado, formas de patrullaje, patrullas asignadas a la respuesta

<sup>5</sup>La inteligencia policial preventiva y de contención de conflictos es fundamental para el desarrollo de este modelo, ya que provee de metodología para la investigación, así como para el análisis de la información obtenida, con lo que será posible realizar programas y estrategias de prevención y de intervención por medio de un método adecuado.



de llamadas de emergencia, cambios en las asignaciones o servicios, etc.— son tomadas por los altos mandos.<sup>6</sup>

La base para el modelo de policía comunitaria está en la descentralización de funciones operativas y en que cada zona o cuadrante opere como “célula”, es decir, como un organismo con suficiente autonomía para funcionar de manera adecuada dentro de un sistema. Esta autonomía se refiere sobre todo a la posibilidad de que el mando en esa célula pueda hacer uso de los recursos humanos y materiales como mejor le convenga, de acuerdo con las características de la zona en la que opera. Ello implica poder decidir en cuanto a turnos de servicio, horarios de descanso, días de vacaciones, número de patrullas necesarias, estilos de patrullaje (a pie, en bicicleta, en vehículo de motor), etcétera.

La autonomía también se refiere a la capacidad de que el jefe de célula tenga sus propios mecanismos para evaluar a su personal, tanto de gestión y de vinculación con comités ciudadanos en su zona, como con otras instancias municipales y estatales. Dentro de la “célula” también se debe desarrollar, implementar y evaluar estrategias, programas y acciones para responder a los problemas de seguridad que hayan sido detectados con la metodología de solución de problemas y en los que se vaya a trabajar con la comunidad. Así pues, para lograr una adecuada organización operativa dentro del modelo de policía comunitaria se requiere cumplir, cuando menos, con las siguientes condiciones:

- Una descentralización municipal operativa adecuada, con base en una metodología que considere variables importantes, como la incidencia delictiva, la geografía, el nivel socioeconómico, la problemática social, la demografía, la accesibilidad, etc., para la delimitación de los sectores y células en que operará la policía. La descentralización no puede sólo estar basada en variables geográficas; además, no existe una fórmula científica que ayude a establecer el número de policías que se requieren para una zona o área delimitada. Por eso se requiere de un trabajo de fondo y complejo, que ayude a delimitar el municipio y a establecer las células y el número de personal policial para cada una de ellas.
- Una estructura policial funcional para las células operativas que considere como mínimo a un jefe de unidad o célula, patrullas y el equipo (radios, bicicletas, mobiliario, módulos de operación)

<sup>6</sup>Además, las funciones de supervisión suelen reducirse a cuestiones de pase de lista, revisión de equipo y revisión de que los servicios asignados se estén llevando a cabo, pero pocas veces resultan en verdadero trabajo de gestión y supervisión. Por otro lado, la estrategia federal está impulsando un trabajo de policía municipal basado conceptualmente en inteligencia y se están creando unidades de análisis de información en las diferentes instancias municipales, pero lamentablemente estas unidades están resultando ser sólo áreas de captura para nutrir las bases de datos de Plataforma México, sin que se genere un verdadero trabajo de análisis.



que se haya determinado como adecuado. Muchas veces, la implementación completa del modelo de policía comunitaria no sucede porque las instituciones policiales consideran que no cuentan con suficiente personal para cubrir dichas células. No obstante, es preferible operar las unidades con el personal policial que se tenga y tratar de ir cubriendo las necesidades a partir de ahí que caer en el error de ir creando células que operen en conjunto con un modelo de policía tradicional. Resulta indispensable que las unidades cuenten con un inmueble para sus operaciones, estancia de los policías, cambios de turno, captura de informes, etc. Sin embargo, también es importante evitar el error de crear simples casetas de policía; lo que se requiere son verdaderas instalaciones para que las células operen de manera eficiente.

- Un nivel de mandos con funciones de supervisión sobre las células; es decir, policías que sean los mandos de los jefes de célula pero que realicen funciones de coordinación, de apoyo y de supervisión sobre éstas. Este nivel de mando, en la estructura propuesta en este documento, reportaría al jefe de cuadrante, quien, junto con el enlace de la ucg, tendría acceso directo al director de la policía, con el objetivo de otorgar mayor autonomía sobre las células y que no haya una línea de mandos demasiado extensa entre el director de la policía y el jefe de célula.
- Grupos especiales de reacción o de operación especial para apoyar a las células. Como ya se mencionó, las actividades de reacción y contención no pueden dejarse a un lado. Por eso debe contemplarse, dentro de la estructura orgánica, a cuanto grupo especial de policía sea necesario para el apoyo de las células. Si en una célula no se cuenta —en algún momento— con las condiciones adecuadas para realizar un trabajo de solución de problemas con la comunidad, el grupo de reacción o especial debe apoyar para que las condiciones regresen a la normalidad. Otro ejemplo son las zonas turísticas, donde se requiere otro tipo de mecanismos (como los ciclopolicías) que apoyen a la célula que opera en esa localidad.
- Mejoramiento de condiciones laborales de los policías: una remuneración suficiente, una seguridad social que dé certidumbre en razón del riesgo que se corre, así como prestaciones básicas, acordes con la responsabilidad del trabajo de policía, para llevar una vida digna y desincentivar la corrupción.
- Por último, debe contemplarse un mecanismo de monitoreo y evaluación, con indicadores que permitan valorar el progreso y los obstáculos en el desarrollo de la estrategia de policía comunitaria. Es importante señalar que, para este modelo, los

indicadores tradicionales —como el número de detenciones y denuncias— utilizados para evaluar el desempeño, dejan de ser clave. Se recomienda el diseño de un instrumento o de una matriz de monitoreo y evaluación. Ésta puede ser propuesta al principio de la iniciativa y podrá irse perfeccionando conforme vaya evolucionando la experiencia de implementación.

## C35 Marco institucional, comunitario, ámbitos y líneas de implementación para la policía comunitaria

### Marco institucional propicio para la implementación de una policía comunitaria

- Voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial.
- Descentralización en función de una mejor respuesta local.
- Visión de sostenibilidad en las políticas.
- Eficiencia en la gestión de recursos.
- Rendición de cuentas y participación ciudadana.

### Marco comunitario propicio para la implementación de una policía comunitaria

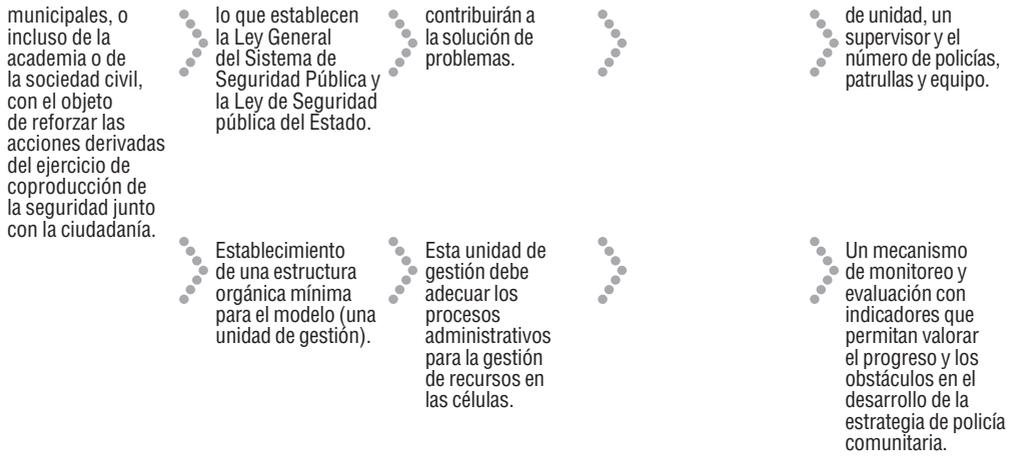
- Un mínimo de asociativismo intracomunitario.
- Voluntad para colaborar con la institución policial.

#### Ruta crítica de implementación

Ámbito de Alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
<b>Línea de Compromisos</b>	<b>Línea de planeación y adecuación normativa</b>	<b>Línea de información y análisis</b>	<b>Línea de capacitación y desarrollo</b>	<b>Línea de operación y evaluación</b>
Acuerdo marco para la implementación del modelo entre la presidencia municipal, el órgano de seguridad del municipio y una figura ciudadana, que pudiera ser un consejo ciudadano.	Adecuación del Plan de Desarrollo Municipal y del Plan de Seguridad Pública Municipal.	Una unidad de gestión que coordine las funciones del cuerpo operativo y sea enlace con la ciudadanía.	Capacitación básica y diferenciada para los diferentes cargos (para los jefes de las células operativas, para sus mandos, para los jefes de turno, para los grupos de reacción y policías de base).	La descentralización de funciones operativas por medio de "células" con suficiente autonomía para funcionar de manera adecuada.
Acuerdo a escala más pequeña, por ejemplo entre la policía municipal y ciudadanos de determinadas colonias, para iniciar acciones de cooperación en programas de prevención y convivencia.	Programas operativos anuales de seguridad que contemplen proyectos y metas relacionadas con la implementación.	Este órgano coordinador debe allegarse de información y utilizarla para aplicar la metodología de solución de problemas. Recopilar, capturar y analizar información para las células.	Capacitación especializada para jefes de zona, que considere las nuevas funciones de gestión.	Estructura policial funcional para las células operativas (con suficiente equipo) y que la información fluya de manera horizontal y no con criterios jerarquizados tradicionales.
Concreción de alianzas estratégicas con otras instituciones públicas, ya sean estatales,	Adecuaciones del reglamento interior de la institución policial municipal. MPC debe coexistir con	Debe ser el enlace y gestor con los comités ciudadanos y con otras instancias municipales que	Adecuar los procesos de reclutamiento y selección al modelo de policía comunitaria.	Una estructura policial funcional para las células operativas, que considere como mínimo a un jefe

Continúa pag. 83

**C35** Marco institucional, comunitario, ámbitos y líneas de implementación para la policía comunitaria



Fuente: elaboración propia.

### 3.7 La metodología operativa

Es importante recalcar que las operaciones de la policía comunitaria se realizan en dos vertientes simultáneas: por un lado, la proximidad o el acercamiento con la comunidad y, por el otro, la inteligencia policial preventiva y de contención de conflictos. En consecuencia, existen dos procesos metodológicos-operacionales que se realizan de manera paralela: por un lado la metodología de proximidad, en donde la relación intersectorial entre policía, comunidad, instituciones gubernamentales y asociaciones civiles fortalece sus vínculos para la solución de problemas de la población y, por el otro, la metodología de inteligencia policial.

**C36** Metodología operativa de la policía comunitaria

Vertiente	Vertiente
<p>Metodología para la proximidad policía-comunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detectar un problema.</li> <li>• Conocer a la comunidad.</li> <li>• Elaborar el diagnóstico.</li> <li>• Definir la estrategia.</li> <li>• Diseñar el Plan de Trabajo.</li> <li>• Poner la estrategia en marcha.</li> <li>• Evaluar los avances.</li> </ul>	<p>Metodología para la inteligencia policial preventiva y contención de conflictos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleccionar un objetivo o tema de análisis.</li> <li>• Considerar el proceso de investigación (duración, territorio, etc.).</li> <li>• Reagrupar la información existente.</li> <li>• Elaborar un plan de investigación.</li> <li>• Considerar los medios para obtener la información: patrullaje estratégico, comunidad, informes, entre otros.</li> <li>• Análisis, interpretación y georreferenciación de la información.</li> <li>• Implementación de estrategias acorde con los resultados de la investigación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

#### 3.7.1 La prevención: metodología de proximidad entre policía y comunidad

Como se observa en el cuadro 36 y en el esquema 3, la etapa de implementación de la metodología de proximidad entre policía y comunidad contempla siete fases fundamentales. Para ello, se parte

del supuesto de que tanto la comunidad como la policía están conscientes de sus roles como coproductores de seguridad en la zona y dispuestos a crear un circuito efectivo de comunicación.

### E3 Metodología de proximidad policía—comunidad



#### C37 Información sobre el problema

Se debe considerar buscar información adicional para trazar las estrategias adecuadas.

Fuente: elaboración propia.

#### Fase 1: detectar un problema comunitario de seguridad

Un problema es aquello que genera un desequilibrio entre lo que una comunidad espera que suceda y lo que en realidad ocurre. Se puede identificar cuando varias personas presentan una queja o comentario sobre un sitio, hecho o situación particular que aqueja su seguridad. Se debe considerar buscar información adicional sobre el problema en cuestión, para lo que la inteligencia policial y el trabajo intersectorial (con organizaciones ciudadanas-comunitarias u otras instancias públicas relacionadas con el desarrollo social) pueden aportar datos valiosos, ya sea sobre posibles fuentes alternas o sobre instituciones encargadas de solventar el problema.

#### Fase 2: conocimiento de la comunidad

##### a. Conocimiento de la población

La atención adecuada a la población en una determinada demarcación requiere conocimiento e información veraz sobre sus características (composición sociodemográfica básica), ocupaciones, necesidades



e incluso, si es posible, aspectos subjetivos como percepciones o expectativas de convivencia y de seguridad. Éstas pueden ser investigadas con otras instancias públicas, colectivos o asociaciones culturales que tengan relación con la comunidad.

Es importante contar con datos como número de habitantes, sexo, actividades económicas y tasa de alfabetización, ya que permiten un diseño adecuado y pertinente de la intervención. Por ejemplo, si la información indica que los hombres trabajan en el campo o en alguna fábrica durante el día, no será posible tener reuniones con ellos a estas horas, sino por la tarde-noche o los fines de semana. Otro ejemplo es que si existe un número importante de habitantes que no saben leer, el medio para convocarlos y generar estrategias deberá contemplar aspectos orales y visuales más que escritos.

Además, es importante verificar si se cuenta con archivos que documenten las demandas o quejas de la comunidad: ¿Qué han pedido los vecinos? ¿Desde cuándo? ¿Qué servicios han recibido? ¿Qué solicitan los jóvenes? Es importante considerar la información de distintas instancias, no sólo de seguridad sino de protección civil, servicios urbanos, reforestación, etc. Esta información servirá para dar seguimiento a dichas peticiones y, en caso de que continúe el problema, buscar apoyo de otras instancias y con la comunidad.

## **b. Identificar a los actores de la comunidad**

La puesta en marcha y los resultados del proyecto dependen en gran medida de identificar quiénes pueden aportar su liderazgo o carisma al proyecto. Para esto resulta necesario identificar líderes formales, es decir personas que encabezan iniciativas de participación ciudadana o formas de organización (asociación de vecinos) o de convivencia (colectivos de cultura, de deportes etc.). Algunos criterios clave para valorar su nivel de influencia en la colonia o demarcación pueden responder a los siguientes aspectos:

- Si el resto de la comunidad confía en ellos.
- Si cuentan con reconocimiento por parte de la comunidad o de un grupo.
- Si son fundamentales para el desarrollo de la comunidad.
- Se debe evaluar si hay personas activas e interesadas en participar, así como personas poco participativas o a quienes no les interesa el cambio.

Sería importante identificar líderes de la juventud u organizaciones juveniles a fin de entablar un canal de comunicación que facilite la construcción de vínculos de cooperación con estos grupos sociales.



Al término del proceso de identificación o mapeo de actores se debe crear una lista de los que aportan elementos positivos a la comunidad y al proyecto pero también de aquellos que no lo hacen o que no están interesados en él. Este elemento es fundamental para la organización de grupos de trabajo.

### c. Identificar a un facilitador

Para que haya participación y mejores resultados se requiere que una persona funja como interlocutor entre las autoridades y la comunidad. Puede ser alguien conocido ampliamente en la comunidad o que haya sido identificado en el mapeo de actores. Es recomendable que sólo sea una persona, para que mantenga comunicación constante con los sectores involucrados (de gobierno y de la comunidad). Se requiere que este facilitador, además de ser reconocido y aprobado por la comunidad, cuente con capacidades de liderazgo y comunicación durante el proyecto.

### d. La primera reunión. Convocar a la comunidad

Una vez que se cuente con suficiente información sobre la comunidad, se deberá realizar la primera reunión. En este caso, dicha reunión deberá ser acordada y organizada por la policía comunitaria, con apoyo del líder de la comunidad. La convocatoria deberá ser incluyente para hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, niños, sacerdotes, profesores de la escuela, personas encargadas o dueñas de comercios, etc. La primera reunión con la comunidad es determinante para el futuro del proyecto; por tanto, la convocatoria deberá ser clara y motivar la participación.

#### **C38** Aspectos importantes durante la primera reunión con la comunidad

- Informar a los miembros de la comunidad que se está iniciando un proceso de solución de los problemas de seguridad y que su participación es fundamental. Los vecinos deben estar conscientes de que se coordinarán con la autoridad y que será un compromiso de ambas partes.
- Motivar a la población para que participe, ya que es la oportunidad de manifestar sus opiniones sobre los problemas de la comunidad.
- Presentar a la persona que fungirá como facilitador en la elaboración del proyecto de solución de problemas de seguridad. Asimismo, confirmar que la población lo acepte como líder del proyecto. De no ser así, se debe considerar la votación y opinión de la comunidad.
- Es importante mencionar que en cada reunión se deberá llevar un registro de las personas que asistan. Será necesario solicitar nombre, teléfono y (si aplica) correo electrónico, para tener comunicación posterior con ellos.

Fuente: elaboración propia.

### e. Integrar un comité

Las iniciativas y propuestas para la solución de problemas deben considerar a toda la comunidad; en ocasiones resulta práctico contar con un grupo de trabajo cercano al facilitador. El comité deberá elegirse por voto directo de la comunidad e integrarse después de la primera reunión. Sus funciones serán:

- Representar a la comunidad.
- Tomar decisiones urgentes.
- Acudir a otras dependencias.
- Consultar documentos.
- Manejar recursos (económicos, humanos, relaciones cordiales con la comunidad).
- Guardar la información y los documentos que surjan de esta metodología (por ejemplo, minutas de las reuniones).

## f. Crear un clima de confianza y comunicación

Conocer a las personas es fundamental y para ello se debe tener información sobre las circunstancias humanas y materiales de la comunidad. Por ejemplo, sus costumbres y las medidas sociales necesarias para la integración comunitaria. También se debe tener información sobre: relaciones conflictivas entre vecinos, sensación de inseguridad (por ejemplo, por falta de alumbrado), condiciones de convivencia que generen un clima de inseguridad en la zona. También se debe preguntar sobre los valores de la comunidad y los beneficios de formar parte de ella. Es importante realizar el ejercicio de “¿Cómo nos vemos y cómo queremos llegar a vernos en el futuro?” La información recopilada en este ejercicio formulará un compromiso en la comunidad de manera prospectiva, lo cual puede favorecer que se modifiquen las pautas que mantienen la visión actual de sí mismos.

### Fase 3: diagnóstico

El diagnóstico deberá tener cimientos sólidos sobre las condiciones sociales en la zona donde se ha implementado la policía comunitaria. Por eso se recomienda que se consideren los elementos que se presentan en el cuadro 40, a fin de realizar un diagnóstico profundo y sistematizado que permita mostrar las condiciones de la comunidad, así como la asociatividad en ella y las áreas de oportunidad de intervención.

El cuadro 40 presenta directrices metodológicas para realizar el diagnóstico del barrio donde se desarrolla la policía comunitaria. Es importante mencionar que esta es sólo una propuesta metodológica. No obstante, se recomienda que cualquier diagnóstico considere los elementos mínimos de este cuadro. La información puede ser recabada en gabinete y, en algunos casos, se recomienda ampliamente que la población sea la fuente de información para este diagnóstico. Para este fin se puede realizar entrevistas o ejercicios durante las reuniones entre la policía y

## C39 Consideraciones para la integración del comité

- Que los miembros cuenten con liderazgo o sean representantes naturales de algún sector de la comunidad.
- Que haya un representante del gobierno local para asegurar el compromiso de la autoridad.
- Considerar que la policía que recibe directamente las quejas o sugerencias cuenta con una visión amplia de la problemática comunitaria.
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil, quienes pueden generar un clima de intercambio de experiencias y datos de otros proyectos exitosos.
- Profesores de la escuela de la comunidad.
- Dueños o dependientes de comercios locales, quienes podrían apoyar con recursos materiales para algunas actividades, así como formar parte de la vigilancia desde sus locales.

Fuente: elaboración propia.

## C40 Guía para realizar el diagnóstico del barrio donde se desarrolla la policía comunitaria

1. Carácter vulnerable o crítico del barrio.
  - 1.1. Exclusión social.
    - 1.1.1. Acceso al mercado de trabajo y alternativas.
    - 1.1.2. Acceso a servicios educacionales.
    - 1.1.3. Acceso a servicios de salud y urbanos.
    - 1.1.4. El espacio público y la vivienda del barrio.
  - 1.2. La inseguridad.
    - 1.2.1. Delincuencia, violencia y barrio.
    - 1.2.2. Sensación de temor en el barrio.
    - 1.2.3. Inseguridad y espacios públicos (mapas, georeferenciación).
  - 1.3. Situación jurídica de la tierra.
    - 1.3.1. La formalidad o informalidad.
    - 1.3.2. Los conflictos de interés.
    - 1.3.3. Planes y proyectos de regularización.
    - 1.3.4. La recuperación de plusvalías.
2. Principales actores internos y externos.
  - 2.1. Las instituciones presentes en el barrio.
    - 2.1.1 El gobierno central.
    - 2.1.2 El gobierno local.
    - 2.1.3 Las iglesias.
    - 2.1.4 La policía.
  - 2.2. Los líderes naturales.
  - 2.3. Los políticos.
  - 2.4. Las organizaciones sociales.
3. Los espacios de socialización.
  - 3.1. Las familias y las relaciones de género.
  - 3.2. Las escuelas.
  - 3.3. Los espacios públicos.
  - 3.4. Pandillas violentas.
  - 3.5. El tráfico y la cultura de la droga.
  - 3.6. La cultura de la delincuencia.
  - 3.7. La cultura juvenil.

Continúa pag. 88

**C40** Guía para realizar el diagnóstico del barrio donde se desarrolla la policía comunitaria

- 4. La historia del barrio (su evolución).
  - 4.1. Los orígenes del barrio.
  - 4.2. Fiestas, conmemoraciones y eventos importantes.
  - 4.3. Distintas etapas políticas en la historia del barrio.
  - 4.4. Influencia de las etapas de mejoramiento.
  - 4.5. Interpretación de la historia de la colonia (realizada por los habitantes).
- 5. Percepción del barrio.
  - 5.1. Desde sus habitantes.
  - 5.2. Desde la población de la ciudad.
  - 5.3. Desde los jóvenes.
- 6. Cultura local.
  - 6.1. Conocimiento y expresión de la relación entre la cultura local y la historia del barrio.
  - 6.2. Conocimiento de las expresiones culturales de los jóvenes y de factores de riesgo.
- 7. Prácticas positivas.
  - 7.1. Organizaciones sociales activas.
  - 7.2. Líderes.
  - 7.3. Acciones positivas desarrolladas.

Fuente: elaboración propia. Se retoma a Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2010), *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

la comunidad, tomando en cuenta los siguientes pasos:

**a) Enlistar los problemas**

Como producto de la primera reunión se debe hacer una lista con los problemas identificados de la comunidad, sin importar cuántos sean.

**b) Priorizar o jerarquizar los problemas**

Se deben considerar los problemas más importantes para la comunidad, ya que no se puede resolver todos de manera simultánea. Se deben enlistar todos los problemas expresados, pero la jerarquización permite dar prioridad a alguno de ellos. Esto se puede hacer por medio de números (del 0 al 5 por ejemplo) y el que obtenga el puntaje más alto será el problema prioritario. Un mecanismo efectivo para la jerarquización es utilizar el siguiente formato:

Problema	¿Cuál es el que afecta a más personas?	¿Cuál es el más urgente?	¿Cuál es el más fácil de resolver?	¿Cuál es el más barato de eliminar?
1.				
2.				

**c) Espacio y tiempo de ubicación del problema**

Se debe considerar: ¿Dónde ocurre el problema? ¿En qué horarios del día o de la noche? La identificación permite construir acciones concretas para espacios y tiempos, así como prevenir que el problema se traslade a otro lugar.

**d) Causas del problema**

La comunidad, con apoyo de la policía comunitaria, debe participar en la identificación de sus causas (raíces) y consecuencias (ramificaciones) —árbol de problemas—, así como de los actores que intervienen: ¿Cómo se manifiesta el problema? ¿Por qué se ocasiona? ¿Qué cambios provoca en la vida diaria? ¿Cómo afecta a la comunidad? Mientras se responde a estas preguntas se puede ir dando posibles soluciones al mismo.



## e) Personas involucradas en el problema

¿Quién participa en la manifestación del problema? ¿Cómo participa? ¿Quién ha resultado afectado por el problema? ¿Se puede identificar al o a los causantes del problema? La identificación de las personas relacionadas con el problema es fundamental; se debe considerar a quienes lo provocan, lo facilitan o lo permiten, así como a quienes son afectados de manera directa o indirecta.

## f) Analizar nuestros recursos para responder al problema.

Los recursos son todos los valores, conocimientos, bienes materiales o financieros que es posible utilizar para resolver el problema. Por ejemplo, un espacio de trabajo en la escuela o enseres aportados por los pequeños comerciantes. Analizar los recursos (materiales y humanos) con los que se cuenta para atacar el problema puede conducir hacia el buen aprovechamiento del conocimiento, la experiencia o el tiempo de algunas personas de la comunidad. Por ejemplo, las personas mayores o amas de casa pueden tener más tiempo para convocar a reuniones o hacer las gestiones con otras instancias gubernamentales.

### Fase 4: definir la estrategia

#### a) Marcar una ruta para resolver el problema

Una vez que se tiene conocimiento del problema, del punto de partida, los recursos, etc., se necesita marcar la ruta para resolverlo. Se requiere contemplar los escenarios de acción y su orientación. Se deben contemplar las siguientes preguntas:

- ¿Qué pasa si no hacemos nada?
- ¿Qué es lo peor que podría pasar?
- ¿Qué es lo mejor que podría pasar?

Los tres escenarios marcan rutas para la solución del problema: el primero sería incentivado por la indiferencia, el segundo se basaría en el pesimismo y el tercero en una mirada optimista (el cual deberá convertirse en nuestra ruta a seguir). Se deben contemplar los actores que estarán relacionados con la solución del problema, los riesgos, lugares clave para intervenir, etcétera.

#### b) Fijar objetivos

Los objetivos deben ser las guías para la solución del problema. Deben ser concretos, con redacción simple y retomar los problemas;

### C41 Principales características del problema a solucionar

- Espacio y tiempo. ¿Dónde está ocurriendo el problema? ¿En qué horarios del día o de la noche?
- Causas. ¿Cómo se manifiesta el problema? ¿Por qué se ocasiona? ¿Qué cambios provoca en nuestra vida diaria? ¿Cómo afecta a la comunidad?
- Personas involucradas. ¿Quién participa en la manifestación del problema? ¿De qué manera lo hace? ¿Quién ha resultado afectado por el problema? ¿Se puede identificar a los causantes?
- Participación de los jóvenes. ¿Cómo involucrar a los jóvenes? ¿Las acciones propuestas benefician a este sector? ¿Qué desafíos encierra esto?

Fuente: elaboración propia.



deben ser claros y alcanzables, metas concretas que estén al alcance de la policía comunitaria y de la población. Por ejemplo:

Problema: La gran cantidad de grafitis que se observan en la colonia

Objetivo: Identificar a los actores para reorientar y promover participación juvenil

### c) Evaluar las alternativas

- La voluntad de los miembros de la comunidad para cumplirlas.
- El tiempo que se necesita para llevarlas a cabo.
- El costo.
- Capacidad: conocimientos.
- Recursos materiales y humanos.
- Obstáculos que se puedan encontrar.
- Urgencia.

Al tener en conjunto estas consideraciones, será posible establecer el orden definitivo de las acciones, de acuerdo con las capacidades y necesidades de la comunidad. De esta manera, cada objetivo debe ir acompañado por un conjunto de acciones que permitirán su logro. Estas acciones deberán especificar a los responsables de encabezarlas, procurarlas o coordinarlas, quienes también deberán estar identificados en el plan de trabajo.

### Fase 5: elaborar el plan de trabajo

Contar con una planeación detallada y real, bajo un criterio de responsabilidades compartidas (comunidad-policía), permite que la ejecución se realice de manera eficiente. Se debe considerar un responsable, así como el tiempo de ejecución y el presupuesto, para cada tarea.

#### C42 Componentes del plan de trabajo

- Objetivo.
- Responsable.
- Tiempo de ejecución.
- Presupuesto.

Fuente: elaboración propia

Las acciones de la estrategia deben cumplirse; sin embargo, en ocasiones no se podrá contar con los recursos necesarios y, por tanto, se deberá contemplar la posibilidad de desarrollar alianzas con actores externos que tengan los recursos que se necesitan. Se denominarán socios y se puede tener comunicación con ellos por medio de los miembros del comité designado.

### Fase 6: implementación

Se debe respetar lo planeado, cumplir con las actividades asignadas o en las que nos comprometimos. Se requiere que el facilitador dirija las tareas (para estar al pendiente de que sean cumplidas en tiempo y forma). El comité y el facilitador se encargarán de vigilar el tiempo y el

costo de ejecución de las tareas asignadas. De igual manera, tendrán la tarea de motivar al grupo para que no se olvide el objetivo inicial del proyecto y para que las relaciones entre la comunidad y la policía sean estrechas y respetuosas durante todo el proceso de ejecución.

### Fase 7: evaluar los avances

El siguiente apartado de este documento se enfoca en el establecimiento de criterios para medir o evaluar los grados de avance en la implementación, así como en los efectos generados en el modelo de policía comunitaria. En esta etapa se requiere de un análisis profundo y una autoevaluación sobre el cumplimiento de la metodología, los recursos empleados, el grado de avance en la transformación positiva de los problemas iniciales, así como la actitud y capacidad de respuesta por parte de la comunidad, la policía comunitaria, las otras instancias de gobierno involucradas y los entes privados participantes. Una evaluación de los avances puede generar la reorientación del proyecto o de los objetivos. Los resultados deberán incluirse en un informe de resultados y difundirse a la comunidad e instancias que forman parte del comité o del objetivo específico (problema). Se deberá continuar con la solución de otro problema y motivar a la comunidad y a las instituciones para que sigan formando parte de este proyecto.

### C43 Objetivos de la inteligencia policial

Proporciona a la policía un conjunto de conocimientos sistematizados, técnicos y científicos, con aplicación práctica, para que puedan desarrollar y ejecutar operaciones con éxito. En el caso de la policía comunitaria, es importante contar con información previa de la colonia y, conforme avance la metodología de implementación con la comunidad, se establecerá un diagnóstico que permitirá tener información sistematizada de las problemáticas locales con el fin de generar estrategias adecuadas. De esta manera, la metodología de inteligencia policial se realiza de manera simultánea con la metodología de proximidad entre policía y comunidad.

Fuente: elaboración propia

### 3.7.2 Metodología para la inteligencia policial preventiva y de contención de conflictos

La metodología de inteligencia policial es fundamental para el desarrollo de investigaciones en materia de seguridad, ya que incluye procesos que permiten obtener información, analizarla y emplearla como base para la generación de programas y estrategias adecuadas de prevención e intervención. En el caso de la policía comunitaria, esta metodología debe ser considerada.

El método empleado sigue las fases que aparecen en el cuadro 44.

Es importante comprender que existe una complementación entre la metodología para la inteligencia policial y para la comunidad; no se excluyen una a otra sino que permiten obtener información de diferentes fuentes y generar acciones y programas con base en datos sistematizados.

## 3.8 Consideraciones finales

La implementación de acciones de policía comunitaria requiere de un marco institucional en donde se contemple la descentraliza-

### C44 Metodología para la inteligencia policial

1. Seleccionar un objetivo o tema de análisis.
2. Considerar el proceso de investigación. Determinar el tiempo de ejecución, cuándo se desarrollará, cuánto tiempo va a durar, establecer plazos y el ámbito territorial en el cual se desarrollará la investigación.
3. Estudiar los hechos relacionados: reagrupar la información de la que se dispone, investigaciones anteriores sobre el mismo problema o en la misma zona.
4. Elaborar un plan de investigación: realizar una estructura básica

Continúa pag. 92



## C44 Metodología para la inteligencia policial

Cont.

de cómo se va a desarrollar la investigación o implementación del proyecto. Por ejemplo, en el caso de la policía comunitaria, se deberá contemplar la voluntad de la sociedad, así como el apoyo de instituciones para realizar algunas tareas. Por tanto, se deberá contemplar la vinculación para elaborar el plan de investigación.

5. Medios para obtener la información:
  - a) Antecedentes, por medio de datos oficiales, informes, medios de comunicación o libros.
  - b) Entrevistas con la población de interés. Es importante que la información sea sistematizada, lo que permitirá que el análisis se realice de manera más eficiente.
  - c) Enlaces y contactos que puedan aportar información útil. Por ejemplo, con líderes de la comunidad.
  - d) Observación de la zona de estudio para tener información de campo. En esta etapa es importante recordar que los recorridos a pie o en bicicleta aportan información de gran utilidad para la policía comunitaria, ya que el contacto directo con la zona y la población permite aumentar el espectro de observación. Sin embargo, también se deberá realizar patrullaje estratégico, diseñado a la luz de la identificación de problema comunitarios, como parte de la rutina de patrullaje, lo cual permite la prevención situacional del delito (por ejemplo, la reducción de las oportunidades para delinquir) (USAID, 2011).
  - e) Registro de la información de gabinete y campo. Se deberá hacer un análisis de la información recolectada de documentos y recorridos a pie, en bicicleta o en patrulla (de acuerdo con las necesidades y las estrategias desarrolladas).
  - f) Interpretación de la información. Se realizará el análisis de los datos: información inicial, datos obtenidos en campo y utilidad para la investigación.
  - g) Georreferenciación. La información obtenida por medios electrónicos, de gabinete y de manera directa con la gente, en caminatas y patrullaje, permitirá establecer relaciones geográficas. Por ejemplo, marcar en un mapa los puntos donde ocurren más accidentes de tránsito.
  - h) Formulación de hipótesis. A partir de la información recopilada y analizada será posible establecer hipótesis sobre el problema investigado o sobre la situación de la comunidad y la delincuencia en la zona donde se implemente la policía comunitaria.

Fuente: elaboración propia.

ción, la gestión de recursos, la formación y rendición de cuentas como elementos fundamentales al interior de la institución de seguridad. Aunado a lo anterior, su implementación también requiere de un marco comunitario en donde se contemplen las particularidades de la comunidad, su historia, su percepción sobre sí misma y su organización interna, ya que son —entre otros— elementos que permitirán desarrollar de manera más eficaz la filosofía de la policía comunitaria. La ruta crítica de implementación de la policía comunitaria requiere de la voluntad institucional para lograr una transformación profunda de los paradigmas. Ésta debe incluir la planeación municipal (como el nivel adecuado para realizar la implementación), contemplar el marco normativo actual y considerar adecuaciones para que éste sea democrático, descentralizado y coexista con las leyes vigentes, entre otras.

Asimismo, la implementación de la policía comunitaria debe contar con una planeación que considere la metodología preventiva de proximidad entre policía y comunidad que se sume a la inteligencia policial, ya que la filosofía de esta policía no es sólo preventiva, ni limitada a la proximidad con la comunidad. La metodología de inteligencia policial es complementaria y simultánea en el marco de actuación de la policía comunitaria. Ambas metodologías proporcionan conocimientos, herramientas y estrategias holísticas a la policía comunitaria.



## 4. La policía comunitaria: Su monitoreo y evaluación



La experiencia del camino recorrido en iniciativas de policía comunitaria implementadas en varias partes del mundo muestra que el trabajo policial ha recibido una mayor aceptación cuando han sido instauradas políticas y acciones que cumplen, entre otras, con las siguientes características:

- La resolución de problemas a escala local.
- La descentralización de los servicios policiales.
- Una mayor interacción con la comunidad.
- Una entrega transparente de información sobre la gestión y los resultados policiales (Frühling, 2003).

Estos enfoques han sido un aporte significativo a la construcción de la seguridad ciudadana, desde el nivel de interacción más cotidiano. Son estrategias que fomentan el empoderamiento de las comunidades y las instituciones, para dar lugar a la subsidiariedad de la política (la descentralización y el aprovechamiento de las capacidades locales).

Por tanto, el desarrollo de la relación entre policía y comunidad no sólo ha significado un cambio de paradigmas en la acción policial; también presenta el desafío de establecer metodologías que permitan contar con formas válidas y confiables de registrar y medir funciones



policiales como patrullajes, recepción de denuncias o aprehensiones. Otro campo que es importante monitorear es cómo percibe la comunidad a la policía (Salamanca, 2004: 9).

## 4.1 Antecedentes de la evaluación en el modelo de policía comunitaria

El modelo de policía comunitaria nació en la década de los ochenta y fue implementado —en una gran variedad de formatos— en varios países. Los primeros sistemas de evaluación fueron adoptados por departamentos de policía con una orientación a la medición de la viabilidad y las capacidades de este nuevo concepto de trabajo policial. La mayoría de las evaluaciones conducidas durante ese tiempo fueron resultado del trabajo de varios organismos estadounidenses, como el National Institute of Justice, El Police Research Forum, el Vera Institute of Justice y la Police Foundation. Estos trabajos produjeron una vasta literatura acerca del nuevo concepto de policía comunitaria y pusieron en el debate las ventajas y desventajas de los programas, los métodos y las prácticas bajo esta nueva concepción.

En 1988, Jack Greene y Ralph Taylor presentaron una serie de estudios que habían conducido en los años ochenta en varias poblaciones de Estados Unidos (Flint, Michigan; Newark, New Jersey; Oakland, California; San Diego, California; Houston, Texas; Boston, Massachusetts, y Baltimore, Maryland). Sus hallazgos presentaron una lista de carencias o limitaciones en los procesos de evaluación aplicados hasta esos años, en relación con:

- La inadecuada operacionalización del concepto “comunidad”.
- Limitaciones en las vertientes de análisis.
- Ejercicios inapropiados —cuasi experimentales— por la debilidad de sus grupos de control.
- Un contacto mínimo entre policías y comunidades.
- Una definición endeble de las acciones a evaluar con el modelo de policía comunitaria.
- La falta de identificaciones, en el corto y mediano plazo, de *outcomes* —o efectos— acordes con este nuevo modelo y la falta de escalas y niveles para medir su impacto.

Estas limitantes hicieron visible la necesidad de estudiar trayectorias en el tiempo para medir los procesos, así como sus efectos y su impacto en la seguridad de las comunidades (véase Willard M. Oliver, 2004: 335).

A partir de los debates y acercamientos metodológicos a los enfoques de evaluación a lo largo de los años ochenta y noventa, se



hizo evidente que, si bien los registros de eventos —como acciones policiales, tasas de denuncias de delitos, tasa de aprehensiones, etc.— fueron útiles para la planificación y el seguimiento de las actividades policiales, las fuentes de información de tipo perceptivo (por ejemplo las encuestas de victimización) también lograron posicionarse y sentar las bases para el desarrollo de indicadores sobre el modelo de policía comunitaria (Salamanca, 2004:14). Al entregar información de valoración, percepción de riesgos y apreciaciones sobre las funciones policiales, estas nuevas fuentes además pudieron asociarse al conjunto de la institucionalidad relacionada con la seguridad pública-ciudadana.

En la actualidad, la investigación y el análisis sobre las directrices para la evaluación en el modelo de policía comunitaria se han complejizado; varias propuestas han incorporado miradas subjetivas y cualitativas junto a las tradicionales, de carácter objetivo y cuantitativo. La literatura publicada desde los noventa en torno a estas discusiones ha coincidido en criterios de eficacia, eficiencia, equidad y, en años recientes, en la rendición de cuentas, lo que se ha llamado vertiente de autoridad (entendida como el grado de descentralización y empoderamiento de la ciudadanía frente al modelo de policía comunitaria) para fundamentar las evaluaciones de programas de seguridad ciudadana que contemplan este modelo policial (véase Bureau of Justice Assistance 1994, 1994b; Eck and Rosenbaum 1994; Goldstein 1990; Miller and Hess 1994; Skogan 1994).

## 4.2 ¿Cómo se evalúa en la actualidad?

La evaluación es necesaria para que la ciudadanía y las instituciones estatales conozcan el grado de efectividad de los programas y proyectos derivados de las políticas y su impacto para transformar las condiciones que generan violencias, delito e inseguridad. Si se piensa en la policía como servicio público y en la ciudadanía como el cliente, lo más natural es considerar que la satisfacción de la población es un punto importante a la hora de evaluar; pero también es necesario, con estos ejercicios, desentrañar factores institucionales que ralentizan la transformación y repercuten en la satisfacción final del ciudadano.

El monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas cuyo objetivo principal es lograr la seguridad ciudadana (en su estado ideal) deben ser procesos continuos, que permitirían ir observando de manera sistemática el proceso de realización de un determinado programa y sus proyectos derivados. Desde un ángulo, el monitoreo permite conocer las fortalezas y las debilidades del trabajo que se está realizando y, por ende, hacer ajustes; por eso requiere de la colaboración de las unidades que ejecutan el trabajo en la comunidad, que son las indicadas para



implementar los ajustes necesarios (OCDE, 1991). Desde otro ángulo, la evaluación permite medir los efectos —tanto los deseados como los inesperados—, así como plantear otras formas de trabajar y de redefinir objetivos y nuevos focos de interés.

Enrique Reboloso plantea que la evaluación de programas de seguridad y prevención ciudadana en barrios puede obedecer a varios objetivos, a los que se suele resumir en tres: la responsabilidad, el buen desarrollo del proyecto o el conocimiento (Reboloso, Fernández y Cantón, 2003). Para el caso de las políticas de seguridad ciudadana, la evaluación focalizada en el desarrollo de programa (y sus proyectos derivados), que se inscribe más en la lógica de un estudio de caso, es la más apropiada, ya que permite reunir información para mejorar la gestión, el diseño y la ejecución de los programas, así como su impacto sobre los beneficiarios.

No obstante, como lo plantea ONU-Hábitat (UN-Hábitat, 2011: 87-88), la elección de una u otra perspectiva dependerá, a menudo, de para quién se evalúa. Se puede evaluar para las entidades patrocinadoras, para los actores en terreno que guían y conducen el proceso o para los beneficiarios. Realizar una evaluación, por ejemplo, para un departamento de hacienda obliga a traducir en costos el conjunto de objetivos y tareas del proceso; en cambio, la que adopta la perspectiva de los beneficiarios dará razón de los resultados cualitativos.

### 4.3 El monitoreo y la evaluación en el modelo de policía comunitaria

El monitoreo o seguimiento debe ser capaz de identificar:

- Si las actividades del proyecto están produciendo los resultados previstos en el plan.
- El grado de avance hacia los objetivos.
- Los factores que contribuyen a que haya progreso y logros o que lo impiden.
- La estrategia de asociación: ¿Están todos los actores relevantes participando y contribuyendo de acuerdo con lo planeado?

Un buen monitoreo se refleja en un conocimiento oportuno del funcionamiento de las diversas actividades, en una óptima coordinación de funciones y de recursos, en una respuesta eficiente a las eventualidades de la contingencia y en un diálogo constante con la ciudadanía sobre las metodologías de trabajo (UN-Hábitat, 2011: 87).

Desde la perspectiva de la seguridad (pública-ciudadana), las evaluaciones de programa se centran en la búsqueda de respuesta a dos



cuestionamientos fundamentales: ¿Están siendo las políticas de seguridad implementadas como se han planeado? y, de la manera en que están siendo desarrolladas, ¿estas políticas están logrando sus objetivos? Para responder, los expertos en evaluación de políticas de seguridad ciudadana (véase Maxfield y Babbie, 1995: 304) ratifican —en general— lo que a nivel de los debates en planificación estratégica se ha identificado como las evaluaciones de procesos y las evaluaciones de impacto.

La evaluación para iniciativas de policía y comunidad presenta especificidades, dado que cada comunidad o grupo de población tiene características propias en sus niveles de convivencia, manifestaciones de violencia y umbrales de delito, además de que se conjugan tanto elementos objetivos (calidad de viviendas, infraestructura, densidad de población, composición de la población, espacios públicos, servicios, etc.) como subjetivos (identidad, pertenencia, interacción, diversidad étnica, confianza, etc.). También es cierto que la institucionalidad policial local tiende a reflejar las peculiaridades de su localidad, por ejemplo, en México muchas de las policías municipales carecen de condiciones y capacidad de gestión apropiadas, además de que reflejan el nivel de carencias o de desarrollo del municipio al que pertenecen. Esta complejidad hace imposible definir una metodología universal para evaluar. Sin embargo, existirían ciertas líneas a seguir en el diseño de una evaluación.

La metodología debe ser flexible y adaptada a la situación de las comunidades y de los cuerpos policiales locales y conducir a la modificación de las acciones que no estén dando los resultados esperados. Es altamente recomendable que considere la percepción de todos los actores de la comunidad. En ese sentido, el seguimiento y la evaluación representan también una posibilidad de mejorar los niveles de participación y articulación de actores. Como plantea ONU-Hábitat (UN-Habitat, 2011: 86), cuando esto se hace de manera participativa favorece la confianza, los aprendizajes y la comprensión de la estrategia por parte de los actores involucrados.



#### 4.4 Criterios para la evaluación

En el caso de las políticas de seguridad ciudadana, específicamente de los modelos de policías de proximidad o comunitarias, los especialistas han coincidido en la utilización de los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, rendición de cuentas y autoridad (grado de descentralización y poder de influencia comunitaria). En el cuadro 45 se describe cada uno.

**C45** Criterios o principios de evaluación en el modelo de policía comunitaria**Efectividad**

Se refiere al grado de generación y fortalecimiento de condiciones de seguridad ciudadana, lo que se reflejará en una reducción de las manifestaciones de violencia en la comunidad, menor victimización de personas y reducción de incidencia en delitos, como consecuencia de las medidas de prevención derivadas de la asociatividad entre policías y comunidad. Es decir, una efectiva implementación de un modelo de policía comunitaria no se expresaría con el incremento del número de arrestos en esa comunidad sino que la delincuencia y los delitos se reducirían por una variedad de medios, más allá de la simple disuasión (arrestos y mayor presencia policial en las calles).

**Eficiencia**

Tiene relación con el costo–beneficio, es decir, en qué grado se están utilizando de una manera adecuada los recursos humanos, materiales, técnicos, etc., para lograr que el programa tenga efectos positivos en la seguridad de una comunidad. Este criterio también está vinculado a la idea de la capacidad de las policías locales para involucrar a la comunidad en el desarrollo del trabajo de proximidad social y así lograr objetivos con un menor costo en términos de trabajo, tiempo y recursos.

**Equidad**

Está vinculado al principio de la inclusión, de un acceso igualitario a los servicios y de igual tratamiento a segmentos y grupos de población. En este sentido, también se conecta con la idea de la participación y el empoderamiento de los policías con sus instituciones locales, así como con el nivel del involucramiento de los ciudadanos y grupos de población que conforman las comunidades (mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios y otras minorías étnicas, migrantes, discapacitados, etc.) en la gestión del modelo de policía comunitaria.

**Accountability o rendición de cuentas**

Da cuenta de la necesaria transparencia de la institución policial local ante la comunidad a la que sirve. Este criterio también se vincula con la descentralización de los cuerpos policiales locales, que deben fortalecer sus estructuras de mando y gestión en función de las problemáticas locales y “desentrañar”, por así decirlo, los criterios tradicionales de mando, donde la gestión, la toma de decisiones y la información sólo están disponibles desde los ámbitos centralizados.

**Delegación de autoridad**

Mientras en el modelo tradicional la autoridad es definida desde una línea de jerarquización institucional, en este nuevo modelo se le construye desde la comunidad, los consejos ciudadanos, los comités de policías y vecinos para la resolución de conflictos, los comités ad hoc para problemas de inseguridad específicos, etc. Esas entidades llegarán a constituir una autoridad que dará prioridad a estrategias de abordaje en las comunidades. Esto también impulsará condiciones de descentralización de los cuerpos policiales locales, de manera que haya una especie de movimiento de retroalimentación (*output–input*), en la medida en que la comunidad se empodera, la policía local se descentraliza y a su vez se fortalece en lo institucional para la comunidad a la que sirve.

Fuente: Elaboración propia, con base en el análisis de Willard M. Oliver (2004) *Community-Oriented Policing*, Prentice Hall, New Jersey.

## 4.5 Niveles y alcances de las evaluaciones

Es importante diferenciar entre una evaluación de proceso, una evaluación de efecto o resultado y una evaluación del impacto que el programa de policía comunitaria (del cual se desprende el modelo de policía comunitaria) puede generar a nivel sistémico, para hacer una aportación positiva a la seguridad ciudadana en una determinada localidad o ciudad.

La evaluación de proceso establece una relación entre la pertinencia de las actividades o acciones de intervención que constituyen componentes en la implementación de la estrategia de policía comunitaria. El foco de este ejercicio de evaluación descansa sobre los productos o



componentes que se generan en el marco del modelo y los métodos que se utilizan para su logro. Es decir, su centro está en la manera de hacer las cosas para generar la adecuada implementación del programa o proyecto y no en el efecto o resultado de dicha intervención. Es una evaluación de plazo inmediato y se realiza dentro del lapso de implementación (puede ser conocida también como evaluación intermedia), ya que su objetivo es corregir posibles fallas en el desarrollo.

Ahora bien, se plantea una evaluación de efectos o resultados cuando se busca medir efectos, valorar logros y alcances, que expresen los beneficios a corto plazo en función de los objetivos trazados desde el diseño del proyecto (por ejemplo fortalecimiento de modelos de gestión, capacidad técnica, descentralización de la policía, conformación de instancias de colaboración entre ciudadanía y policía, disminución, en el corto plazo, de incidencia delictiva común, etc.). Es una evaluación inmediata después de terminar con la instauración.

Cuando se busca medir el impacto global y ponderar los cambios significativos —a mediano o largo plazo— que las intervenciones han producido en las condiciones de seguridad ciudadana, por sí solas o en conjunción con otros factores, en función del objetivo principal (mayor percepción de seguridad en el barrio o sector, inclusión social, desarrollo institucional, empoderamiento ciudadano, calidad de vida, etc.), se diseña una evaluación de impacto. Ésta servirá para determinar la contribución real y prolongada de la intervención (sustentabilidad). Se busca medir hasta qué grado contribuye un modelo de policía comunitaria al cambio positivo en las condiciones que fortalecen la seguridad ciudadana.

Para llevar a cabo una evaluación de impacto es necesario tener información sobre la situación inicial en la localidad (antes de ser intervenida) para luego compararla con los resultados obtenidos con la política o el programa. El análisis de la realidad inicial —o “línea de base”— establece el punto de partida de la intervención. También es conocido como año base, punto de referencia o año cero. Sus resultados se expresan en un informe que describe la situación de los problemas identificados, antes y después de la aplicación del modelo. Para esto es importante conocer qué indicadores es interesante medir (mismos que deben quedar definidos desde el principio) y diseñar un instrumento que sea utilizable una vez terminada la intervención. Este método implica que el instrumento y la muestra utilizados para diseñar la línea de base (el diagnóstico inicial) sean idénticos a los que se utilicen para medir el impacto.

El instrumento puede ser diseñado por el mismo equipo de trabajo que implementa el modelo y aplicado como parte del diagnóstico, o bien ser un instrumento externo que se aplique de manera periódica sobre la población intervenida (encuestas de victimización, *tests*, censos, etc.). Es importante señalar que un método utilizado en intervenciones, con



cierto grado de presupuesto para el seguimiento y la evaluación, son los denominados grupos de control. El método consiste en seguir el comportamiento del fenómeno (en este caso el problema de seguridad barrial) en otra población, de características similares, en donde no se realice la intervención de policía comunitaria, para después hacer una comparación con aquella donde sí se aplicó el modelo. Con independencia del enfoque adoptado o del tipo de evaluación a realizar, es importante aplicar una evaluación cualitativa en donde se identifiquen las peculiaridades y la identidad del barrio o las colonias intervenidas.

## C46 Características de los resultados o impactos que se busca evaluar

### Individuales

- Reducción de la percepción de victimización.
- Cambio de comportamiento.
- Resolución pacífica de conflictos personales.

### Comunitarias

- Participación de grupos minoritarios de población en mecanismos de participación ciudadana para la seguridad.
- Fortalecimiento del capital social de la comunidad.
- Capacidad ciudadana para incidir y participar en políticas efectivas con base en evidencia.
- Desarrollo de acciones dentro de una estrategia de prevención del delito.
- Participación de los jóvenes en procesos de inclusión social.

### Institucionales

- Modelo de policía comunitaria, con presupuesto propio y fondos para el desarrollo humano de sus agentes.
- Agentes con formación y dominio total del modelo de policía comunitaria.
- Enfoque de derechos implementado a todo el modelo de policía comunitaria.
- Mecanismo, consolidado y sostenible, de transparencia y rendición de cuentas.
- Una mayor descentralización de las decisiones y las estrategias de abordaje, en donde la participación comunitaria sea determinante.

### Corto plazo o impactos tempranos

Beneficios obtenidos al poco tiempo de implementado el proyecto

- Mejora de la confianza personal.
- Mayor movilización comunitaria.

### Mediano y largo plazo

Beneficios obtenidos después de un buen período de tiempo de iniciado el proyecto o de su término

- Erradicación de la violencia como método de resolución de conflictos.
- Menor incidencia delictiva.
- Mayor percepción de seguridad y confianza en la policía.
- Mejora de las condiciones de vida en las comunidades, en particular para los jóvenes.

Fuente: elaboración propia, con base en la información de UN-Habitat 2011, *Guía para la prevención de barrios*, Santiago, Chile y Willard M. Oliver (2004) *Community-Oriented Policing*, Prentice Hall, New Jersey.

## 4.6 Enfoques de las evaluaciones

Las evaluaciones, en sus distintos niveles y alcances, también pueden ser perfiladas hacia el estudio de aristas o vertientes en la institucionalidad policial, ya sea con el fin de valorar la capacidad de las comunidades para una inserción óptima en el modelo, el uso adecuado de los recursos o el grado de sostenibilidad del programa o del pro-



yecto en el tiempo. En el cuadro 47 se describe, de manera breve, los enfoques más comunes que podrían aplicar a evaluaciones de programa de policía comunitaria. Para conocer en detalle los estándares para evaluar las capacidades institucionales, véase el apéndice.

## C47 Enfoques importantes para evaluaciones de policías comunitarias

### De capacidades institucionales

El fortalecimiento de capacidades institucionales para un modelo de proximidad social de la policía se reflejaría en la evaluación de dimensiones.

### De capacidades comunitarias

El resultado ideal de una intervención de largo aliento sería generar un desarrollo de capacidades comunitarias afines a la asociatividad, para un modelo de policía comunitaria.

### De costo–beneficio

Este enfoque es de carácter cuantitativo y utiliza un cálculo racional para determinar los impactos y beneficios del programa.

### De sostenibilidad para el modelo

Este enfoque puede ser incorporado a una evaluación de impacto, ya que se vincula a la generación de cambios positivos y durables en el tiempo.

### Posibles dimensiones o indicadores a considerar

- Presupuesto.
- Selección.
- Formación.
- Remuneración.
- Estructura funcional.
- Instrumentos de protección.
- Acompañamiento psicológico permanente.
- Reglamento disciplinario.
- Uso de la información (transparencia).
- Relación con la comunidad.
- Relación con otras policías.
- Descentralización.
- Perfil de agentes.

### Posibles dimensiones o indicadores a considerar

- El sentimiento de pertenencia y colaboración.
- El predominio de comportamientos ciudadanos afines a una convivencia inclusiva.
- La capacidad para dar una solución positiva a los conflictos internos (colectivos o privados).
- El nivel de colaboración con la policía comunitaria.
- La autonomía del barrio para relacionarse con las instituciones policiales estatales y municipales.
- La calidad del liderazgo (UN-Hábitat, 2011: 89).

### Posibles dimensiones o indicadores a considerar

- Si los costos de emprender una acción resultan menores que los beneficios de dicha acción, el proyecto podría considerarse exitoso en términos de costos. El análisis de costo–beneficio puede hacerse adoptando varias perspectivas: la de los beneficiarios del proyecto, la de la entidad patrocinadora y la de la sociedad en su conjunto (Reboloso, Fernández y Cantón, 2008).
- El costo más significativo en el aspecto social es el precio de un proceso de prevención de largo plazo y su beneficio para toda la ciudad, en términos de cohesión social, de “riesgo ciudad” o de imagen proyectada. La dificultad en este enfoque es traducir estos indicadores a cifras.

### Posibles dimensiones o indicadores a considerar

- Se debe realizar una evaluación *ex post*, dos o tres años después de la ejecución del modelo de policía comunitaria, para ver si los efectos han perdurado en el tiempo y si la población intervenida ha sido capaz de autosustentar los resultados conseguidos.
- Ejemplos de dimensiones a considerar para evaluar la sostenibilidad serían: estructuras institucionales (policiales y comunitarias) consolidadas (iniciativas, planes, comités y consejos) en aspectos técnicos, operativos, organizacionales, programáticos y de incidencia.

Fuente: elaboración propia, con base en los análisis del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004), *Análisis comparativos de sistemas de indicadores de policía y comunidad* (2007), *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Santiago, Chile. UN-Hábitat (2011), *Guía para la prevención en barrios*, Santiago, Chile.



## 4.7 Los indicadores y sus dimensiones

Derivado de los niveles y los enfoques de evaluación, los programas de policía comunitaria necesitan un modelo específico de indicadores estratégicos. La reflexión sobre los indicadores más pertinentes para las acciones de policía comunitaria está en pleno desarrollo; hay que reconocer que muchos de ellos están en el nivel de propuestas y no alcanzan la categoría de indicadores replicables y de validación universal.

Los indicadores pueden ser de tipo cuantitativo (tasas, porcentajes, números) o cualitativo (escalas de percepciones, niveles de valoración) y deberían ser fijados al inicio de la intervención para tener claridad sobre los objetivos buscados y su posible evaluación.

No obstante, es posible enlistar una serie de indicadores, ligados a lo que se distingue como dimensiones de gestión en el modelo de policía comunitaria y que tendrían que ver con los aspectos en las aristas institucionales y comunitarias, que en la gestión del modelo en cuestión son fundamentales para su buen funcionamiento. Estas dimensiones generalmente tienen que ver con:

### C48 Dimensiones a considerar en la definición e identificación de indicadores

#### Dimensión de infraestructura policial y comunitaria

- Infraestructura material de la policía local para tener espacios apropiados de formación y ejercicio de su labor.
- Infraestructura básica comunitaria, como espacios comunes para la convivencia y la reunión vecinal.

#### Dimensión de capacidad policial

- Presupuesto.
- Selección.
- Formación.
- Remuneración.
- Estructura funcional.
- Transparencia.
- Descentralización.

#### Dimensión de capacidad comunitaria

- Pertenencia
- Participación y asociatividad.
- Integración en el modelo de policía comunitaria.

#### Dimensión de compromiso policial

- Transparencia en los recursos utilizados.
- Reglamento disciplinario.
- Uso de la información (transparencia).
- Relación con la comunidad.
- Relación con otras policías.
- Descentralización.
- Perfil y composición de los agentes.

#### Dimensión de compromiso comunitario

- Ciudadanos y mecanismos ciudadanos (comités de vecinos, consejos ciudadanos) involucrados en estrategias comunitarias de prevención y colaboración con la policía.

#### Dimensión de interacción con la comunidad

- Participación de la policía en actividades comunitarias.
- Demandas espontáneas por asistencia en prevención por vecindarios.
- Acuerdos y planes de prevención derivados de reuniones con la comunidad.

Continúa pag. 103

## C48 Dimensiones a considerar en la definición e identificación de indicadores

Cont.

### Dimensión de efectividad

- Percepción y satisfacción de la población respecto de tipos de servicios otorgados.
- Reducción de incidencia delictiva del fuero común.

### Dimensión de impacto en la seguridad ciudadana comunitaria y la calidad de vida

- Menor miedo hacia la delincuencia (menos víctimas).
- Mayor percepción de seguridad y libertad.
- Escalas de mayor confianza hacia la policía.

### Dimensión de sostenibilidad

- Estructuras institucionales (iniciativas, planes, comités y consejos) conjuntas entre la comunidad y otras instancias públicas (relacionadas con el desarrollo social y la cultura), fortalecidas y consolidadas en los ámbitos técnico, organizacional, programático, etcétera.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de Salamanca – CESC (2004) *Análisis comparativos de sistemas de indicadores de policía y comunidad* y UN-Hábitat (2011) *Guía para la prevención en barrios*, Santiago, Chile.

### 4.7.1 Indicadores para evaluaciones de proceso

Los indicadores para hacer evaluaciones de proceso se refieren a acciones o intervenciones que forman parte de la implementación de estrategias de policía comunitaria. Su utilidad reside en que permiten monitorear el adecuado desarrollo de programas policiales y entregar, de manera oportuna, señales de corrección o direccionamiento de dichas estrategias. Por ejemplo:

Objetivo general	Reducir la criminalidad en el territorio X.
Objetivo específico	Fomentar la participación ciudadana en la coproducción de seguridad.
<b>Dimensión de interacción</b>	
Dimensión de interacción Indicador de proceso	Número de reuniones realizadas con mecanismos ciudadanos en los últimos seis meses.

En el cuadro 49 se enlistan posibles indicadores de proceso que podrían contemplarse.

## C49 Propuesta de indicadores para evaluaciones de proceso

### Dimensión de capacidad institucional policial (posibles indicadores de proceso)

- Porcentaje del total de recursos financieros de la policía asignados al programa (comunitario) por la dirección de policía.
- Agentes con educación secundaria, bachillerato o universitaria.
- Reglas claras para la equidad en el acceso de grupos de población a la policía o cuotas de acción afirmativa en la inclusión de agentes representativos de carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.
- Mecanismos para el reclutamiento de mujeres a la institución policial.
- Formación de los agentes relativamente prolongada: no inferior a un año y nunca inferior a seis meses.
- Enseñanza de técnicas policiales y del papel del policía en una sociedad democrática.
- Integración de los derechos humanos al currículo, impregnando todas las áreas, en especial las operativas.
- Entrenamiento en relaciones comunitarias orientado a oficiales.
- Diseño de una política de transparencia y rendición de cuentas ante la comunidad.
- Creación de mecanismos de toma de decisiones en consenso con la comunidad.

Continúa pag.104



## C49 Propuesta de indicadores para evaluaciones de proceso

Cont.

### Dimensión de capacidad comunitaria (posibles indicadores de proceso)

- Ejercicios informativos y de difusión de la participación ciudadana en estrategias de prevención.
- Iniciativas de entrenamiento (talleres, capacitaciones) en resolución de problemas comunitarios para ciudadanos, con participación de la policía.
- Desarrollo de iniciativas con participación de jóvenes.

### Dimensión de compromiso policial (posibles indicadores de proceso)

- Ejercicio de programación presupuestaria con enfoque de dimensiones de gestión del modelo de policía comunitaria.
- Horas laborales de oficiales de policía comprometidas en acciones de policía comunitaria.
- Existencia y uso de protocolos de actuación (con enfoque de derechos) en el trato de la policía comunitaria.
- Diseño de mecanismos (vía electrónica, en reuniones, en ventanillas de atención en instancias públicas, etc.) para captar la retroalimentación, opinión o sugerencia ciudadana.

### Dimensión de compromiso comunitario (posibles indicadores de proceso)

- Capacitaciones que toman los ciudadanos, en estrategias comunitarias de prevención y colaboración con la policía.
- Conformación de comités ciudadanos que participan y gestionan reuniones comunitarias, en materia de seguridad, con los policías.

### Dimensión de interacción con la comunidad y con otras instancias públicas que inciden en la comunidad (posibles indicadores de proceso)

- Sistema de expedición de quejas de la ciudadanía.
- Directrices de participación de la policía en actividades comunitarias.
- Horas de oficiales de policía invertidas en la planificación participativa con los ciudadanos.
- Número de proyectos conjuntos con la ciudadanía y otras instancias públicas para perfilar estrategias de prevención.
- Existencia de un sistema telefónico para reportar emergencias y delitos.

Fuente: Elaboración propia con base en los análisis del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004) *Análisis comparativos de sistemas de indicadores de policía y comunidad* y (2007) *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Santiago, Chile. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (2000) *Guía práctica de seguridad preventiva y policía comunitaria*, Guatemala C.A., UN-Habitat (2011) *Guía para la prevención en barrios*, Santiago, Chile.

## 4.7.2 Indicadores para evaluaciones de efectos o resultados

Los indicadores de efecto o resultados apuntan a las consecuencias perdurables de las acciones de la estrategia de policía comunitaria, reflejadas en indicadores objetivos —como denuncias de delitos— y subjetivos —como autorreporte de delitos y percepción de inseguridad. Son utilizados para medir el cumplimiento de objetivos específicos en el marco de una estrategia. Se trata de conocer el resultado de las acciones emprendidas para conseguir un objetivo. Por ejemplo:

Objetivo general	Reducir la criminalidad en el territorio X.
Objetivo específico	Fomentar la participación ciudadana en la coproducción de seguridad.
<b>Dimensión de compromiso comunitario</b>	
Indicador de resultado	Porcentaje de vecinos involucrados activamente en consejos de seguridad.

En el cuadro 50 se enlistan posibles indicadores de efectos o resultados.

**C50** Propuesta de indicadores para evaluaciones de efecto o resultado**Dimensión de capacidad institucional policial** (posibles indicadores de efectos)

- Recursos suficientes (en relación con las necesidades de la implementación del modelo) asignados a la estrategia.
- Remuneración suficiente y condiciones de trabajo óptimas para los agentes.
- Porcentaje de área con personal con más de ocho horas de entrenamiento en policía comunitaria.
- Porcentaje de policías comunitarios a tiempo completo en comandancias locales de policía.
- Porcentaje de agentes con formación promedio de bachillerato.
- Mayor equidad en el acceso de grupos de población a la policía o cuotas de acción afirmativa en la inclusión de agentes representativos de carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe.
- Mayor participación de mujeres en la institución policial y existencia de un programa de enfoque de género.
- Un porcentaje mayoritario de los agentes formados por poco menos de un año y no inferior a seis meses.
- Agentes que dominan técnicas policiales y tienen claridad del papel de la policía en una sociedad democrática.
- Agentes que dominan el enfoque de derechos humanos en su actuación policial.
- Agentes que tienen conocimientos de técnicas de gestión y relaciones comunitarias.
- Un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en funcionamiento.
- Mayor toma de decisiones consensuadas en el ámbito de reuniones con mecanismos ciudadanos de participación.

**Dimensión de capacidad comunitaria** (posibles indicadores de efectos)

- Número de ciudadanos —incluidos los jóvenes— involucrados en la resolución de problemas comunitarios, con indicadores operacionales de entrenamiento y capacidad para el trabajo comunitario.
- Talleres y capacitaciones para ciudadanos, periódicos y consolidados, en técnicas de entrenamiento para la resolución de problemas comunitarios, con participación de la policía.
- Ejercicios informativos y de difusión sobre la participación ciudadana en reuniones, comités y consejos, sostenidos por los propios ciudadanos.
- Planes, estrategias y acciones comunitarias de prevención del delito, rescate de espacios públicos, mejora de servicios e infraestructura barrial, en funcionamiento.

**Dimensión de compromiso policial** (posibles indicadores de efectos)

- Presupuesto público, con una ejecución supervisada por las autoridades competentes y los ciudadanos.
- Acciones coordinadas con otros cuerpos policiales y organismos de desarrollo social.
- El mayor tiempo de trabajo de oficiales policiales en acciones de policía comunitaria.
- Dominio y apego estricto a los protocolos de actuación (con enfoque de derechos) en el trato de la policía comunitaria.
- Sistematización y evaluación de la retroalimentación ciudadana obtenida por vía electrónica, en reuniones o en ventanillas de atención en instancias públicas.

**Dimensión de compromiso comunitario** (posibles indicadores de efectos)

- Evidencia de programas de prevención del delito puestos en acción por iniciativa de ciudadanos organizados y que han solicitado apoyo de la policía.
- Existencia de consejos comunitarios, comités mixtos o similares, como resultado de las iniciativas de prevención de los ciudadanos.
- Número de ciudadanos capacitados y que están activos en estrategias comunitarias.
- Número de comités ciudadanos que participan en las reuniones de toma de decisiones comunitarias en materia de seguridad con los policías.

**Dimensión de interacción con la comunidad y con otras instancias públicas que inciden en la comunidad** (posibles indicadores de efectos)

- Nivel y calidad de participación de la policía en actividades comunitarias.
- Conocimiento del programa en la comunidad, medido a partir de encuestas callejeras.
- Número de demandas espontáneas de la ciudadanía en ejercicios de policía a pie.
- Grado de participación de la comunidad en eventos y capacitaciones en academias de policía.
- Consolidación de comités ciudadanos–policiales para la resolución de conflictos y problemas.
- Número de llamadas anuales hechas a la policía en relación con delitos de mayor connotación social.
- Número de iniciativas multisectoriales realizadas por la policía (con la convocatoria a otras instancias públicas y a la ciudadanía).



## C50 Propuesta de indicadores para evaluaciones de efecto o resultado

Cont.

### Dimensión de efectividad (posibles indicadores de efectos)

- Porcentaje de entrevistados satisfechos con el patrullaje a pie.
- Percepción de la población respecto de tipos de servicios otorgados y satisfacción frente a ellos.

### Dimensión de impacto hacia la seguridad ciudadana (a corto plazo o impactos tempranos)

- Aumento de la confianza personal para transitar por las calles y espacios comunes.
- Incremento en la movilización y en la interacción (convivencia) comunitaria.
- Primeros resultados en reducción de incidencia delictiva común.

Fuente: Elaboración propia con base en los análisis del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004) *Análisis comparativos de sistemas de indicadores de policía y comunidad* y (2007) *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Santiago, Chile. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (2000) *Guía práctica de seguridad preventiva y policía comunitaria*, Guatemala C.A., UN-Habitat (2011) *Guía para la prevención en barrios*, Santiago, Chile.

La diferenciación entre indicadores de procesos y resultados tiene un margen de arbitrariedad, dado que los procesos y resultados de una acción pública son parte de una cadena medios-fines.

### 4.7.3 Indicadores para evaluaciones de impacto

Miden el efecto de políticas o programas implementados en razón de un fenómeno determinado. Se trata de conocer el nivel de cumplimiento del objetivo, producto de una intervención (política o programa implementado). Un ejemplo:

<b>Objetivo general</b>	Reducir la criminalidad en el territorio X.
<b>Dimensión de impacto en la seguridad ciudadana</b>	
<b>Indicador de resultado</b>	Tasa de robos en los últimos 12 meses en el territorio X.

En el cuadro 51 se enlistan posibles indicadores de impacto que podrían contemplarse.

## C51 Propuesta de indicadores para evaluaciones de impacto

### Dimensión de capacidad institucional policial (posibles indicadores de impacto)

- Modelo de policía comunitaria con presupuesto propio y un fondo destinado al desarrollo de capacidades de sus agentes.
- Agentes con formación y dominio total del modelo de policía comunitaria.
- Una plantilla de agentes de la policía comunitaria con porcentajes representativos de los grupos de población presentes en la comunidad (minorías étnicas, migrantes, pueblos originarios, incluso filiaciones religiosas).
- Un porcentaje importante de mujeres en la plantilla de agentes de policía comunitaria, como política establecida.
- Formación mínima de un año en policía comunitaria, como política establecida.
- Enfoque de derechos implementado a todo el modelo de policía comunitaria.
- Consolidación de una política y una estrategia para la vinculación, la asociatividad, la gestión y las relaciones comunitarias.
- Un mecanismo, consolidado y sostenible, de transparencia y rendición de cuentas.
- Mayor descentralización de las decisiones y las estrategias de abordaje, en donde la participación comunitaria sea más determinante.

Continúa pag. 107

**C51** Propuesta de indicadores para evaluaciones de impacto

Cont.

**Dimensión de capacidad comunitaria** (posibles indicadores de impacto)

- Aumento significativo en el número de miembros de grupos vecinales, incluidos jóvenes, que gestionen iniciativas de prevención y colaboración con la policía.
- Mayor número de eventos comunitarios relacionados con la prevención, donde las comunidades de fe, los propietarios de negocios y otras personas cooperen con grupos de vecinos en proyectos de protección y prevención.
- Variedad de recursos locales (materiales, técnicos, creativos) y externos (fondos, organismos externos que financian proyectos) que apoyen la estrategia preventiva; comunidad sólida.
- Un mayor grado de asociatividad, valorado por la capacidad de convocatoria que tienen los programas comunitarios para distintos grupos o capas de población (étnica, étnica, con capacidades diferentes).
- Mayor calidad y congruencia de liderazgos ciudadanos.

**Dimensión de compromiso policial** (posibles indicadores de impacto)

- Prácticas establecidas de presupuestos participativos para el modelo de policía comunitaria, con participación de los consejos ciudadanos.
- Funcionamiento y continuidad de planes y programas de intervención comunitaria para la prevención y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, con la participación de otros cuerpos policiales e instancias públicas de desarrollo social y cultura.
- Programas de intercambio de experiencias para implementar modelos de policía comunitaria en otras ciudades, colonias, sectores o distritos.
- Iniciativas de reforma policial que fortalezcan el modelo de policía comunitaria.

**Dimensión de compromiso comunitario** (posibles indicadores de impacto)

- Grupos movilizados de residentes, organizados en comités y consejos que están determinados a prevenir la delincuencia.
- Participación y coherencia cívica más amplia (participación más activa de los residentes en las decisiones sobre las colaboraciones).
- Asistencia perdurable para las estrategias de prevención y cumplimiento (apoyo de la comunidad para conseguir recursos locales para continuar implementando los programas o las colaboraciones enfocadas en la prevención).

**Dimensión de interacción con la comunidad y con otras instancias públicas que inciden en la comunidad** (posibles indicadores de impacto)

- Más satisfacción de los ciudadanos con el trabajo que hace la policía local para garantizar la protección de la comunidad.
- Escalas de mayor confianza hacia la policía y las instancias de gobierno asociadas a las estrategias de prevención.

**Dimensión de efectividad** (posibles indicadores de impacto)

- Reducción de casas abandonadas y ocupadas.
- Reducción de grafiti ejecutados sin el consentimiento de residentes.
- Reducción de actividad visible de pandillas.
- Reducción de tráfico abierto de drogas.
- Denuncias y arrestos por delitos que afecten la calidad de vida barrial (a un ritmo creciente, pero con un nivel de equilibrio, que dé cuenta de un ciclo constante de retroalimentación y funcionamiento).
- Reducción importante de incidencia delictiva del fuero común.

**Dimensión de impacto en la seguridad ciudadana** (posibles indicadores de impacto)

- Menor miedo hacia la delincuencia y una percepción de mayor seguridad en la colonia o sector, según las encuestas hechas en la comunidad (menos víctimas).
- Mayor uso de las áreas públicas, como parques e instalaciones de diversión.
- Evidencia del regreso a una vida "normal" (por ejemplo, más gente usa el área comercial de la comunidad durante el día y la noche).
- Evidencia de más personas mayores haciendo compras en tiendas grandes.
- Mayor apropiación ciudadana de espacios comunes.
- Mejoría en las relaciones intergeneracionales.

Continúa pag.108

**C51** Propuesta de indicadores para evaluaciones de impacto

Cont.

**Impacto en la calidad de vida** (posibles indicadores de impacto)

- El porcentaje de residentes que se mudan de la colonia, el sector o el barrio, es bajo.
- Las instancias locales del gobierno que manejan la basura y las violaciones de códigos reciben menos quejas.
- Los edificios y las áreas públicas han mejorado.
- La calidad y el respeto de la dimensión de género, entre otras.
- Actividad constante de negocios locales.
- Más personas son dueñas de su casa o departamento.
- Aumento del valor de los bienes raíces.
- Menos espacios comerciales sin rentar.

**Dimensión de sustentabilidad** (posibles indicadores de impacto)

- Sostenimiento de estructuras institucionales (programas de colaboración) conjuntas, con la comunidad y con otras instancias públicas relacionadas con el desarrollo social y la cultura.
- Fortalecimiento de los comités y consejos ciudadanos y mixtos (ciudadanos–policía) con capacidades técnicas (como mecanismos de inteligencia comunitaria), capacidades organizativas (mecanismos claros de funcionamiento), capacidades de conciliación–inclusión (enfoque de derechos, no discriminación, democracia participativa) y capacidades políticas de permanencia (reglas claras, flexibles, mecanismos horizontales de relevo, sustitución, permanencia).
- Reconocimiento político e incluso legal (reconocimiento en reglamentos o leyes municipales) de estos mecanismos por parte de las municipalidades.

Fuente: Elaboración propia con base en los análisis del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2004) *Análisis comparativos de sistemas de indicadores de policía y comunidad* y (2007) *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*, Santiago, Chile. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (2000) *Guía práctica de seguridad preventiva y policía comunitaria*, Guatemala C.A., UN-Habitat (2011) *Guía para la prevención en barrios*, Santiago, Chile.

## 4.8 Consideraciones finales

Las evaluaciones pueden ser realizadas por un equipo interno o externo. En general se recomienda que quien realice esta tarea sea un equipo externo, competente en técnicas de evaluación de colonias, a fin de evitar sesgos metodológicos y aproximaciones que comprometan la objetividad de los resultados. Sin embargo, a menudo hay resistencia ante la presencia de externos “que nos vienen a evaluar”; por esto, es común que la evaluación se haga a través de un equipo del programa o proyecto. Como lo plantea ONU-Hábitat (UN-Hábitat, 2011: 87), es deseable que quienes evalúan sean aceptados por los habitantes y que conozcan el proceso y las peculiaridades del barrio. En las situaciones más complejas, si es necesario, se puede contar con el apoyo técnico de consultoras, centros de estudios o universidades.

Se debe hacer hincapié en el carácter participativo de las evaluaciones, lo que permite identificar las capacidades de la comunidad para enfrentar problemas y proponer soluciones. Es necesario incluir a los diferentes actores interesados en el proyecto, así como a todos los actores clave. De esta forma se logra construir con la comunidad líneas propositivas para el futuro y validar los resultados de la evaluación. Por otra parte, se logra también proyectar nuevas identidades (mesa de trabajo, consejo vecinal, asociación de vecinos) que sean capaces de prolongar los acuerdos y logros de la intervención (UN-Habitat, 2011: 90).



## 5. Escenarios prácticos



Para identificar escenarios se ha partido de un marco de realidad estatal que toma en cuenta el federalismo, por ser la forma de organización política del Estado mexicano. Dada la diversificación de funciones policiales y la complejidad de instaurar modelos de policía comunitaria cuyas líneas o vertientes fueran derivadas del nivel macro de la política de seguridad, se ha identificado que las mejores condiciones para proponer el tránsito hacia modelos de policía comunitaria se presentarían en los municipios en donde la institución policial tuviera la apertura o voluntad y las comunidades se apropiaran de estas iniciativas.

Para efectos del presente documento y a partir de la información que se ha obtenido en visitas de campo a demarcaciones de Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey, se han planteado distintos escenarios para la implementación diferenciada de acciones de policía comunitaria, de acuerdo con las diferentes condiciones políticas, institucionales y sociales.

### 5.1 Marco de referencia para la identificación de los escenarios

La metodología, como se ha mencionado, tiene por marco el supuesto de que el contexto para la toma de decisiones y reformas hacia



## P O L I C Í A C O M U N I T A R I A

el modelo de policía comunitaria es complejo por la realidad del sistema federal mexicano. Por tanto, en un primer momento, más que pensar en instaurar un modelo —con todas sus implicaciones institucionales, organizacionales y comunitarias—, los escenarios incluyen acciones o iniciativas que, conforme se vayan fortaleciendo, irán apuntando hacia la consolidación de ese modelo. En otras palabras, el supuesto del que se parte contempla acciones o iniciativas propias de la policía comunitaria, gestionadas desde los ámbitos y las líneas de implementación que aparecen en el tercer apartado de este texto (Alianzas, Filosófico y de Diseño, de Gestión e Inteligencia, de Formación y de Acción); de esta manera se busca proyectar las iniciativas como un ejercicio de diseminación hacia arriba, es decir hacia las estructuras institucionales, para llevar a la institución policial a conformarse, en el mediano plazo, en un nuevo modelo de gestión de la seguridad comunitaria.



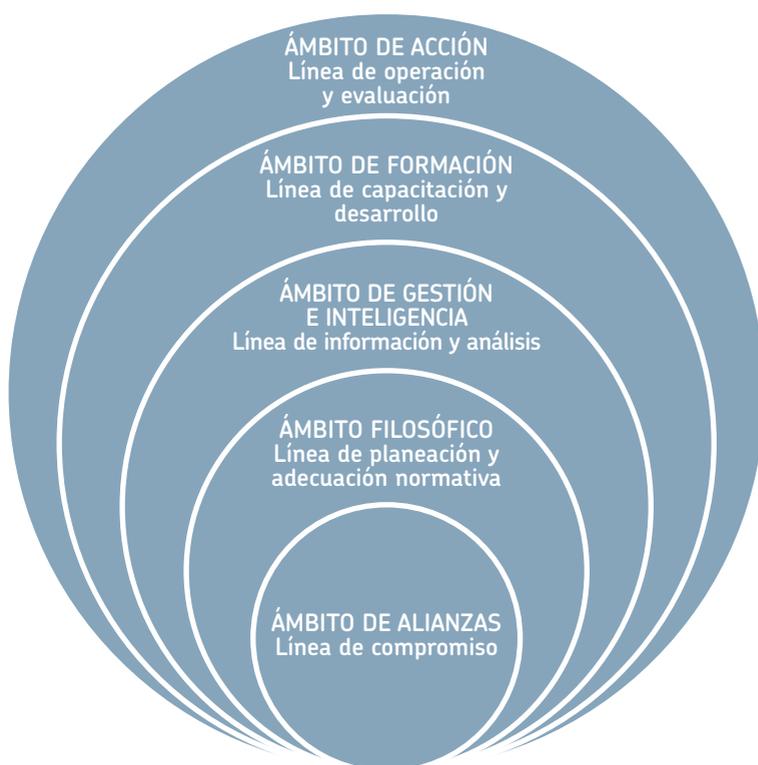
En esa trayectoria que va de una acción o iniciativa de policía comunitaria a la instauración y consolidación del modelo como marco filosófico, organizativo y técnico de las instituciones policiales, uno de los principales elementos que deberá procurarse —y que de hecho representaría en sí mismo un indicador de voluntad institucional, con una consecuente y necesaria permeabilidad de la filosofía hacia las estructuras— es, sin duda, que la normatividad municipal de seguridad y policía pasen por un proceso de adecuación.

Esta adecuación normativa para adoptar el modelo habría de responder a un enfoque de seguridad ciudadana, proximidad, prevención de las violencias y convivencia comunitaria. Para esto sería importante que, con independencia de las líneas de acción equiparadas a partir de cada escenario, los impulsores de este proceso identificasen el momento oportuno para abrir y promover, en el gobierno municipal, una discusión que lleve a la armonización de la normatividad interna con el modelo de policía comunitaria y con acciones de prevención de las violencias y el delito. La intención última sería abrir paso a la existencia de una plataforma jurídica que dé cabida a las acciones de policía comunitaria y que, además, garantice una mínima congruencia institucional entre el modelo y: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado, el Reglamento Interior de la institución policial y el Bando de Policía y Gobierno. Si se lograra esta

armonización se estaría abonando a la institucionalización del modelo, al insertarlo en el referente normativo municipal.

Con todo esto en mente, este ejercicio de proyección de escenarios obedece a la necesidad de analizar y reflexionar en torno a los espacios de acción posibles, determinados por las características en materia de conflictividad, de voluntad político-institucional y ciudadana, así como de las capacidades policiales y comunitarias que cada entorno territorial puede presentar. En ese sentido, cada escenario que aquí se desarrolla considera pasos metodológicos particulares, derivados de las necesidades y recursos en cada territorio de intervención.

#### E4 Ámbitos y líneas de implementación de una acción o iniciativa de policía comunitaria



Fuente: elaboración propia.

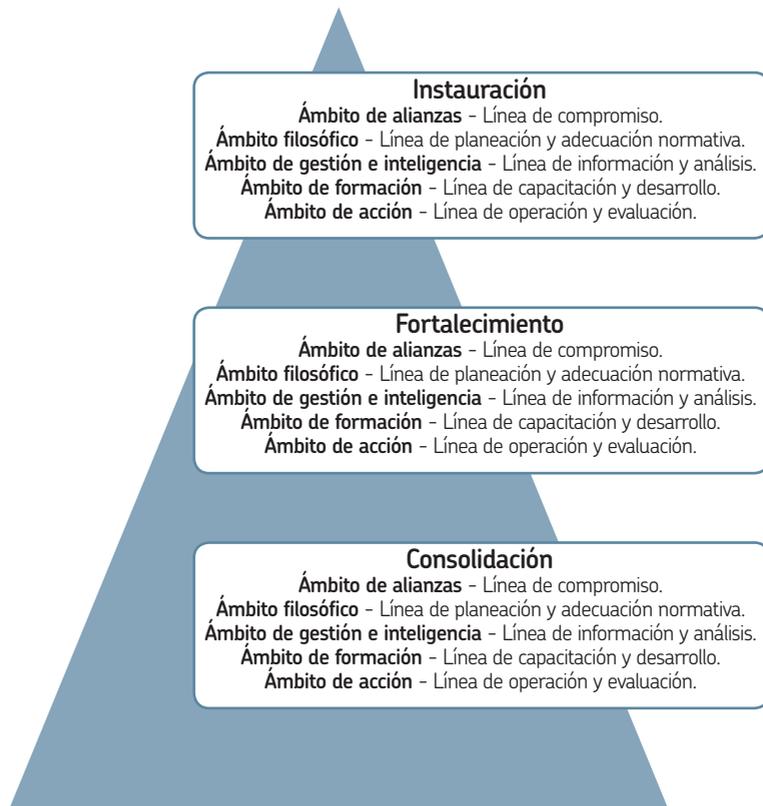
En el marco de esos ámbitos y líneas de implementación se señalan los pasos a seguir para proyectar el ciclo de desarrollo, que comprenderá tres etapas en su proceso de conformación a un



modelo dentro de la política municipal de seguridad: la instauración, el fortalecimiento y la consolidación, según se describe en el capítulo 3.

En consecuencia, el ejercicio de construcción de un escenario tiene su punto de partida en una acción muy particular de policía comunitaria en una determinada colonia; desde ese punto evoluciona a lo general (acciones que se irán fortaleciendo en las tres etapas, hasta presionar hacia el cambio estructural, desde la base, para conformar un modelo) y trasciende a etapas de fortalecimiento para tomar características de plan o programas, por el nivel de asociatividad que se puede ir generando, hasta llegar a consolidarse e influir en favor del cambio institucional y así conformarse en un modelo, componente fundamental de la política pública de seguridad municipal.

### E5 Las etapas de evolución de una iniciativa de policía comunitaria, en cada ámbito y línea de acción



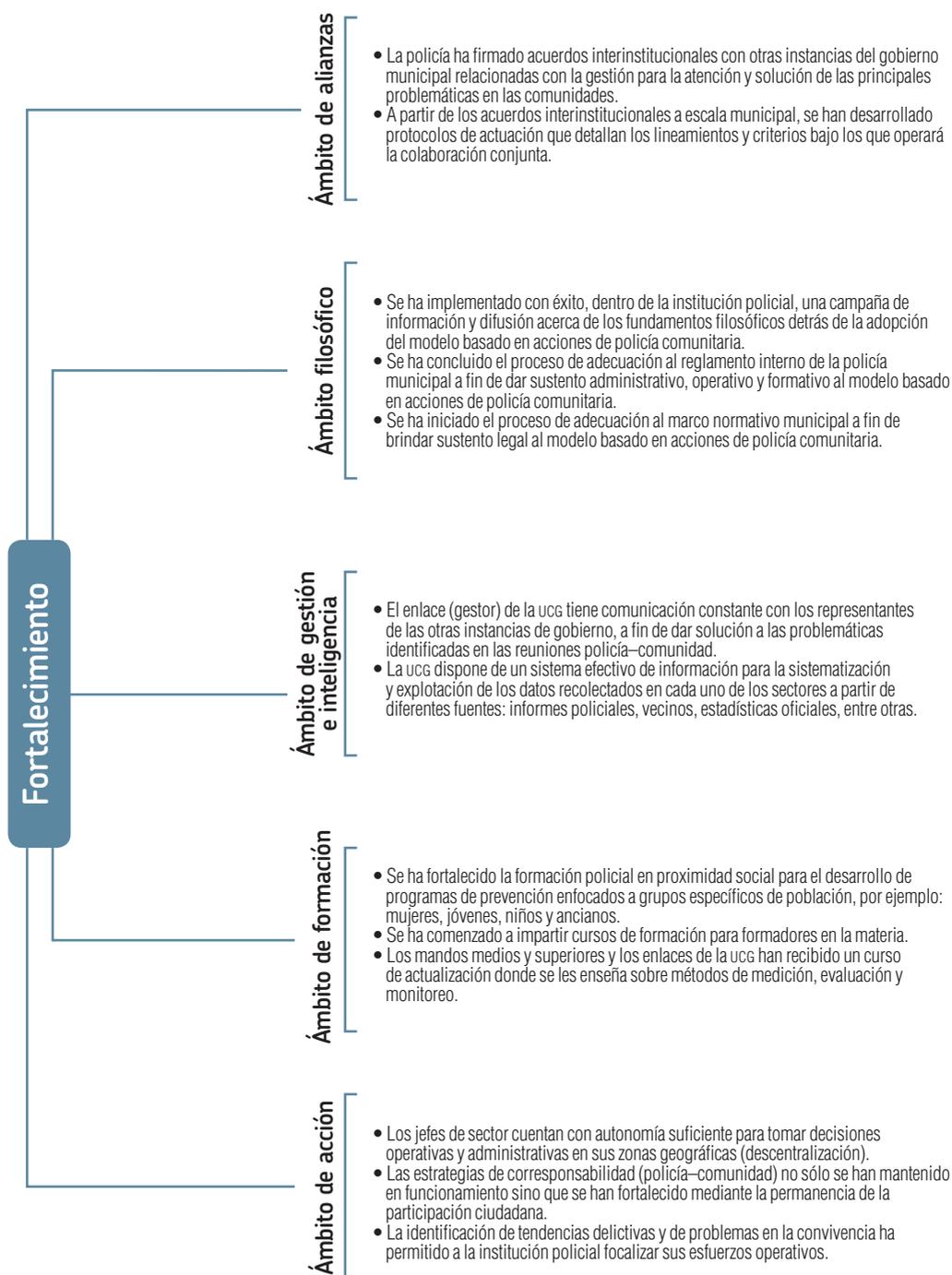
Fuente: elaboración propia.

## E6 Perspectiva institucional Pasos de implementación en el ciclo de instauración

- Existe una apertura política en la autoridad municipal para la discusión de un modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Existe una apertura política en la autoridad institucional (altos mandos policiales) para la discusión de un modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Se ha firmado un documento (Acuerdo de Voluntades) entre autoridades del poder ejecutivo, legislativo y un órgano ciudadano (como testigo), el cual establece los lineamientos para el diseño y la eventual implementación de una iniciativa de policía comunitaria en la institución policial.
  - Se han establecido alianzas con instituciones públicas de los niveles estatal y federal, a fin de fortalecer los recursos para la instauración de un modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Se ha generado un acercamiento oficial con líderes identificados en la comunidad objetivo, a través de reuniones donde se ha formalizado la intención de trabajar en un proyecto integral de coproducción de seguridad por medio de acciones de policía comunitaria (conversatorios).
  - Se ha formalizado con la comunidad, mediante una minuta de trabajo, una hoja de ruta que define las acciones de colaboración conjunta.
  - Se han establecido lazos de comunicación con otras instituciones policiales (nacionales o internacionales), a fin de conocer sus prácticas exitosas e innovadoras y el tipo de desafíos a los que se enfrenta la implementación de acciones de este tipo.
- 
- Se han definido claramente las funciones de la policía comunitaria y se han formulado los objetivos, valores, principios y líneas del programa rector de la misma, que contempla tres vertientes fundamentales: 1) El desarrollo de capacidades para la inteligencia policial, 2) la formación en el modelo de pc y 3) la descentralización operativa. Este programa está armonizado con la planeación municipal y señala los recursos mínimos necesarios para su puesta en marcha.
  - Se han realizado las propuestas de adecuación al reglamento interno de la policía municipal, a fin de dar sustento administrativo, operativo y formativo al modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Se han realizado las propuestas de adecuación al marco normativo municipal, con el fin de brindar sustento legal al modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - La institución cuenta con asesoría y una supervisión externa por parte del comité de seguridad ciudadano local-municipal (o figura similar).
- 
- Se han gestionado los recursos financieros mínimos necesarios para iniciar la implementación del modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Se ha iniciado la conformación de una Unidad Central de Gestión (ucg) al interior de la institución policial, encargada de dar operatividad al modelo basado en acciones de policía comunitaria.
  - Se ha dado inicio al diseño y adopción del sistema (plataforma) de información que permitirá generar inteligencia preventiva.
  - La Unidad Central de Gestión ha comenzado a funcionar y cuenta con enlaces en los sectores, los que fungen como facilitadores de las reuniones policía-comunidad y como gestores en el abordaje de las problemáticas ahí identificadas.
  - La Unidad Central de Gestión promueve, al interior de la institución, reuniones periódicas y mecanismos para la planeación, el seguimiento y la evaluación de la implementación de las acciones.
- 
- Se ha diseñado un programa integral de formación, el que permite a los policías conocer el contenido del modelo basado en acciones de policía comunitaria. Dicho programa distingue entre la formación inicial y la formación continua, dadas las diferencias en los perfiles y experiencia de cada grupo. Se irá implementando de manera progresiva de acuerdo con el proceso de fortalecimiento de la iniciativa de pc. No obstante, su diseño, en una primera etapa, incluye al menos los siguientes elementos: objetivos, fundamentos, formación en enfoques de proximidad social (derechos, género, jóvenes), solución de problemas, así como perfiles y funciones del policía comunitario.
  - Se ha comenzado la capacitación de mandos medios y superiores a fin de sensibilizar y dar a conocer el contenido del modelo con el objetivo de que participen activamente en su proceso de implementación.
  - Se ha comenzado a capacitar a los primeros equipos de policía comunitaria.
  - Los enlaces de la ucg y la policía comunitaria han sido capacitados en el manejo y explotación del sistema de información diseñado para tal fin.
  - Se ha iniciado el desarrollo de los manuales y protocolos que detallan las acciones a seguir en todos los procesos básicos operativos de la policía comunitaria.
  - Los mandos y la tropa han comenzado a ser capacitados en el uso de dichos protocolos y manuales.
- 
- Se ha dado inicio a la reestructuración geográfica por sectores (operativos y administrativos) que permiten la identificación y el abordaje de problemáticas por áreas geográficas definidas, de acuerdo con ciertos criterios preestablecidos, por ejemplo características sociales, culturales y económicas similares.
  - Se ha iniciado la implementación de un programa de descentralización operativa y administrativa de la institución policial.
  - Se ha llevado a cabo el proceso de selección y distribución por cuadrantes a los agentes (mandos y tropa) que conformarán el equipo de policía comunitaria.
  - Cada sector desarrolla un programa de acción semanal que da orientación al policía comunitario respecto al tipo de actividades que debe llevar a cabo durante sus turnos (marchas exploratorias, recorridos, entre otras).
  - Los sectores han comenzado a desarrollar acciones específicas de intervención en sus respectivas áreas.

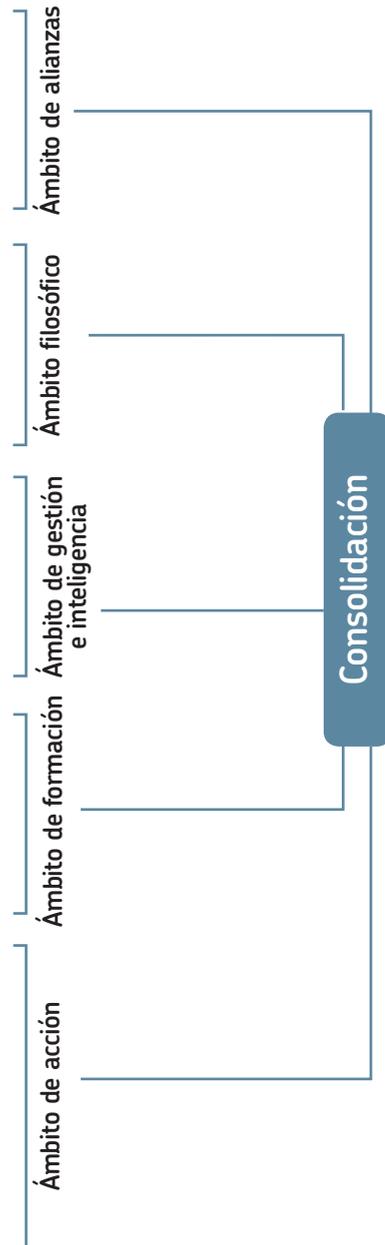


## E7 Perspectiva institucional Pasos de implementación en el ciclo de fortalecimiento



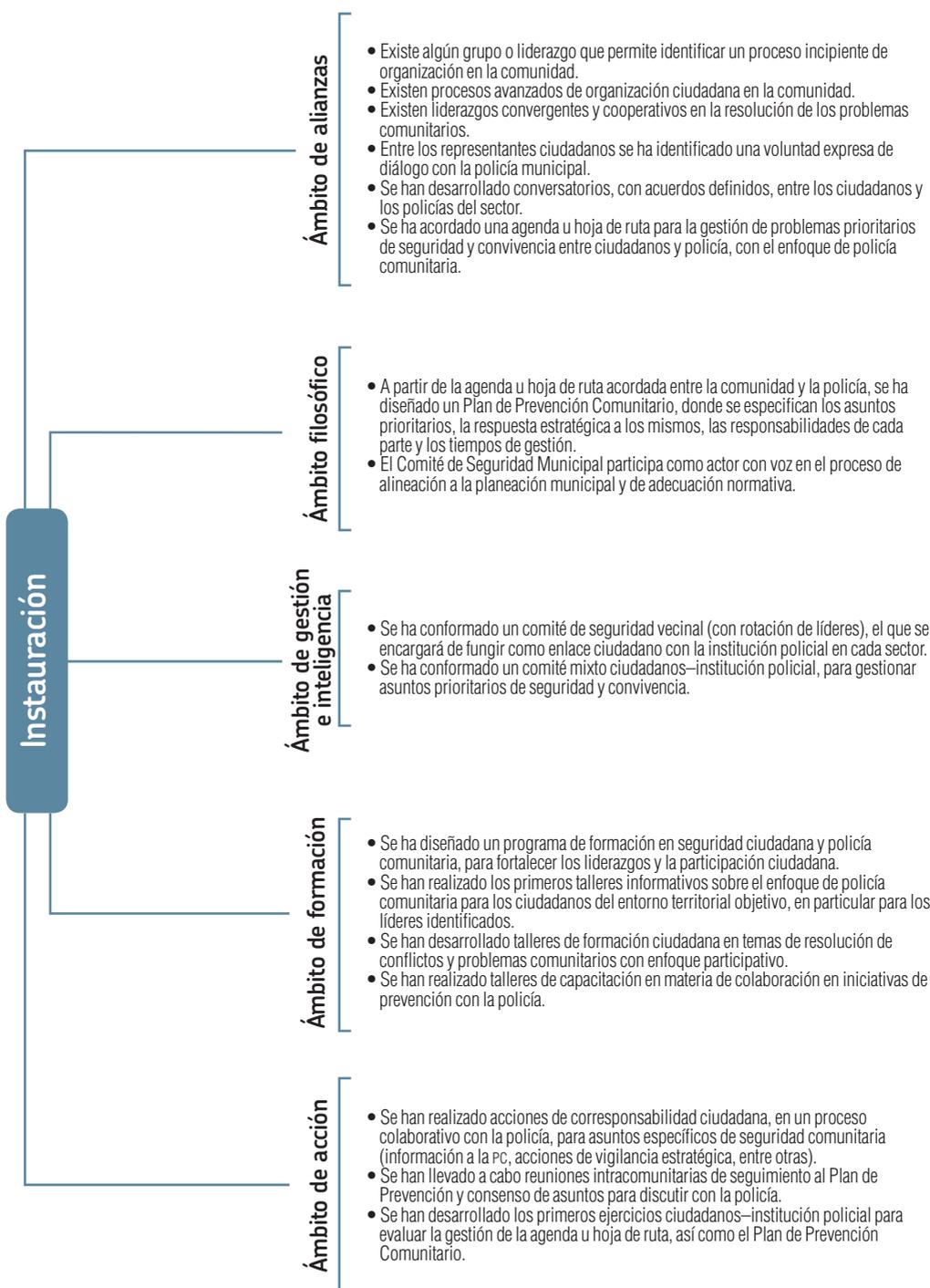
## E8 Perspectiva institucional Pasos de implementación en el ciclo de consolidación

- Se han formalizado convenios con organismos públicos o descentralizados y con organizaciones de la sociedad civil, con la intención de transparentar y fortalecer el modelo asociado a las acciones de policía comunitaria.
- Se han llevado a cabo alianzas con instituciones policiales a nivel internacional, a fin de intercambiar experiencias y lecciones aprendidas.
- Se ha concluido el proceso de adecuación al marco normativo municipal, a fin de brindar sustento legal al modelo basado en acciones de policía comunitaria.
- Se sabe con certeza que todos los integrantes de la institución, tanto operativos como administrativos, conocen el sustento filosófico del modelo basado en acciones de policía comunitaria implementado en su institución.
- La ucg ha consolidado un proceso de recopilación, sistematización, análisis y explotación de la información, a fin de generar inteligencia policial para la prevención.
- La ucg ha incorporado en sus tareas el uso de herramientas tecnológicas avanzadas (como la georreferenciación de delitos y faltas administrativas).
- Los mandos medios y superiores y los integrantes de la ucg han recibido formación en el uso de tecnologías avanzadas de la información para la operación (como la georreferenciación).
- Se ha echado a andar una estrategia integral de reclutamiento y selección con base en los perfiles diseñados para la integración del equipo de policía comunitaria.
- Los sectores basan su actuación en los manuales y protocolos que detallan las acciones a seguir en todos los procesos operativos básicos de la policía comunitaria.
- Los mandos medios y superiores basan sus decisiones en el uso de la inteligencia que provee la ucg.
- Los mandos medios y superiores llevan a cabo evaluaciones de desempeño, como parte de las estrategias de corresponsabilidad entre policías y comunidades.
- Los mandos medios y superiores llevan a cabo evaluaciones de impacto, como parte de las estrategias de corresponsabilidad entre policías y comunidades.



Los 52 pasos o procesos que constituyen el todo, desde el inicio de la acción hasta su consolidación en un modelo, representan un contorno de referencia que se cruzará con las variables comunitarias y político-institucionales presentes en cada caso para proyectar las posibles rutas a seguir para establecer una iniciativa.

**E9** Perspectiva comunitaria  
Pasos de implementación en el ciclo de instauración





## E10 Perspectiva comunitaria Pasos de implementación en el ciclo de fortalecimiento

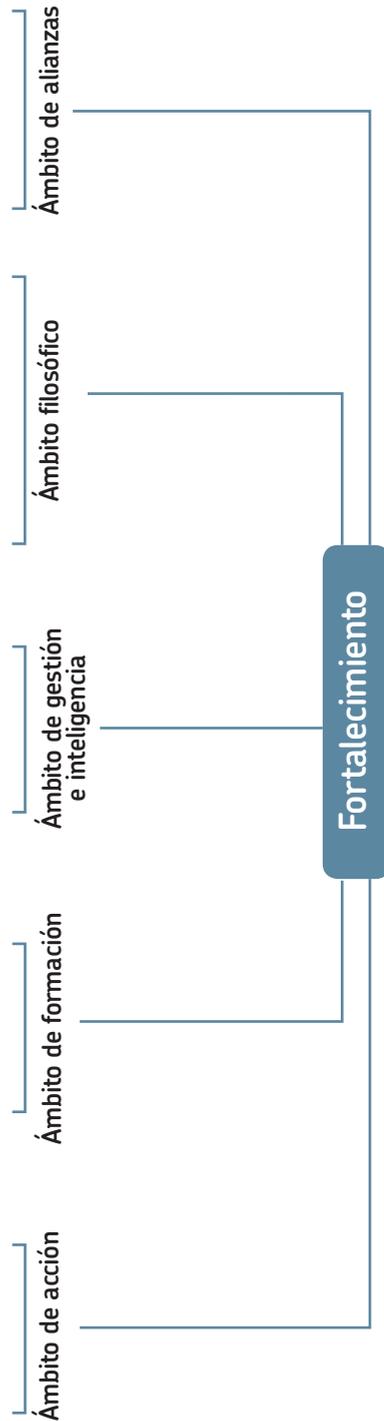
- Se han sumado nuevos actores comunitarios relevantes al proceso colaborativo entre policía y comunidad (escuelas, negocios locales, iglesias, centros deportivos y comunitarios).

- El comité de vecinos coordina la campaña de difusión e información entre los miembros de la comunidad, para dar a conocer los fundamentos del modelo basado en acciones de policía comunitaria en contraparte del mismo proceso que llevará a cabo la institución policial de manera interna.
- Se ha fortalecido el Plan de Prevención Comunitario revisando las estrategias en función de asuntos y enfoques temáticos (jóvenes y adicciones, mujeres y violencia, niños, entre otros).
- Se han desarrollado manuales y protocolos sobre procesos colaborativos de la comunidad con la policía comunitaria.

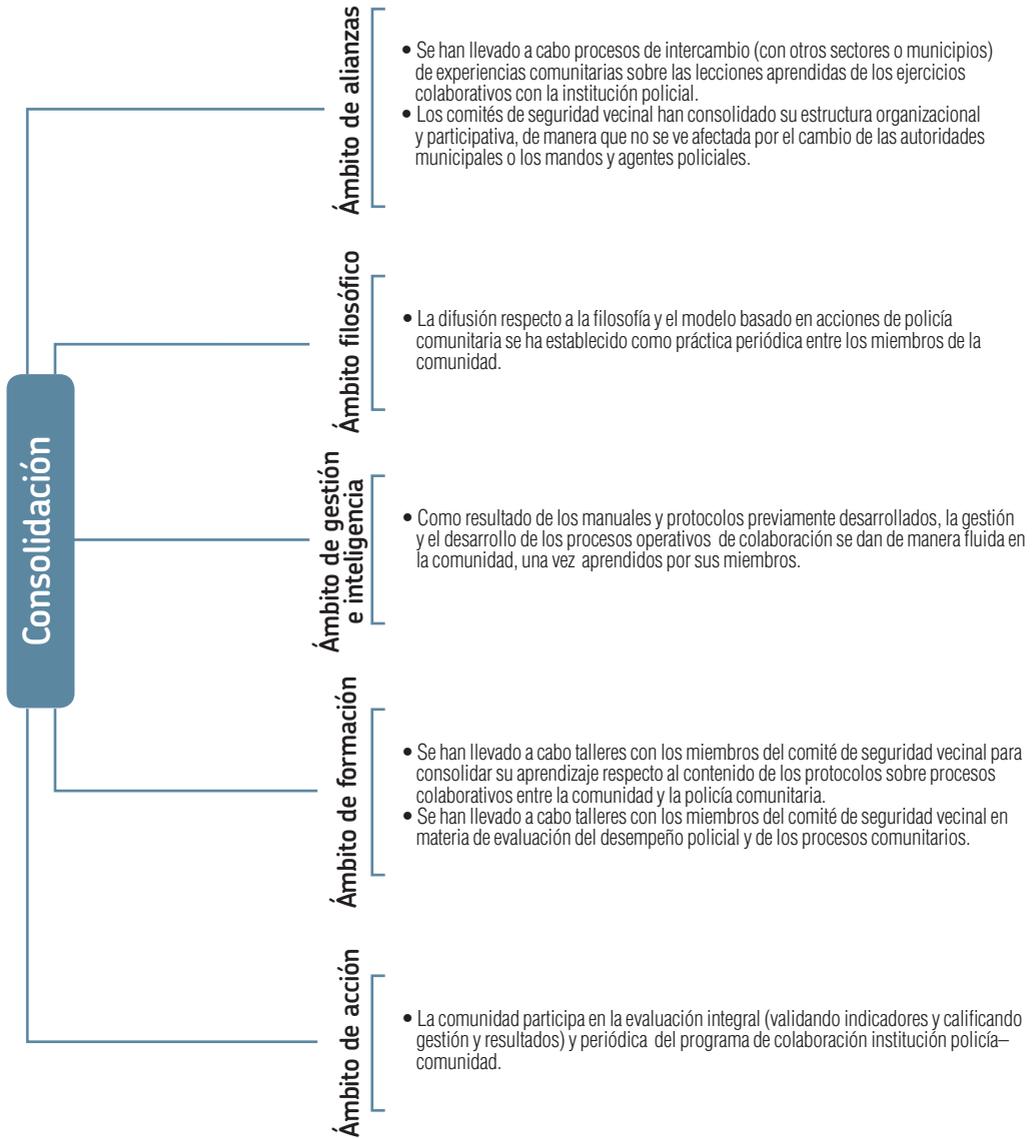
- Se han conformado comités temáticos mixtos ciudadanos–institución policial (jóvenes y adicciones, mujeres y violencia, niños, entre otros).
- Los comités mixtos ciudadanos–institución policial (generales y temáticos) en funcionamiento dan seguimiento puntual a la agenda de colaboración (con la policía–UCG) y registran los acuerdos a través de minutas.

- Se han realizado talleres informativos del enfoque de acciones de policía comunitaria, para los integrantes de los comités temáticos (jóvenes, mujeres, niños, entre otros).
- Se ha desarrollado una sistematización de la experiencia (manuales) de la formación ciudadana en el enfoque de PC para promotores comunitarios.

- Con el apoyo de la policía (UCG), la comunidad ha gestionado programas e iniciativas de prevención con participación de otras instancias de desarrollo social del municipio, del Estado o la Federación.



## E11 Perspectiva comunitaria Pasos de implementación en el ciclo de consolidación



La identificación de acciones específicas por ámbito y por fase no sólo permite desarrollar una programación y una propuesta de calendarización: abre además la posibilidad de establecer un mecanismo que permita realizar una evaluación, general pero simple, de los avances que se ha ido alcanzando a lo largo del proceso.

A partir de los ámbitos y de las líneas de implementación detalladas en el capítulo 3, es posible proyectar puntos de referencia que permitan identificar los grados de avance, ya sea por rubro, por fase de implementación o en términos generales, para definir así nuevas estrategias y metas.

En los cuadros 52 y 53 se presenta un ejercicio para señalar el porcentaje de avance aplicado tanto al proceso institucional como al comunitario. En este caso, se presenta una evaluación de avance por fase y por ámbito, por lo que el método consiste en identificar el número de acciones planteadas en el bloque correspondiente y asignar porcentajes equivalentes, según el número de acciones o pasos identificados. Por ejemplo, en el caso de que el ámbito de alianzas considere diez acciones en su etapa de instauración, cada una de ellas tendría un valor de 10%, que se va acumulando a medida que las acciones son implementadas.

**C52** Mapa de Ruta: Implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo

Medición de avance en porcentaje Perspectiva institucional				
Ámbito de Alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
Línea de compromiso	Línea de planeación y adecuación normativa	Línea de información y análisis	Línea de capacitación y desarrollo	Línea de operación y evaluación
<b>INSTAURACIÓN</b>				
1 (14.28%)				
2 (28.56%)				
3 (42.84%)				
	4 (25%)			
5 (57.12%)				
	6 (50%)			
		7 (20%)		
			8 (16.6%)	
				9 (20%)
		10 (40%)		
	11 (75%)			12 (40%)
				13 (60%)
			14 (33.2%)	
			15 (49.8%)	

Continúa pag. 120



**C52** Mapa de Ruta: Implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo  
 Cont.

		16 (60%)		
				17 (80%)
		18 (80%)		
			19 (66.4%)	
20(71.4 %)				
21(85.68 %)				
			22 (83%)	
23(100%)				
		24 (100%)		
	25 (100%)			
			26 (100%)	
				27 (100%)
<b>FORTALECIMIENTO</b>				
28 (50%)				
	29 (33%)			
			30 (33%)	
				31 (33%)
		32 (50%)		
			33 (66%)	
				34 (66%)
	35 (66%)			
	36 (100%)			
37 (100%)				
		38 (50%)		
				39 (100%)
			40 (100%)	
<b>CONSOLIDACIÓN</b>				
	41 (50%)			
		42 (50%)		
				43 (25%)
44 (50%)				
		45 (100%)		
			46 (50%)	
				47 (50%)
			48 (100%)	
	49 (100%)			
50 (100%)				
				51 (75%)
				52 (100%)



## C53 Mapa de Ruta: Implementación de acciones de policía comunitaria que apuntan hacia la consolidación de un modelo

### Medición de avance en porcentaje Perspectiva comunitaria

Ámbito de Alianzas	Ámbito filosófico y de diseño	Ámbito de gestión e inteligencia	Ámbito de formación	Ámbito de acción
Línea de compromiso	Línea de planeación y adecuación normativa	Línea de información y análisis	Línea de capacitación y desarrollo	Línea de operación y evaluación
<b>INSTAURACIÓN</b>				
1 (16.66%)				
2 (33.33%)				
3 (50.00%)				
4 (66.66%)				
5 (88.33%)				
6 (100%)				
	7 (50%)	8 (50%)		
		9 (100%)		
			10 (25%)	
			11(50%)	
				12 (33.3%)
	13 (100%)			14 (66.6%)
			15 (75%)	
			16(100%)	
				17 (100%)
<b>FORTALECIMIENTO</b>				
18 (100%)	19 (33.3%)	20 (50%)	21 (50%)	
	22 (66.6%)	23 (100%)		
	24 (100%)		25 (100%)	26 (100%)
<b>CONSOLIDACIÓN</b>				
			27 (50%)	
28 (50%)		29 (100%)		
	30 (100%)			
31 (100%)			32(100%)	
				33(100%)

## 5.2 Categorización de variables institucionales y comunitarias para escenarios de policía comunitaria

Quando se pretenda trazar un escenario es fundamental identificar las principales categorías institucionales y sus variables, para así visualizar los factores —tanto institucionales como comunitarios— en



cada caso y, de esta manera, trazar la viabilidad de los escenarios en cuestión. Este documento orientador propone una batería de variables clave, derivadas de tres grandes categorías o dimensiones: la situacional, la institucional–policial y la comunitaria. A continuación se abunda en cada una de ellas y sus variables.

### 5.2.1 Dimensión situacional

Se relaciona con las características geográficas, demográficas, sociales y económicas que dan forma a una población y determinan su grado de integración o cohesión social, sus niveles de convivencia y conflictividad, así como sus percepciones de seguridad / inseguridad.

#### 1. Tipo de zona geográfica.

- a) **Colonias enclavadas en ciudades intermedias:** zonas urbanas entre 50 mil y un millón de habitantes que, por sus dimensiones, enfrentan un importante impacto en su entorno social a causa del delito y la violencia.
- b) **Colonias enclavadas en zonas metropolitanas:** zonas periféricas donde se reproducen y proliferan asentamientos irregulares junto con unidades habitacionales de interés social, industrias y establecimientos mercantiles que aumentan la presión urbana.
- c) **Colonias enclavadas en zonas turísticas, prioritariamente playas:** en ellas es común la proliferación de establecimientos conocidos como de “giro rojo”, con las características de delito que ello implica (por ejemplo la trata de personas para fines sexuales).
- d) **Colonias enclavadas en ciudades fronterizas en el norte:** pese a ser una zona “próspera”, los beneficios económicos no han llegado a los sectores más empobrecidos de las ciudades. Esto es, con la crisis de la violencia y la inseguridad, la presencia de grupos que trafican droga hacia el norte y el cuantioso flujo migratorio, la marginalidad urbana se ha acentuado. Asimismo, se ha erosionado el tejido social y los índices de jóvenes que ni estudian ni trabajan ha venido aumentando vertiginosamente.
- e) **Colonias enclavadas en ciudades fronterizas en el sur:** más de la mitad de su población es indígena, tiene una población mayoritariamente joven, con necesidades de atención por los altos índices de desnutrición, morbilidad y mortalidad. Se trata de una zona con serios problemas de infraestructura hospitalaria y médica, analfabetismo, municipios en situación de pobreza extrema, importante flujo migratorio (por motivos comerciales y de empleo, pero también por actividades ilegales: tráfico de personas, armas, drogas, etc.), que hacen de esta franja un espacio de alto riesgo e inseguridad.

#### 2. Tipo de riesgo.

- a) **Faltas y delitos del fuero común:** los principales riesgos a los que se enfrenta la comunidad se relacionan con faltas adminis-



## E S C E N A R I O S P R Á C T I C O S

trativas (grafitis, beber alcohol en la vía pública, etc.) o con la comisión de delitos comunes como el robo sin violencia, robo a casa habitación, entre otros.

- b) **Presencia del crimen organizado y delitos del fuero federal:** los principales delitos a los que se enfrenta la comunidad se relacionan con el crimen organizado o con la incorporación de sus jóvenes a grupos de este tipo.
- c) **Violencia:** el principal problema de la comunidad se origina a causa de la violencia social, violencia de jóvenes en pandilla, violencia intrafamiliar o de cualquier otro tipo.

### 3. Nivel de conflictividad.

- a) **Alto:** se presentan tendencias delictivas elevadas y procesos de descomposición del tejido social de alta complejidad.
- f) **Intermedio/Bajo:** se han mantenido niveles relativamente controlados de conflictividad y tienen una cohesión social que contribuye a su relativa estabilidad.

## 5.2.2 Dimensión política-institucional

Tiene que ver con la voluntad política e institucional de las instancias públicas que tienen influencia sobre el órgano de seguridad municipal y de la propia policía municipal, para transitar a cambios que implican reformular su cultura de actuación, organización, toma de decisiones, descentralización y rendición de cuentas, además del grado de capacidades (recursos, formación, procesamiento de información, organización y operatividad) que tienen para iniciar procesos de reforma o cambio hacia el modelo de policía comunitaria.

### 1. Voluntad política con influencia sobre la institución policial.

- a) **Existente:** la policía depende de autoridades con voluntad y capital político para llevar a cabo una transformación (reforma democrática) del modelo y las acciones policiales.
- b) **Inexistente:** la policía depende de autoridades que NO tienen la voluntad o el capital político para llevar a cabo una transformación (reforma democrática) del modelo y las acciones policiales.
- c) **Irrelevante:** las autoridades políticas no tienen control real sobre las instituciones policiales locales y, por lo tanto, su influencia es irrelevante.

### 2. Voluntad policial.

- a) **Existente:** la institución policial cuenta con un mando que conoce y entiende la profundidad del modelo de policía comunitaria y está dispuesto a implementar acciones de este tipo, de manera abierta y a cabalidad.
- b) **Inexistente:** el mando de la institución no tiene interés alguno en realizar ajustes al modelo para la implementación de acciones de policía comunitaria.



c) **Irrelevante:** las autoridades policiales no cuentan con el apoyo mínimo necesario por parte de las autoridades políticas, por lo que su voluntad para implementar cambios y acciones de policía comunitaria resulta irrelevante en la práctica.

3. Institucionalidad (policial y municipal).

a) **Existente:** la institución policial cuenta con los insumos o medios básicos necesarios para llevar a cabo ajustes al modelo e implementar acciones de policía comunitaria. En lo específico, cuenta con suficientes policías y vehículos en condiciones de funcionamiento para tener un mayor acercamiento comunitario, con una estructura orgánica que permite la descentralización de funciones operativas, con información básica registrada sobre la problemática de violencias y delincuencia en las zonas donde opera, con equipo de radiocomunicación funcionando y con cobertura que permita la comunicación entre los propios policías y la recepción de peticiones de servicio. Asimismo, la localidad dispone de medidas y mecanismos de coordinación interinstitucional.

b) **Inexistente:** la institución policial no dispone de medios o insumos mínimos necesarios para llevar a cabo ajustes al modelo e implementar acciones de policía comunitaria. De igual manera, la localidad tampoco dispone de medidas y mecanismos institucionales de coordinación.

### 5.2.3 Dimensión comunitaria

La dimensión comunitaria valora el grado de receptividad que la comunidad tiene hacia el planteamiento del modelo de policía comunitaria y su disposición hacia la colaboración y la asociatividad en torno a iniciativas de este tipo con la policía municipal. También mide la capacidad de organización y cooperación intracomunitaria o intravecinal, ya que según su nivel de fortaleza puede representar un elemento favorable o no para el éxito en la instauración del modelo.

1. Organización y participación comunitaria

a) **Existente:** se identifica en la comunidad a elementos de organización, estructura y liderazgos con capacidad de convocatoria y representación. La localidad cuenta con antecedentes o elementos de participación comunitaria para la solución de problemas comunes. Existe una identidad comunitaria que podría fortalecerse con el desarrollo de un tejido social sano.

b) **Inexistente:** la comunidad no cuenta con antecedentes de organización ni participación comunitaria, por lo que no es posible identificar estructuras ni liderazgos que fomenten procesos de transformación autogestiva.



2. Voluntad comunitaria

- a) **Existente:** independientemente de su nivel de organización, se identifica entre miembros de la comunidad una voluntad real por participar en procesos de acercamiento con la institución policial y convertirse en coproductores de la seguridad que anhelan.
- b) **Inexistente:** la percepción es que entre los miembros de la comunidad no existe intención alguna de tener un acercamiento con las instituciones policiales ni de participar de manera activa y constante en la solución de los problemas de inseguridad y violencia que les aquejan.

3. Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad

- a) **Existente:** la comunidad dispone de los servicios básicos urbanos para desarrollar sus actividades cotidianas de manera regular e incondicional. Además cuenta con espacios comunes de convivencia y reunión vecinal.
- b) **Inexistente:** la comunidad se ubica en una zona de difícil acceso, por lo que además se encuentra aislada de los servicios básicos urbanos (drenaje, basura, agua potable) y tampoco dispone de otros servicios integrales, como los de salud y los que brinda el DIF. Además, carece de cualquier espacio de convivencia comunitaria.

En el cuadro 54 se presenta un esquema que reúne las categorías y las variables posibles para la caracterización de factores institucionales–policiales y comunitarios clave para el desarrollo de acciones o iniciativas de policía comunitaria.

Los encargados en la institución policial municipal pueden apoyarse en él para realizar un ejercicio de cruce de variables y de esta manera caracterizar a la colonia o al territorio en el cual se desea iniciar una acción. Este procedimiento permitirá identificar líneas de acción y medir márgenes de maniobra para el proceso de implementación.

**C54** Categorización de escenarios

Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria			
Tipo de zona geográfica	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad Comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
a) Colonias enclavadas en ciudades intermedias.	a) Faltas y delitos del fuero común. b) Presencia del crimen	Alto. Alto / interm. Bajo.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.

Continúa pag. 126

## C54 Categorización de escenarios

Cont.

	organizado y delitos del fuero federal. c) Violencias.							
b) Colonias enclavadas en zonas metropolitanas.	a) Faltas y delitos del fuero común. b) Presencia del crimen organizado y delitos del fuero federal. c) Violencias.	Alto. Alto / interm. Bajo.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.
c) Colonias enclavadas en zonas turísticas, en especial playas.	a) Faltas y delitos del fuero común. b) Presencia del crimen organizado y delitos del fuero federal. c) Violencias.	Alto. Alto / interm. Bajo.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.
d) Colonias enclavadas en ciudades fronterizas en el norte.	a) Faltas y delitos del fuero común. b) Presencia del crimen organizado y delitos del fuero federal. c) Violencias.	Alto. Intermedio. Bajo.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.
e) Colonias enclavadas en ciudades fronterizas en el sur.	a) Faltas y delitos del fuero común. b) Presencia del crimen organizado y delitos del fuero federal. c) Violencias.	Alto. Alto / interm. Bajo.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente. c) Irrelevante.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.	a) Existente. b) Inexistente.

Fuente: elaboración propia.

Esta propuesta de variables clave, emanadas de las dimensiones situacional, institucional y comunitaria, permite el ejercicio de caracterización e identificación de factores presentes en una comunidad que ayudarían u obstaculizarían el desarrollo de una iniciativa de policía comunitaria y, con ello, facilitan la identificación de los escenarios posibles.

### 5.3 Actores

Los actores son los sujetos que con su voluntad, receptividad y capacidades impulsarán una iniciativa comunitaria. Para el ejerci-



E S C E N A R I O S P R Á C T I C O S

cio de los escenarios en cuestión se ha identificado a dos grandes tipos de actores: los institucionales y los comunitarios.

El cuadro 55 es una propuesta para la caracterización de los actores mencionados y, por consecuencia, para valorar el nivel de colaboración y compromiso que pueden tener para la instauración de una iniciativa de policía comunitaria.

**C55** Propuesta para el análisis de actores importantes para la implementación de acciones de policía comunitaria

Tipo de actor	Actor	Influencia			Interés			Postura		
		Poca	Media	Mucha	Poca	Algo	Mucha	A favor	En contra	Apatía
	Estatales con influencia sobre la institución policial.									
	Estatales vinculados a políticas de desarrollo social y convivencia.									
	Municipales con influencia sobre la institución policial.									
	Municipales vinculados a políticas de desarrollo social y convivencia.									
	Institución policial estatal.									
	Institución policial municipal.									
	Comités vecinales o juntas vecinales.									
	Escuelas de educación básica.									
	Escuelas de educación media superior.									
	Pequeños negocios.									
	Asociación de padres de familia.									
	Asociaciones religiosas.									
	Asociaciones culturales.									
	Asociaciones deportivas.									

Continúa pag. 128



**C55** Propuesta para el análisis de actores importantes para la implementación de acciones de policía comunitaria  
Cont.

Asociaciones de mujeres.								
Asociaciones de jóvenes.								
Asociaciones de adultos mayores.								

Fuente: elaboración propia.

## 5.4 Desarrollo de escenarios

En un escenario ideal, se recomienda desarrollar el proceso de construcción de escenarios de la siguiente manera:

- La institución de seguridad municipal deberá liderar este proceso, ya sea a través de una unidad de gestión creada para tal efecto o a través de un área de planeación.
- Éste deberá realizar la caracterización básica de la colonia o perímetro a intervenir, con base en el esquema de categorías y variables propuesto en este documento.
- También deberá realizar el mapeo de actores para valorar los márgenes de maniobra en materia de colaboración y receptividad en general, tanto de la ciudadanía como de otros actores comunitarios e institucionales.
- Con el cruce de estos dos ejercicios —caracterización de la colonia o territorio y mapeo de actores— se deberán vislumbrar los márgenes de acción en relación con los pasos que constituyen la fase de instauración, es decir, identificar hasta qué grado es posible realizar ese proceso o bien cuál o cuáles serían las líneas de acción a las que se podría fortalecer, dado el margen de maniobra, para impulsar un proceso. Esto puede ocurrir desde la institución policial (si hay voluntad política e institucional), desde la ciudadanía (sólo cuando se carece de la disposición policial municipal) o desde ambos (cuando existen los dos factores favorables).
- Posteriormente se deberán proyectar las líneas de acción para el escenario, perfilar los objetivos de acuerdo a la profundidad de acción identificada y de esta manera definir los procedimientos específicos para impulsar la iniciativa, adaptados, por supuesto, al alcance ponderado.

Para efectos de los casos proyectados en este documento se ha delineado un mapa crítico o de ruta de implementación que señala los



pasos consecutivos en un ciclo de implementación ideal, el cual ayuda a identificar los pasos posibles o deseables en función de los factores institucionales o comunitarios presentes en la demarcación (véanse los cuadros 24 y 25 en el capítulo 3). Este esquema o camino para la implementación contempla los ámbitos (de alianzas, filosófico y de diseño, de gestión e inteligencia, de formación y de acción), así como los niveles de profundización (instauración, fortalecimiento y consolidación) planteados en el marco introductorio de esta sección.

En la parte final de este texto se presenta la caracterización de distintos escenarios, de acuerdo con el esquema de categorías y variables propuesto. Su construcción se realizó con base en la información recopilada por personal en terreno y en entrevistas con actores institucionales y comunitarios en tres ciudades de México: Ciudad Juárez, Monterrey y Tijuana. Después se contrastó cada caso con el mapa de ruta, para identificar líneas de acción posibles en el corto plazo, en función de dichos actores, con la mirada puesta en la viabilidad de una posible implementación. A continuación se presenta la identificación de líneas de acción en cada escenario.

### 5.4.1 Escenario 1: delitos primordialmente del fuero federal, con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria

#### Escenario 1 Delitos primordialmente del nivel federal, con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria

##### Objetivo:

Iniciar un proceso de organización / colaboración intracomunitario para fortalecer el tejido social y la participación en materia de seguridad y prevención, y posicionar ejercicios de diagnósticos en la institución policial como medio para avanzar hacia la sensibilización y voluntad política / policial en materia de policía comunitaria

	Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria		
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Principalmente delitos del fuero federal.	Alto.	Inexistente.	Inexistente.	Existente.	Inexistente.	Inexistente.	Inexistente.
Descripción	Se registra actividad de grupos del crimen organizado y delitos asociados a sus actividades, como	Debido a las condiciones inadecuadas para el tránsito peatonal, la falta de infraestructura pública y urbana, la insalubridad,	Voluntad política con influencia prácticamente inexistente respecto a la situación de la policía y la seguridad en la zona.	La institución policial se encuentra enfocada en procesos de reacción y contención del problema por lo que no existe una voluntad	La administración municipal se encuentra básicamente acéfala, por lo que la dinámica institucional se ha visto afectada.	No existe una organización comunitaria en la zona ni procesos asociativos que permitan iniciar intercambios de información	El ejercicio de la ciudadanía se encuentra prácticamente diluido a causa del miedo racionalizado que tiene la población. No existe	No existen espacios de encuentro para la comunidad. Los lugares de reunión se encuentran en comunidades aledañas. No hay tampoco

Continúa pag. 130

**Escenario 1** Delitos primordialmente del nivel federal, con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria

Cont.	Descripción	secuestros, levantones, venta y distribución de droga.	la falta de presencia de autoridades en la zona y el alto nivel de adicciones en la comunidad.	La atención política se encuentra desviada hacia otras áreas de interés coyuntural, como las elecciones y el cambio de administración.	real de implementar acciones de acercamiento y prevención con la comunidad.	La toma de decisiones está parada y los nuevos planes y proyectos estancados.	y experiencias entre vecinos.	una voluntad generalizada para participar en procesos comunitarios por miedo a represalias.	una percepción de libertad para poder llevar a cabo reuniones. La falta de servicios públicos complica el intercambio entre vecinos.
-------	-------------	--	--	--	---	---	-------------------------------	---	--

**VALORACIÓN**

La voluntad de las autoridades policiales se encuentra mermada por procesos coyunturales que fomentan la implementación de acciones tradicionales de corto aliento, lo cual se refleja en una deficiente transformación de la percepción de inseguridad. La atención política se encuentra desagregada en temas coyunturales y la presión social actúa con mayor fuerza sobre la institución policial que, como resultado, se enclava cada vez más en su política reaccionaria para atender las demandas de la población.

La comunidad no cuenta con los insumos básicos para llevar a cabo procesos organizativos y sociales. Y no sólo eso, sino que además no tienen la certeza de que sus garantías (de asociación, libre tránsito, expresión, etc.) serán respetadas y temen represalias. Estos factores inhiben directamente la posibilidad de consolidar una identidad comunitaria y la de gestionar colectivamente la solución de sus propios problemas.

Dada la compleja situación de este escenario, donde las dimensiones situacional, institucional y comunitaria se encuentran afectadas ampliamente, resulta importante llevar a cabo acciones simultáneas que tengan un impacto positivo sobre los distintos actores, procesos y dinámicas que lo componen.

Proyectar una instauración en el corto plazo es poco realista y a lo que se podría aspirar sería a consolidar un esquema de colaboración ciudadana, primero para fortalecer sus capacidades organizacionales y después realizar ejercicios puntuales de diagnósticos comunitarios con la municipalidad, como estrategia para ir abriendo la discusión y sensibilización en torno al modelo de policía comunitaria.

**ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR**

**a) Con la autoridad política:**

- Identificar autoridades políticas con suficiente peso y capacidad de injerencia sobre el diseño e implementación de estrategias de seguridad en la localidad.
- Llevar a cabo una campaña de cabildeo a fin de informar a las autoridades políticas sobre aciertos, alcances y desafíos del modelo de policía comunitaria para la prevención, la convivencia y la seguridad local del municipio.

**b) Con la institución policial:**

- Iniciar un proceso de sensibilización con las autoridades policiales a fin de darles a conocer las implicaciones y ventajas de poner en práctica acciones de policía comunitaria.
- Promover entre autoridades policiales el desarrollo de sistemas de información que permitan poner en práctica nuevas formas de análisis para la solución de problemas con la comunidad.
- Impulsar el diseño y levantamiento de encuestas de victimización, percepción y satisfacción ciudadana respecto a los servicios de seguridad entregados a la comunidad.
- Impulsar la realización de diagnósticos locales de seguridad que reflejen la realidad comunitaria, con la participación de ciudadanos.
- Diseñar directrices para la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo que sean circulados dentro de la institución policial y entre los miembros de la comunidad.

**c) Con la comunidad:**

- Promover la identificación y el establecimiento o la adecuación de espacios públicos que resulten cómodos y seguros para llevar a cabo reuniones colectivas.
- Impulsar el fortalecimiento de vínculos entre vecinos y entre éstos y organizaciones que trabajan los temas de prevención y atención del delito y las violencias.
- Integración de redes barriales por la seguridad ciudadana a fin de sensibilizar al mayor número posible de vecinos respecto a la labor que se quiere realizar y la importancia de que participen en la solución de los problemas colectivos.
- Diseño e impulso de un modelo de movilización que incorpore también a jóvenes y niños en los procesos de participación comunitaria; para esto se requiere llevar a cabo actividades lúdicas, culturales o deportivas que les permitan generar una identidad junto con otras personas de su edad.
- Organización de talleres para el desarrollo de habilidades, capacidades y valores comunitarios.
- Desarrollar pláticas de sensibilización que orienten a los vecinos respecto a su potencial en la gestión de soluciones a través de la participación comunitaria.
- Crear un servicio permanente de información y orientación mediante la colocación de stands itinerantes que informen a la población de medidas preventivas, de seguridad, etc.

### 5.4.2 Escenario 2: delitos primordialmente del fuero común, con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria.

#### Escenario 2 Delitos primordialmente del fuero común, con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria

**Objetivo:**

Desarrollar e instalar un mecanismo de colaboración ciudadana (a partir de lo ya existente) con la instancia de seguridad municipal, así como el establecimiento de un plan de fortalecimiento institucional en seguridad ciudadana para la municipalidad y la policía, con la ayuda de instancias estatales, federales o agencias de cooperación.

Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria			
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Principalmente delitos del fuero común y violencias.	Alto/intermedio.	Existente.	Inexistente.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.
Descripción	Prevalencia de delitos patrimoniales y violentos, como asaltos, robos de autos, robo a casa habitación y riñas entre pandillas.	Se observa un alto índice de delitos y violencia en la zona; no obstante, la existencia de servicios urbanos básicos, de espacios públicos, de locales comerciales, etc., permite una mayor integración de la comunidad y una percepción de solidaridad entre vecinos.	No obstante, se considera baja. La voluntad política con influencia sobre el quehacer policial se encuentra limitada, ya que el municipio le ha cedido a la autoridad estatal poder e influencia sobre las zonas que le correspondería atender.	La jurisdicción sobre la institución policial encargada de vigilar y proteger la zona se encuentra desvanecida. Esta dinámica diluye funciones y responsabilidades y por lo tanto merma la voluntad para llevar a cabo programas de acercamiento con la comunidad.	No obstante, se considera débil. La crisis de inseguridad en la localidad ha impactado sobre los recursos de las instituciones policiales en los diferentes niveles de gobierno. La institucionalidad municipal se ha visto rebasada, por lo que ha cedido autoridades y funciones al nivel estatal.	No obstante, su nivel es intermedio. A pesar de que se observa a personas trabajando por su colonia, con niveles iniciales de organización y figuras de representación popular, como los jueces comunitarios, la participación ocurre de manera muy dispersa.	Existe un nicho importante de voluntad en la comunidad y se identifican también liderazgos relevantes; no obstante, dicha voluntad se ha visto inhibida por sucesos anteriores en la colonia.	La comunidad cuenta con los servicios y la infraestructura básica para su desarrollo cotidiano. Cuenta inclusive con un centro comunitario como espacio de reunión. No obstante, requiere de mayores espacios públicos para potenciar la capacidad de organización y participación de los miembros de la comunidad.

**VALORACIÓN**

La crisis de seguridad en la localidad ha desbordado a las autoridades. Los programas y recursos de las instituciones policiales se encuentran enfocados en la tarea de hacer más con lo que poco que se tiene; por lo tanto, la atención y voluntad de las autoridades se encuentran concentradas en lograr que la institución policial cumpla al menos con las funciones básicas de vigilancia. No hay espacio para más. Cualquier iniciativa que se desvíe de esta línea es prácticamente rechazada.

La comunidad en la zona cuenta con antecedentes de organización, lo que significa un paso importante para su involucramiento en la solución de los temas que le preocupan. A pesar de las resistencias naturales que resultan de acontecimientos importantes que han afectado la convivencia dentro de la comunidad, existen liderazgos que es necesario capitalizar a fin de replicar los beneficios de la participación colectiva.

Continúa pag. 132

## Escenario 2 Delitos primordialmente del fuero común, con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria

Cont.

### VALORACIÓN

Se puede proyectar una instauración del modelo de policía comunitaria en el mediano plazo ya que, si bien hay voluntad ciudadana, no sucede lo mismo con la parte institucional. En este escenario se puede comenzar por consolidar los procesos de mayor organización y representación entre los miembros de la comunidad, mientras se lleva a cabo una labor de información y convencimiento entre las autoridades, tanto políticas como policiales, a fin de que conozcan los beneficios del modelo de policía comunitaria.

### ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR

#### a) Con la autoridad política:

- Acordar con la autoridad municipal los pasos que es posible seguir para establecer canales de comunicación con la institución policial del nivel estatal, encargada de patrullar y proteger a la comunidad con la cual se planea trabajar.

#### b) Con la institución policial

- Iniciar un proceso de sensibilización a fin de darles a conocer las implicaciones y ventajas que tiene poner en práctica acciones de policía comunitaria.
- Llevar a cabo un mapeo de actores a fin de detectar liderazgos y agentes de cambio con los que se podrá trabajar en la comunidad.
- Instrumentar un proceso de primer acercamiento de las autoridades con representantes comunitarios a fin de acordar el plan a seguir para la implementación de acciones de policía comunitaria.
- Gestión de recursos para la puesta en marcha de un plan de fortalecimiento institucional a través del cual se pueda comenzar a implementar procesos de transformación estructural, filosófica y operacional.
- Aplicar instrumentos, encuestas, censos, entrevistas o cualquier otro mecanismo para obtener información argumentada de necesidades o deficiencias de la comunidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana.
- Promover el desarrollo de sistemas de información que permitan poner en práctica nuevas formas de análisis para la solución de problemas con la comunidad.

#### c) En la comunidad

- Implementar conversatorios vecinales para el fomento de procesos de intercambio de opiniones y el fortalecimiento de la cohesión social.
- Impulso a proyectos con jóvenes, por ejemplo: "Jóvenes grafiteros por una comunidad segura y de paz", que busquen generar intercambios entre jóvenes grafiteros, artistas y residentes de barrios y colonias para tratar de disminuir la percepción de inseguridad de los habitantes a través de la rehabilitación de los espacios comunitarios.
- Fortalecer los procesos de autonomía y liderazgo a través de la capacitación de líderes comunitarios para que puedan convertirse en multiplicadores de procesos de participación y organización en su localidad.
- Capacitación de promotores vecinales de participación ciudadana en temas de seguridad y convivencia.
- Favorecer la creación o desarrollo de grupos culturales locales que promuevan la educación y la cultura de la paz a través de las artes, la música y los deportes.
- Desarrollar programas formativos sobre cultura cívica y ciudadana que establezcan reglas mínimas comunes, que hagan posible la interrelación comunitaria y con su entorno.
- Identificar a niños violentos y desarrollar sesiones grupales con ellos para la canalización de sus problemas.
- Capacitar a docentes y al personal de las escuelas en general sobre prevención de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, así como para la detección y remisión de casos.
- Sensibilizar a los vecinos sobre el abuso de drogas y alcohol con organizaciones de la comunidad u otras aliadas a ella que sean especializadas en el tema.
- Abrir las instituciones educativas los fines de semana, en particular sus espacios deportivos y culturales, a fin de promover la sana convivencia de los jóvenes en ratos de ocio.
- Producir materiales didácticos que contengan información unificada respecto al rol de la comunidad en la gestión de soluciones para los problemas colectivos.

### 5.4.3 Escenario 3: primordialmente violencias, con un nivel intermedio de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria

#### Escenario 3 Primordialmente violencias, con un nivel intermedio de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria

##### Objetivo:

Establecer un programa municipal consensuado ciudadanía–municipalidad sobre seguridad ciudadana, con especial énfasis en policía comunitaria, y obtener el apoyo de instancias estatales, federales o agencias de cooperación en la materia (viable de lograrse con el respaldo gubernamental y la voluntad política).

	Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria		
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Principalmente diferentes tipos de violencias.	Medio.	Existente.	Existente.	Inexistente.	Existente.	Existente.	Existente.
Descripción	El índice delictivo obedece a delitos del fuero común, pero principalmente diferentes tipos de violencias, sobre todo la intrafamiliar.	Las violencias tienen un fuerte impacto en niños y mujeres y en menor medida en jóvenes.	Hay una fuerte voluntad política tanto a nivel estatal como municipal. Se debe aprovechar la voluntad estatal para fortalecer la institucionalidad municipal con el objetivo de establecer condiciones mínimas para la policía comunitaria.	Existe una importante voluntad policial, que se neutraliza con la debilidad institucional en capacidades formativas y técnicas para la instauración de una iniciativa de policía comunitaria.	Hay una fuerte debilidad institucional que se materializa en baja capacidad técnica, de gestión y, en consecuencia, operativa para un proceso de instauración. Por eso se debe trabajar en el fortalecimiento institucional.	Existe una importante organización comunitaria. De hecho se tiene la experiencia de conformación de representantes ciudadanos por calles, para el desarrollo de ejercicios de proximidad con la policía.	Hay una notable voluntad comunitaria, con ejercicios de asociatividad intracomunitaria para el diálogo con la policía.	Ha habido acciones de rescate de espacios y ello ha funcionado como incentivo de la organización ciudadana que ha convergido en su conservación y uso.

#### VALORACIÓN

La existencia de una fuerte voluntad política tanto del gobierno municipal como de la instancia de seguridad del municipio tiende a neutralizarse cuando se contrasta con su poca capacidad institucional para impulsar una iniciativa que requiere recursos mínimos, programas de formación en el modelo, habilidades técnicas y de gestión.

Por su parte, la fuerte voluntad comunitaria, materializada en experiencias de asociatividad intravecinal para su participación en procesos de proximidad con la policía, así como su convergencia en la conservación y uso de espacios comunes, es un elemento a favor que debe capitalizarse.

La policía municipal deberá buscar oportunidades para hacerse de recursos e iniciar un proceso de adecuación institucional que permitan en el corto plazo obtener capacidades para la instauración del modelo de policía comunitaria, esto a través de fondos federales, internacionales, de organismos de desarrollo institucional, etc. Por su parte, es necesario fortalecer la voluntad y el tejido asociativo de la comunidad y encaminarlo hacia la generación de recursos que incidan en el fortalecimiento de la policía municipal para la instauración de una iniciativa de policía comunitaria.

Viable instaurarse en el mediano plazo. En el corto plazo lo posible es, dada la voluntad institucional–policial y comunitaria, acordar un programa ciudadanía–municipio sobre seguridad ciudadana, con un componente especial de policía comunitaria, y buscar fuentes de financiamiento para su instauración, ya sea con fondos públicos especiales o con agencias de cooperación.

**Escenario 3** Primordialmente violencias, con un nivel intermedio de institucionalidad  
 Cont. y un alto nivel de organización comunitaria

**ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR**

**a) Con la institución policial**

- Allegar recursos y programas de fortalecimiento institucional a través de acuerdos con organismos de cooperación nacional e internacional relacionados con el fortalecimiento institucional.
- Participar en programas federales de formación de capacidades técnicas y operativas para la seguridad.
- Construir coaliciones y consejos de seguridad ciudadana intersectoriales.
- Desarrollar un programa para la identificación y selección de organizaciones y organismos donantes de recursos, desarrollo de proyectos y gestión de recursos, capacitación técnica, creación y administración de negocios.
- Promover mecanismos de rendición de cuentas horizontales (ciudadanía), verticales (internas) y transparencia.
- Impulsar la conformación de plataformas preventivas en diferentes espacios: los centros educativos, los centros productivos, los centros sociales y culturales, comunitarios y religiosos.
- Diagnóstico. Inventario de actores y problemas por cuadrante.
- Desarrollo de programas de formación mínima en la filosofía y operatividad (solución de problemas, inteligencia policial, gestión comunitaria).

**b) En la comunidad**

- Elaboración de mapas de inseguridad, en los cuales los vecinos identifiquen los sitios en que se sienten inseguros o han vivido situaciones de violencia.
- Organización de conversatorios vecinales con miembros de la policía.
- Impulsar la creación de frentes de seguridad.
- Fomentar el desarrollo de actividades deportivas con actividades deportivas y lúdicas en los espacios comunes, con la participación de equipos mixtos e intergrupales.
- Instauración de un programa comunitario de prevención, convivencia intergeneracional y rescate de espacios.
- Incorporar programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, que identifiquen factores de causas y consecuencias, mitos y realidades asociados a las adicciones y a conductas antisociales.
- Impulsar un programa de estudios en artes y oficios, con una visión empresarial.
- Desarrollar un programa formativo para organizaciones ciudadanas: identificación y selección de organizaciones y organismos donantes de recursos, desarrollo de proyectos y gestión de recursos, capacitación técnica, creación y administración de negocios, apoyo para el desarrollo de productos y mercadeo.

**5.4.4 Escenario 4: delitos primordialmente del fuero federal, con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria.**

**Escenario 4** Delitos primordialmente del fuero federal, con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria

**Objetivo:**

Impulsar el consenso para el diseño de un plan comunitario de seguridad ciudadana (desde la comunidad) y su posicionamiento frente a la municipalidad para su adopción, acompañamiento y monitoreo, con el apoyo de otras instancias públicas municipales, estatales y federales de desarrollo social.

Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria			
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Delitos del fuero federal.	Alto.	Inexistente.	Inexistente.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.

Continúa pag. 135



## Escenario 4 Delitos primordialmente del fuero federal, con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria

Cont.

Descripción	Fuerte incidencia de los delitos del fuero federal, como posesión de drogas y portación de arma de fuego.	Es alto y se materializa en violencia hacia las mujeres. Falta de recursos y competencias de los padres para el cuidado y la educación a sus hijos, debido al trabajo. Escasez de oportunidades para los jóvenes.	El foco de la política de seguridad es de reacción y hay una fuerte convicción de continuar en esos términos. El ámbito estatal es irrelevante.	La instancia de seguridad municipal está concentrada en una vertiente reactiva y no hay voluntad para instaurar una visión de proximidad ciudadana.	Con una fuerte influencia hacia la ciudadanía y sus organizaciones. Prácticas de cooptación de grupos ciudadanos.	Si bien existe una considerable organización comunitaria, hay una fuerte división, producto de la cooptación que la municipalidad ha ejercido.	Existe pero la división existente dificulta el trabajo de asociatividad y colaboración.	Existente, cuenta con espacios públicos y centros comunitarios, aunque tiene una fuerte presencia de desechos urbanos.
-------------	---	---	---	---	---	--	---	--

### VALORACIÓN

La nula voluntad política por parte del gobierno municipal y, por consecuencia, de la policía del municipio, concentrados en continuar en la perspectiva tradicional de la reacción, hace imposible en el corto plazo llegar a un acuerdo para la instauración de alguna iniciativa de policía comunitaria. Lo que puede desarrollarse es un fuerte cabildeo desde otras instancias estatales y municipales o de la sociedad civil, para impulsar iniciativas de prevención con participación ciudadana y desde ahí presionar hacia una voluntad institucional y policial.

Por otra parte, si bien la comunidad cuenta con un fuerte proceso organizativo, existe una alta división debido a las prácticas de cooptación y la influencia determinante que la municipalidad ejerce sobre estas colonias. No obstante, existe voluntad comunitaria, la que puede canalizarse para dar forma a planes comunitarios de acción, desde la ciudadanía, centrados en la convivencia, en la prevención y el uso de espacios comunes. Al perfeccionarse tales programas de convivencia y prevención, necesariamente se tendrá que involucrar la policía municipal. Esa coyuntura sería la propicia para proponer acciones de policía comunitaria o de proximidad.

En el corto plazo no es posible la instauración de una iniciativa de policía comunitaria, pero sí es posible reforzar los procesos organizativos existentes en la comunidad en torno a propuestas de intervención puntuales de la policía municipal, en el marco de iniciativas de prevención y convivencia avaladas por otras instancias públicas (estatales y federales) de desarrollo social y convivencia. Si se logran estos acompañamientos por parte de la policía municipal sería una oportunidad para ir posicionando el interés en el modelo de policía comunitaria.

### ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR

#### a) Con la institución policial

- La comunidad debe establecer vínculos con el Programa de Prevención y Atención contra las Adicciones del DIF. Al participar en un programa como éste, la municipalidad se vería estimulada a involucrarse en algún momento del proceso.
- La comunidad debe vincularse al Programa Rescate de Espacios Públicos de SEDESOL, el cual promueve la realización de acciones sociales y obras físicas para recuperar lugares de encuentro y recreación localizados en zonas urbanas.
- La comunidad debe hacer una alianza con organismos de la sociedad civil con capacidad de influencia en la instancia municipal, que coadyuven en la sensibilización institucional y el posicionamiento de la policía comunitaria.
- En la medida en que el tejido organizativo de la comunidad se fortalezca, se contrarresten las divisiones y se vincule a otras instancias relacionadas con la promoción del desarrollo social y la convivencia, se tendrán elementos favorables para empezar a posicionar la agenda de policía comunitaria o, al menos, de acciones de prevención y de proximidad policía-comunidad en el municipio.

#### b) En la comunidad

- Caminatas exploratorias vecinales para evaluar críticamente el ambiente urbano.
- Elaboración de mapas de inseguridad, en los cuales los vecinos identifiquen los sitios en que se sienten inseguros o han vivido situaciones de violencia.
- Conversatorios vecinales para el fomento de una cultura de no violencia.
- Establecimiento de alianzas y colaboración con organizaciones de la sociedad civil que han ejecutado iniciativas de desarrollo social y prevención en la zona.
- Campaña de recuperación de la memoria histórica de la colonia, en la perspectiva de reforzar la identidad comunitaria.
- Promoción de los derechos humanos para jóvenes, niños, adultos en plenitud, con actividades lúdicas con un enfoque didáctico en los espacios comunes.
- Impulsar la creación de frentes locales de seguridad que faciliten la gestión de las instancias de seguridad y den respuesta a la demanda y expectativa ciudadana.
- Fomentar el desarrollo de actividades deportivas y lúdicas, con la participación de equipos mixtos e intergrupales.
- Impulsar medidas de prevención / sensibilización, por medio de una serie de talleres.
- Promover y facilitar la conformación de asambleas o juntas vecinales de seguridad locales.
- Incorporar programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, que identifiquen factores de causas y consecuencias, mitos y realidades asociadas a las adicciones y a conductas antisociales.

### 5.4.5 Escenario 5: delitos primordialmente del fuero común, con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida

#### Escenario 5 Delitos primordialmente del fuero común, con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida

##### Objetivo:

Adoptar, desarrollar e instaurar el modelo de policía comunitaria, como un programa de intervención, que desde sus primeras fases contemple la adecuación normativa hasta alianzas con otras instancias oficiales públicas (estatales y federales) y no públicas (agencias de cooperación), y que priorice de manera estratégica en su ejecución líneas específicas para mujeres, jóvenes e infantes.

	Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria		
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Delitos del fuero federal.	Alto.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.
Descripción	Mayor incidencia de robo de vehículo, robo con violencia, robo a casa habitación y lesiones. Del fuero federal se identifica la portación de armas prohibidas.	Es alto y tiene fuerte impacto en jóvenes, quienes son protagonistas de delitos y situaciones de violencia. Residentes que toleran, y en cierta medida promueven las adicciones.	Hay una fuerte influencia de la instancia gubernamental estatal en el municipio y una convergencia en torno a la voluntad para instaurar una perspectiva de proximidad con la ciudadanía.	Hay una voluntad policial muy importante para instaurar iniciativas de proximidad con la ciudadanía y se han desarrollado mecanismos de diálogo con algunos grupos ciudadanos.	Hay una fuerte capacidad institucional, enfocada sobre todo en la modernización de sus procesos y replanteamiento de las estructuras y toma de decisiones; no obstante, el eje de la proximidad ciudadana o policía comunitaria no ha sido desarrollado como clave en esos procesos de cambio.	Existe un robusto proceso organizativo pero con una importante división. Pese a ello se cuenta con una trayectoria importante de conformación de espacios e iniciativas de convivencia, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.	Existe una alta disposición a entablar ejercicios de acercamiento y diálogo con la policía municipal. Ya se tiene experiencias en ese sentido. Incluso hay iniciativas de jóvenes y adolescentes que desean el acercamiento con la policía.	Aunque persisten carencias en servicios públicos, en tiempos recientes se ha invertido mucho en el mejoramiento y rescate de espacios comunes. Por lo tanto, buena parte de la infraestructura está en buenas condiciones.

#### VALORACIÓN

La voluntad política estatal y municipal, así como la fuerte capacidad institucional de la policía municipal, inmersa en tiempos recientes en un proceso de adecuación organizacional, favorecen un camino propicio para el impulso del modelo de policía comunitaria en sus primeras fases, con proyección en el mediano plazo hacia un fortalecimiento que derive en la consolidación del modelo.

En relación con la dimensión comunitaria, también se puede vislumbrar un escenario positivo. Se ha desarrollado una fuerte experiencia de organización y colaboración intracomunitaria y a su vez ejercicios de acercamiento y diálogo con la policía municipal. Aunque se presenta división intracomunitaria, hay una convergencia en torno al cuidado de los espacios comunes de convivencia y en la colaboración con iniciativas de prevención y convivencia.

Existen las condiciones necesarias para la instauración del modelo de policía comunitaria que apunte hacia el fortalecimiento en un periodo relativamente breve. Por lo tanto, la primera acción en el corto plazo debe ser la de profundizar las experiencias de diálogo y colaboración policía-comunidad, así como constituir una unidad de gestión para emprender la coordinación de los procedimientos

Continúa pag. 137



## Escenario 5 Delitos primordialmente del fuero común, con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida

Cont.

### VALORACIÓN

de implementación y los ejercicios de diseño y proyección entre la instancia de seguridad municipal y los ciudadanos. También es importante fortalecer los liderazgos ciudadanos en pro de la acción de policía comunitaria.

No sólo es posible la instauración del modelo, sino además diseñarla con cierta complejidad que distinga entre líneas de acción para el trabajo con mujeres, jóvenes e infantes y con la capacidad de establecer alianzas con otros actores públicos (estatales y federales) de desarrollo social o con agencias de cooperación para establecer planes integrales de seguridad ciudadana y convivencia

### ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR

#### a) Desde la policía municipal y la comunidad

- Compromiso inclusivo Presidencia–policía del municipio–consejo ciudadano.
- Acuerdo de la policía municipal con organizaciones ciudadanas de las colonias a implementar.
- Formulación conjunta de objetivos, valores, principios y líneas del programa, acordados con la planeación municipal.
- Mapa de caracterización de territorios entre policías y junta vecinal.
- Determinación de cuadrantes y circunscripciones menores.
- Primeras marchas exploratorias y patrullaje a pie.
- Diagnóstico. Inventario de actores y problemas por cuadrante.
- Estrategia policía–ciudadanía de resolución de problemas prioritarios.
- Diseño e instrumentación de talleres de construcción de ciudadanía para la formación de capital social.

#### b) Con la institución policial

- Constituir una unidad de gestión (UG) del programa de policía comunitaria.
- Organización, por parte de la UG, de juntas vecinales–policías para definir acciones de coproducción de seguridad.
- Desarrollo de programas de formación mínima en la filosofía.
- Proceso de capacitación en metodologías de proximidad comunitaria, de resolución de problemas y de inteligencia policial.
- Selección y distribución del primer equipo de seguridad comunitaria por cuadrante (policías y ciudadanos–integrantes de juntas vecinales).
- Construir coaliciones y consejos de seguridad ciudadana intersectoriales para atender a grupos vulnerables y a víctimas de la violencia, como jóvenes de pandillas, adictos, mujeres, niñas y niños víctimas de violencia familiar o sexual, ancianos maltratados, indigentes, personas con capacidades diferentes.
- Impulsar la conformación de plataformas preventivas en diferentes espacios comunitarios: los centros educativos, los centros productivos, los centros sociales y culturales, comunitarios y religiosos.
- Instalación de módulos vecinales de servicios policiales y de protección civil que realicen monitoreo de objetivos y metas de seguridad barrial, con la participación de residentes.
- Convenio con nuevos actores e instancias municipales, estatales y federales para coadyuvar en acciones de prevención y convivencia (acción avanzada que correspondería a una etapa de fortalecimiento).
- Empezar un proceso de armonización entre el modelo de policía comunitaria y la normatividad municipal en materia de seguridad (acción avanzada que correspondería a una etapa de fortalecimiento).

#### c) En la comunidad

- Caminatas exploratorias vecinales para evaluar de manera crítica el ambiente urbano.
- Elaboración de mapas de inseguridad, en los cuales los vecinos identifiquen los sitios en que se sienten inseguros o han vivido situaciones de violencia.
- Organización de conversatorios vecinales con miembros de la policía.
- Impulsar la creación de frentes de seguridad locales.
- Fomentar el desarrollo de actividades deportivas y lúdicas en los espacios comunes, con la participación de equipos mixtos e intergrupales.
- Instauración de un programa comunitario de prevención, convivencia intergeneracional y rescate de espacios.
- Incorporar programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, que identifiquen factores de causas y consecuencias, mitos y realidades asociadas a las adicciones y a conductas antisociales.
- Crear un servicio permanente de información y orientación laboral para jóvenes y mujeres.
- Impulsar un programa de estudios en artes y oficios, con una visión empresarial.
- Desarrollar un programa formativo para organizaciones ciudadanas: identificación y selección de organizaciones y organismos donantes de recursos, desarrollo de proyectos y gestión de recursos, capacitación técnica, creación y administración de negocios, apoyo para el desarrollo de productos y mercadeo.

### 5.4.6 Escenario 6: primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria

#### Escenario 6 Primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria

##### Objetivo:

Dada la diversidad de iniciativas ciudadanas, lograr la articulación y el consenso de la comunidad en torno a la instauración de una iniciativa piloto de policía comunitaria en líneas específicas de prevención con mujeres, jóvenes e infantes, y de esta manera posicionar, con un cabildeo estratégico, su adopción en la instancia municipal.

	Dimensión situacional		Dimensión institucional			Dimensión comunitaria		
Dimensión	Tipo de riesgo	Nivel de conflictividad	Voluntad política con influencia sobre la institución policial	Voluntad policial	Institucionalidad (municipal y policial)	Organización y participación comunitaria	Voluntad comunitaria	Infraestructura y acceso a servicios públicos en la comunidad
Correspondencia	Principalmente violencias.	Intermedio.	Existente.	Inexistente.	Existente.	Existente.	Existente.	Existente.
Descripción	La gran mayoría de los conflictos en la comunidad giran alrededor de dinámicas de violencia, las cuales se replican en todas las generaciones, incluidos niños pequeños.	La mayoría de los conflictos en esta comunidad se deben a una ruptura en las relaciones de convivencia y no a hechos de impacto (como los delitos). Esto ha permitido que la propia comunidad normalice dichas disrupciones, por lo que la percepción de conflictividad no es elevada.	No obstante, se encuentra limitada por la gran cantidad de actores y proyectos que se han venido desarrollando en la localidad desde hace algunos años. Esta saturación ha llevado a que dicha voluntad se resista ante la propuesta de implementar nuevas iniciativas.	Para las autoridades de la institución policial, la respuesta a la crisis de seguridad se encuentra única y exclusivamente en el modelo tradicional de contención y reacción. No tienen interés alguno en crear alianzas con nuevos actores, escuchar otras experiencias que han probado su éxito, inclusive ajustarse a modelos con estándares internacionales.	Tanto el municipio como la institución policial han desarrollado fuertes procesos de fortalecimiento institucional, por lo que su nivel es muy alto. No obstante, todos los esfuerzos institucionales han ido encaminados al despliegue de fuerza en lugar de a la reforma de las concepciones, funciones y procesos que permitirían atacar el problema de manera integral.	El nivel de participación en la comunidad está por arriba del promedio. Se han llevado a cabo varias iniciativas comunitarias en la localidad, por lo que existe una conciencia del beneficio que tiene actuar de manera colectiva. Además, estos antecedentes han permitido que surjan liderazgos importantes y se pongan en práctica dinámicas efectivas de comunicación y organización.	La propia historia de participación en la comunidad ha permeado de manera positiva en la voluntad de los vecinos, por lo que existe motivación suficiente para llevar a cabo proyectos comunitarios de manera consistente.	A pesar de que las vialidades son escasas, de que algunos servicios (como el alumbrado público y el drenaje) son insuficientes, y de que el panorama urbano se ve descampado por la cantidad de casas abandonadas, la comunidad cuenta con una variedad de espacios públicos y comunitarios acondicionados para su encuentro y desarrollo.

#### VALORACIÓN

La formación y experiencia de las autoridades policiales en la localidad han hecho que todos los esfuerzos se enfoquen sólo en la implementación de planes y acciones desarrolladas desde adentro y basadas en esquemas tradicionales. No hay suficiente apertura ni para la autocrítica ni para la incorporación de modelos que han probado ser exitosos en otras partes del país y del mundo. El modelo institucional se contrapone con la implementación de acciones de policía comunitaria.

## Escenario 6 Primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria

Cont.

Por otra parte, la dimensión comunitaria se encuentra sumamente fortalecida, lo que de hecho representa un valor agregado para que puedan llevarse a cabo acciones de policía comunitaria. Resulta fundamental aprovechar los avances, en términos de organización logística, comunicación y experiencia, que los miembros de la comunidad (principalmente mujeres) han ido desarrollando. La inversión de recursos (tanto humanos como materiales y de tiempo) se ve reducida de manera drástica cuando existen elementos que aceleran y vuelven más eficientes los procesos entre los integrantes de la comunidad.

El trabajo dentro de este escenario debe enfocarse en la capitalización de la experiencia y participación comunitaria como medida de presión ante las autoridades, mientras que simultáneamente deben desarrollarse labores de sensibilización para que ocurra un acercamiento real de la institución policial con la comunidad.

En el corto plazo no es posible la instauración de una iniciativa de policía comunitaria como tal pero sí se podría aprovechar la gran variedad de ejercicios de colaboración entre los ciudadanos, a fin de articular un gran esfuerzo de consenso en torno a un proyecto piloto de policía comunitaria de prevención que priorice la atención a mujeres, jóvenes e infantes. Este ejercicio se deberá presentar a la municipalidad, no como una acción que involucre sólo el aparato de seguridad local sino como una estrategia integral de prevención, con la participación activa de los diversos actores institucionales relacionados. El logro de este objetivo podría significar el inicio de una intervención puntual que pudiera ampliarse en un momento posterior.

### ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR

#### a) Con la autoridad política

- Identificar autoridades políticas con suficiente peso y capacidad de injerencia sobre el diseño e implementación de estrategias de seguridad en la localidad.
- Llevar a cabo una campaña de cabildeo, a fin de informar a las autoridades políticas sobre la rentabilidad política que tiene la implementación de acciones de policía comunitaria.
- Establecer qué programas, proyectos y avances poseen actualmente y la situación actual del sector frente a temas de educación ciudadana, desarrollo comunitario, salud, cultura ciudadana, recreación y deportes, etc., a fin de movilizar recursos para la coordinación interinstitucional.

#### b) Con la institución policial

- Iniciar un proceso de sensibilización con las autoridades policiales a fin de darles a conocer las implicaciones y ventajas que tiene poner en práctica acciones de policía comunitaria.
- Aplicar instrumentos, encuestas, censos, entrevistas o cualquier otro mecanismo para obtener información argumentada de necesidades o deficiencias de la comunidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana y las posibles causas y factores de los problemas delictivos y de conflictos ciudadanos.
- Implementar mecanismos para hacer evidentes los factores de origen de los riesgos.
- Diseñar directrices para la elaboración de mapas de peligrosidad y riesgo que sean circulados dentro de la institución policial y de la comunidad.
- Al mismo tiempo, gestionar la creación de una unidad administrativa encargada de diseñar, implementar y dar seguimiento a la ejecución de acciones de policía comunitaria.
- Llevar a cabo un contacto con miembros de la comunidad y organizar conversatorios con sus representantes, a fin de contrastar opiniones y experiencias y acordar los mecanismos a través de los cuales se registrará el programa para la ejecución de acciones de policía comunitaria.
- Diseño de un programa de formación y capacitación basado en la filosofía del modelo de policía comunitaria.
- Esquematar la distribución territorial de la comunidad por cuadrantes.
- Iniciar el proceso de adecuación normativa y legal que sustente al modelo de policía comunitaria.

#### c) En la comunidad

- Implementar conversatorios vecinales para el fomento de procesos de intercambio de opiniones y el fortalecimiento de la cohesión social.
- Impulso a proyectos como el de "Jóvenes grafiteros por una comunidad segura y de paz", que buscan generar intercambios entre jóvenes, artistas y residentes de barrios y colonias para tratar de disminuir la percepción de inseguridad de los habitantes a través de la rehabilitación de los espacios comunitarios.
- Fortalecer los procesos de autonomía y liderazgo a través de la capacitación de líderes comunitarios, para que puedan convertirse en multiplicadores de procesos de participación y organización en su localidad.
- Capacitación de promotores vecinales de participación ciudadana en temas de seguridad y convivencia.
- Favorecer la creación o desarrollo de grupos culturales locales que promuevan la educación y la cultura de la paz a través de las artes, la música y los deportes.
- Desarrollar programas formativos sobre cultura cívica y ciudadana que establezcan reglas mínimas comunes, que hagan posible la interrelación comunitaria y con su entorno.
- Identificar a niños violentos y desarrollar sesiones grupales con ellos para la canalización de sus problemas.
- Capacitar a docentes y al personal de las escuelas en general sobre prevención de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, así como para la detección y remisión de casos.
- Sensibilizar a los vecinos sobre el abuso de drogas y alcohol con organizaciones de la comunidad u otras, aliadas a ella, que sean especializadas en el tema.
- Abrir las instituciones educativas los fines de semana, en particular sus espacios deportivos y culturales, a fin de promover la sana convivencia de los jóvenes en ratos de ocio.

Continúa pag. 140

## Escenario 6 Primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria

Cont.

### ACCIONES BÁSICAS A DESARROLLAR

- Producir materiales didácticos que contengan información unificada respecto al rol de la comunidad en la gestión de soluciones para los problemas colectivos.
- Liderar procesos de formación y capacitación de dirigentes comunitarios que ejecuten actividades de cohesión social para diversos grupos de edad y sexo.
- Diseñar una programación integral recreativa, deportiva y cultural que contribuya al desarrollo y mantenimiento de la función física, mental y social de todas las generaciones.
- Impulsar la creación de espacios culturales comunitarios, ubicados geográficamente en lugares que faciliten el acceso y la circulación para la gente de los barrios en situación de pobreza. Deben ser concebidos como espacios autogestivos para promover el desarrollo comunitario, basados en el protagonismo de sus participantes, donde se promueva el arte y la formación artística, conducidos por equipos barriales; deben ser espacios arraigados en el barrio pero abiertos a la ciudad.
- Desarrollar mecanismos de atención, detección y maltrato, en particular entre niños y niñas de corta edad.
- Formar a docentes sobre resolución de conflictos de manera pacífica: mediación escolar.
- Impulsar un programa de inserción socio-laboral para jóvenes pandilleros (actividades recreativas, deportivas, capacitación para el empleo, rehabilitación por el abuso de drogas y el alcohol, apoyo para la conclusión de estudios).
- Fomentar la creación de boletines informativos locales que promuevan prácticas sanas de convivencia y se distribuyan en centros comunitarios, iglesias, mercados, comercios y otros espacios sociales.
- Impulsar la creación de radios comunitarias en las que se incorporen temáticas o problemáticas que aquejen a su comunidad.
- Impulsar la creación de espacios de diálogo y comunicación para los jóvenes, a través de las nuevas comunidades digitales de socialización, para fomentar su participación activa en la comunidad.

## 5.5 Conclusiones sobre los escenarios prácticos

Los seis escenarios planteados se desarrollan en territorios que se caracterizan por tener un nivel de conflictividad que varía de medio a alto, con su correspondiente manifestación, que va desde los diferentes tipos de violencias hasta la presencia de células del crimen organizado o personas vinculadas al mismo. Además, están enclavados en ciudades con alta densidad de población y especialmente complejas por su caracterización de zonas metropolitanas o fronterizas; sólo en uno de los casos se trata de una ciudad intermedia. Los escenarios analizados fueron:

1. Delitos primordialmente de nivel federal con una débil institucionalidad y una débil organización comunitaria.
2. Delitos primordialmente del fuero común, con un nivel intermedio de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria.
3. Primordialmente violencias, con un nivel intermedio de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria.
4. Delitos primordialmente del fuero federal, con un alto nivel de institucionalidad y un nivel intermedio de organización comunitaria.
5. Delitos primordialmente del fuero común, con un alto nivel de institucionalidad y un alto nivel de organización comunitaria pero dividida.
6. Primordialmente violencias, con un nivel alto de institucionalidad pero contrapuesta al modelo y un alto nivel de organización comunitaria.



Las acciones planteadas en cada escenario han sido propuestas dentro de los márgenes de acción que las realidades —tanto institucionales como comunitarias— permiten. En cada caso éstas han sido esbozadas como parte de la etapa inicial del ciclo de implementación (equivalente a la instauración) pero necesariamente, en función de los factores policiales–institucionales y comunitarios, atraviesan — en unos casos más que en otros— por las siguientes líneas:

- Línea de compromiso.
- Línea de planeación y adecuación normativa.
- Línea de información y análisis.
- Línea de capacitación y desarrollo.
- Línea de operación y evaluación.

Como se ha podido observar, el nivel de alcance o profundidad de las acciones está determinado de manera directa, en mayor medida, por las variables de voluntad política y policial, así como la voluntad comunitaria. Cuando no existe disposición y receptividad al modelo, ya sea por parte de las autoridades de gobierno, la instancia de seguridad municipal o la comunidad, las posibilidades de iniciativas de policía comunitaria se nulifican. Esto no sucede en los casos en donde se observa una voluntad municipal fuerte pero una débil capacidad de la institución policial, o bien, una gran voluntad comunitaria pero una endeble organización ciudadana. En este último caso, si bien no se vislumbra un panorama óptimo, aún es posible iniciar acciones que apunten hacia la asociatividad para la promoción de la seguridad, la prevención, la convivencia y el fortalecimiento de la cohesión social.

Hay otros factores que en buena medida determinan el nivel de éxito en una iniciativa de policía comunitaria, por ejemplo el miedo generalizado de la ciudadanía en territorios que han tenido un deterioro importante en las condiciones de seguridad en un tiempo corto, lo que no les permite generar confianza en la organización. Otro podría ser la división intracomunitaria por prácticas de cooptación con fines políticos, que se materializa en la distribución desigual de servicios, beneficios y bienes comunitarios.

Es importante mencionar que la existencia o no de espacios públicos y comunitarios influye de forma decisiva en la viabilidad de acciones que fortalecen el tejido social a través de ejercicios de proximidad, reciprocidad y asociatividad policía–comunidad. Por ejemplo, el hecho de que los espacios públicos se encuentren descuidados o en malas condiciones puede representar una posibilidad de cohesión en torno al esfuerzo comunitario que se lleve a cabo para mejorarlos. No obstante, ese entorno en dichos espacios también puede ser un obstáculo para el encuentro y diálogo entre vecinos y entre éstos y la policía. Todo depende de la capacidad organizativa y de colaboración intravecinal.



También podría señalarse que en las instituciones municipales de seguridad persiste una visión reactiva de la seguridad y que eso ocasiona resistencias ante el planteamiento del modelo de policía comunitaria, el cual además implicaría pasar por procesos no sólo de reestructuración sino de tránsito hacia prácticas y toma de decisiones más horizontales y transparentes.

En sólo dos de los casos planteados se vislumbra una perspectiva positiva hacia el inicio de acciones de instauración en el corto plazo (escenarios 3 y 5), y sólo en uno (escenario 5) se traza un escenario que podría ir, en un periodo relativamente corto, a la etapa del fortalecimiento.

¿Qué vendría después de las acciones planteadas? ¿Cómo se mediría su progreso en su camino hacia la consolidación? A partir de la maduración de las acciones y de la evolución en el grado de fortalecimiento institucional, policial y comunitario que tuvieran lugar como consecuencia de ellas, se daría paso a capacidades que permitirían concretar los siguientes procesos:

- Convenio con nuevos actores e instancias municipales, estatales y federales para coadyuvar en acciones de prevención y convivencia.
- Adecuación de la normatividad municipal al modelo.
- Definición estratégica del modelo de policía comunitaria como política de seguridad municipal.
- Formación focalizada y específica (métodos de inteligencia avanzada).
- Adaptaciones complementarias a la iniciativa, derivadas de la realidad local de cada territorio.
- Diseño de un instrumento de medición, monitoreo y evaluación.

Es importante mencionar que en los casos donde la falta de voluntad institucional contrasta con una fuerte voluntad comunitaria y con procesos importantes de asociativismo intracomunitario, la alianza comunidad-organizaciones de la sociedad civil y el involucramiento de la comunidad en programas de prevención, convivencia y desarrollo social de otras instancias públicas, sean estatales o incluso federales, cobra mucha importancia, ya que a través del desarrollo de este tipo de iniciativas se podría influir y convocar a la institución municipal de seguridad y estimularla hacia su incorporación a través de acciones de proximidad, en un proceso de acompañamiento al principio, pero con posibilidades de participación directa en el marco de dichos programas.



# Apuntes finales



Este instrumento orientador no sólo ha permitido trazar rutas fundamentales en la implementación de acciones de policía comunitaria sino que ha hecho evidente la importancia de dos grandes arenas en las que deben trabajar tanto los cuerpos policiales municipales como los vecinos miembros de organizaciones comunitarias, para generar condiciones que abonen al éxito en la instauración de este tipo de iniciativas.

Uno de estos espacios es el liderazgo de las estructuras institucionales, sin el cual no es posible generar el cambio filosófico y su transformación hacia un mecanismo que se materialice en una nueva mirada y forma de gestión de la actuación policial. Por lo mismo, este cambio tiene que originarse desde arriba. La otra arena es la del asociativismo policía-comunidad. Si bien debe ser impulsada desde la institución policial, su éxito se desarrollará en la medida en que logre articular la colaboración ciudadana y se encamine hacia una construcción de confianza, la que necesariamente trastocará lo intracomunitario (asociativismo entre vecinos) y trascenderá hacia el cuerpo institucional de seguridad municipal (relación comunidad-policía municipal).

Lo anterior hace necesario que las instituciones policiales se abran a reformas legales, sociales, políticas e institucionales que



inicialmente permitan el desarrollo de actividades de proximidad policial y que posteriormente se vayan ampliando hasta permear las estructuras —de abajo hacia arriba— para plantear una nueva cultura policial. Es sin duda un gran desafío que implica leer correctamente los códigos, no sólo institucionales, sino políticos y saber vincularlos con los márgenes de maniobra que el nivel de conflictividad local y la capacidad organizativa y de colaboración de la ciudadanía permitan.

La identificación de diversos escenarios, determinados por distintos niveles de conflictividad, capacidad y disposición institucionales y comunitarias, ha permitido desarrollar ejercicios de reflexión sobre los espacios de acción posible, tanto en el ámbito territorial como en el institucional, lo que ha dado lugar a la valoración sobre la importancia de distinguir los matices que cada experiencia puede y debe presentar, de acuerdo con las características de los territorios en cuestión.

En consecuencia, las acciones de policía comunitaria vendrían a fortalecer, de manera virtuosa, las políticas de prevención del delito en demarcaciones territoriales, ya que se conformaría como un mecanismo promotor y de ejecución de tales iniciativas. Promotor, en el sentido de que se posicionaría como un instrumento que privilegia la participación y la inclusión social de distintos sectores de población en un determinado territorio, con especial atención a grupos en riesgo como jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, etc. Ejecutor, en el sentido del ejercicio propio de colaboración con la ciudadanía para resolver problemas de seguridad, así como el desarrollo de acciones proactivas de proximidad, acompañamiento en acciones de convivencia comunitaria, en el uso de espacios comunes y de integración vecinal. En última instancia esto no sería más que la materialización de esfuerzos para la contribución a un nuevo perfil de política pública de seguridad, con base en el derecho humano a la seguridad, entendido como una dimensión clave para la construcción de una sociedad más democrática.

Por lo tanto, las acciones de policía comunitaria, deben ser proyectadas como acercamientos inductivos fundamentados en la filosofía de policía de comunidad y como pasos de transición hacia modelos de policía comunitaria, que ciertamente tomarán sus propios matices respecto de las determinantes territoriales. Tales determinantes tienen relación con factores políticos, sociales, institucionales, organizacionales e incluso culturales que los procesos mismos, tanto institucional como el comunitario deberán hacer frente en su camino de convergencia hacia un modelo de policía comunitaria afín a la realidad local y que sin duda, representan desafíos.



Lo visto y propuesto hasta aquí permite afirmar que el futuro de la sociedad es el futuro de la policía. Este documento orientador plantea de fondo la importancia de los cambios sociales que demandan las complejidades / conflictividades de nuestro tiempo y que inciden en las demandas de la población a la institución policial y en la oferta de servicios de la institución a los ciudadanos.

Desde esta perspectiva se pueden entender los posibles escenarios y los desafíos que éstos suponen a la acción política y policial. Hoy las diversas comunidades plantean inéditas exigencias a la función policial: nuevos intereses y nuevos conflictos que deben ser resueltos con nuevas organizaciones y nuevos procesos. La institución policial encara los retos de su futuro. La opción definida aquí es la reciprocidad, la mediación y la proximidad. Sin duda, se trata de una propuesta de cambio cultural en las organizaciones policiales, cuyas consecuencias son de gran importancia para el mismo servicio que la policía ofrece a la comunidad. La policía de hoy no puede limitarse a buscar la cooperación ciudadana sino que debe potenciar los espacios naturales de encuentro entre ella y los diversos agentes sociales en cada caso. Esto implica pasar de una concepción de la policía como mero factor de control y persecución del delito a otra en la que, además, se constituya en un factor de integración. No basta con que el policía sea un representante del Estado. Debe ser percibido, además, como un factor de integración social, como un miembro más de la colectividad trabajando profesionalmente desde esa misma colectividad, codo a codo con asociaciones de vecinos, educadores, asistentes sociales; en definitiva, con el resto del tejido social. Así pues, promover e impulsar una policía acorde a las nuevas exigencias de nuestra sociedad, implica que los procesos de actualización normativa, formación, trabajo en equipo, participación y comunicación y, sobre todo, los mecanismos de motivación, deben ser objeto de atención especial. Como ya se ha dicho, la posibilidad de producir cambios estructurales en la policía no se dará si no se implican en los mismos la mayoría de los policías. Pretender cambiar la policía sin contar con los propios policías es garantía de fracaso. La policía que nuestra sociedad y nuestras comunidades están demandando pasa precisamente por una nueva actitud y capacidad profesional, alineada en los valores que emanan del Estado democrático de derecho. Conseguir esa policía es un reto y una responsabilidad de todos.





## Apéndice

### Estándares para evaluar las capacidades institucionales

**Presupuesto.** Debe ser suficiente para proveer servicios de calidad y correspondientes a las expectativas de la población. El presupuesto debe ser público y su ejecución debe estar supervisada por las autoridades competentes y los ciudadanos.

**Selección.** La selección debe hacerse por pruebas objetivas aplicadas por personal competente e independiente y debe incluir necesariamente una evaluación psicológica.

**Formación.** La formación de los agentes debería ser relativamente prolongada, no inferior a un año y de facto nunca inferior a seis meses. Debe contemplar no sólo enseñanza de técnicas policiales sino también del papel del policía en una sociedad democrática.

**Remuneración.** Suficiente para llevar una vida digna y estar de acuerdo con la responsabilidad del trabajo policial, de forma que contribuya para conseguir una autoestima favorable y prestigio profesional, a la vez que desestimula la corrupción.

**Estructura funcional, en particular, qué cargos y niveles existen.** Se estima que un número de niveles más reducido, no más de cinco o seis, evita fracturas intrainstitucionales y facilita la innovación por parte del policía en la calle.

**Instrumentos de protección.** Todo policía debe tener acceso a equipamiento de protección, como chaleco antibalas, y a las armas necesarias para su labor.

**Acompañamiento psicológico permanente.** En especial a agentes en cargos de alto estrés.

**Reglamento disciplinario.** El reglamento debe ser público, ofrecer oportunidades de defensa y apelación en todas las instancias, y al mismo tiempo garantizar correcciones relativamente rápidas.

**Uso de la información.** Salvo la identificación de víctimas y sospechosos, que debe permanecer confidencial, debe estar a disposición de los ciudadanos, con transparencia y con un mecanismo de difusión eficaz.

**Contacto con la comunidad.** La organización debe contar con foros apropiados y regulares para tener contacto con los ciudadanos, oír sus demandas y sus quejas y presentar resultados.

**Relación con otras policías.** Si existen varias organizaciones en un determinado distrito, es oportuno indagar si la relación entre ellas es de cooperación, competencia o conflicto.

**Descentralización.** Es consenso, entre los especialistas, que una policía de servicio al ciudadano debe contar con un margen de discrecionalidad, mismo que debe ser aún mayor para poder decidir y adaptarse a las demandas de los sectores locales.

**Perfil y composición de los agentes.** La policía debe contar con miembros de ambos sexos y de todos los orígenes étnicos, de manera que sea lo más representativa de la sociedad donde vive.





# Bibliografía

- Borja, Jordi. "Espacio Público y espacio político", en Dammert, Lucía. 2004. *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad.
- Brodeur, Jean-Paul. 2011. *Las caras de la policía: prácticas y percepciones*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bureau of Justice Assistance. 1994. *Unleashing Community Policing*. Washington D.C.: Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice.
- Cano, Ignacio. 2000. *La policía y su evaluación: propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago, Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Dammert, Lucía. 2004. "Introducción", en *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad.
- De León-Escribano, Rosa (Coord). s.f. *Guía práctica de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria para oficiales de policía*. Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy.
- De León-Escribano, Rosa, Luis M. Martínez Turcios y Leslie Sequeira Villagrán. 2004. *Manual de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, National Endowment for Democracy.
- Eck, John E., y Dennis P. Rosenbaum. "The New Police Order", en Rosenbaum, Dennis P. 1994. *The Challenge of community policing: testing the promises*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications. pp. 3-26.
- Eijkman, Quirine Andrea Martine. 2007. *El largo camino hacia la policía comunitaria: las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica* (Cuadernos de Ciencias Sociales 145). San José, Costa Rica: Sede Académica Costa Rica, FLACSO.
- Frühling, Hugo. 2003. *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Frühling, Hugo (ed.). 2004. *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Goldstein, Herman. 1990. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill.
- Maxfield, Michael G., y Earl Babbie. 1995. *Research methods for criminal justice and criminology*. Belmont, Calif: Wadsworth.
- Mendoza, Antia, y Juan Salgado. 2010. *Una visión del futuro: hacia la seguridad ciudadana: la policía municipal de Chihuahua*. México, D.F: Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.



Miller, Linda S. y Kären M. Hess. 1994. *Community policing: theory and practice*. Minneapolis/St. Paul: West Pub. Co.

Mohor, Alejandra. 2007. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial: notas y experiencias para la reforma policial en México*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

Muller, Hugo y Enrique Castro. 2012. *Estrategia de policiamiento comunitario para comités territoriales de seguridad ciudadana (teoría y práctica)*. Perú: Taller de Asuntos Públicos.

OCDE–Comité de Asistencia para el Desarrollo. 1991. *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. París: OCDE.

Oliver, Willard M. 2004. *Community-oriented policing: a systemic approach to policing*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). "Prevención del Delito. 37 Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana", disponible en [[https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.unodc.org%2Fpdf%2Fcompendium%2Fcompendium\\_2006\\_es\\_part\\_03\\_01.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.unodc.org%2Fpdf%2Fcompendium%2Fcompendium_2006_es_part_03_01.pdf)], sitio consultado el 8 de mayo de 2013.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). "Ciudades más seguras", disponible en ONU–Hábitat [[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67&Itemid=25](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25)], sitio consultado el 8 de mayo de 2013.

Policía Nacional Civil de El Salvador. 2010. *Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria*. San Salvador: Policía Nacional Civil.

Reboloso Pacheco, Enrique, Baltasar Fernández Ramírez y Pilar Cantón Andrés. 2008. *Evaluación de programas de intervención social*. Madrid: Síntesis.

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

Rico, José M. y Laura Chinchilla. 2006. *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Ruiz, Juan Carlos y Mauricio Romero. 2006. *Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria*. Bogotá, D.C: Centro Ed. Universidad del Rosario.

Ruiz, Juan Carlos. 2004. "La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria", en Cardona, Diego. 2004. *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá, D.C: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Salamanca, Fernando (2004). *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.



Secretaría de Desarrollo Social. 2009. México, D.F: Premio Vivir Mejor en la Ciudad.

Sholnick, Jerome y David Bayley. 2002. *Policiamiento Comunitario: Questoes e Práticas através do mundo*. Sao Paulo: Editora de Universidade de Sao Paulo.

Sistema Nacional de Seguridad Pública. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. 2010. Propuesta de Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana.

Skogan, Wesley G. "Community Participation and Community Policing", en Brodeur, Jean-Paul. 1998. *How to recognize good policing: problems and issues*. Thousand Oaks: Sage, pp. 88-106.

Skogan, Wesley G. 2004. *Community policing: can it work?* Belmont: Wadsworth/Thomson Learning.

Skogan, Wesley G. 2006. *Police and community in Chicago: a tale of three cities*. Oxford: Oxford University Press.

Sozzo, Máximo. "Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito" en Dammert, Lucía. 2004. *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso, Chile: Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad.

UN-Habitat (ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2010. *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado.

UN-Habitat (ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2011. *Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: ONU-Hábitat, Universidad Alberto Hurtado.

USAID (United States Agency for International Development). 2011. *Community Policing in Central America: the way forward*.

wwh (What, when, how). s.f. "Boston Community Policing", disponible en: [<http://what-when-how.com/police-science/boston-community-policing/>], sitio consultado el 9 de mayo de 2013.

Yépez, Enrique. 2004. *Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales*. Lince, Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.





tercera de forros  
en blanco





# POLICÍA COMUNITARIA

---

El futuro de la sociedad es el futuro de la policía. Ésa es la convicción que orienta a esta propuesta. Hoy, nuevos desafíos demandan de la policía visiones nuevas. Una policía que sea percibida como un factor de integración, que fomente el encuentro con los diversos agentes sociales; que trabaje con ellos, codo con codo, para construir comunidades más seguras. Esa policía es un reto y una responsabilidad de todos.

**Policía Comunitaria: Conceptos, métodos y escenarios de aplicación** es una guía concebida para trazar rutas fundamentales en la implementación de acciones de policía comunitaria. Presenta los conceptos y los métodos para instaurar, fortalecer y consolidar el modelo, de acuerdo con las características de diversos escenarios. Son procesos indispensables para la creación de un nuevo acuerdo entre las policías y las comunidades, para ser coproductores de la seguridad que toda sociedad anhela.