

Banco Interamericano de Desarrollo

Calles más seguras

Estudios de policía comunitaria
en América Latina



Hugo Frühling E.
Editor

Página en blanco a propósito

CALLES MÁS SEGURAS

Estudios de policía comunitaria en América Latina

Página en blanco a propósito

CALLES MÁS SEGURAS

Estudios de policía comunitaria
en América Latina

Hugo Frühling E. (editor)

con

Claudio C. Beato

Laura Chinchilla M.

María Victoria Llorente

Paulo de Mesquita Neto

Banco Interamericano de Desarrollo

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Calles más seguras : estudios de policía comunitaria en América Latina / Hugo Frühling E. (editor), con Claudio C. Beato ... [et al.].

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1931003602

1. Community policing—Latin America. 2. Police-community relations—Latin America.
- I. Frühling, Hugo. II. Beato, Claudio C. III. Inter-American Development Bank.

C544—dc21

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni
Editor de Marketing
gerardogi@iadb.org

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

ÍNDICE

Prefacio	XIII
Capítulo 1. La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso	1
<i>Hugo Frühling E.</i>	
Capítulo 2. El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala	39
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Capítulo 3. La experiencia de Bogotá: contexto y balance	65
<i>María Victoria Llorente</i>	
Capítulo 4. La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación	109
<i>Paulo de Mesquita Neto</i>	
Capítulo 5. Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte	139
<i>Claudio C. Beato</i>	

Página en blanco a propósito

ÍNDICE ANALÍTICO

Prefacio	XIII
Capítulo 1. La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso	1
<i>Hugo Frühling E.</i>	
El nuevo modelo de policía en Europa y en América del Norte	3
Contexto de implementación de cuatro programas en América Latina	7
<i>El caso de Villa Nueva, Guatemala</i>	7
<i>La policía comunitaria en Bogotá, Colombia</i>	8
<i>El caso de São Paulo, Brasil</i>	9
<i>El programa de Belo Horizonte, Brasil</i>	10
Adecuación institucional para llevar a cabo la nueva estrategia	11
Estrategias de capacitación del personal policial	14
La participación comunitaria	17
Coordinación con otras agencias públicas	22
Impacto de los programas de policía comunitaria	24
Resumen del análisis comparado	28
Conclusiones	28
1. <i>Fijación de directrices claras con respecto al proceso de cambio</i>	31
2. <i>Definición de las instituciones a cargo del programa</i>	32
3. <i>Selección de los lugares donde se efectuará el programa</i>	33
4. <i>Adaptación institucional al cambio</i>	33
5. <i>Programas de capacitación para la policía</i>	34
6. <i>Participación comunitaria</i>	35
Referencias	37

Capítulo 2. El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala	39
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Antecedentes	40
<i>Actores que apoyaron el proyecto</i>	40
<i>Zona de aplicación</i>	41
<i>Contexto general</i>	42
Objetivos y metas	44
Etapas del programa	44
<i>Actividades preparatorias y diagnóstico</i>	44
<i>Elaboración y aprobación de un plan de acción</i>	45
<i>Ejecución del plan de acción</i>	46
Recursos policiales asignados	46
Selección de personal	47
Capacitación	47
Equipamiento	48
<i>Seguimiento y evaluación</i>	49
Mecanismos de participación ciudadana	49
<i>El Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo</i>	50
<i>Encuentros policía-comunidad</i>	51
Resultados	52
<i>Criminalidad</i>	52
<i>Denuncias a la PNC</i>	53
<i>Sentimiento de inseguridad</i>	53
<i>Violencia y abusos policiales</i>	55
<i>Grado de confianza en la policía</i>	55
<i>Aceptación del programa</i>	56
<i>Otros</i>	56
Dificultades enfrentadas	58
Enseñanzas del proceso	60
Referencias	63
Bibliografía adicional	63

Capítulo 3. La experiencia de Bogotá: contexto y balance	65
<i>María Victoria Llorente</i>	
Antecedentes: crisis y reforma de la Policía Nacional	66
<i>La crisis de los años noventa</i>	66
<i>La reforma de la Policía Nacional y las relaciones con la comunidad</i>	69
Características de la policía comunitaria en Bogotá	72
<i>Filosofía y enfoque del modelo</i>	73
<i>Adecuación institucional</i>	74
Selección y capacitación del personal	75
Adecuación del servicio de vigilancia	76
Reorganización del área de participación comunitaria	76
Planeación estratégica del servicio	77
Número de efectivos y dispositivo en las localidades	79
Mecanismos de participación comunitaria y de resolución de problemas	82
<i>“Acciones a la medida”</i>	84
<i>Gestión interinstitucional</i>	86
<i>Frentes y escuelas de seguridad</i>	87
Dificultades en la implementación del modelo comunitario	90
<i>Falta de confianza</i>	90
<i>Compromiso limitado del mando institucional</i>	93
<i>Resistencia de los mandos operativos</i>	94
<i>Problemas de cobertura y permanencia del personal</i>	95
<i>Informalidad en la gestión interinstitucional</i>	96
Impacto	97
<i>Imagen de la policía comunitaria e impacto institucional</i>	98
<i>Efectos sobre la sensación de inseguridad y el crimen</i>	99
Enseñanzas	101
Referencias	104
Capítulo 4. La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación	109
<i>Paulo de Mesquita Neto</i>	
Contexto: nuevos problemas, viejas instituciones	111
Orígenes de la crisis institucional	113

Implementación de la policía comunitaria	116
<i>Objetivos</i>	117
<i>Actores</i>	117
<i>Medidas estratégicas</i>	119
<i>Alcance</i>	120
<i>Inversiones</i>	124
Resultados de la experiencia	124
<i>Calidad del servicio de policía</i>	125
<i>Seguridad pública</i>	128
<i>Evaluaciones locales</i>	128
Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, año 2000	131
ILANUD, año 2000	132
Problemas pendientes	132
<i>Planeamiento</i>	133
<i>Capacitación</i>	134
Perspectivas	135
Referencias	137

Capítulo 5. Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte 139

Claudio C. Beato

El contexto	141
<i>Metodología de evaluación</i>	144
El proceso	148
<i>Un modelo general de análisis de implementación de los programas</i>	148
<i>Maleabilidad de los problemas de la policía comunitaria</i>	148
Naturaleza de las actividades policiales	149
Sistemas de evaluación de actividades y resultados	153
Cooperación, comunidad y policía	154
<i>Capacidad organizacional</i>	156
La base conceptual del programa	157
Fuentes de financiamiento y costos	157
Integración intra e interorganizacional: factores determinantes internos	159
Algunos elementos de la cultura organizacional	159
La gestión de las actividades preventivas	160
La policía comunitaria y los policías rasos	162

El acceso formal del público	163
Factores determinantes externos	164
<i>El entorno de la implementación</i>	166
Criminalidad y policía comunitaria	166
Policía comunitaria y tasas de criminalidad	168
Conclusiones y sugerencias	171
Referencias	174

Página en blanco a propósito

PREFACIO

Aunque en la literatura académica y profesional se encuentran diferentes definiciones del concepto “policía comunitaria”, existe en ellas un denominador común, y es que esta nueva modalidad de vigilancia se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad con la finalidad última de prevenir el delito, en vez de responder sólo en forma reactiva, después del hecho. En las iniciativas más ambiciosas de policía comunitaria, la ciudadanía determina, juntamente con la fuerza pública, las prioridades locales en cuanto a la lucha contra el crimen y la delincuencia.

Si bien el modelo de policía comunitaria se difundió rápidamente en los países desarrollados durante la última década del siglo xx, en América Latina recién empieza a propagarse como resultado, entre otras razones, de la desconfianza de la población hacia ciertas instituciones y de la creciente participación de la sociedad civil en múltiples aspectos del desarrollo. Eso ha hecho que el momento sea particularmente propicio para introducir un paradigma que se basa precisamente en forjar unos vínculos sólidos entre la policía y la ciudadanía, lo cual se espera que ayude a revertir la situación.

Es evidente, pues, que un asunto crítico en la implementación del modelo será vencer la desconfianza de la ciudadanía hacia las fuerzas del orden. Pero no es el único. El hecho de que la policía comunitaria sea más “intensiva en mano de obra” que el modelo tradicional de patrullaje motorizado, en una época donde las restricciones presupuestarias son el pan de cada día, hace difícil encontrar los recursos necesarios para que el modelo se adopte como estrategia integral de vigilancia policial municipal y nacional.

Con todo, ya existe en la región un número de experiencias piloto que merecen atención. La evaluación de cuatro de ellas, así como la documentación de sus éxitos y sus limitaciones para adaptar el modelo a los diversos contextos nacionales, constituyen el tema del presente volumen. En cada uno de los cuatro estudios de caso se describen las condiciones de surgimiento de la policía comunitaria, su evolución, sus resultados y las enseñanzas que ha dejado hasta la fecha. En el capítulo introductorio se establecen las comparaciones del caso entre las cuatro experiencias, así como con otras provenientes de las naciones in-

dustrializadas, donde la vigilancia policial comunitaria es ya un componente integral de la acción policial.

En su esfuerzo por colaborar en la disminución de la criminalidad y la violencia, y en la promoción de la convivencia ciudadana en los países de la región, el Banco Interamericano de Desarrollo está comprometido con acciones que impliquen una labor preventiva más que simplemente reactiva y una policía que trabaje juntamente con las comunidades en la producción de la seguridad ciudadana, rindiendo cuentas no sólo ante las máximas autoridades policiales y políticas, sino también ante sus clientes más importantes: los miembros de la comunidad. El Banco considera que el modelo de policía comunitaria es una herramienta fundamental para producir este tipo de cambio cultural y conductual en las fuerzas policiales de la región.

Para el profesor Hugo Frühling E., quien coordinó este proyecto, y para los autores de los cuatro estudios de caso, a saber, Claudio C. Beato, Laura Chinchilla M., María Victoria Llorente y Paulo de Mesquita Neto, nuestro más sincero agradecimiento por un trabajo muy sólido y que seguramente va a constituir un aporte significativo a la literatura especializada sobre la experiencia latinoamericana en el campo de la vigilancia policial comunitaria.

Carlos M. Jarque

Gerente

Departamento de Desarrollo Sostenible

LA POLICÍA COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS BASADO EN CUATRO ESTUDIOS DE CASO

*Hugo Frühling E.**

Los expertos en policía de los países democráticos desarrollados han caracterizado la última década del siglo xx como un período pleno de desafíos y cambios, durante el cual el concepto de policía comunitaria se propagó rápidamente, logrando una influencia cada vez mayor. En los Estados Unidos, la estrategia de policía comunitaria se ubicó en el centro de la nueva Ley sobre el Crimen que fue promulgada en 1994 y a través de la cual se asignaban fondos para la contratación de 100.000 nuevos policí­as comunitarios en el curso de seis años. Entre tanto, se desarrollaban otras experiencias de policía comunitaria en Canadá, Reino Unido, los países nórdicos y España. En consecuencia, no fue extraño que las principales ideas que integraban la nueva estrategia terminaran propagándose a América Latina como una solución apropiada para los muchos y graves problemas que afectan a sus fuerzas policiales. Lo anterior ocurrió en el contexto de una reciente recuperación democrática que había comenzado en la década de 1980 en varios países de América del Sur, para posteriormente incluir a Chile y a Centroamérica a comienzos de los años noventa. Esos problemas podrían resumirse en los elevados y crecientes niveles de criminalidad y la baja confianza pública en la policía, que en muchos casos se aunaba a la convicción generalizada del público de que se tra-

* Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

taba de fuerzas que transgredían los derechos humanos de la población y en las que primaba la corrupción.¹

Los primeros ensayos latinoamericanos tuvieron lugar en Brasil, inicialmente en el estado de Espírito Santo y luego en Rio de Janeiro, donde a mediados de los años noventa se lanzó un programa de policía comunitaria en Copacabana. Este fue evaluado por investigadores del Instituto de Estudos da Religião (ISER), quienes dieron cuenta de los éxitos así como de las resistencias y dificultades que se encontraron en su implementación. La evaluación puso en evidencia que algunas de las dificultades encontradas tenían relación con los problemas que enfrentaba la policía para relacionarse con los pobladores del lugar y también con las carencias logísticas, de capacitación y planificación de las que adolecía la policía militar para llevar a cabo un programa de esta naturaleza (Muniz *et al.*, 1997: 197-214). A pesar de que la experiencia de Copacabana tuvo escasa duración, fue seguida de otras realizadas en diversos estados de Brasil y en otros países.

La multiplicación de programas definidos como de “policía comunitaria” no significa que todos merezcan esta denominación. Por ejemplo, con el apoyo del International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP), la Policía Nacional Civil de El Salvador comenzó, en 1999, un programa de patrullaje policial orientado a la comunidad, al que se le atribuye el impacto de haber reducido 60% el número de homicidios en Zacamil. Sin embargo, la evidencia parece indicar que dicho proyecto de acción policial no incluye el establecimiento de vínculos permanentes con la comunidad (Neild, 2002).

El notorio interés expresado por agencias internacionales, gobiernos, policías y defensores de derechos humanos en el modelo de policía comunitaria ha hecho que surja la necesidad de examinar con mayor detalle las experiencias que se han llevado a cabo hasta ahora, a fin de determinar tanto las dificultades que han enfrentado como su potencialidad para ser emuladas en otros países de la región. Con ese objeto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) invitó a cuatro académicos expertos en materia policial a que examinaran los resultados de proyectos de policía comunitaria que, por su duración y la cantidad de información existente, pudieran arrojar datos útiles para evaluar el impacto de este esfuerzo en el contexto latinoamericano.

Un análisis preliminar de los casos de experiencia comunitaria en ejecución llevó a identificar cuatro que cumplían las condiciones requeridas por un estudio de esta especie: los programas de policía comunitaria de Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia), São Paulo y Belo Horizonte (Brasil). Los trabajos producidos como resultado del proyecto del BID son los que integran el presente volumen.

¹ Numerosos trabajos han recogido esta visión crítica acerca de la policía latinoamericana. Sin ser exhaustivos, al respecto pueden citarse los ensayos contenidos en Waldmann (1996) y muchos de los trabajos incluidos en Frühling y Candina (2001).

Si bien el grado de información sobre los casos no era similar, estos se caracterizaban porque habían sido objeto de seguimiento independiente, porque existían antecedentes del proceso ocurrido dentro de la organización policial durante la aplicación del modelo y porque también se había logrado reunir información sobre las características de la organización comunitaria que establecía relaciones con la policía.

A continuación se sistematizan las conclusiones derivadas de los cuatro estudios, a las que se agregan elementos de comparación con experiencias internacionales:

- Los proyectos de policía comunitaria que se han implementado hasta ahora han tenido resultados positivos reconocidos tanto por los policías como por el público beneficiado.
- No se ha obtenido evidencia de que, por sí mismos, tales programas hayan podido transformar las organizaciones policiales que los ejecutan; sus efectos en ese sentido han sido parciales.
- En general, estos proyectos enfrentan la dificultad de que no involucran a todas aquellas organizaciones públicas locales que podrían apoyarlos ni al conjunto de los funcionarios policiales. Por diversas razones, los policías de menor rango se involucran débilmente en estos proyectos.
- Salvo excepciones, se repiten las dificultades que la literatura comparada consigna en lo que se refiere a hacer participar de manera regular y constante a la comunidad, especialmente en áreas vulnerables, aunque en todos los programas existen niveles de participación aceptables.
- Los estudios también muestran la necesidad de que los procesos de evaluación de estos proyectos sean focalizados y persistentes en el tiempo.

En este capítulo introductorio se analiza y sistematiza tanto la información referente a las experiencias internacionales, como la producida por los cuatro estudios latinoamericanos mencionados. De este análisis se desprenden conclusiones y sugerencias que se ofrecen en la última sección del capítulo.

El nuevo modelo de policía en Europa y en América del Norte

El aumento de la delincuencia, que empezó a notarse en la década de 1950 en Europa occidental y en los Estados Unidos, dio pie a profundas reflexiones en torno de nuevas estrategias que aseguraran el orden en las sociedades de los países desarrollados, de la necesidad de forjar nuevas relaciones entre la policía y la sociedad, y de la aplicación de modos de administración de recursos que garantizaran la eficiencia de la policía. Por otro lado, se produjeron incidentes de brutalidad policial en los Estados Unidos y en Inglaterra que

sirvieron para presionar más a la dirección de los cuerpos policiales para que desarrollaran nuevas respuestas institucionales. Este proceso de debate, análisis y cambio apuntaba hacia la necesidad de hacer una reforma y sugería métodos específicos (Goldstein, 1977; Moore, 1992; Neild, 1998; Rosenbaum, 1998). En tal contexto surgió el modelo de policía comunitaria.

Si bien existen discrepancias en la definición del modelo, hay consenso en torno de ciertos elementos esenciales comunes: 1) la actividad policial de tipo preventivo enfocada en un área geográfica muy reducida; 2) el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad que faciliten la consulta en forma permanente a los ciudadanos a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones (Sherman, 1995: 327-348); 3) los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas y 4) una iniciativa concertada para involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.

Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior son: el enfoque centrado en la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención, en lugar de la actuación meramente reactiva frente a las llamadas de la ciudadanía; un énfasis en la actuación encaminada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía; el reconocimiento de que la comunidad, defínase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio y, finalmente, el reconocimiento de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las exigencias de esta estrategia (Rosenbaum, 1998).

El papel de la comunidad es clave no sólo para la vigilancia, sino también para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas sobre sus actuaciones. El modelo de policía comunitaria supone que sus miembros llevan a cabo consultas permanentes con la comunidad y que tales consultas cumplen tres funciones principales: sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales, que a veces no coinciden con sus percepciones; le proporcionan una oportunidad para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia y abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial (Bayley, 1994: 105-120). Habría que agregar que este proceso de rendición de cuentas es igualmente congruente con una tendencia generalizada hacia un “modelo empresarial” que hace hincapié en la calidad del servicio que la policía presta a sus “clientes”.

Un factor que contribuye fuertemente al desarrollo del modelo de policía comunitaria es la percepción, por parte de las minorías y los grupos marginados urbanos, de que la po-

licía usa fuerza excesiva en su contra y los discrimina. La policía comunitaria se presenta entonces como una estrategia que pone énfasis en el trato brindado al público y en la reducción de la violencia policial.

Frente a la pregunta de si la policía comunitaria trae efectivamente como resultado la disminución de la violencia policial, la respuesta es afirmativa, dadas ciertas condiciones, aunque no se tienen noticias de que esta cuestión se haya investigado de manera sistemática. La estrategia de policía comunitaria podría contribuir a la reducción de la violencia policial, siempre y cuando penetre hasta el fondo de la cultura de la organización, de tal forma que todos los agentes estén conscientes de la necesidad de mantener relaciones estrechas con la comunidad. Se requiere, además, que la policía se aleje de una perspectiva enfocada exclusivamente en la supresión de la delincuencia para concebirse como una organización que presta servicios a los vecinos. La investigación académica comprueba que una estructura administrativa descentralizada permite a los mandos medios de la policía obtener información sobre el desempeño de sus subordinados a través de diferentes canales, lo que les ofrece los elementos para controlar mejor los abusos en el uso de la fuerza en la calle. Por otro lado, los funcionarios policiales pertenecientes a policías que no sólo se preocupan por el control del crimen y la respuesta a emergencias son menos proclives a ser violentos que quienes trabajan en aquellas fuerzas policiales que definen su papel exclusivamente en términos del combate a la delincuencia (Worden, 1996).

El modelo de policía comunitaria hace hincapié en la descentralización de las estructuras de mando y en prestar atención a las diversas causas del desorden social que es posible encontrar en un vecindario determinado, lo cual sintoniza bien con las características de las organizaciones policiales más respetuosas de los derechos humanos. Esto parece coincidir con las evaluaciones más controladas de los proyectos de vigilancia comunitaria que revelan una mayor satisfacción con la policía.

¿Constituye el modelo comunitario una estrategia adecuada para enfrentar el crimen? Hay autores que ponen en duda siquiera la posibilidad de que pueda exigirse de la policía un efecto contundente frente a un fenómeno que depende de muy variadas circunstancias (Beato, capítulo 5 de este libro). En términos generales, podría decirse que la vigilancia comunitaria mejora la imagen de la policía ante los vecinos, aunque no logre reducir la delincuencia de manera espectacular. En 1998, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos realizó una encuesta sobre victimización en 12 ciudades. Allí figuran Nueva York, que ha puesto en práctica la “teoría de las ventanas rotas”² ante la delincuencia, lo

² La “teoría de las ventanas rotas” hace alusión a los conceptos de Kelling y Wilson (1982: 249) que sostenían que todas las transgresiones a la ley tenían importancia por cuanto contribuían al deterioro de los vecindarios y los hacían más vulnerables al delito. Según estos autores, si no se controlaban las faltas menores, era probable que aumentaran los delitos graves.

que ha aumentado las detenciones por faltas menores, y Chicago, que en los últimos años ha instrumentado un proyecto diferente basado en un esfuerzo por organizar a la comunidad. En Chicago, el número de residentes que había sido víctima de un delito grave y que expresó satisfacción con la policía fue superior al de Nueva York, a pesar de que en esta última ciudad la delincuencia había experimentado una disminución mayor. Además, un porcentaje más alto de habitantes en Chicago indicó que la policía estaba haciendo un trabajo sobresaliente con los vecinos de los barrios para prevenir la delincuencia (citado por Heymann, 2000). Según un análisis de Skogan citado por Rosenbaum (1998: 22), de 14 barrios que habían tenido vigilancia comunitaria en 6 ciudades diferentes, 9 registraron mejoras en las actitudes de los vecinos hacia la policía. Por su parte, en América Latina, un programa de vigilancia comunitaria llevado a cabo en Hatillo, Costa Rica, llegó a la misma conclusión (Chinchilla y Rico, 1997).

Pero aun en los países que cuentan con fuerzas policiales totalmente profesionalizadas, la puesta en práctica de la estrategia comunitaria presenta importantes desafíos. En primer lugar, la resolución de los problemas de seguridad que afectan a la comunidad requiere que esta participe para identificarlos, determinar cuáles son los remedios y evaluar la eficacia de estas soluciones (Rosenbaum, 1998: 16). Sin embargo, la participación de la comunidad no es fácil de lograr. Una evaluación de programas de policía comunitaria en 8 ciudades realizada por el Instituto Vera de Justicia de Nueva York determinó que todas las experiencias analizadas enfrentaron dificultades para establecer una sólida relación entre las fuerzas del orden y los vecinos. Lo anterior se debía en parte al temor de que los delincuentes de la zona tomaran represalias contra los participantes, así como al historial de malas relaciones con la policía. Estos programas también encontraron resistencia en muchos departamentos de policía porque eran vistos como demasiado blandos con la delincuencia (Sadd y Grine, 1994). Otra dificultad que encuentran estos esfuerzos es que muchos policías tienen una definición limitada del papel de la ciudadanía como simple proveedora de información. Además, los vecinos que participan muchas veces son los que tienen una mejor educación y han vivido más tiempo en el barrio, de manera que el impacto de los programas se limita a estos grupos.

A pesar de los obstáculos indicados, existen varias razones para que el nuevo modelo de vigilancia policial atraiga el interés de sociedades como las latinoamericanas, que sufren un aumento en la delincuencia aunado a la poca confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia criminal. Esto por cuanto, en teoría, la estrategia de policía comunitaria podría resultar eficaz para prevenir la violencia policial, mejorar la legitimidad de la institución y reducir el temor a la delincuencia.

Contexto de implementación de cuatro programas en América Latina

Los cuatro estudios encargados por el BID, cuya información y resultados aquí se analizan, se refieren a situaciones de crisis de confianza en la policía que sin duda motivaron en sus inicios el surgimiento del programa de corte comunitario. Sin embargo, más allá de esta semejanza superficial existen notorias diferencias en términos de las características de los cuerpos de policía que ejecutaron estos proyectos, de los lugares donde se aplicaron y, en menor medida, de los actores sociales y políticos que impulsaron su puesta en marcha.

El caso de Villa Nueva, Guatemala³

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en Villa Nueva, Guatemala, se desarrolló como parte de un proyecto realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en diversos países centroamericanos entre 1998 y 2000. La iniciativa buscaba impulsar la adopción de una policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas. Debido a estas características, y también a que su financiamiento era internacional, el programa fue impulsado básicamente por la cancillería guatemalteca, por las autoridades superiores del Ministerio de Gobernación y por el Procurador de Derechos Humanos.

La zona de aplicación del programa corresponde a un municipio de 192.000 habitantes, localizado en el departamento de Guatemala, donde se ubica la capital del país. Dicho lugar fue seleccionado por las autoridades políticas del Ministerio, no por las de policía; el programa apuntaba a ser un piloto que no involucraba cambios en la organización policial como tal. Al igual que todo programa piloto de carácter internacional, la cooperación extranjera dio un considerable impulso a su realización mediante reuniones con los representantes de organismos estatales y de la sociedad civil involucrados, a fin de seleccionar los responsables y la zona geográfica donde se efectuaría la experiencia. El hecho de que los organismos participantes dependieran de la cooperación internacional le otorgaba a esta importantes instrumentos para influir en la ejecución del programa. Sin embargo, al mismo tiempo era evidente que una vez concluida dicha cooperación, este esfuerzo enfrentaría el verdadero examen de probar que era sostenible internamente.

Otros aspectos del contexto se refieren a que la Policía Nacional Civil (PNC) era de reciente creación en el marco de un proceso de pacificación posterior a una guerra civil de treinta y seis años de duración. Contrariamente a lo esperado, la nueva policía sigue contando con un numeroso contingente de efectivos perteneciente a los antiguos y antidemo-

³ Ver el capítulo 2 de este volumen: “El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala”, por Laura Chinchilla M.

cráticos cuerpos de seguridad, aunque reentrenado. La PNC, además, enfrenta problemas de adiestramiento y capacidad investigativa. Estas limitaciones institucionales se ven agravadas por el hecho de que la cultura democrática en Guatemala es frágil, lo que se evidencia en un elevado número de linchamientos de presuntos delincuentes.

La policía comunitaria en Bogotá, Colombia⁴

A diferencia de lo ocurrido en Villa Nueva, Guatemala, la implementación de la policía comunitaria en Bogotá forma parte más bien de un proceso interno, aunque el modelo adoptado y la capacitación proporcionada a los policías participantes tuvieron un fuerte componente internacional. En el contexto de la violencia propagada por el narcotráfico y la guerrilla, la policía sufrió efectos devastadores. A fines de la década de 1980, la lucha antinarcóticos debilitó en un alto grado las normas morales en el interior de la organización: se dieron casos de efectivos policiales que participaron en violaciones de los derechos humanos, mientras que la policía en sí misma era corroída por una fuerte corrupción. Para principios de los años noventa, la fuerza policial estaba siendo cuestionada por su falta de efectividad, por la participación de agentes del orden en el asesinato de delincuentes, prostitutas y dementes en varias ciudades, y por los casos de corrupción.

En respuesta a las críticas recibidas, en 1993 se inició un proceso de reforma dividido en dos fases: en la primera se buscaba acentuar el carácter civil de la policía, aunque esta continúa dependiendo del Ministerio de Defensa; en la segunda, a partir de 1995, comenzó un proceso de depuración interna impulsado por el propio mando policial, que abarcó tanto al personal de base como a la alta oficialidad.

Parte de este proceso de transformación de la cultura interna de la fuerza policial se expresó en la realización de encuestas —como una conducida en 1996 en Bogotá sobre las expectativas del público en relación con la policía— que llevaron a pensar que un programa de policía comunitaria podía responder a las demandas ciudadanas. Recién en 1998, el Comandante del Departamento de Policía de la ciudad adoptó el esquema de policía comunitaria como su programa bandera para la jurisdicción.

La iniciativa ha contado con el apoyo del mando policial y con la colaboración de la Cámara de Comercio de Bogotá, que había propuesto inicialmente la creación de una Guardia Urbana financiada por la administración municipal dependiente del Alcalde. A su vez, el gobierno nacional estableció como una de sus políticas centrales en materia de seguridad ciudadana la adopción del modelo comunitario por parte del conjunto de la institución.

⁴ Ver el capítulo 3 de este volumen: “La experiencia de Bogotá: contexto y balance”, por María Victoria Llorente.

A pesar de que el impulso para la ejecución del programa ha sido principalmente interno, se ha contado con apoyo internacional para la preparación de los oficiales que inicialmente constituirían el núcleo del nuevo proyecto. Veintiún oficiales de la policía de Bogotá asistieron a un curso de cuatro semanas llevado a cabo en 1998 en la Universidad de Barcelona, el cual fue desarrollado por especialistas en policía de proximidad y por guardias urbanos. En 1999, otros diez oficiales tomaron un curso adicional en Toledo, España, con el mismo objetivo.

El caso de São Paulo, Brasil⁵

Al igual que en las dos experiencias anteriores, el contexto de iniciación del programa de policía comunitaria en el estado de São Paulo corresponde a un severo deterioro de la situación de seguridad interna y de los niveles de moralidad y eficiencia del cuerpo policial. La tasa de homicidios de la zona metropolitana de São Paulo había alcanzado la cifra de 59,3 por 100.000 habitantes en 1998. A esta situación de inseguridad ciudadana se sumaba una actuación práctica caracterizada por la violencia y la fuerte ilegitimidad policial. En 1992, la policía militar llegó a matar a 1.451 civiles en diversas confrontaciones, muchas de las cuales ocultaban el uso excesivo de la fuerza o, simplemente, el asesinato. Los conflictos entre la comunidad y la policía llegaron a su punto máximo en 1997, debido a una serie de incidentes ocurridos en distintas favelas en los que la policía apareció asesinando y torturando a pobladores en circunstancias diversas.

Tres aspectos diferencian el contexto del programa de policía comunitaria de São Paulo de los otros dos ya descritos. En primer lugar está la magnitud del área y de la población a la que se sirve a través del programa. El estado de São Paulo tiene una población de 35.410.587 habitantes, de los cuales 93,3% vive en zonas urbanas. De acuerdo con cifras citadas por Mesquita Neto, entre diciembre de 1997 y julio de 2001 el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la policía militar del estado. Esto significa que 50% de ese total tenía programas de policía comunitaria y que se cubría un tercio de la población del estado, equivalente a 12,4 millones de habitantes.

En segundo lugar, y a diferencia de Guatemala y Colombia que cuentan sólo con una policía nacional, en el caso de Brasil existen dos policías por estado. La policía militar tiene a su cargo el patrullaje preventivo y la preservación del orden público, mientras que la policía civil investiga los delitos ocurridos. En este caso, según anotan los autores del estudio, la participación de la policía civil en el programa fue extremadamente limitada, en gran par-

⁵ Ver el capítulo 4 de este volumen: "La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación", por Paulo de Mesquita Neto.

te porque existe un conflicto persistente entre ambas fuerzas. En julio de 2001, la policía civil creó una comisión para asistir en la planificación e implementación de la policía comunitaria. Sin embargo, meses después, dicha comisión aún no se encontraba operando.

Un tercer elemento de diferenciación con los programas anteriores es la activa y muy diversificada participación de grupos de la sociedad civil que se manifiestan en relación con el proyecto. El programa de policía comunitaria recibe el apoyo del gobierno federal y del gobierno estatal, incluida la Secretaría de Seguridad Pública, la cual ha respaldado la formación de los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública y la coordinación entre la acción de la policía y la de otras agencias locales. El programa también recibe el apoyo de académicos, de grupos de clase media y activistas de derechos humanos que han percibido que este puede ayudar a transformar una policía ineficiente y represiva, así como de grupos conservadores que estiman que la policía comunitaria puede otorgarle mayor capacidad a la policía para mantener su control sobre los ciudadanos.

Las fuerzas que movilizan el programa de policía comunitaria son fundamentalmente internas, aunque el Centro para la Educación e Investigación de los Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa, en asociación con el Núcleo de Estudos da Violência de la Universidad de São Paulo, organizó un programa de intercambio internacional que permitió que líderes civiles y oficiales de policía viajaran a Canadá para conocer experiencias de policía comunitaria.

El programa de Belo Horizonte, Brasil⁶

En el caso de Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, el programa actual encuentra su antecedente inmediato en un proyecto previo realizado en algunos barrios de la ciudad a partir de 1993. Una evaluación reciente de dicha experiencia considera que fue un fracaso debido a que los policías carecían de la preparación necesaria, a la ausencia de indicadores que permitieran evaluar la efectividad de lo que se hacía y al hecho de que el programa se percibía como un instrumento para que la policía obtuviera financiamiento de la comunidad para sus proyectos específicos.

En 1999, el mando de la Policía Militar de Minas Gerais puso en práctica un programa más amplio al que denominó “Policía de resultados”, el cual pasó a orientar el despliegue policial sobre la base de información georreferenciada⁷ sobre el crimen. El otro elemento central del programa fue la creación de los Consejos Comunitarios de Seguri-

⁶ Ver el capítulo 5 del presente volumen: “Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte”, por Claudio C. Beato.

⁷ Dicha información se expresa en mapas digitalizados que ubican los lugares de ocurrencia de los diversos hechos criminales, lo que permite orientar a la policía en sus esfuerzos preventivos.

dad Pública (CONSEP), cuyo objetivo era planificar, en conjunto con la policía, las estrategias de prevención adecuadas a las necesidades de seguridad del área representada por cada Consejo.

El impulso a este programa ha provenido fundamentalmente de la Policía Militar, que contó con apoyo de la Universidad Federal de Minas Gerais para el desarrollo de cursos de capacitación dirigidos tanto a los miembros de los consejos comunitarios como a funcionarios policiales. Al igual que en el caso de São Paulo, aquí existe escasa coordinación entre la policía civil y la militar, y la primera casi no participa de la puesta en práctica del programa.

Adecuación institucional para llevar a cabo la nueva estrategia

La literatura comparada indica reiteradamente que los programas exitosos de policía comunitaria se caracterizan por:

- realizar cambios institucionales significativos a fin de promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías;
- descentralizar el funcionamiento policial haciendo hincapié en el acercamiento a la comunidad;
- establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para resolver los problemas de seguridad encontrados en la comunidad.

Los trabajos basados en experiencias que han tenido lugar en los Estados Unidos destacan también la necesidad de que exista un nuevo sistema de gerencia que apoye la participación de los funcionarios y que conciba a los mandos como facilitadores más que como autoridades de un sistema jerárquicamente centralizado (Wycoff y Skogan, 1994).

Otro aspecto central de todo programa de policía comunitaria es que debe poner énfasis en el policía que se encuentra en la calle y que mantiene el contacto directo con el público. Al respecto, un análisis de la implementación de la policía comunitaria en seis ciudades sostiene: “La mayoría de los departamentos de policía que tienen policía comunitaria están interesados principalmente en modificar la manera en que su primer punto de contacto con el público —los policías en la calle— realiza sus tareas junto a los ciudadanos” (Weisel y Eck, 1994: 55).

La policía comunitaria supone mayor calidad y mayor frecuencia en los contactos con la comunidad. En consecuencia, existe la imperiosa necesidad de que se produzca un aumento del patrullaje a pie, o de otras formas de presencia o interacción constante de la policía con el público, como son las pequeñas comisarías en los barrios. Asimismo, el cumplimiento de la meta de que los policías conozcan al público con el que trabajan requiere

necesariamente que esos agentes permanezcan en la misma área de patrullaje por un tiempo que no sea breve y esté determinado (Frühling, 2002).

La experiencia de Villa Nueva, en Guatemala, era un caso piloto que no pretendía aplicarse de inmediato al conjunto de la policía, por lo que los cambios se produjeron dentro de la subestación de policía involucrada. Es evidente, sin embargo, que las demandas que recaían sobre la policía desde otras ciudades o municipios terminaban afectando el proyecto. Al comienzo, la subestación contaba con sólo 117 efectivos, cifra absolutamente insuficiente para los fines perseguidos. En consecuencia, se asignaron en dos fases 80 agentes adicionales provenientes de la anterior Policía Nacional. Con todo, la tasa policías/habitantes continuó siendo inferior a la del resto del país, con el agravante de que al retirarse del proyecto el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, volvió a niveles cercanos a los del comienzo. En una manifestación de aquellos problemas que son recurrentes en policías de carácter nacional, los entrevistados por la autora del estudio frecuentemente se refirieron a las altas tasas de rotación de personal que afectaron al proyecto, lo que obligó a sostener los esfuerzos de capacitación dirigidos hacia los nuevos agentes.

La escasez de personal y su inestabilidad obligó a extender la jornada de trabajo de los policías hasta doce horas, lo cual, unido al requerimiento de patrullar con mayor intensidad y a pie, motivó las quejas de los agentes. Igualmente, las características tradicionales del servicio policial no variaron y, por ello, pese a los cambios, el trato que se da al personal subordinado sigue siendo rígido y autoritario.

En el caso de Bogotá, la policía comunitaria es más un programa puntual dentro del Departamento que una filosofía que permea la actividad del conjunto de la fuerza policial. Los costos del programa representan 5,7% del total de las inversiones realizadas en el mismo período por la Nación y por la Administración Municipal en la Policía Metropolitana (capítulo 3).

En el programa participan actualmente 900 efectivos integrados al servicio de vigilancia, asignándose a la policía comunitaria zonas de patrullaje específicas y permanentes para la realización de su trabajo, dentro de cada una de las 19 estaciones en que se encuentra operativamente dividido el Distrito Capital. Los demás efectivos de vigilancia se ocupan de reaccionar ante las llamadas ciudadanas. Sólo 6% de los agentes del Departamento de Policía de Bogotá está asignado a la modalidad comunitaria. Esto equivale a 15% del personal policial involucrado en tareas de vigilancia. Resulta evidente, por tanto, la primacía que la policía otorga al patrullaje preventivo no focalizado y a las acciones reactivas frente a los incidentes acaecidos.

Al igual que en el caso de Villa Nueva, el servicio comunitario de Bogotá cubre un área urbana significativa, pero la relación policías/habitantes es muy baja. Teóricamente, el servicio cubre un conjunto de manzanas donde habitan tres millones de personas, lo que

corresponde a 42% de los habitantes de Bogotá. Aun así, la relación en cuanto al número de habitantes es deficitaria. El resultado de esta situación es que, de acuerdo con encuestas realizadas, sólo 13% de los hogares y 16% de los establecimientos comerciales de la ciudad señalan que la policía comunitaria presta servicio en su barrio. A lo anterior debe agregarse que, como en Villa Nueva, es notorio que el programa se ve afectado por las constantes rotaciones del personal adscrito.

En el caso de São Paulo, el lanzamiento del programa de policía comunitaria buscaba producir una transformación profunda de la organización policial. Para ello se redefinieron la misión y los valores de la Policía Militar, se procedió a entrenar a los policías que participarían en el programa, se determinaron las compañías policiales que lo llevarían a cabo, se establecieron pequeños cuarteles en los barrios y se adquirieron estaciones móviles como medio de acercamiento a los vecinos (capítulo 4). En el año 2001, un total de 7.305 policías trabajaba en estaciones móviles y en los cuarteles de barrio.

Tanto el número de policías involucrados como los recursos utilizados parecían escasos para la implementación del programa de vigilancia comunitaria. Durante 1998 y 1999, la Policía Militar no tuvo oficiales exclusivamente dedicados al programa. Los agentes debían usar su propio tiempo para asistir a reuniones o para hacer contacto con los vecinos del barrio a su cargo. Generalmente, esas reuniones se llevaban a cabo con posterioridad al término de sus funciones regulares. Recién en el año 2000, la Policía Militar creó el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos, cuya función fundamental era la de planificar y coordinar la puesta en práctica del programa. Una porción importante de su presupuesto se ha dirigido a la capacitación de policías y de dirigentes vecinales. Pero también es significativo que un gran número de policías no haya participado en el programa comunitario.

La información proveniente de la experiencia de Belo Horizonte da cuenta de dimensiones algo distintas para examinar la adaptación institucional de la policía a los requerimientos propios de la policía comunitaria. En este caso, el énfasis no está puesto en la falta de recursos, sino en el hecho de que la Policía Militar tiene aún mucho camino por recorrer en términos de la formación y participación del agente en la calle, así como del tipo de acciones que efectivamente realizan las fuerzas policiales.

A diferencia de los oficiales superiores, el personal subordinado que se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento sobre el programa comunitario, en parte como consecuencia de la vigencia de la estructura jerárquica y centralizada de la Policía Militar. En organizaciones de este tipo, los oficiales suponen que sus subordinados obedecen automáticamente sus órdenes, por lo que existe muy poco esfuerzo por involucrarlos creativamente en un proceso de cambio institucional (capítulo 5). Las evaluaciones realizadas demostraron una diferencia abismal de preparación entre oficiales y personal raso en lo

referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en marcha y, en particular, al papel que cumplen los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP). Sólo lo 10% del personal raso encuestado tenía un grado elevado de conocimiento al respecto.

No todo es culpa exclusiva de la estructura militar de la policía. Muchas veces, los esfuerzos efectuados por el mando policial encontraron una respuesta tibia de parte de los subordinados, acostumbrados a cumplir reglas de manera mecánica y a no rendir cuentas sobre el resultado de sus acciones. Lo cierto es que hay resistencia a actuar con más autonomía, en la medida en que implica mayor responsabilidad individual en cuanto a los resultados obtenidos.

Otro aspecto que resalta el análisis de la situación de Belo Horizonte, y que se desprende de cuestionarios a policías, es que apenas 24,7% de ellos había realizado patrullaje a pie en los años previos. Por otra parte, el grueso de las actividades de la policía corresponde a actuaciones propiamente reactivas, y no a la resolución de problemas que aconseja la teoría comunitaria.

En suma, se puede afirmar que la adaptación institucional realizada para acometer programas de esta envergadura es insuficiente. En algunos de los casos considerados, los recursos humanos y materiales disponibles distan de asegurar el nivel requerido de personal y de tiempo para el desarrollo de programas preventivos efectivos. Los grados de centralización del proceso de adopción de decisiones y una cultura institucional acostumbrada a ejecutar órdenes más que a tomar la iniciativa restringen las posibilidades de innovar y descentralizar las acciones. A diferencia de lo ocurrido en otras experiencias en Norteamérica, los policías comunitarios son distintos del resto de los que realizan tareas de vigilancia, lo cual disminuye en última instancia la capacidad que tienen estos programas para transformar al conjunto de la organización policial. En el caso de Chicago, por ejemplo, los policías asignados a cada distrito policial usaban la mayor parte de su tiempo para realizar reuniones con la comunidad, pero alternaban esa actividad con la respuesta a los llamados de emergencia, con lo cual garantizaban que no existieran unidades separadas (Skogan y Hartnett, 1997: 89-90). Finalmente, otro problema recurrente en los cuatro casos analizados fue la constante rotación del personal superior como producto de traslados o ascensos, lo que dificulta establecer relaciones estables con la comunidad.

Estrategias de capacitación del personal policial

La capacitación del personal policial para emprender programas de policía comunitaria busca, primero, socializar a oficiales y subordinados en las metas propias del trabajo con la comunidad, a fin de integrarlos al proyecto conjunto. En segundo lugar, dado que la es-

trategia comunitaria exige un papel innovador y más autónomo del funcionario policial, el entrenamiento sirve para formar destrezas prácticas que permitan realizar las nuevas tareas. Además de este proceso de capacitación dirigido con precisión a quienes participarán en el programa comunitario, es frecuente que los cuerpos de policía difundan información dentro de todo el departamento, a fin de concitar el apoyo más amplio posible (Skogan y Hartnett, 1997: 91, 95-101).

El proyecto realizado en Villa Nueva contó con un programa de capacitación sistemática y permanente de todo el personal de la Policía Nacional Civil del municipio, incluidos los niveles superiores. Este programa comenzó con un curso de tres meses sobre autoestima y valores, seguido de otro acerca de las relaciones con la comunidad. Todos los cursos y talleres de discusión fueron impartidos por ciudadanos y funcionarios de diversas instituciones existentes en el distrito. Asimismo, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos dictó cursos sobre derechos humanos que contaron con la presencia de diversos invitados internacionales, y sobre métodos de resolución de disputas y policía comunitaria (capítulo 2). No contamos con información sobre el impacto de este proceso de capacitación en el compromiso del personal policial con el programa ni tampoco en relación con la calidad del servicio que debía brindar, aunque la contribución parece haber sido importante.

En Bogotá, el esfuerzo comunitario se inició con la selección de los funcionarios que participarían en él de acuerdo con la definición de un perfil idóneo que debían tener los policías asignados. La capacitación brindada tuvo un primer componente dirigido sólo a oficiales, que fue realizado por la Guardia Urbana y la Universidad de Barcelona. Los participantes en ese primer curso pasaron a capacitar a sus subalternos a través de charlas. Posteriormente se procedió a adiestrar al conjunto del personal de la modalidad en la temática de procesos de relación con la comunidad, mediante un programa formativo de carácter universitario organizado por la Universidad Javeriana. En materia de difusión del programa dentro de la policía, al parecer esta se ha limitado a charlas informativas, con lo cual se ha debilitado su efecto transformador. Mediante el análisis realizado en el desarrollo del proyecto se llega a la conclusión de que este método de difusión se corresponde con el hecho de que el programa de policía comunitaria fue concebido como algo puntual y no como parte de un proceso de cambio global de la policía (capítulo 3).

En São Paulo, en cambio, la policía comunitaria fue concebida como parte de un intento de reforma del conjunto de la Policía Militar. En consecuencia, se diseñó un plan de capacitación de cuarenta horas para oficiales y personal subordinado, estuvieran o no involucrados en el programa comunitario. El ramo de “policía comunitaria” fue introducido como obligatorio en los cursos básicos y avanzados que debe tomar el agente durante su carrera. Sin embargo, y a pesar de estos aspectos extraordinariamente positivos, la capacitación ofrecida ha sido predominantemente conceptual y teórica, con el énfasis pues-

to en forjar relaciones con la comunidad y no en el método de resolución de problemas (capítulo 4).

En Minas Gerais, el proceso de capacitación de policías fue realizado conjuntamente por la Policía Militar y los CONSEP como parte de la nueva política institucional denominada “Policía de resultados”. En julio de 2000, en asociación con la Universidad Federal de Minas Gerais se realizó un curso sobre Interacción/Integración Comunitaria en el Área de Seguridad Pública. Asistieron integrantes de los Consejos, comandantes, oficiales y agentes de menor rango pertenecientes a compañías de la policía, así como oficiales de la Policía Militar responsables de la comunicación social, administración y entrenamiento de efectivos. Cuatrocientas personas participaron en el curso, que tuvo una duración de cuarenta horas pedagógicas. Allí se discutieron tres temas, a saber, la función de la policía, el uso de mapas georreferenciados y la identificación de recursos existentes en la comunidad. Este ejercicio fue posteriormente desarrollado como curso a distancia vía Internet (capítulo 5).

La necesidad de que cursos de este tipo se masifiquen resulta evidente tanto en Minas Gerais como en otros lugares donde se han puesto en marcha programas comunitarios. En efecto, investigaciones realizadas por la Universidad Federal de Minas Gerais dan cuenta de que, por lo general, predomina en el estado la actividad policial puramente reactiva y que en la cultura policial es mayoritaria una visión tradicional sobre las funciones y actividades policiales. Entrevistas realizadas a 40 oficiales con posiciones de comando operacional en Belo Horizonte muestran que 63% jamás había asistido a un curso sobre policía comunitaria y que 90% desconocía absolutamente el método de resolución de problemas.

La evaluación realizada por el profesor Beato indica que existe un alto grado de desconocimiento sobre la función de los CONSEP por parte de los policías de la calle. Setenta y cinco por ciento de los entrevistados demostró un grado de conocimiento bajo o simplemente inexistente. En cambio, los oficiales poseen mucho mayor familiaridad con el tema (capítulo 5).

Lo anterior indica precisamente el carácter de los desafíos que introduce la implementación del modelo de policía comunitaria para el proceso de formación de los agentes. La conciencia relativa a los requerimientos e instrumentos disponibles para actuar de acuerdo con el nuevo modelo policial exige una capacitación masiva de todos los policías y una especial atención para los de menor rango. No sólo deben diseñarse cursos especiales con amplio contenido práctico, sino que la formulación en estrategias operativas de relación con la comunidad debe introducirse en el nivel de las academias policiales. Por último, debe asegurarse que la difusión particularizada de las estrategias de policía comunitaria que se utilicen llegue al conjunto del cuerpo policial.

La participación comunitaria

Las experiencias de policía comunitaria evaluadas académicamente hacen hincapié en que el éxito de los programas de este tipo depende del establecimiento de relaciones de trabajo sólidas y permanentes entre la policía y el público. Estas relaciones implican normalmente: la definición de áreas donde sea posible identificar a personas que comparten intereses comunes y el deseo de trabajar con la policía, realizar reuniones frecuentes y públicas con esas personas con el fin de intercambiar información, definir los problemas prioritarios por abordar, determinar los cursos de acción disponibles para enfrentarlos e identificar los recursos existentes para hacerlo (Skogan y Hartnett, 1997: 110). Algunos estudios ya realizados en la región han puesto de manifiesto que esa tarea no es fácil, dado que las relaciones con la policía son conflictivas y que los ciudadanos pueden no sentirse inclinados a involucrarse en actividades que los identifican como colaboradores de la policía (Frühling, 2002: 23-36). Por último, frecuentemente se señala la necesidad de que los ciudadanos también sean capacitados en el uso del método de resolución de problemas, con el fin de que puedan establecer relaciones constructivas con la policía destinadas a reducir el crimen.

Estas conclusiones se ratifican de modo parcial en el caso de las cuatro experiencias que venimos analizando, aunque los resultados positivos superan con creces las deficiencias. Uno de los primeros pasos en la ejecución del proyecto en el municipio de Villa Nueva consistió en 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. Su objetivo era coordinar las acciones por realizar en materia de prevención y control de la criminalidad. El Consejo procedió a designar un Comité Ejecutivo encargado de concretar las actividades que acordara. Este Comité fue integrado inicialmente por un presidente (uno de los jueces del Tribunal de Sentencia), una representante de los directores de educación y el jefe de la subestación de la Policía Nacional Civil. Poco tiempo después se amplió su composición con un representante de otros sectores (religioso, empresarial, medios de comunicación y municipalidad). El Comité Ejecutivo se reunió por lo menos una vez a la semana hasta finales del año 2000, además del tiempo que dedicaron sus miembros a la ejecución de cada una de las diferentes actividades previstas en el plan de acción. Asimismo, contribuyó a la cooperación entre policía, instituciones gubernamentales y empresas privadas (capítulo 2).

La finalización del proyecto internacional que dio surgimiento al programa de policía comunitaria ha redundado en la disminución de la frecuencia de las reuniones del Consejo y del Comité. Tal como lo señala Chinchilla, uno de los factores explicativos de esta situación es que no se logró consolidar un liderazgo local capaz de darle mayor sostenibilidad al proceso en el largo plazo.

En un plano más amplio, se crearon numerosos espacios para establecer una relación cooperativa entre la policía y la comunidad. El primero de dichos espacios era el propio Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo, donde se analizaban y decidían las diversas actividades que la policía debía llevar a cabo en el marco del plan de acción aprobado inicialmente. La campaña de control de aquellos negocios cercanos a escuelas y parques que vendían ilegalmente bebidas alcohólicas y permitían la prostitución se realizó con la colaboración de policías, educadores, padres de familia, directores de centros educativos y la Oficina de Servicios Públicos de la municipalidad, con el objeto de poder fiscalizarlos y, eventualmente, clausurarlos. Asimismo, los miembros de la policía que formaban parte del Comité Ejecutivo participaron en los programas de educación y sensibilización sobre el tema de la criminalidad llevados a cabo en dos canales televisivos y en diversos centros educativos. Finalmente, policías y ciudadanos participaron de manera activa en diversas reuniones destinadas a explicar los alcances del proyecto ejecutado en Villa Nueva. Vale la pena señalar que las actividades mencionadas se mantienen aún después de concluido el apoyo internacional.

El lanzamiento de este proyecto de policía comunitaria requirió de un intenso proceso de comunicación destinado a explicar los alcances de la participación ciudadana, diferenciándola de esquemas que movilizaban a los vecinos en patrullas de autodefensa de carácter antidemocrático. Sin embargo, no se realizaron cursos con los ciudadanos. Por último, cabe agregar que, al parecer, los proyectos de colaboración con la policía convocaban más a profesionales que al conjunto de la ciudadanía, independientemente de su pertenencia social.

En el caso de Bogotá, la Dirección de Policía Comunitaria de la Policía Nacional ha informado que las relaciones con la comunidad han sido de dos tipos. Por una parte, se generan mecanismos de vínculo y participación —determinados por la propia policía y los participantes de manera flexible— de acuerdo con los contextos. Por otra parte, se encuentran los programas más formales de organización vecinal para la vigilancia, cuya expresión principal son las Escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes de Seguridad Local que venían desarrollándose en la ciudad desde 1996 como iniciativa de la Policía Nacional.

En relación con el primer tipo de aproximación a la comunidad, este da origen a la mayoría de las actividades conjuntas entre la policía y los vecinos que buscan mejorar la calidad de vida de la gente. En términos generales, no existe un procedimiento único de acercamiento a las personas. Se entrena a los policías comunitarios para que construyan de manera creativa las redes sociales a su alcance (capítulo 3). El acercamiento se realiza muchas veces estableciendo contacto con las juntas de acción comunal o las asociaciones de comerciantes y, aunque se inicia a través de un censo que realiza la policía en cada comunidad, es también producto de la experiencia diaria del patrullaje policial. Respecto de estas experiencias no hay información sistematizada sobre el tipo de participación, sus dificultades e impacto.

Los Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana constituyen la expresión más formal del esfuerzo que realiza la policía nacional y también la Alcaldía, a fin de promover la participación ciudadana en programas de prevención de la delincuencia. Los frentes integran a los vecinos de una pequeña área barrial en redes de colaboración y apoyo a la policía. Sus líderes son voluntarios y establecen cadenas telefónicas y otros mecanismos de coordinación entre vecinos, con el fin de ayudarse ante situaciones de emergencia. Según información de la policía comunitaria, operan en Bogotá cerca de 5.400 frentes, lo que indica un crecimiento importante. Sin embargo, la cobertura y el conocimiento de la ciudadanía sobre el funcionamiento de esta modalidad de participación son muy limitados. Datos procesados por Llorente dan cuenta de una muy reducida cobertura de las manzanas de la ciudad. Asimismo, según encuestas realizadas en la ciudad en 2000, una proporción no mayor a 16% de hogares y de negocios comerciales de la capital dice conocer el programa de frentes, mientras que menos de 10% sabe que en el barrio donde habita o donde funciona su negocio opera alguno.

Por su parte, las Escuelas de Seguridad Ciudadana son complementarias a los frentes y con ellas se busca formar promotores de orden y convivencia comunitaria. Allí se da instrucción sobre la normativa penal y contravencional vigente, la organización y las funciones de la policía, y las acciones de seguridad preventiva que los ciudadanos pueden realizar. De acuerdo con la información de la propia policía, desde 1996 hasta la fecha, estas escuelas han formado a cerca de 21.000 habitantes de Bogotá, gran parte de los cuales se ha incorporado a los frentes de seguridad.

La información recogida parece indicar una activa labor de la policía por impulsar esquemas de participación ciudadana. Sin embargo, no es suficiente cuando se trata de determinar la calidad de funcionamiento de las organizaciones creadas, su capacidad para orientar o supervisar la actuación policial y su representatividad social.

En São Paulo, la puesta en práctica del programa contó desde sus inicios con la guía de una Comisión Asesora de Policía Comunitaria establecida por la policía. Esta Comisión ha constituido la principal arena de discusión sobre el programa entre representantes comunitarios y la policía. Sus miembros tienen funciones meramente asesoras, pero sus opiniones han quedado consignadas en los documentos oficiales relativos a la puesta en práctica de la nueva estrategia.

La Comisión se reunía regularmente una vez por semana o cada quince días. Como indican los autores del estudio, progresivamente los representantes de grupos más conservadores y empresariales pasaron a dominar las reuniones (capítulo 4). Esto ha servido de base para frecuentes insinuaciones en torno al hecho de que las pequeñas comisarías vecinales benefician en particular a grupos determinados, como autoridades públicas, políticos y empresarios, y no a los sectores más vulnerables.

En el año 2000, la Policía Militar reestructuró la Comisión y creó siete subcomisiones con funciones específicas: estructura, evaluación, relaciones con agencias gubernamentales, relaciones con agencias del sistema de justicia criminal, relaciones con la comunidad, comunicación social y motivación profesional. Estableció a su vez un consejo amplio donde, además del presidente, vicepresidentes y secretario general de la Comisión Asesora, participaban siete consejeros, de los cuales sólo tres representaban a la Policía Militar. La creación de esta nueva estructura busca impulsar la participación más diversificada de grupos y organizaciones en la puesta en práctica del modelo de policía comunitaria.

La estructura de consulta en el nivel estatal ha sido complementada en el ámbito local por numerosos consejos comunitarios de seguridad pública y foros ciudadanos que realizan eventos en conjunto con la policía. Esta red de entidades y grupos organizados ha sido movilizadora por la Policía Militar en apoyo de su labor. Entre sus expresiones más notorias se encuentran la entrega de aportes financieros a la policía y el trabajo de voluntarios en las pequeñas comisarías barriales. Los ciudadanos organizan también grupos de seguridad vecinales para colaborar en la transmisión de información relativa a sospechosos en el sector.

En materia de formación de líderes ciudadanos en los conceptos de la policía comunitaria, el programa de São Paulo parece haber sido menos extenso y sistemático que en el caso de Bogotá. Consecuencia de ello es que la relación entre policías y vecinos se ha manifestado escasamente en la aplicación de la metodología de resolución de problemas para enfrentar los factores de inseguridad en las áreas urbanas.

En suma, la información disponible permite determinar que en São Paulo se han logrado establecer instancias institucionales en las que efectivamente participan representantes de la comunidad en el proceso de debate y seguimiento de los programas de policía comunitaria en los niveles estatal, regional y local. Esa participación se traduce asimismo en apoyo efectivo a la policía, aunque sólo en menor medida se expresa en ejemplos de resolución conjunta de problemas que prioritariamente afectan la seguridad de personas y vecindarios. Existe además una percepción arraigada acerca de que no es enteramente representativa y que beneficia a los grupos de mayor poder.

En Minas Gerais no se creó una comisión central asesora del programa de policía comunitaria. Desde un comienzo se realizó un esfuerzo por descentralizar la actividad policial y su relación con el público. En el área correspondiente a cada una de las 25 compañías de policía, se creó un Consejo Comunitario de Seguridad Pública (CONSEP) cuya función es planificar juntamente con la policía las actividades de patrullaje y prevención del área respectiva. La regulación vigente establece que corresponde a los Consejos: atraer a nuevos integrantes, entrenar a los policías para la actuación comunitaria, recoger y sistematizar información sobre el servicio policial a fin de emitir una opinión sobre su calidad y desarrollar campañas de información que permitan la autodefensa por parte de las co-

munidades, así como programas que atiendan problemas sociales que tienen consecuencias en materia de seguridad ciudadana (capítulo 5). Los Consejos realizan su tarea de divulgación aprovechando celebraciones religiosas y los medios de comunicación locales. Algunos utilizan los servicios de profesionales de la comunicación.

Un año después de su creación, los Consejos fueron evaluados por el Centro de Estudios sobre Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), de acuerdo con un conjunto de dimensiones a las que se calificó con las categorías “inexistente”, “bajo”, “medio” o “alto”. Según dicha evaluación, todos los Consejos se encontraban funcionando al cabo de un año de su creación, la gran mayoría medianamente, mientras que una minoría funcionaba muy bien. En materia de representatividad, muchos de ellos mantienen un grado bajo y medio, a pesar de los esfuerzos que realizan para atraer nuevos adherentes. La representatividad es menor en aquellos lugares donde existen niveles significativos de violencia o que coinciden con una alta heterogeneidad social. La capacidad fiscalizadora que mantienen los CONSEP sobre la policía es mayoritariamente baja. En lo referente al nivel de participación en las reuniones, se pudo establecer que en la mayoría de los Consejos es bajo o medio, aunque existe. En general se trata de reuniones semanales o mensuales en las que participan entre diez y treinta personas. En el modelo de policía comunitaria, la participación debe adquirir autonomía respecto del mando policial, de manera tal que se pueda supervisar la actividad policial y expresar las prioridades reales de la población. La evaluación realizada plantea, sin embargo, que dicho grado de autonomía frente a los comandantes locales es bajo o inexistente en 11 casos, en 8 es medio y sólo en un Consejo es alto. Esta información introduce el dilema de los métodos que se utilizarán para convertir a los Consejos creados por la policía en entes independientes de esta.

En Belo Horizonte, al igual que en São Paulo, una minoría de las organizaciones sociales involucradas en programas preventivos parece utilizar mecanismos de planificación estratégica de acciones y el método de resolución de problemas. La preparación del liderazgo civil de los Consejos parece haber sido predominantemente baja, aunque en unos pocos era alta. Por último, los oficiales que integran los CONSEP exhibieron un elevado nivel de apoyo a los programas de participación comunitaria, mientras que los policías rasos demostraron poco conocimiento de estos.

Los factores que afectan el grado de funcionamiento de los Consejos pueden ser múltiples. Uno de los principales parece ser el nivel de criminalidad predominante en un área determinada. Ello es explicable, pues en esas regiones la disposición a colaborar con la policía va a ser naturalmente menor. Por otra parte, el apoyo de los oficiales superiores de la Policía Militar al programa comunitario es mayor en las áreas de menor criminalidad, que en aquellas más violentas, donde favorecen métodos de intervención más coercitivos y tradicionales.

La información relativa a estas cuatro experiencias de policía comunitaria sugiere que en tres de ellas (São Paulo, Belo Horizonte y Bogotá) el principal impulsor de la participación ha sido la policía misma, mientras que en Villa Nueva, dado su carácter de programa de cooperación internacional, lo ha sido el organismo internacional a cargo del proyecto. En dos de los casos (Villa Nueva y São Paulo), la planificación centralizada del proceso de implementación del modelo ha sido acompañada por comisiones asesoras integradas por civiles y por representantes de instituciones del sistema de justicia criminal. En los otros dos (Bogotá y Belo Horizonte), las organizaciones participativas se han creado en los barrios o en áreas coincidentes con la jurisdicción de las unidades policiales. La capacitación de ciudadanos ha estado presente en los cuatro programas, aunque no existe información suficiente sobre el contenido y metodología de los cursos. Su impacto parece haber sido limitado, a juzgar por la escasa presión ejercida sobre la policía para utilizar el método de resolución de problemas. Por último, se puede afirmar que la participación parece persistir aun en las condiciones menos favorables, como ocurrió en Villa Nueva al terminarse el proyecto del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Coordinación con otras agencias públicas

Una de las características centrales de un programa de policía comunitaria es que normalmente implica una coordinación efectiva de la policía con otras instituciones públicas, con el objeto de proporcionar servicios que inciden en la calidad de vida de las personas y de reducir la inseguridad y el temor. La experiencia de Chicago y de otros lugares es que cuando la policía se abre a las demandas ciudadanas, los vecinos solicitan muchas veces que se les solucionen problemas que no le competen directamente a la fuerza pública.

En el proyecto de Villa Nueva, la creación del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana incentivó un conjunto de iniciativas que requirieron de la coordinación entre policía, municipio, fiscales, jueces y defensores públicos. En particular, permitió canalizar soluciones como el mejoramiento del alumbrado público. La cooperación institucional con los jueces permitió que la autoridad judicial tomara declaración con mayor rapidez a los detenidos por la policía, disminuyendo el hacinamiento en las celdas de la institución y la presión sobre sus recursos (capítulo 2). Sin embargo, la regularidad de las reuniones con diversas instituciones públicas se estancó notoriamente al concluir la participación internacional en el proyecto.

En Bogotá existió un esfuerzo de cooperación entre policía y administración municipal durante la vigencia del programa Misión Bogotá, que fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad ciudadana en el período de la administración del alcalde Peñalosa (1998-

2000). El programa en cuestión buscaba impulsar la recuperación de lugares públicos a través de la incorporación de la comunidad tanto en el diagnóstico de los problemas como en su solución. Para ello se requeriría una actuación conjunta con la policía comunitaria. En la práctica, esta cooperación no funcionó, por una parte debido a celos institucionales entre funcionarios de la Misión Bogotá y la policía, y a la competencia en torno al protagonismo en la formación de los frentes y las escuelas de seguridad. Por otra parte, se presentaron las dificultades inherentes a la coordinación entre entidades de alta visibilidad pública y política pero que no mantienen relaciones de dependencia entre sí (capítulo 3).

En la actualidad, los contactos con entidades ajenas a la policía se realizan de manera informal y en el nivel de cada distrito. De acuerdo con la policía, el procedimiento funciona adecuadamente, aunque no es posible verificar la intensidad y frecuencia de los contactos, ni tampoco sus resultados.

En Minas Gerais, la presión del problema de la inseguridad pública ha empujado a los municipios a asumir una actitud más asertiva en la materia. El prefecto (alcalde) de Belo Horizonte anunció en un año de elecciones que entregaría US\$2 millones para la compra de vehículos y armamentos policiales, así como también para la organización de bases de datos en los CONSEP. Sin embargo, existe la misma dificultad que en otros países latinoamericanos, en el sentido de que la participación del gobierno local se reduce a entregar recursos para apoyar estrategias tradicionales y reactivas (capítulo 5). Ello es probablemente consecuencia de que la policía da preferencia a ese tipo de acciones. También refleja el hecho de que una coordinación estratégica más ambiciosa entre policía y gobierno local —elemento necesario para abordar una cooperación entre organismos— se ve obstaculizada porque la primera depende del órgano ejecutivo y no del municipio.⁸ Así las cosas, resulta difícil coordinar las agendas de ambos organismos en el largo plazo.

En resumen, existen esfuerzos de coordinación institucional por parte de la policía con otras agencias públicas, pero de alguna manera estos esfuerzos han sido menos sistemáticos y permanentes de lo que señala la literatura comparada en materia de policía comunitaria. Las razones para ello pueden ser múltiples. En primer lugar está el hecho de que la policía no desea hacerse cargo de demandas urbanas y sociales que exceden su competencia, mientras que el gobierno local, si bien siente que los programas de tipo comunitario resuelven algunos problemas, también nota que crean nuevas presiones que le resulta difícil procesar. Además se presenta la competencia institucional entre organismos de dependencia y legitimidad diferentes que requieren contar con apoyo ciudadano, lo que naturalmente provoca roces institucionales.

⁸ Uno de los grandes ausentes de esta tarea de coordinación, tanto en Minas Gerais como en São Paulo, ha sido la policía civil.

Impacto de los programas de policía comunitaria

La medición del efecto de los programas de policía comunitaria se centra en aspectos tales como su impacto sobre los niveles de criminalidad, el temor de la población al crimen y la violencia ejercida por la propia policía. Desafortunadamente, en ninguno de los casos aquí considerados se estableció un seguimiento que asegure una confiabilidad a toda prueba de la determinación del impacto de la policía comunitaria frente al crimen. Ha faltado a este respecto, en algunos casos, una comparación entre las áreas donde efectivamente se puso en práctica la modalidad comunitaria y aquellas donde no se aplicó. En tres de los casos estudiados (Belo Horizonte, Bogotá y São Paulo) no se han realizado encuestas de victimización previas al inicio del programa y posteriores a él, por lo que se ha tenido que acudir a las cifras de las denuncias por delitos registradas por la policía.

En el caso de Villa Nueva se realizaron dos encuestas de victimización. Una anterior al inicio del proyecto, en 1998, y otra en 2000. Esta indica una reducción de 10 puntos en el porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de un delito en los últimos meses, de 34% a 23,8% (capítulo 2). De acuerdo con algunos testimonios recogidos por Chinchilla, el incremento del patrullaje policial y del control policial sobre los negocios que venden bebidas alcohólicas ilegalmente puede haber contribuido a ese resultado.

Existen indicios de que la confianza en la policía aumentó un poco como consecuencia del programa. El porcentaje de víctimas de un delito que presentó la denuncia ante alguna autoridad se incrementó, aunque levemente, pasando de 30,3% en 1998 a 31,5% en 2000. Al mismo tiempo, entre las personas que habían denunciado un delito disminuyó la opinión de que las autoridades no hacían nada al respecto, pasando de 7% en 1998 a 4,8% en 2000. De manera congruente con esta última percepción se produjo un aumento de 0,7% en 1998 a 1,8% en 2000 en el número de quienes opinaban que la policía había realizado la investigación correspondiente.

Sin embargo, al preguntárseles a los residentes de Villa Nueva por la calidad del servicio policial que recibían en su barrio después de implementado el proyecto de policía comunitaria, su respuesta fue bastante negativa. Así, mientras que en 1998 44,7% estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en 2000 este porcentaje bajó a 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de gente que opinó que el servicio era poco o nada adecuado aumentó de 51,3% a 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998, 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras que en 2000 ese porcentaje bajó a 23,8%, y la percepción de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 27% de los entrevistados y 37,1% en 2000). Las razones para esta situación pueden ser dos. Por un lado, es posible que la puesta en marcha de la policía comunitaria ha-

ya elevado las expectativas de la población en cuanto a la protección policial que recibirían en sus barrios, las que claramente no han sido satisfechas. Por otro lado, la población tiene la impresión de que la mayor parte del esfuerzo de patrullaje se termina concentrando en entidades que reciben atención especial de la policía por los recursos que manejan, como los bancos. Esta visión es perfectamente compatible con la situación existente en São Paulo, donde la ciudadanía piensa que las comisiones asesoras del plan de policía comunitaria tienden a inclinarse hacia los sectores de mayores ingresos.

Las encuestas hechas por el programa encabezado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos indican que el experimento de Villa Nueva tuvo un efecto positivo en la sensación de inseguridad de la población. La encuesta realizada en el año 2000 indica que la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano. Asimismo, se presenta una relativa mejoría en el porcentaje de quienes califican la zona como muy insegura.

Tal como lo expresáramos en un comienzo, quienes han impulsado la aplicación de programas de policía comunitaria en América Latina han buscado, entre otros resultados, terminar con el abuso policial. A falta de un registro confiable de las quejas expresadas por el público con respecto a la actuación policial, ha sido necesario utilizar la opinión de los encuestados como una medida relativa que puede arrojar luz sobre esta cuestión. La encuesta indicó que la opinión de los ciudadanos en cuanto a que la policía era una institución violenta no había experimentado cambios. Sin embargo, entrevistas llevadas a cabo en marzo de 2000 con personas clave de la comunidad reflejaron una opinión bastante diferente sobre el servicio policial, ya que no parecían haberse observado violaciones de los derechos humanos imputables a los agentes asignados al programa. Las entrevistas realizadas en agosto de 2001 permiten mantener una percepción positiva del desempeño policial en materia de abusos a los derechos humanos.

También es importante destacar que las entrevistas realizadas en marzo de 2000 indicaron una valoración positiva del proyecto, así como una voluntad por continuarlo. Sin embargo, las personas entrevistadas en agosto de 2001 criticaron en forma unánime la falta de seguimiento del proyecto y su ostensible debilitamiento al finalizar la cooperación prestada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El impacto del programa de policía comunitaria en Bogotá ha sido evaluado en términos de la opinión que merece por parte del público en los sectores donde se aplica. Sólo 26% de los hogares bogotanos declaran conocerlo, lo que refleja su escasa cobertura. En cambio, en las zonas donde opera, la mayoría de la población lo conoce y tiene una imagen bastante favorable de él. Al cabo de seis meses de su puesta en marcha, el programa era conocido por entre 80% y 86% de la población de esas zonas. De ese total, alrededor de 90% de las personas entrevistadas lo calificaron como bueno. En 2000, los pobladores

de los sitios cubiertos por la policía comunitaria expresaron en porcentajes abrumadores una buena opinión sobre el servicio, lo que contrasta con la opinión más bien desfavorable que existe en Bogotá en torno a la policía (capítulo 3).

Otros estudios de opinión pública parecen demostrar lo mismo, esto es, que los niveles de opinión favorable sobre la policía son muy superiores allí donde se ejecuta el programa. Si bien este resultado dice mucho, es necesario matizar las conclusiones que pueden desprenderse de él, dado que la policía eligió realizar el programa inicialmente en lugares donde ya existía una posición favorable sobre la institución.

Las encuestas efectuadas no demuestran menores niveles de temor al crimen en las zonas donde opera la policía comunitaria. Asimismo, no existen estudios controlados que permitan establecer si esta última ha tenido algún impacto sobre los niveles de criminalidad existentes.

En el caso de São Paulo, la evaluación sobre el impacto del programa se ha medido a través de encuestas de opinión realizadas en el nivel del conjunto del estado y otras que abarcan ciertas localidades. Las primeras demuestran que la opinión sobre la policía ha tendido a mejorar, si bien es cierto que por la falta de datos suficientemente desagregados no es posible determinar si ello se debe principalmente al programa de policía comunitaria. Encuestas realizadas por Datafolha muestran que el porcentaje de la población que temía a la policía —más que confiar en ella— disminuyó de 74% en 1997 a 66% en 1999 y el que consideraba que la policía usaba fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones bajó de 73% en 1997 a 49% en 1999. Al mismo tiempo, sin embargo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía era ineficiente se incrementó de 22% en 1995 a 43% en 1999 (*Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000).

La única manera de determinar si los cambios que puede experimentar la opinión pública en materia de policía y temor obedecen efectivamente a la aplicación del modelo comunitario es focalizar las encuestas en aquellas áreas donde se presta el servicio. Dos estudios se han realizado con ese objeto. El primero fue llevado a cabo por el Fórum em Defesa da Vida em Jardim Ângela, en la parte sur de la ciudad de São Paulo, uno de los distritos más violentos de la ciudad. El Fórum realizó una encuesta entre 945 residentes y comerciantes con el fin de conocer los resultados de la policía comunitaria. Los residentes y personas que trabajaban a menos de un kilómetro de distancia de las pequeñas estaciones de policía barriales tenían una mejor percepción de la policía comunitaria, de su efecto sobre la inseguridad ciudadana y del tratamiento otorgado a los ciudadanos que quienes vivían o trabajaban más lejos de dichos cuarteles. Esto sugiere que la difusión de los efectos del modelo no es suficiente y no alcanza al conjunto de los ciudadanos del sector.

El segundo estudio, realizado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en 2000, se con-

centró en 23 vecindarios donde existen cuarteles comunitarios de la policía y 23 donde tales cuarteles no existen. Los resultados sugieren algunas semejanzas con los de la encuesta precedente. En los lugares donde se lleva a cabo un programa comunitario y los residentes lo conocen, se evidencian menores niveles de temor, mejor opinión sobre la policía y mayor apoyo para la policía comunitaria que en aquellos donde el programa existe pero no lo conocen, o donde no lo hay. Su impacto en el sentimiento de inseguridad requeriría de la combinación de métodos de acercamiento personal con el uso de medios de comunicación, con el fin de dar a conocer el programa y sus ventajas.

Los resultados de ambas encuestas también sugieren que los efectos del programa dependen en gran medida de la cercanía física a la presencia policial. Ya sea por falta de personal o por otras razones, la presencia del programa de policía comunitaria no se hace evidente a todos los vecinos.

En materia de control del crimen, los resultados son poco auspiciosos. En el caso de Jardim Ângela, la mayoría de la población sigue pensando que la policía hace muy poco ante el tráfico de drogas o que incluso colabora con él. A su vez, la encuesta del ILANUD demuestra que la presencia de pequeños cuarteles comunitarios no tiene efectos sobre los niveles de victimización. Estos resultados encuentran algún apoyo en las cifras oficiales de criminalidad registradas por la policía. En efecto, y como lo indican los autores del estudio correspondiente a la ciudad de São Paulo, en el año 2000 declinaron los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana pero no en el interior, donde está localizada la mayoría de los pequeños cuarteles desde donde se realizan los patrullajes comunitarios (capítulo 4).

En el caso de Belo Horizonte, la implementación del programa de policía comunitaria fue complementada por el uso de la georreferenciación y de un nuevo sistema de dirección de la actividad policial con el fin de mejorar su eficiencia. La duración del programa comunitario es todavía muy breve y no se han realizado encuestas que permitan apreciar cambios en los niveles de victimización. Sin embargo, como bien lo afirma el profesor Beato, hay indicios de resultados exitosos en materia de reducción de cierto tipo de delitos —como por ejemplo los asaltos— en algunos barrios donde existen consejos comunitarios muy activos. Con los datos existentes no se pueden hacer otras inferencias (capítulo 5).

Los datos disponibles permiten llegar apenas a algunas conclusiones preliminares. La primera es que los programas de policía comunitaria concitan un fuerte apoyo de parte de la población, que quiere su continuación. Pero aun cuando la información indica que han disminuido los abusos de la fuerza pública o que se actúa con mayor celo profesional, los programas emprendidos por cuerpos policiales carentes de prestigio público enfrentan problemas para revertir su mala imagen. Borrar las imágenes históricas de abuso o de ineficiencia requiere de un conjunto de tareas adicionales al acercamiento al público, a saber, contar con un sistema efectivo de control interno de la mala conducta policial y difundir

información fidedigna sobre las quejas de la gente en contra de la fuerza pública, desagregada de manera que permita conocer lo que sucede en los distritos donde opera la policía comunitaria.

En materia de eficiencia, la aplicación del método de resolución de problemas para enfrentar las preocupaciones prioritarias de la población es esencial, lo mismo que el análisis de patrones de criminalidad a fin de aplicar tácticas policiales específicas en sectores problemáticos. El patrullaje preventivo también es importante, pero debe cuidarse a ese respecto que el despliegue de efectivos obedezca a criterios objetivos y que no sea percibido como discriminatorio en favor de sectores pudientes o autoridades públicas.

Respecto del impacto de la policía comunitaria en materia de criminalidad, existen indicios que parecen positivos, como en los casos de Villa Nueva y Minas Gerais. En el primero, sin embargo, esto puede deberse más a un incremento del patrullaje y de los medios policiales, mientras que en el segundo la evidencia cubre un período demasiado corto.

Resumen del análisis comparado

En el curso de este análisis hemos comparado las cuatro experiencias de policía comunitaria de acuerdo con las siguientes categorías: contexto del programa respectivo, adaptación institucional para ejecutarlo, estrategias de capacitación del personal policial, mecanismos de participación ciudadana, experiencias de coordinación con otras agencias públicas e impacto. El Cuadro 1.1 resume la situación existente en cada uno de los programas de policía comunitaria.

Conclusiones

La policía comunitaria presenta importantes ventajas como modelo para revitalizar los actuales cuerpos policiales de América Latina, incrementar los niveles de apoyo social de los que gozan e impulsar una reforma más profunda de su estructura y funcionamiento. En la literatura latinoamericana se han debatido algunos de sus beneficios, así como las dificultades que enfrenta (Dammert, 2001 y Neild, 2000). Los estudios que se publican aquí permiten analizar con mayor detalle las dificultades inherentes a la implementación de programas de esta naturaleza.

Lo cierto es que no todos los programas que convocan a la comunidad a participar junto a la policía en la prevención del crimen son, en realidad, programas de policía comunitaria, ni se proponen necesariamente aumentar la participación de una ciudadanía autónoma o

Cuadro 1.1
Comparación de experiencias de policía comunitaria según los cuatro casos estudiados

	Villa Nueva	Bogotá	São Paulo	Belo Horizonte
Contexto de aplicación				
Área geográfico-administrativa	Municipio de ciudad capital	Ciudad capital del país	Estado de São Paulo	Capital del estado
Organismo impulsor	IDH	Policía Nacional	Policía Militar y Gobierno del estado	Policía Militar
Tipo de colaboración internacional	Diseño y evaluación de la experiencia	Cursos para grupo de oficiales	Intercambio internacional con Canadá	—
Fecha de inicio	1998	1998	1997	2000
Sostenibilidad hasta la fecha	Sí, pero con limitaciones	Sí	Sí	Sí
Adaptación institucional				
Impacto del programa sobre todo el cuerpo policial	No	No	Bajo	Bajo
Tasa policías/habitantes del área	Baja	Baja	Baja	Baja
Permanencia estable de policías en el barrio	No	No	No	No
Cambio en el concepto de mando	No	—	—	No
Preparación de personal subordinado para nuevas tareas	Baja	Baja	Baja	Baja
Estrategias de capacitación del personal policial				
Dirigida al conjunto del personal policial participante	Sí	Sí	Sí	Sí, pero no todos han asistido

Cuadro 1.1 (continuación)

	Villa Nueva	Bogotá	São Paulo	Belo Horizonte
Impacto en personal participante de menor graduación	—	—	Bajo	Bajo
Difusión de información al conjunto de la policía	No	Limitada	Sí	Limitada
Enseñanza de método de resolución de problemas	Limitada	Sí	Limitada	Sí
Participación comunitaria				
Organismo impulsor	UDH	Policía Nacional	Policía Militar	Policía Militar
Coordinación con policía	Sí	Sí	Sí	Sí
Desarrollo de campañas educativas	Sí	Sí	Sí	Sí
Representatividad de todos los sectores en la participación	Baja	—	Baja	Baja
Capacitación para vecinos	Sí	Sí	Sí	Sí
Capacidad de fiscalización de los Consejos	—	—	Baja	Baja
Coordinación con otras agencias públicas				
Sistema de justicia (otra policía, fiscales)	Sí	—	Baja	Baja
Municipios	Sí	Informal	Sí	Sí
Impacto del programa				
Efecto sobre niveles de criminalidad	Sí	—	No	Aparentemente
Aumento de confianza en la policía	No	Sí	Sí	—
Disminución del temor	Sí	No	Sí, en sectores que saben de la existencia del programa	—
Apoyo al programa	Sí	Sí	Sí	Sí

transformar a la fuerza pública. Pero, más allá de las intenciones iniciales, de cada una de las experiencias estudiadas es posible derivar efectos positivos. Naturalmente que las ventajas dependen de muchos factores, entre los cuales se encuentra la seriedad con la que se planifique el proceso de cambio por parte de instituciones que, como las policiales, han mostrado en América Latina bajos niveles de capacitación y de financiamiento.

A continuación se presentan algunos requerimientos para esa transformación que se desprenden de lo ya analizado.

1. Fijación de directrices claras con respecto al proceso de cambio

Como sostiene Claudio C. Beato (capítulo 5), la puesta en práctica de un programa de policía comunitaria exige directrices superiores sumamente claras en torno de un conjunto de decisiones que deben asumirse desde el comienzo. La planificación cuidadosa es esencial.

Entre los aspectos que deben estudiarse y tomarse en cuenta desde un inicio figuran los siguientes:

- La definición de los ejes doctrinarios del proceso de cambio, los cuales deben difundirse adecuadamente en el conjunto de la organización policial, incluyendo al personal que realiza tareas en la calle. Dichos ejes doctrinarios deben plasmarse en un documento en el cual se contemplen igualmente las etapas que seguirá el proceso de implementación del nuevo modelo policial. Este documento debe: articular una visión con respecto a la policía, redefinir, si es necesario, algunos términos acerca de su misión y poner énfasis en los nuevos valores policiales.
- La selección de las instituciones que acompañarán el esfuerzo policial, apoyarán su ejecución o ayudarán a coordinarlo. La realización de alianzas formales con estas entidades es muy importante. La noción de que estas se incorporan al proceso durante la ejecución del programa o de que su tarea es puramente subordinada o poco importante usualmente conduce al fracaso de los programas por falta de colaboración sistemática de los municipios, el gobierno y los vecinos. Cuando ello sucede, la sostenibilidad del programa se ve afectada de manera definitiva.
- El cálculo de los costos inherentes a un programa de esta especie. Para asegurar el apoyo gubernamental puede ser muy conveniente realizar un análisis costo-beneficio de programas de policía comunitaria *versus* programas de policía tradicionales.
- La selección de los lugares en los que se procederá a iniciar el programa y la determinación de cómo este se irá extendiendo en la jurisdicción.
- El diseño de las reformas de tipo estratégico que acompañarán la implementación de la policía comunitaria, en tanto esfuerzo de transformación policial no puede quedarse en la celebración de reuniones con la comunidad.

- La creación de mecanismos de evaluación tanto del proceso de instalación de la policía comunitaria como de su impacto. Ello requiere contar con apoyo técnico independiente y externo a la policía, así como definir áreas de control en las que se utilizan métodos de acción policial tradicionales.
- Aprovechamiento de estas evaluaciones en un conjunto de enseñanzas que lleven a mejorar la ejecución del programa.

2. Definición de las instituciones a cargo del programa

En el caso de Villa Nueva, la puesta en práctica del programa de policía comunitaria fue impulsada inicialmente por una entidad internacional. La policía se sumó con posterioridad al proceso, que fue suscrito por el propio gobierno. En los otros tres casos analizados, el proyecto fue concebido como una iniciativa puramente policial. En contraste, el programa realizado en la ciudad de Chicago fue impulsado fundamentalmente por el gobierno de la ciudad, mientras que la planificación de los detalles operativos fue encargada a una empresa consultora y realizada por un gerente a cargo del programa que pertenecía a la policía.

Un esfuerzo de esta naturaleza requiere de la participación plena y activa de la policía, ya que sin ella no puede tener éxito. Lucía Dammert (2001) da cuenta de la frecuencia con la que en nuestros países se diseñan políticas de participación comunitaria que se ponen en práctica por parte de entes gubernamentales de manera paralela a la actuación policial, sin que exista una coordinación adecuada. Indudablemente, el involucramiento de muchas instituciones crea complicaciones debido a que todas tienen sus propias agendas y desean obtener ganancias políticas por su participación en el proyecto.

Una iniciativa de policía comunitaria tampoco puede descansar sólo en la fuerza pública. Se requiere en primer lugar una participación protagónica del gobierno del cual depende la policía. Este debe orientar el proceso, fijar las metas, proporcionar la colaboración de entidades gubernamentales ajenas a materias de seguridad que puedan cumplir un papel relevante en el proyecto (ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Urbanismo). El gobierno debe asegurar además los financiamientos necesarios, condicionándolos a que se reemplacen las tácticas meramente reactivas por otras proactivas y preventivas. Adicionalmente, es necesario invitar a participar a aquellas entidades de los municipios que cumplen tareas en el ámbito de las políticas sociales y urbanísticas y que, por ende, disponen de múltiples instrumentos para la puesta en práctica de programas de este tipo. Cabe señalar que los ciudadanos convocados a reuniones por la policía probablemente solicitarán otros servicios que no dependen de aquella, como por ejemplo, una mejor iluminación en ciertos barrios, el cierre de sitios eriazos y el traslado de paraderos de transporte público. Los municipios cuentan con una red de relaciones con centros de padres y apoderados,

juntas de vecinos, clubes deportivos que pueden ponerse a disposición de la resolución de problemas declarados prioritarios por parte de los vecinos.

Resulta esencial la participación activa de los organismos del sistema de justicia criminal. Sin el aporte de la policía investigadora (fiscales, encargados de libertad vigilada y otros) puede ser muy difícil enfrentar algunos de los problemas que la policía preventiva identifi- que como prioritarios, de acuerdo con la información entregada por la comunidad.

Por último, y como es natural, no existe policía comunitaria sin la comunidad. Pero como toda participación implica una serie de transacciones, es factible que la negociación previa a la definición de las instituciones participantes en el proyecto constituya una de las etapas más complicadas de su realización.

3. Selección de los lugares donde se efectuará el programa

En los cuatro casos analizados se han seguido distintos derroteros para definir el área donde se desarrollaría el programa: la consideración de los recursos existentes y de los objetivos de la institución a cargo, como buscar su propia transformación u otros más limitados; la necesidad de enfrentar un serio deterioro de la seguridad pública en un distrito determinado donde la policía no es bien recibida. Obviando situaciones particulares, parece adecuado seleccionar un conjunto de áreas para programas piloto que puedan ser emulados progresivamente en el resto de la ciudad. Esta estrategia permite hacer una revisión de las debilidades y las fortalezas, facilita la evaluación de los efectos y asegura que se contará con los recursos adecuados para realizar los programas con eficiencia.

Lo lógico sería que la selección obedeciera a criterios objetivos establecidos de acuerdo con variables debidamente diseñadas. Los criterios socioeconómicos y los niveles de criminalidad tendrían que ser los más importantes por considerar. Esto con el fin de que los distritos seleccionados sean representativos de sectores de ingresos altos, medios y bajos, además de tener niveles altos, medios y bajos de criminalidad, lo que permitiría comparar el impacto de un mismo programa en realidades sociales y delincuenciales totalmente diferentes. Además, sería posible comparar los resultados del programa de policía comunitaria con distritos que sirvieran de control.

4. Adaptación institucional al cambio

Los estudios de caso demuestran que la implementación de programas de este tipo requiere de inversiones importantes. Desde luego, la presencia policial a pie debe ser significativa y la evidencia sugiere que las demandas tradicionales a la policía no disminuirán, al menos en un comienzo. Los agentes del orden deben contar con el tiempo necesario para

asistir a reuniones con el público o para contactarlo en la calle. Se precisan fondos para diseñar y ejecutar nuevos programas de capacitación policial, para adiestrar a los ciudadanos y para publicar y distribuir información adecuada. Por último, en este terreno resulta esencial contar con un seguimiento y una evaluación constantes por parte de una entidad externa a la policía que participa en el proceso de ejecución.

Un segundo aspecto significativo en relación con la adaptación institucional se refiere a la necesidad de que el conjunto de los servicios policiales prestados en las áreas definidas como piloto actúe de acuerdo con papeles preestablecidos y coherentes con el nuevo modelo policial. Esto significa que, en lo posible, no sólo los policías comunitarios deben estar en contacto con la comunidad, sino que también se debe involucrar a policías de otras unidades en la resolución de problemas y que todos han de encontrarse preparados para ejecutar el modelo comunitario. Por último, la información proveniente del contacto con la comunidad debe fluir hacia el conjunto de la organización.

Debe garantizarse que el personal asignado a cada área permanezca por un tiempo relativamente largo en sus funciones, a fin de asegurar que mantenga un contacto estable e intenso con los ciudadanos. Esto puede requerir cambios en la política de personal de la policía.

El nuevo modelo implica que la actuación policial se nutra de modo muy activo de la realidad de la calle y, por ello, la calidad del desempeño del personal de servicio en la población pasa a ser crucial. Tal como se desprende del caso de Belo Horizonte, una policía centralizada y de carácter jerárquico no responde adecuadamente a este desafío. Ello ha llevado en algunos países desarrollados a disminuir la escala de grados jerárquica y a incentivar una actuación más innovadora por parte del personal de base. Es poco probable que algo así pueda realizarse en las policías militarizadas de América Latina; sin embargo, debe buscarse un efecto similar incrementando el entrenamiento del personal subordinado y creando instancias para una discusión sobre las dificultades encontradas en la realización del modelo comunitario que trascienda los grados jerárquicos.

El control del crimen y del abuso policial no depende tan sólo de la ejecución de programas de policía comunitaria: implica además el uso intensivo del análisis georreferenciado de la criminalidad y el diseño de nuevos mecanismos de control de la mala conducta policial, a fin de rendir cuentas adecuadas al público. Por último, se requiere incentivar el uso de la metodología de resolución de problemas en toda la escala jerárquica de la policía.

5. Programas de capacitación para la policía

La capacitación de los policías en las nuevas tácticas que deben emplearse es extremadamente importante porque, como se desprende de los estudios de caso presentados, por lo general los agentes no han practicado el modelo comunitario y porque predomina dentro

de la institución policial una cultura que privilegia un acercamiento tradicional a los asuntos de seguridad. Todos los estudios, en particular los realizados en Bogotá y en Belo Horizonte, demuestran una cierta renuencia de parte del personal subordinado a aceptar las tácticas propias de la policía comunitaria. Esa dificultad puede resolverse en parte a través de capacitación adecuada.

Los cuatro casos aquí expuestos dan cuenta del desarrollo de cursos destinados a vencer esas resistencias y a afrontar de manera más adecuada la realización del programa de policía comunitaria. Sería sin duda de gran interés que los programas de formación utilizados fueran distribuidos entre policías y estudiosos de la materia. Los cursos de formación deben tener un componente teórico sobre lo que significa la policía comunitaria e incluir otros elementos referidos al desarrollo de habilidades interpersonales y al conocimiento de los recursos de los que puede valerse un policía en una comunidad determinada. Pero también es muy necesario que contengan elementos prácticos sobre el trabajo real que efectuarán los agentes y el tipo de dilemas que enfrentarán en el nuevo modelo. Esto requiere que el currículum sea diseñado en conjunto por oficiales de policía y asesores civiles, y que se hagan ejercicios con casos reales.

A medida que se aplique el nuevo modelo policial, también resultará fundamental que se realicen grupos de discusión con oficiales y policías rasos que hayan tenido participación práctica en él, con el objeto de integrar sus observaciones en los nuevos programas de entrenamiento.

6. Participación comunitaria

Tal como lo demuestran los estudios de caso presentados, asegurar una participación comunitaria que tenga efectos reales en materia de control de la criminalidad no es tarea fácil. Desde luego que las reuniones con la policía deben ser regulares y que se deben proporcionar a los participantes, en vista de su propio beneficio, los instrumentos necesarios para colaborar con ella. La experiencia de Belo Horizonte, en la que se imparte la misma capacitación en resolución de problemas a policías y vecinos, es particularmente ilustrativa a este respecto.

Asimismo, se debe hacer el seguimiento de las reuniones con el fin de atender los problemas que allí se plantean si se quiere que la interacción comunitaria tenga sentido para quienes participan en ella. Ese seguimiento probablemente implique el apoyo y la ayuda de otras agencias públicas, sin las cuales será difícil responder a las demandas ciudadanas.

En ese sentido habrá que resolver tres problemas. En primer lugar, la policía no está acostumbrada ni desea cambiar sus métodos de trabajo en función de las exigencias planteadas por los vecinos. En ocasiones, la cuestión es más grave, puesto que la fuerza pública carece

en realidad del personal y de los recursos que le permitirían responder a dichas demandas. Los policías forman parte de una gran organización y no controlan la distribución de recursos en su interior. Todo programa de policía comunitaria debe tener en cuenta que ese será un punto central para resolver si se desea actuar con seriedad en la materia.

Un segundo problema que usualmente se presenta y que plantea el estudio realizado por el profesor Beato (capítulo 5) es que no existe una situación de igualdad entre los policías y los ciudadanos. Los primeros constituyen la autoridad y, por tanto, tenderán a no responder adecuadamente ante la fiscalización de la que son objeto. Para abordar esta realidad es necesario poner énfasis en la capacitación de oficiales y en el seguimiento por parte de los altos mandos de la policía de lo que efectivamente ocurre en las reuniones.

Un último problema se refiere a las dificultades que entraña la participación de las personas que viven en zonas de alta criminalidad y socialmente vulnerables. Para procurar resolverlas se requiere que a la mayor participación de la ciudadanía coadyuve una presencia más clara de las agencias sociales del Estado en esas áreas, contribuyendo así a crear redes de sociabilidad más densas entre sus habitantes.

Estas y otras dificultades han sido identificadas a lo largo del presente análisis. Pero el hecho sustantivo es que en cada caso estudiado fue posible encontrar resultados positivos que temperan las críticas. La continuidad de la investigación evaluativa de programas de policía comunitaria debería contribuir a un mejoramiento gradual de los procesos de reforma policial en curso.

Referencias

- Bayley, D. 1994. *Police for the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Centro de Estudos sobre Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). 2002. *Avaliação e acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança em Belo Horizonte*.
- Chinchilla, L. y J. M. Rico. 1997. *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*. Miami: Center for the Administration of Justice/Florida International University.
- Dammert, L. 2001. *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, H. 2002. "Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas." *Renglones* N° 51, mayo-agosto: 23-36.
- Frühling, H. y A. Candina, editores. 2001. *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Goldstein, H. 1977. *Policing a Free Society*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Heymann, P. 2000. "The New Policing." Ponencia presentada en la conferencia "Crime and Policing in Transition: Comparative Perspectives", organizada por el South African Institute of International Affairs, Johannesburgo, 30 de agosto -1 de septiembre de 2000.
- Kelling, G. L. y J. Q. Wilson. 1982. "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". *Atlantic Monthly*. N° 249, marzo.
- Moore, M. H. 1992. "Problem-Solving and Community Policing". En M. H. Tonry y M. Norval, editores. *Crime and Justice: Review of Research*. Vol. 15. Chicago: University of Chicago Press.
- Muniz, J., S. P. Larvie, L. Musumeci y B. Freire. 1997. "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". *Tempo Social*. Vol. 9, N° 1, mayo.
- Neild, R. 1998. "Community Policing". En *Themes and Debates in Public Security: A Guide for Civil Society*. Washington, DC: Washington Office on Latin America.
- . 2000. "El rol de la policía en el control de la violencia". Nota Técnica N° 9. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2002. "Sustaining Democratic Police Reforms in Central America: A Comparative Analysis of the Challenges". Mimeo.
- Rosenbaum, D. P. 1998. "The Changing Role of the Police. Assessing the Current Transition to Community Policing". En J. P. Brodeur, editor. *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*. Washington, DC: Police Executive Research Forum

- Sadd, S. y R. M. Grine. 1994. *Issues in Community Policing: Problems in the Implementation of Eight Innovative Neighborhood-oriented Policing Programs*. Nueva York: Vera Institute of Justice.
- Sherman, L. W. 1995. "The Police". En J. Q. Wilson y J. Petersilia, editores. *Crime*. San Francisco: Center for Self-Governance.
- Skogan, W. G. y S. M. Hartnett. 1997. *Community Policing Chicago Style*. Nueva York: Oxford University Press.
- Waldmann, P., editor. 1996. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Weisel, D. L. y J. E. Eck. 1994. "Toward a Practical Approach to Organizational Change. Community Policing Initiatives in Six Cities". En D. P. Rosenbaum, editor. *The Challenge of Community Policing. Testing the Promise*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Worden, E. R. 1996. "The Causes of Police Brutality". En W. A. Geller y H. Toch, editores. *Police Violence*. New Haven: Yale University Press.
- Wycoff, M. A. y W. G. Skogan. 1994. "Community Policing in Madison. An Analysis of Implementation and Impact". En Rosenbaum, D. P., editor. *The Challenge of Community Policing. Testing the Promise*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

EL CASO DEL MUNICIPIO DE VILLA NUEVA, GUATEMALA

*Laura Chinchilla M.**

En este capítulo se presentan los resultados de una evaluación realizada sobre el proyecto de policía comunitaria ejecutado en Villa Nueva, departamento de Guatemala, Guatemala, para el período que va de septiembre de 1998 a agosto de 2001. La evaluación se hizo a partir de dos fuentes de información: 1) documentos del proyecto (diagnósticos, encuestas, informes de labores, etc.), facilitados en su mayoría por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), ente que brindó la asesoría técnica para el diseño y la ejecución del proyecto; y 2) entrevistas con personas ligadas a la experiencia y con representantes de diversos sectores de la comunidad de Villa Nueva.¹

En primer lugar se proporcionan los antecedentes del proyecto –origen y justificación–, así como la zona de aplicación y el contexto general de la criminalidad y la reforma policial en que se inserta. Luego se describen los objetivos que perseguía el proyecto y sus etapas de ejecución, para pasar posteriormente a detallar los mecanismos de participación ciudadana promovidos por este en materia de seguridad. Paso seguido se presentan los resultados a partir de variables tales como la criminalidad, el sentimiento de inse-

* Politóloga, consultora internacional en reforma judicial, ex ministra de Seguridad de Costa Rica.

¹ Las personas entrevistadas fueron: José María Rico, coordinador regional, Proyecto de Seguridad Ciudadana, IIDH; Brenda Quiñones, abogada; José Luis Aragón, periodista; Ana Marina Samayoa, directora de colegio; Marco H. Ramazzini, agente fiscal; Dagoberto Gutiérrez, fiscal de distrito; Julián A. Shaad, defensor público; Walter Villatoro, juez de sentencia; monseñor Pablo Urizar, párroco; César Amílcar Rojas, comisario general, Subdirección de Operaciones de la Policía Nacional Civil (PNC); Edwin Reyes, subcomisario, subestación de Villa Nueva de la PNC; Carlos H. Fajardo, oficial primero, subestación de Villa Nueva de la PNC; Oliverio Hernández, oficial segundo, subestación de Villa Nueva de la PNC; Armando Grajeda, agente, subestación de Villa Nueva de la PNC.

guridad, las denuncias ante la policía, los abusos policiales, el grado de confianza en la policía y los niveles de aceptación social del programa, entre otros, para finalmente describir los principales obstáculos enfrentados a lo largo del proceso, así como las enseñanzas que dejó dicha experiencia.²

Antecedentes

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en el municipio de Villa Nueva se desarrolló como parte del Proyecto de Seguridad Ciudadana en Centroamérica realizado por el IIDH en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El proyecto tuvo una duración de dos años y medio, desde enero de 1998 hasta junio de 2000. Su objetivo general era impulsar en estos países experiencias piloto que permitieran la realización de acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de criminalidad e inseguridad,³ recurriendo a nuevos modelos de vigilancia como la “policía de orientación comunitaria o de proximidad” y al enfoque “solución de problemas”.

El proyecto centroamericano, subvencionado por el gobierno de la República China en el marco de su programa de cooperación con Centroamérica, se justificaba por el constante incremento en toda la región —especialmente en los casos de Guatemala y El Salvador— de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad. A ello se aunaba la percepción ciudadana de ineficacia de la intervención estatal y la tendencia de la mayoría de la población a solicitar del Estado medidas cada vez más represivas y, en algunos casos, a recurrir a mecanismos de autodefensa (entre ellos, tomarse la justicia por su mano).

Actores que apoyaron el proyecto

El proyecto recibió un apoyo decisivo de las cancillerías de la región y de las principales instituciones involucradas en la problemática (ministerios de Seguridad Pública o de Gobernación, procuradurías de Derechos Humanos) para que se lo incluyera en el convenio

² La autora desea reconocer la colaboración prestada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por el Comité Ejecutivo de la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana de Villa Nueva y por la Subdelegación de Policía de Villa Nueva. Muy especialmente agradece al doctor José María Rico, coordinador general del Proyecto de Seguridad Ciudadana en Centroamérica del IIDH, y a la licenciada Brenda Quiñones el apoyo brindado para la realización de las entrevistas a diferentes personas en Villa Nueva, Guatemala.

³ El proyecto ha dado lugar a las siguientes publicaciones (con versiones en inglés) elaboradas por el coordinador regional, José María Rico: “Seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos” (1999); “Seguridad ciudadana en Centroamérica: diagnóstico sobre la situación” (2000a) e “Informe final de evaluación: Proyecto de Seguridad ciudadana en Centroamérica” (2000b).

firmado con el gobierno donante. Estos organismos colaboraron activamente en la adaptación a cada país del plan general de trabajo y en la selección de la zona en la cual debía aplicarse la experiencia piloto. También se les informó en forma periódica sobre los avances del proyecto y participaron en los seminarios nacionales y regional que se llevaron a cabo. Conviene señalar el apoyo y la colaboración prestados posteriormente por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con sede en San Salvador.

En el caso de Guatemala, el proyecto fue conocido y apoyado por la Cancillería, el ministro y viceministro de Gobernación y por el procurador de los Derechos Humanos.

Zona de aplicación

Teniendo en cuenta el carácter de experiencia piloto del proyecto, la complejidad de la problemática y la metodología seguida en otros países, la selección de la zona de aplicación debía efectuarse sobre la base de criterios tales como el número de residentes, la existencia de instrumentos para medir la criminalidad, la presencia de una comisaría de policía y organismos de la sociedad civil; también era esencial que no se consideraran zonas sin problemas o con problemas demasiado graves. Sin embargo, estos parámetros no fueron tomados totalmente en cuenta por las máximas autoridades de los ministerios de Seguridad o de Gobernación de algunos países, quienes decidieron seleccionar la zona en función de otros criterios, generalmente político-electorales, privilegiándose así aspectos tales como una alta concentración poblacional e importantes niveles de alarma frente al delito. Tal fue el caso de Villa Nueva, que presentaba elevados índices de peligrosidad y conflicto social, y tenía una población numerosa, cercana a los 200.000 habitantes.

En Guatemala, la zona de aplicación del proyecto fue, pues, el municipio de Villa Nueva, perteneciente al departamento de Guatemala, donde se ubica la capital del país, y cuya extensión es de 75 kilómetros cuadrados. De acuerdo con los datos disponibles a partir del último censo realizado, en 1994 su población se estimaba en unos 192.000 habitantes (10,6% del total del departamento de Guatemala y 2,4% de la del país): 48% del sexo masculino y 52% del femenino, y sólo 5,3% perteneciente al sector indígena. El municipio tiene características urbano-rurales: 53% de los habitantes reside en zonas urbanas y 47% en zonas rurales. En 1998, la población económicamente activa representaba 34% del total, siendo la actividad más importante la agricultura, aunque en los últimos años, debido a su ubicación territorial, la zona se ha visto inundada de industrias, fábricas y comercios. Además, por su situación geográfica, Villa Nueva se ha ido transformado en una “ciudad dormitorio”, ya que numerosas familias residentes trabajan en la capital.

Pese a la inexistencia de un sistema de estadísticas criminales confiable y uniforme, el registro de algunos datos en las “Notas de hechos delictivos de la Estación de la Policía

Nacional Civil de Villa Nueva” indicaba que en 1998 los delitos más frecuentes eran los robos, las lesiones, los homicidios y el hurto de vehículos. La información registrada por la policía a diciembre de 2000 mostraba ligeras variaciones: los asaltos a personas seguían siendo los delitos más frecuentes, seguidos por el hurto de vehículos y del robo a residencias. Sin embargo, la encuesta de opinión pública realizada en este municipio durante la primera etapa del proyecto indicaba que los delitos que más afectaban a sus residentes ese año eran sobre todo los asaltos en la calle para robar, seguidos de lejos por los ataques con un arma, los robos en la propia vivienda y en el lugar de trabajo, los homicidios, las estafas y los secuestros.

Contexto general

Después de 36 años de guerra civil que dejaron cerca de 200.000 muertos y más de un millón entre desplazados y desaparecidos, las partes beligerantes firmaron en diciembre de 1996 los Acuerdos de Paz. Uno de los aspectos más importantes de tales acuerdos fue el relativo a la seguridad pública, sector que históricamente había estado a cargo de instituciones de naturaleza militar tales como la Policía Militar Ambulante, la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, todas ellas acusadas de corrupción, violación de derechos humanos y desconocimiento de las normas mínimas de un estado de derecho.

Entre las reformas propuestas se encuentran las siguientes: una redefinición en el nivel constitucional del papel de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad interna; la abolición de los antiguos cuerpos de seguridad de naturaleza militar; el establecimiento de una Policía Nacional Civil (PNC) y un aumento de su personal de 12.000 a 20.000 miembros; la creación de una nueva Academia de Policía que garantizara una capacitación básica de seis meses a los nuevos reclutas; la diversificación de la composición de la policía, de manera tal que reflejara la composición étnica de la sociedad guatemalteca y la promulgación de una legislación dirigida a regular el funcionamiento de la seguridad privada y el uso de armas de fuego.

Si bien se logró dismantelar las viejas instituciones de seguridad y crear un nuevo cuerpo de policía dependiente del Ministerio de Gobernación mediante la Ley de la Policía Nacional Civil, promulgada en 1997, prevalecen aún diversos problemas que han limitado el alcance de los acuerdos en materia de seguridad pública. En primer término, no se consiguió reformar la Constitución de 1985, que asigna a las Fuerzas Armadas responsabilidad en materia de seguridad interna. Esto ha permitido que los gobiernos hagan uso frecuente de personal militar en tareas de patrullaje policial y de prevención del delito. Según declaraciones hechas por el ministro de la Defensa en diciembre de 1998, unos 12.000 militares estaban colaborando con la PNC en diversos operativos policiales. En

enero y junio de 2000, el Congreso de la República autorizó de manera expresa, mediante legislación, que el ejército asistiera a la PNC sin ningún tipo de limitaciones (Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, Decreto 40-2000).

En segundo lugar, la ejecución de los Acuerdos de Paz y la reforma de la seguridad pública se dieron en un contexto de creciente criminalidad y de alarma social frente al fenómeno. Aunque resulta imposible determinar con cierto grado de precisión el nivel de criminalidad en Guatemala, dada la inexistencia de estadísticas confiables sobre el particular, la mayoría de los análisis admiten un deterioro de este⁴ y ubican al país entre aquellos con mayores tasas de homicidio y de secuestro en el mundo. Esta situación se ve agravada por la tendencia que se observa en la población de tomarse la justicia “por mano propia”, lo que explica la comisión de un promedio anual de 100 linchamientos populares a presuntos delincuentes.⁵

Finalmente, la constitución de la nueva PNC se ha enfrentado con diversos obstáculos tales como: el ingreso de un número significativo del personal de los viejos cuerpos de seguridad, estimado para finales de 1998 en 75% de su personal (Kincaid, 2000), y el traslado de unidades enteras de investigación de las antiguas fuerzas (por ejemplo, el Servicio de Investigación Criminal y las Fuerzas Especiales de Policía); las restricciones financieras para alcanzar las metas establecidas en cuanto al número de personal con que debería contar y que también afectan los aspectos de equipamiento y logística de la institución; la baja representación de grupos étnicos; una muy deficiente capacidad en materia de investigación criminal, y ausencia de coordinación entre la policía y las otras agencias de la administración de justicia.

Con el fin de aplacar los problemas delictivos que vive el país, la PNC ha impulsado la constitución de Juntas Locales de Seguridad Ciudadana, cuya finalidad es movilizar a los habitantes para que presten apoyo e información a la policía y así favorecer el acercamiento entre la institución y la comunidad. Las juntas están coordinadas por el jefe de la Oficina de Relaciones e Información de la PNC (ORIS), son impulsadas por los jefes de las estaciones y subestaciones policiales y están conformadas por representantes de los distintos sectores de la localidad (gobierno local, servicios de bomberos, centros de enseñanza, asociaciones, comités de vecinos, comerciantes, empresarios, organismo judicial y Ministerio Público). Según algunos análisis sobre el desempeño de las juntas, en comunidades de clase media o clase alta, “el modelo ha sido funcional” y se establecieron lazos de confianza y cooperación entre ciudadanos y policía. Sin embargo, en regiones más deprimidas económicamente, con problemas más graves de criminalidad o donde hubo fuer-

⁴ De acuerdo con una encuesta de opinión, 41% de la población en 1997 admitió haber sido víctima de algún tipo de delito (PNUD, 1997; MINUGUA, 2001).

⁵ Entre marzo de 1996 y diciembre de 1998 se reportaron 167 linchamientos (Byrne, Stanley y Garst, 1999).

te presencia de organizaciones paramilitares durante el conflicto armado, el modelo no funciona puesto que no logra restituir la confianza entre las fuerzas de seguridad y la población (IEPADES, 2000; WOLA, 2000).

Objetivos y metas

El proyecto de policía comunitaria en Villa Nueva, Guatemala, perseguía los siguientes objetivos específicos:

- identificar los principales problemas de la comunidad, en particular los relacionados con la criminalidad y el sentimiento de inseguridad, así como posibles soluciones sostenibles frente a ellos;
- disminuir las formas más graves y frecuentes de delincuencia y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos;
- mejorar la imagen de la policía y del sistema penal;
- favorecer y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana;
- contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana.

Etapas del programa

Como en los demás países de la región, el proyecto realizado en Villa Nueva se estructuró en cuatro etapas: 1) actividades preparatorias y diagnóstico; 2) elaboración y aprobación de un plan de acción; 3) ejecución del plan; y 4) seguimiento y evaluación.

Actividades preparatorias y diagnóstico

En una primera fase se llevaron a cabo una serie de actividades entre las cuales merecen destacarse las siguientes: reuniones con representantes de diversos organismos estatales y de la sociedad civil involucrados en la problemática para aprobar los principales lineamientos del programa y lograr consenso en torno a ellos; identificación y organización de los actores participantes mediante la selección de responsables, y elección de la zona geográfica en donde se ejecutaría el proyecto.

Una vez seleccionada la zona, entre septiembre y octubre de 1998 se realizó un diagnóstico que incluyó la compilación y el análisis de información acerca de sus principales características –entre ellas, la criminalidad– y la realización de una primera encuesta de

opinión pública destinada, entre otras cosas, a conseguir datos sobre victimización y la percepción ciudadana sobre la delincuencia, el sentimiento de inseguridad y la intervención oficial.

Los resultados del diagnóstico fueron analizados en un seminario que tuvo lugar en marzo de 1999 con la participación de unas sesenta personas que representaban a las principales instituciones involucradas y a la sociedad civil (PNC, Organismo Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Alcaldía, servicio de bomberos, universidades, iglesias, servicios de educación y salud, medios de comunicación, entre otros).

Elaboración y aprobación de un plan de acción

En el seminario donde se presentaron los resultados del diagnóstico se procedió también a la elaboración de un plan de acción. Para la determinación de las actividades por emprender se insistió en privilegiar aquellas que:

- se correspondieran con los objetivos general y específicos del proyecto;
- permitieran resultados concretos, debidamente identificados;
- señalaran los indicadores de éxito del plan adoptado;
- determinaran los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para su adecuada aplicación;
- identificaran las instituciones, organismos, grupos y personas participantes;
- tuvieran en cuenta los resultados a corto, mediano y largo plazo;
- apoyaran o completaran actividades en curso, permitieran su continuidad una vez concluido el proyecto y se autofinanciaran o pudieran utilizar los recursos locales o nacionales;
- estuvieran centradas en la prevención del delito más que en su represión;
- se orientaran hacia los jóvenes;
- contribuyeran a desarrollar la capacidad actual de los organismos de la sociedad civil involucrados en el tema, o a crearla;
- establecieran un cronograma para su puesta en práctica.

Teniendo en cuenta estos parámetros, el plan de acción comprendió las siguientes actividades, que debían llevarse a cabo bajo la responsabilidad de los organismos encargados de su ejecución:

- Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, constituido por todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y designación de un Comité Ejecutivo (responsables: todas las instituciones involucradas).
- Vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva (responsable: PNC).

- Control de los negocios cercanos a escuelas y parques que vendían ilegalmente bebidas alcohólicas y permitían la prostitución, y aplicación de las sanciones correspondientes (responsables: PNC, Ministerio Público y municipalidad).
- Reuniones periódicas entre la PNC y la comunidad (responsables: PNC, bomberos y comunidad).
- Reuniones periódicas entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores (responsables: Organismo Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, PNC y Colegio de Abogados).
- Educación y sensibilización (responsables: Ministerio de Educación, Organismo Judicial, Ministerio Público, PNC, Defensa Pública y medios de comunicación).
- Inicio de contactos con pandillas juveniles implicadas en hechos delictivos (responsables: líderes comunitarios, maestros y PNC).
- Programas artísticos y culturales para niños y jóvenes (responsables: Ministerios de Educación y Familia, PNC y sectores culturales de la zona).
- Instalación de teléfonos públicos conectados con la delegación policial en las zonas de mayor peligrosidad (responsables: compañía de teléfonos y PNC).
- Mejoría del alumbrado público en las zonas de mayor peligrosidad (responsables: compañía de electricidad, Alcaldía y PNC).
- “Devolución” a la comunidad de los resultados del proyecto.⁶

Ejecución del plan de acción

En agosto de 1999 se inició la ejecución del plan de acción, que contó con el acompañamiento del IIDH hasta junio de 2000. A partir de entonces, el proyecto de Villa Nueva ha venido funcionando exclusivamente con los recursos de las instituciones locales y nacionales involucradas.

Recursos policiales asignados

Villa Nueva posee una subestación de policía que al inicio del proyecto estaba conformada por 117 efectivos. Durante su ejecución, y según las recomendaciones formuladas en el diagnóstico, se asignaron en dos fases otros 80 oficiales de policía (casi todos ellos “reciclados” de la anterior Policía Nacional). Aunque se había establecido el compromiso de

⁶ Con esta actividad se pretendía transmitir a la comunidad, en forma pedagógica, los principales resultados del proyecto, pues se consideraba que esta información podía ser un valioso recurso para el necesario trabajo conjunto entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

mantenerlos en sus lugares de desempeño, hubo varios traslados de funcionarios policiales que participaron activamente en la elaboración y ejecución del programa (entre ellos, comisarios, jefes y subjefes, y oficiales de nivel intermedio), lo que obligó a la continua sensibilización y capacitación de personal nuevo sobre los objetivos del proyecto y el plan de acción, con los consecuentes retrasos en la ejecución del programa. En el momento de la realización del trabajo de campo para la preparación del informe final (agosto de 2001), el total de efectivos asignados era de 127.

Según la Dirección de Operaciones de la PNC y la subestación de la PNC en Villa Nueva, la tasa local de encuadramiento policial siempre ha sido bastante inferior a la tasa nacional. En la primera etapa del proyecto (enero a agosto de 1998) era de aproximadamente un policía por cada 1.770 habitantes; para el año 2000 se incrementó a un policía por cada 1.052 habitantes, aunque en 2001 volvió a bajar a un policía por cada 1.630 habitantes. Entre tanto, en el plano nacional la tasa para 1998 era de 720 y en 2001 de 586.

Selección de personal

Aunque la subestación contaba con personal reciclado de los antiguos cuerpos de policía, la mayor parte de los efectivos asignados para participar más activamente en el programa fueron seleccionados entre los agentes recién ingresados que habían seguido con éxito el curso de seis meses dictado en la academia de la PNC. Para tal efecto también se tuvo en cuenta su capacidad para relacionarse con la comunidad, un proceso en el cual intervino el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, aunque de manera ocasional.

Capacitación

Como parte de las actividades se realizó un programa de capacitación sistemática y permanente de la PNC del municipio. Durante las jornadas de formación, con una frecuencia de una hora a la semana y con la participación de policías y bomberos, se abordaron temas de educación legal, derecho penal procesal y técnicas policiales. La primera actividad de esta naturaleza fue un curso de autoestima y valores que duró tres meses, seguido por otro sobre las relaciones de la policía con la comunidad. Todos los cursos y talleres de discusión sobre problemas coyunturales fueron impartidos por ciudadanos y funcionarios sobresalientes de diversas instituciones en el distrito, entre las cuales se destacaron los ofrecidos por abogados y profesionales en diferentes disciplinas, así como los dictados por la Fiscalía de Villa Nueva sobre las actividades policiales durante las primeras diligencias en materia penal y las demás etapas procesales. En todos ellos se hizo hincapié en la relación de la policía con el resto de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Además, en el marco de la cooperación brindada por el IIDH, se impartieron cursos especiales con invitados extranjeros sobre cuestiones como derechos humanos, métodos alternos de solución de conflictos, solidaridad y policía comunitaria. Asimismo conviene mencionar la capacitación ofrecida durante una semana, en febrero de 2000, por oficiales del Departamento de Policía de Miami-Dade, quienes acompañaron a los policías asignados a la zona seleccionada, instruyéndolos sobre la forma de actuar en el marco del nuevo modelo de policía comunitaria.

Después de finalizada la cooperación prestada por el IIDH, las actividades de capacitación han disminuido. Diversas personas entrevistadas han indicado que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) planeaba contratar a profesionales que estuvieron ligados al proyecto para la preparación de un manual y un curso especializado en policía comunitaria que sería impartido por la Academia de Policía.

Equipamiento

Al inicio del proyecto, la subestación de Villa Nueva sólo contaba con cinco *pick-ups* de doble cabina, dos autopatrullas y ocho motocicletas en buen estado. En materia de comunicaciones, disponía de una línea telefónica y un equipo de fax, así como de una base de radio con algunas terminales, aunque exclusivamente destinadas a jefes y encargados. Con la excepción de los conductores de las autopatrullas, los agentes no contaban con terminal de radio. En cuanto a armas y uniformes, la situación era precaria y en lo que respecta a la infraestructura, mobiliario y equipo, la Subestación adolecía de serias deficiencias. Tampoco realizaba informes de labores ni disponía de manuales de procedimientos o sistemas fiables de estadísticas.

En el marco de aplicación del proyecto, el Ministerio de Gobernación aportó 65 motocicletas adicionales y mejoró las condiciones de la infraestructura. Mediante la intervención del sector empresarial, se adquirieron abrigo para distribuirlos entre los agentes que carecían de esta prenda. Finalmente, con fondos del IIDH se compraron 18 radiotransmisores y un equipo mínimo de cómputo para el registro de la criminalidad en la zona, se adquirieron dos nuevas líneas telefónicas y se financiaron varias becas para oficiales en cursos de computación.

Como puede apreciarse, el programa supuso el incremento en los costos tanto fijos como recurrentes, puesto que se incrementó la inversión en equipamiento y mejora de infraestructura y se aumentó el personal asignado a la zona. Adicionalmente, dadas las limitaciones de personal, se tuvo que recurrir a modificaciones en la jornada laboral de los policías, quienes pasaron de trabajar en turnos de ocho horas a hacerlo en turnos de 12 horas. Esta jornada, junto con el hecho de tener que patrullar de manera más intensa –la ma-

yoría de las veces a pie—, generó quejas entre los policías, para quienes el modelo comunitario significó más trabajo con casi los mismos recursos.

Seguimiento y evaluación

La aplicación en Villa Nueva del plan de acción fue supervisada cada dos meses en forma conjunta por el equipo de expertos del IIDH y el Comité Ejecutivo del proyecto, lo que permitió hacer diversos ajustes e incorporar al plan actividades no previstas inicialmente.

Asimismo, entre marzo y mayo de 2000, el IIDH llevó a cabo una evaluación general del proyecto en su conjunto. Los instrumentos utilizados para esta evaluación fueron los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos fundamentalmente a partir de encuestas de opinión y victimización realizadas en la zona, así como entrevistas con personas clave de las instituciones oficiales involucradas en el tema y de la sociedad civil.⁷ Con respecto a las entrevistas, conviene indicar que las opiniones emitidas presentan el sesgo metodológico inherente al hecho de que la gran mayoría de las personas entrevistadas participaron en la elaboración y ejecución de diversas acciones del proyecto, a menudo muy activamente.

Los datos, que se analizan más adelante, permitieron determinar el grado de cumplimiento de las actividades programadas y su correspondencia con sus objetivos, comparando la situación inicial con la existente varios meses más tarde.

Después de la evaluación practicada por el IIDH no se hizo ninguna otra.

Mecanismos de participación ciudadana

Las iniciativas procedentes de la sociedad civil, aunque numerosas en otras áreas, habían sido muy escasas en materia de seguridad ciudadana. Las entrevistas a personas clave de la comunidad mostraron, en efecto, que con la excepción de diversos acuerdos verbales entre los vecinos de ciertas calles, auspiciados por la PNC con la finalidad de establecer sistemas de vigilancia por turnos o construir obstáculos móviles para mantener cerrados sus accesos, no había organizaciones comunitarias en torno a temas de familia (protección y servicio a menores, violencia doméstica, por ejemplo) o de drogas. Fue el proyecto de policía comunitaria, entre cuyos objetivos específicos estaba el de promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la in-

⁷ Las encuestas fueron realizadas por una firma especializada sobre la base de una muestra de 300 hogares de Villa Nueva, con representación por sexo, edad y situación socioeconómica. En junio de 2000 se entrevistaron 25 personas y en agosto de 2001 se entrevistaron 15.

seguridad ciudadana, el que contribuyó a ampliar a este campo la acción de los organismos existentes o a crear nuevas estructuras.

El Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo

El principal mecanismo para promover la participación ciudadana en el programa fue asegurado gracias a la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y de un Comité Ejecutivo. Con ellos se pretendía ir más allá de la concepción de las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana que el gobierno venía implementando en otras zonas del país, y sobre todo de las anteriores Patrullas de Autodefensa Civil y Comisionados Militares. Esta circunstancia impuso un difícil trabajo de sensibilización sobre las orientaciones del proyecto, muy diferentes a las canalizadas a través de las demás experiencias.

El Consejo se conformó en marzo de 1999 con representantes de los distintos sectores de la comunidad de Villa Nueva y se reunió en promedio una vez al mes. Para garantizar una dirección y ejecución ágil de las acciones previstas, el Consejo constituyó un Comité Ejecutivo integrado originalmente por un presidente (uno de los jueces del Tribunal de Sentencia), una representante de los directores de educación y el jefe de la subestación de la PNC. Poco tiempo después se fue ampliando la composición del Comité con representantes de otros sectores (religioso, empresarial, medios de comunicación y municipalidad).

El Comité Ejecutivo se reunió por lo menos una vez a la semana hasta finales del año 2000, además del tiempo que le dedicaban sus miembros a la ejecución de cada una de las diferentes actividades previstas en el plan de acción. El Comité se constituyó también en un gestor de cooperación entre los mismos miembros del Consejo, así como con empresas privadas e instituciones gubernamentales, ejemplo de lo cual son las diversas solicitudes para el fortalecimiento de la PNC en las temporadas de alto riesgo y la dotación de alimentación para los efectivos asignados en esas épocas. Ambos órganos contribuyeron además a la coordinación interinstitucional, que ha permitido generar numerosas soluciones concretas y expeditas a problemas comunes (por ejemplo, la coordinación entre los miembros del sistema de justicia penal de Villa Nueva).

En general puede afirmarse que esta actividad se ha desarrollado en forma satisfactoria, aunque, con la finalización de la cooperación brindada por el IIDH, ha disminuido de manera notoria la frecuencia de las reuniones del Consejo y del Comité. Uno de los factores explicativos de esta situación es que no se logró consolidar un liderazgo local con suficiente capacidad de convocatoria dentro de dichas instancias. En el momento de la realización del trabajo de campo para la preparación de este informe, la persona que se había desempeñado como consultora para el IIDH —pese a carecer de contrato alguno y no ser residente de Villa Nueva— seguía ocupándose de movilizar y convocar las reuniones.

Encuentros policía-comunidad

Los encuentros entre la PNC y la comunidad se efectuaron de varias maneras:

- Mediante la amplia participación policial en el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo, donde se analizaron y decidieron las diversas actividades que la PNC debía llevar a cabo en el marco del plan de acción.
- En la campaña de control de los negocios cercanos a escuelas y parques que vendían ilegalmente bebidas alcohólicas y permitían la prostitución. Para ello se diseñó una estrategia de apoyo y una vía de comunicación expedita entre policías y educadores destinadas a poder clausurar y fiscalizar tales negocios, con la participación directa de padres de familia, directores de centros educativos y de la Oficina de Servicios Públicos de la municipalidad.
- A través de la participación de los miembros de la PNC que formaban parte del Comité Ejecutivo en los programas de educación y sensibilización sobre el tema de la criminalidad, llevados a cabo en dos canales televisivos y en diversos centros educativos. Según reconocen varios sectores, el papel de los medios de comunicación fue vital para canalizar información por parte de los ciudadanos hacia la policía, lo cual ayudó en las pesquisas y en la resolución de ciertas investigaciones.
- Gracias al trabajo conjunto llevado a cabo en los asentamientos y colonias interesados en crear una Junta Local de Seguridad Ciudadana con la finalidad de explicar los principales lineamientos del proyecto ejecutado en Villa Nueva.
- Con ocasión de los programas de “devolución” a la comunidad de los resultados del proyecto y de contactos con pandillas juveniles, materializados en la realización de una serie de cuatro cursos en los cuales participó la PNC.

La mayor parte de las actividades arriba mencionadas se mantuvieron. Sólo se debilitó la colaboración entre policía y medios de comunicación para la solución de cierto tipo de investigaciones; las razones aducidas son fundamentalmente de índole económica, pues los medios no pudieron sostener la contribución de espacios televisivos para campañas de seguridad.

Es importante destacar que la encuesta realizada en marzo de 2000 ofreció una valiosa información sobre el potencial participativo de la sociedad civil en acciones orientadas a la prevención de la delincuencia en su barrio. Así, 47,5% de las personas entrevistadas manifestó su disponibilidad para participar en dichas acciones (35,3% expresó una opinión negativa), sobre todo en aquellas que tuvieran por finalidad la organización entre vecinos (8,6% de quienes contestaron positivamente), las reuniones periódicas con el Consejo Municipal (5,3%), la realización de charlas sobre prevención del delito (5%), la vigilancia nocturna (3,8%) y los patrullajes conjuntos con la policía (3,4%). En cuanto al

tiempo que las personas estarían dispuestas a dedicar a tales actividades, 25% de los encuestados indicó entre una y dos horas semanales, y 10,8% entre tres y cuatro horas (IIDH, 1998 y 2000).

Resultados

A continuación se exponen los resultados obtenidos en cuanto al cumplimiento de los objetivos específicos del programa a partir del análisis del comportamiento de diversas variables.

Criminalidad

Si bien la ausencia de estadísticas criminales oficiales o la escasa fiabilidad de las existentes impidió medir con exactitud el grado de cumplimiento de este objetivo, las encuestas de opinión pública, las entrevistas con personas clave de las instituciones involucradas y de la sociedad civil y los resultados obtenidos por algunas de las actividades del plan de acción constituyen parámetros para establecerlo.

De acuerdo con las estadísticas criminales compiladas manualmente por la PNC en el conjunto de Villa Nueva, se observó un incremento de todas las categorías de robos, salvo los cometidos en residencias, pero una importante disminución de las muertes violentas con armas.

Sin embargo, según las encuestas realizadas en 1998 y en 2000, la tasa de victimización se había reducido. Mientras que en septiembre de 1998 el porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de al menos un delito en los últimos meses era de 34%, en marzo de 2000 dicho porcentaje fue de 23,8%, lo que significa una reducción en la tasa de victimización de 10 puntos en un período de seis meses. En general, estos datos se corresponden con los obtenidos en las entrevistas realizadas con personas clave de las instituciones involucradas y de la comunidad (IIDH, 1998 y 2000).

En relación con la percepción que tenían los ciudadanos sobre la evolución de la criminalidad, las encuestas mostraron una importante tendencia a considerar que esta había cesado de aumentar, tanto en el país como en Villa Nueva; aunque porcentajes también significativos consideraron que se mantenía igual (Cuadro 2.1).

Los resultados de algunas de las actividades previstas en el plan de acción parecen haber contribuido a estos datos positivos. Tal es el caso del incremento de los efectivos policiales en la zona, de la puesta en marcha de un plan de vigilancia y patrullaje policial (sobre todo en las cercanías de escuelas y colegios), del control policial de los negocios que venden ilegal-

Cuadro 2.1**Percepción ciudadana sobre la evolución de la criminalidad***Porcentaje**

Evolución de la criminalidad	Septiembre de 1998		Marzo de 2000	
	En el país	En Villa Nueva	En el país	En Villa Nueva
Ha aumentado	76,7	61,7	40,8	36,3
Permanece igual	6,7	24,0	40,0	40,8
Ha disminuido	6,0	6,7	13,8	3,3

Fuente: IIDH, septiembre de 1998 y marzo de 2000.

* Los porcentajes restantes para sumar 100% se explican por la no respuesta de algunos encuestados.

mente bebidas alcohólicas (sobre todo a menores), de los programas iniciados en materia educativa sobre el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, y de los contactos con las pandillas juveniles. Se trata pues de un resultado satisfactorio, aunque debilitado por la imposibilidad de corroborarlo con evidencias derivadas de estadísticas policiales.

Denuncias a la PNC

El porcentaje de personas que, habiendo sido víctimas de un delito, denunció el hecho a alguna autoridad se incrementó levemente, pasando de 30,3% en 1998 a 31,5% en 2000. Al mismo tiempo, entre las personas que habían denunciado el delito, disminuyó la opinión de que las autoridades no hacían nada ante tales denuncias, pasando de 7% en 1998 a 4,8% en 2000. De manera congruente con esta última percepción, aumentó la opinión de que la policía había hecho una investigación: 0,7% en 1998 y 1,8% en 2000 (IIDH, 1998 y 2000).

Sentimiento de inseguridad

En relación con la sensación de inseguridad, las encuestas de opinión muestran una situación más bien ambivalente: mientras la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano, la percepción sobre el grado de seguridad en Villa Nueva y en el país no experimenta grandes cambios.

En cuanto al principal problema que vive el país, en 1998 la criminalidad ocupó el primer lugar, mientras que en 2000 descendió al cuarto, después de problemas como el desempleo, la pobreza y el costo de la vida (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

Percepción ciudadana sobre el principal problema que vive el país

Porcentaje

Problema	Septiembre 1998	Marzo 2000
Criminalidad	33,3	8,8
Desempleo	21,3	16,9
Pobreza	9,3	14,8
Costo de vida	6,0	11,3
Corrupción	6,0	3,4

Fuente: IIDH, septiembre de 1998 y marzo de 2000.

Con respecto al grado de seguridad en la zona y en el país, al tiempo que mejoran las opiniones frente a los calificativos de inseguro y muy inseguro, empeoran frente a los calificativos de muy seguro, seguro y poco seguro (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Percepción ciudadana sobre el grado de seguridad

Porcentaje

Grado de seguridad	Septiembre 1998		Marzo 2000	
	En el país	En Villa Nueva	En el país	En Villa Nueva
Muy seguro y seguro	16,6	25,6	10,8	15,8
Poco seguro	16,7	32,7	35,3	44,0
Inseguro y muy inseguro	65,7	41,3	47,0	35,6

Fuente: IIDH, septiembre de 1998 y marzo de 2000.

Violencia y abusos policiales

La opinión de los encuestados en cuanto a las violaciones de los derechos humanos atribuidas a las actuaciones del servicio policial arrojó un resultado más bien negativo. En efecto, el porcentaje de quienes estimaron que la policía violaba los derechos humanos siempre y casi siempre pasó de 25,3% en 1998 a 36,5% en 2000 y el de las personas que opinaron que la institución nunca y casi nunca violaba tales derechos bajó de 41% a 13,6%.

Las entrevistas llevadas a cabo en marzo de 2000 con personas clave de la comunidad reflejaron una opinión bastante diferente sobre el servicio policial, ya que no parecían haberse observado violaciones de los derechos humanos imputables a los agentes asignados al programa. En las entrevistas realizadas en agosto de 2001 se mantiene una percepción relativamente positiva del desempeño policial en materia de violación de los derechos humanos y del uso de la fuerza, especialmente por parte de personas ligadas a la administración de justicia (fiscales y jueces).⁸

Volviendo a las encuestas, en las respuestas a preguntas que pretendían conocer la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que más violaban los derechos humanos, la policía experimentó una mejora: pasó del tercer lugar en 1998, después del ejército y el gobierno, al cuarto lugar en 2000, después del Poder Judicial, el gobierno y el ejército.

Grado de confianza en la policía

Los residentes de Villa Nueva evaluaron en forma bastante negativa el servicio que la PNC prestaba en su barrio, incluso después de implementado el proyecto. Así, mientras que en 1998 44,7% de ellos estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en 2000 este porcentaje bajó a 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de personas que opinaron que el servicio era poco o nada adecuado aumentó de 51,3% a 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998, 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras en 2000 ese porcentaje bajó a 23,8%, y la opinión de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 27% de los entrevistados y 37,1% en 2000) (IIDH, 1998 y 2000).

Finalmente, la policía tampoco representó para los ciudadanos de Villa Nueva la institución que les inspiraba una mayor confianza para su protección personal contra el crimen. En este sentido, no sólo la proporción de quienes así la consideraron bajó de 24,3%

⁸ Esta situación resulta significativa si se toma en cuenta que en el informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) de 1999 se reportó que 54% de las denuncias recibidas en el nivel nacional sobre violaciones de los derechos fundamentales involucraba a elementos de la institución policial (IEPADES, 2000).

en 1998 a 16,5% en marzo de 2000, sino que 50% de la población encuestada manifestó su falta de confianza, tanto en ella como en el ejército y los guardas privados (un incremento considerable frente al 34,7% registrado en 1998) (IIDH, 1998 y 2000).

Aunque en las entrevistas realizadas con representantes de las instituciones involucradas y de la comunidad se destacó un cambio radical de la imagen pública del organismo policial, también se criticó la prioridad acordada por la PNC a la protección de ciertas entidades (sobre todo a los bancos), justificada por los representantes policiales con base en las órdenes emitidas por sus superiores. Esta situación, junto con la concentración que ha tenido el trabajo policial en algunas zonas señaladas como prioritarias –caso de las escuelas– puede haber afectado negativamente un despliegue policial de más cobertura en términos geográficos y de cantidad de población.

Sin embargo, esta percepción negativa es difícil de justificar si se tienen en cuenta los esfuerzos desplegados en la zona para transformar este organismo en una policía comunitaria e informar a los ciudadanos sobre el nuevo papel que el servicio policial debe desempeñar. En este sentido, se impone un mayor énfasis en su reforma integral, particularmente en la capacitación de su personal.

Aceptación del programa

Las entrevistas realizadas en marzo de 2000 indicaron en forma unánime una valoración positiva del proyecto, así como una elevada motivación para continuarlo. En este sentido, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana expresó su intención de proseguir el proyecto, habiendo tomado para ello importantes iniciativas ya mencionadas. Con respecto a la PNC, que desempeñó un papel crucial en la elaboración y aplicación del plan de acción, manifestó asimismo su firme intención de continuarlo, tanto en Villa Nueva como en otras localidades del país.

Sin embargo, más de un año después, las personas entrevistadas en agosto de 2001 criticaron en forma unánime la falta de seguimiento del proyecto y su ostensible debilitamiento al finalizar la cooperación prestada por el IIDH. También indicaron la falta de apoyo por parte de las más altas autoridades de la PNC y de la Alcaldía de la zona. Si en la actualidad el programa sigue manteniéndose, se debe a algunos esfuerzos individuales de quienes integran el Comité Ejecutivo.

Otros

Aparte de los resultados ya presentados, merecen destacarse otros de naturaleza más cualitativa, relacionados con los objetivos que perseguía el proyecto. En primer término, me-

dian­te métodos rela­tiva­mente riguro­sos se con­si­guió iden­ti­fi­car los prin­ci­pales pro­blemas de la comu­ni­dad, en par­ti­cular los rela­ciona­dos con la cri­mi­nalidad y el sen­ti­mien­to de in­se­guri­dad, así como po­si­bles res­pues­tas fren­te a ellos. Esto re­sulta sig­ni­fi­ca­tivo en un con­texto carac­te­ri­za­do por la caren­cia de es­ta­dís­ti­cas con­fi­ables y de in­stru­men­tos cien­ti­fi­cos que per­mitan la me­di­ción de los pro­blemas delic­ti­vos y la ade­cuada plani­fi­ca­ción de las ac­ti­vi­dades po­li­cia­les.

En se­gun­do lugar, el pro­yec­to con­tri­bu­yó a la coor­di­na­ción in­ter­ins­ti­tu­cional. Con res­pec­to a este ob­je­ti­vo, la rea­li­za­ción o, al me­nos, el in­i­cio de al­gunas de las ac­ti­vi­dades pre­vis­tas en el plan de ac­ción (la con­sti­tu­ción del Con­se­jo Mu­ni­ci­pal y de su Co­mi­té E­jecu­ti­vo, con­for­ma­dos por miem­bros pro­ce­den­tes de di­ver­sas áreas; las reu­ni­ones pe­ri­ó­di­cas en­tre po­li­cías, fis­ca­les, jueces y de­fen­so­res pú­bli­cos; los pro­gra­mas de edu­ca­ción y sen­si­bi­li­za­ción so­bre temas rela­ciona­dos con la ma­te­ria y los planes de me­joría del alu­m­bra­do) per­mite sos­te­ner que di­cho ob­je­ti­vo se cum­plió.

En las en­tre­vis­tas efec­tuadas en marzo de 2000 se plan­teó el pro­blema de la co­lo­ra­ción efec­ti­va en­tre po­li­cías, fis­ca­les y jueces. De acuer­do con la nor­ma­ti­va vi­gen­te, la po­li­cía tie­ne la ob­li­ga­ción de so­me­ter en un plazo de seis ho­ras ante la au­to­ri­dad ju­di­cial com­pe­ten­te a cual­quier per­so­na de­teni­da, mien­tras que los jueces de­ben re­ci­bir su pri­me­ra de­claración en un plazo de vein­ti­cuatro ho­ras. En el caso de Villa Nueva, pa­re­cía ser que los jueces no re­ci­bían tal de­claración en el plazo es­ti­pu­la­do, por lo que nu­me­rosos in­da­ga­dos per­ma­ne­cían de­teni­dos ile­gal­mente en las cel­das, in­su­fi­cien­tes e in­ade­cuadas, de la PNC, lo cual le oca­siona­ba pro­blemas a este or­ga­ni­smo. No ob­stan­te lo an­te­rior, las en­tre­vis­tas lle­va­das a cabo en ago­sto de 2001 in­di­ca­ron una no­table me­joría de las re­la­ciones en­tre la PNC, el Mi­nis­te­rio Pú­bli­co y los jueces.

Final­mente se sen­ta­ron al­gunas bases para la elabo­ra­ción de una po­lí­ti­ca in­te­gral de se­guri­dad ciu­da­dana en el país, me­diante la ge­ne­ra­ción de in­su­mos y el es­ta­ble­ci­mien­to de me­ca­ni­smos que per­mitie­ran un abor­da­je in­ter­ins­ti­tu­cional y más ba­lan­ceado de la pro­ble­mática. En re­la­ción con los in­su­mos, las en­cues­tas de opi­ni­ón pú­bli­ca ofre­cien­ron al­gunos pa­rá­me­tros para con­si­de­rar. A cri­te­rio de los en­cues­ta­dos, las ac­ciones que de­bía im­pul­sar el go­bierno para com­batir la delin­cuencia eran una va­ria­da com­bi­na­ción de me­di­das pre­ven­ti­vas y re­presivas: cerca de 30% de las per­so­nas con­si­de­ró ne­ce­sa­rio me­jorar la si­tuación eco­nó­mica y ge­ne­rar em­pleo; al­re­dedor de 20% pro­puso au­men­tar la se­ve­ri­dad de las pe­nas; 18% au­men­tar el nú­me­ro de po­li­cías y al­re­dedor de 5% pro­ponía con­struir más cárceles y am­pliar los pro­gra­mas de pre­ven­ción del deli­to y de re­ha­bi­li­ta­ción de los reos. Sin em­bar­go, la opi­ni­ón de las per­so­nas en­cues­ta­das tam­bién des­ta­có me­di­das de corte más ex­tre­mo tales como la apli­ca­ción de la pena de muerte para deli­tos gra­ves (en­tre 75,8% y 82%) y la ac­tuación de gru­pos arma­dos fuera de la ley para en­fren­tar a los delin­cuen­tes (cerca de 40%).

Dificultades enfrentadas

Pese a los logros obtenidos, el proyecto en Villa Nueva encontró numerosas dificultades, algunas de ellas de carácter general y otras en materia policial. Entre las dificultades relacionadas con el entorno político y social pueden destacarse las siguientes:

- la ausencia de una política nacional de seguridad ciudadana y la escasa o casi nula tradición de enfocar en forma científica e integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas, de corto plazo y destinadas a impresionar al electorado;
- la existencia de tendencias represivas (exigencia de mayores poderes para la policía y de sanciones más severas, introducción y aplicación de la pena de muerte) que, pese a estar motivadas por fuertes incrementos de las tasas delictivas (sobre todo de los delitos violentos) y por el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, constituyen una seria amenaza para una respuesta oficial al problema que esté basada en el escrupuloso respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos;
- la presencia de grupos armados incontrolados que pretenden resolver a su manera (incluso con linchamientos) el problema de la criminalidad y que condicionan una respuesta más bien de naturaleza represiva por parte de la comunidad;
- el cambio de gobierno –y por consiguiente de los titulares de los ministerios y organismos estatales involucrados– ocurrido en 1999 con ocasión de las elecciones en los planos nacional y local, lo que supuso volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades y generó atrasos significativos en la implementación del proyecto;
- las reticencias iniciales por parte de los más altos representantes de las principales instituciones gubernamentales directamente involucradas en la problemática ante un programa caracterizado por su complejidad, el rigor de su planteamiento y la ruptura que suponía con respecto a las políticas tradicionales en la materia, así como las referencias a la necesaria concertación, tanto entre diversos organismos estatales acostumbrados a actuar en forma separada, como entre estos y la sociedad civil;
- las escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

Las dificultades observadas en la organización policial en la PNC fueron:

- los cambios que recientemente se están dando en los servicios policiales tanto de Guatemala como de otros países centroamericanos, con la finalidad de transformar una policía militarizada en un organismo de corte civilista y que, pese a los avances experimentados, aún no han logrado revertir las tradicionales características de estas instituciones: patrones de comportamiento rígidos y autoritarios en el personal policial, organización altamente concentrada y vertical, poca transparencia en

el manejo de la información, mecanismos débiles de control sobre la actuación policial, etc.;

- el recurrir continuamente al ejército para realizar operaciones conjuntas con la policía, lo que produce una “contaminación” del proceso de reforma policial, cuya intervención frente al problema criminal difiere drásticamente de la intervención para la que están preparadas las Fuerzas Armadas en el área de la defensa nacional;
- la carencia de datos sobre el fenómeno criminal (o su falta de fiabilidad) y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, lo cual impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas, la planificación de acciones y su evaluación;
- algunos problemas en el plano de las relaciones policía-sociedad civil para abordar el tema de la seguridad ciudadana, motivados, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado tales relaciones;
- la frecuente rotación del personal policial asignado a la subestación de Villa Nueva, en particular de funcionarios policiales de alto rango que participaron activamente en la elaboración y aplicación del plan de acción y que fueron promovidos, lo que representó un serio inconveniente para la continuidad de algunos esfuerzos y para la sostenibilidad del programa;
- los escasos recursos humanos, materiales y financieros en materia policial, lo cual, desde una perspectiva de policía de proximidad, puede implicar costos elevados que posiblemente el país no pueda asumir, además de que en varias ocasiones y ante acontecimientos de particular trascendencia nacional, se solicitó la movilización de la policía en detrimento del desarrollo del proyecto (por caso, el asesinato de monseñor Gerardi en abril de 1998, el huracán Mitch en septiembre de 1998, la fuga de 90 de los reos más peligrosos en mayo de 2001, las protestas por el incremento en los impuestos en agosto de 2001, etc.);
- la excesiva carga de trabajo que implica, debido a la falta de recursos humanos y a una mayor demanda de servicios e información por parte de los ciudadanos, la introducción del nuevo modelo de policía comunitaria (los efectivos asignados a la zona debían recorrerla a pie cada día durante 12 horas seguidas) y que genera una actitud de rechazo por parte de los policías;
- el modelo de policía comunitaria no ha sido incorporado a la reforma policial del país, habiéndose limitado los esfuerzos al impulso de experiencias aisladas, la mayor parte de ellas inducidas o bien por la comunidad o bien por la cooperación internacional; de hecho, la aplicación del programa en Villa Nueva no supuso cambios organizativos en el servicio policial de la zona, sino que las transformaciones más significativas con respecto al sistema tradicional sólo implicaron una actitud diferente frente a la comunidad y a los demás actores involucrados, al trabajo con-

junto que debía llevarse a cabo y a la ampliación de sus actividades a problemas que antes no formaban parte de sus funciones.

Enseñanzas del proceso

El modelo de policía comunitaria exige importantes adecuaciones al aplicarse en realidades como la guatemalteca. En materia de seguridad ciudadana y policía comunitaria, los principales lineamientos conceptuales, metodológicos y estratégicos suelen inspirarse en las experiencias exitosas llevadas a cabo en el mundo desarrollado (Estados Unidos, Canadá, algunos países de Europa, etc.). Pero estos países presentan características clave que los distinguen de los centroamericanos, como por ejemplo la disponibilidad de datos estadísticos sobre criminalidad relativamente fiables, servicios policiales profesionales bien equipados y con numeroso personal, una ventajosa situación socioeconómica y, pese a la existencia de una criminalidad organizada y violenta, una mayor preocupación de la población por la delincuencia mediana y pequeña. Por otra parte, las reflexiones hechas sobre el tema en estos países han permitido esclarecer diversos aspectos importantes sobre el significado y la naturaleza de la policía comunitaria, además de que se han realizado evaluaciones sobre el particular.

En el caso analizado, y como se vio a lo largo del capítulo, existen diversos factores que obstaculizaron una aplicación ágil del proyecto, lo que obliga a considerar los escollos desde el proceso de diseño y a no minimizar las diferencias entre unos y otros contextos. Uno de los mayores obstáculos es que el modelo de policía comunitaria sigue viéndose por parte de nuestros servicios de policía como una acción aislada cuyo objetivo se restringe a mejorar las relaciones públicas de la institución y no logra incorporarse como un elemento esencial en el proceso de reforma que afecte aspectos de doctrina, organización, capacitación, planificación operativa y despliegue policial. Otros obstáculos importantes tienen que ver con la escasez de los recursos humanos y de información fiable y sistemática para el desarrollo de un modelo cuyo éxito depende fuertemente de estos dos elementos.

La introducción del modelo de policía comunitaria en países como Guatemala exige no sólo admitir las limitaciones de la policía, sino también las de la comunidad. Aunque existe unanimidad en reconocer la importancia de la participación de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, y pese al meritorio y eficiente trabajo llevado a cabo en Villa Nueva por el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, y sobre todo de su Comité Ejecutivo, subsisten numerosos problemas en cuanto a la eficacia del aporte procedente de la comunidad: falta de experiencia, posibilidad de explotación política, peligro inherente a las tendencias represivas de la población, deficiencias en su organización y coordinación, falta de estabilidad,

creación indebida de expectativas, abandono del Estado de sus atribuciones tradicionales en materia de protección social y expansión incontrolada de organizaciones no gubernamentales. A estos inconvenientes puede añadirse el carácter novedoso de una tarea hasta hace poco reservada a las diversas agencias que conforman el sistema penal.

Por ello, una de las primeras estrategias de una política integral de seguridad ciudadana y policía comunitaria debe consistir en sensibilizar y capacitar sobre el tema a los organismos, asociaciones y grupos de la sociedad civil interesados en la problemática, así como asistirlos y dotarlos de recursos para su eficiente y duradera organización, factores clave para la institucionalización de su funcionamiento. Estas actividades podrían llevarse a cabo mediante foros públicos y campañas publicitarias.

De todos modos, y pese a las dificultades que este tipo de proyectos enfrentan y de sus alcances limitados, constituyen una gran oportunidad para generar efectos demostrativos que ayuden a orientar, dentro de una propuesta democrática, los procesos de reforma policial.

En el caso particular de Villa Nueva, de no haberse puesto en práctica la policía comunitaria, se corría el riesgo casi seguro de un agravamiento de la criminalidad y de la sensación de inseguridad, y de una acentuación de las tendencias represivas en una zona geográfica en la cual se busca la democratización de las instituciones fundamentales, tradicionalmente orientadas hacia políticas y prácticas contrarias a las características básicas de un estado de derecho.

Considerando lo anterior, y partiendo de una gran dosis de realismo, el proyecto sólo pretendía ser una experiencia piloto destinada fundamentalmente a identificar las posibilidades reales de introducir en Guatemala el nuevo modelo de policía comunitaria. En este sentido, los resultados obtenidos en Villa Nueva muestran que en un corto período se pueden empezar a revertir las formas tradicionales de actuación de la PNC y orientar este organismo hacia nuevas vías más eficientes y respetuosas de las garantías fundamentales de los ciudadanos.

Algunos efectos inmediatos están asociados a la percepción ciudadana sobre los problemas de criminalidad y a una mayor disposición de las personas a colaborar con los servicios de policía. Otros efectos positivos del proyecto se refieren a su influencia sobre oficiales de policía que posteriormente fueron ascendidos y que, desde sus nuevas posiciones, han apoyado iniciativas dentro de la filosofía de policía de proximidad. Tal es el caso de quien fue oficial de operaciones de la subestación de Villa Nueva, luego asignado en la Subdirección General de Operaciones de la PNC, posición desde la cual ha impulsado las llamadas “subestaciones móviles de policía comunitaria”.

En cuanto a la asistencia brindada por la cooperación internacional, aunque deseable por lo novedoso de la propuesta en nuestros países y por la capacidad de convocar a diversos sectores, requiere del diseño paralelo de una estrategia que haga sostenible el es-

fuerzo. En el caso analizado, así como en el resto de las experiencias promovidas por el IIDH en los otros países centroamericanos, las experiencias mostraron su mayor dinamismo en términos de las actividades promovidas y de los recursos asignados por las autoridades mientras duró la cooperación internacional. Una vez que la asistencia terminó, el ritmo del proyecto se desaceleró. Esto significó la casi paralización del Comité Municipal de Seguridad Ciudadana –con la excepción de algunos encuentros del Comité Ejecutivo– y una reducción en el personal policial asignado a la zona.

Para garantizar la continuidad de la asistencia internacional es necesario considerar aspectos tales como: la previsión de un período más extenso para la preparación de programas y la consecución del apoyo político de las altas autoridades de los organismos involucrados; la creación de una capacidad de liderazgo local mediante la capacitación, y el diseño de estrategias que permitan el financiamiento sostenido del proyecto.

Referencias

- Byrne, H., W. Stanley y R. Garst. 1999. *Rescuing the National Civilian Police: a Challenge for the New Government*. Washington DC: WOLA.
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES). 2000. “Informe de avance sobre la investigación ‘Relaciones Policía-Comunidad en Guatemala.’” Octubre.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 1998. “Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva.” Septiembre.
- . 2000. “Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva.” Marzo.
- Kincaid, D. 2000. “Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences on Success and Crisis.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42: 38-58.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). 2001. “Informe de verificación. La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción.” Abril.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. *Barómetro centroamericano. Encuesta de opinión*. San José de Costa Rica: PNUD.
- Rico, J. M. 1999. *Seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- . 2000a. *Seguridad ciudadana en Centroamérica: diagnóstico sobre la situación*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- . 2000b. *Informe final de evaluación. Proyecto Seguridad ciudadana en Centroamérica*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- WOLA. 2000. “Proyecto Sociedad civil y seguridad ciudadana: un estudio comparativo de la reforma a la seguridad pública en Centroamérica.” Octubre.

Bibliografía adicional

- Aguilera, G. y R. Bran. 1996. “La gestión de la seguridad en Guatemala”. En G. Aguilera, editor. *Buscando la seguridad: seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Call, C. T. 2000. “Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity”. Disponible en formato PDF en http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020/s_publica.htm. Fecha de acceso: 17 de julio de 2003.

Chinchilla, L. 1998. "Citizen Participation and Crime Prevention in Central America". Ponencia presentada en Citizen Security in the Americas. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center.

———. 1999. *Policía de orientación comunitaria: una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad. Diálogo sobre convivencia ciudadana*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Chinchilla, L. y J. M. Rico. 1997. *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*. Miami: Center for the Administration of Justice, Florida International University.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHA). 1998. "Guatemala: Nunca más". Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica. Ciudad de Guatemala: ODHA.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2000. *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Guatemala: PNUD.

Stanley, W. 1999. "Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning". En T. Tanke Holm y E. E. Eide, editores. *Peacebuilding and Police Reform. International Peacekeeping* (Special Issue). Vol. 6. Norwegian Institute of International Affairs.

LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ: CONTEXTO Y BALANCE

*María Victoria Llorente**

Desde hace varios años se plantea en el debate público nacional de Colombia la necesidad de dotar a los servicios policiales de un enfoque que les permita ampliar y mejorar los espacios de colaboración con la población. En este contexto se han puesto en práctica diversas iniciativas de reforma de la Policía Nacional que han dado lugar, por ejemplo, a un programa de policía comunitaria cuya primera experiencia se ejecuta en Bogotá desde 1998.

En el presente capítulo se analiza el contexto y el desarrollo alcanzado por esta iniciativa hasta 2001 y se realizan algunas consideraciones acerca de su impacto y las enseñanzas que ha dejado el proceso.¹ Para ello se han utilizado las siguientes fuentes de información: documentos oficiales sobre el programa; entrevistas a miembros de la Dirección de Policía Comunitaria en el Departamento de Policía Metropolitana de Bogotá, a oficiales adscritos a la comandancia del Departamento que han intervenido en el desarrollo del proyecto, a funcionarios de la alcaldía de la ciudad y del gobierno nacional encargados del área de seguridad ciudadana y a especialistas en materia de seguridad y policía de la Cámara de Comercio de Bogotá. También se han tomado en consideración estudios recientes sobre el crimen y las percepciones de la seguridad en la ciudad.

* Coordinadora del Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia (Paz Pública), Investigadora Asociada del Centro de Estudios sobre de Desarrollo (CEDE) de la Universidad de Los Andes, Colombia.

¹ Este trabajo constituye un primer esfuerzo por evaluar de manera global el programa de policía comunitaria implementado en Bogotá. Los únicos antecedentes en esta línea se encuentran en dos trabajos previos orientados a determinar los niveles de aceptación ciudadana de la policía comunitaria, los cuales se fundamentaron en encuestas aplicadas en las áreas de cobertura del servicio a los seis meses de su implementación (Cámara de Comercio de Bogotá, 1999; Campo y Luque, 1999).

El capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera se contextualiza la puesta en marcha del programa de policía comunitaria en Bogotá dentro del proceso de reforma de la Policía Nacional colombiana y se identifican los distintos actores intervinientes. En la segunda se describen las principales características del programa, en términos del modelo concebido y de los ajustes organizativos que su desarrollo ha implicado. En la tercera sección se abordan los mecanismos de participación comunitaria y de resolución de problemas más relevantes. La cuarta se dedica a establecer las dificultades que se han encontrado para la puesta en práctica y la consolidación de la policía comunitaria como modelo, y a sopesar su posible impacto en cuanto a la percepción ciudadana de la policía, la sensación de inseguridad y la tendencia de los delitos en la ciudad. En la quinta y última sección se registran las enseñanzas surgidas del proceso de implementación de la iniciativa.

Antecedentes: crisis y reforma de la Policía Nacional

En Colombia, la policía es una organización nacional con una estructura centralizada, subordinada al presidente de la República y que para efectos de dirección y mando depende del ministro de Defensa Nacional. En los niveles regional y local, la institución opera mediante unidades que corresponden a la división político-administrativa del país y a las tres grandes ciudades: Bogotá, Cali y Medellín. Quiere decir que la prestación de los servicios policiales en estas esferas se encuentra a cargo de las autoridades civiles departamentales y municipales, o al menos así está establecido constitucionalmente.

Dado que se trata de una organización de carácter nacional y centralizado, cualquier iniciativa de cierta envergadura que realice alguno de los departamentos de policía está directamente asociada con procesos del conjunto de la institución. De esta manera, el origen y desarrollo del modelo de policía comunitaria en Bogotá debe situarse, ante todo, dentro del contexto de la crisis institucional, evidenciada desde finales de la década de 1980, y del posterior proceso de reforma de la Policía Nacional iniciado a mediados de los años noventa y que aún sigue en curso.

La crisis de los años noventa

Según Bayley (1994), una de las principales características de la práctica policial latinoamericana es que se ha dedicado más a las necesidades y demandas del gobierno que a las del público en general (citado por Frühling, 1998: 39). El caso colombiano no ha sido ajeno a esta tendencia, vinculada al modelo de policía de tipo continental, centralizado y orientado hacia el orden público según lo define el Estado (Mawby, 1990). Entre los as-

pectos más importantes del período de crisis de la institución se encontraba, precisamente, el creciente divorcio entre la policía y la población. Para finales de los años ochenta, el grado de confianza de la población en la policía no superaba 35%, mientras que para las Fuerzas Armadas en su conjunto era cercano a 50% (Centro Nacional de Consultoría, 1991). En 1993, año que marca un punto de quiebre importante en la organización policial, el indicador de confianza de los colombianos en la institución descendió a 20%.²

Los principales analistas sobre asuntos de defensa y seguridad en Colombia argumentaban que el desencuentro entre policía y sociedad se originaba, ante todo, en el hecho de que el desarrollo institucional de los treinta años anteriores se había dado bajo la sombra de las fuerzas militares sin que mediara ninguna política de Estado que deslindara la esfera de la seguridad ciudadana del ámbito de la seguridad nacional (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987; Camacho y Guzmán, 1990; Leal, 1994; Camacho, 1995). Aunque esta situación era evidente, también es cierto que el contexto de recrudecimiento de la violencia organizada en el país tuvo hondas repercusiones en la crisis institucional, como todavía las tiene frente al proceso de reforma.

Desde principios de los años ochenta, la policía se convirtió en el principal pilar de la lucha del Estado contra las organizaciones del narcotráfico. Por lo tanto, no sólo se concentraron las prioridades del mando institucional en esta lucha, sino que también se afectaron las relaciones de la policía con la población (Llorente, 1999b). Es bien conocido, por ejemplo, que en el período de la “guerra” contra el cartel de Medellín, la policía era percibida como parte del problema de violencia que afectaba a esa ciudad, generando, por ende, una gran desconfianza entre la gente.³ En esta confrontación, además de que cayó un gran número de uniformados,⁴ en algunas zonas de Medellín la policía tuvo que ser retirada como resultado del aumento de los ataques selectivos promovidos por los capos del cartel. Allí tomaron el control bandas dedicadas a la delincuencia y la población terminó por organizar las denominadas “milicias populares” en respuesta a la creciente anarquía.

La lucha antinarcóticos tuvo efectos internos devastadores. Algunos efectivos se vieron involucrados en violaciones de los derechos humanos, en particular relacionadas con acciones de venganza por la persecución montada por el cartel de Medellín (Américas

² Según la encuesta efectuada por el Centro Nacional de Consultoría como parte del III Barómetro Iberoamericano realizado en 1993.

³ Una encuesta realizada en 1994 por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia sobre lo que percibían los habitantes de Medellín de la policía ilustra elocuentemente este punto. También lo hace el hecho de que las autoridades municipales hubiesen solicitado en varias oportunidades el retiro de la Policía Nacional de la ciudad a fin de crear un cuerpo de vigilancia local.

⁴ Según Rafael Pardo (1996: 344), ex ministro de Defensa Nacional (1991-1994), como consecuencia de la “guerra” contra el cartel de Medellín alrededor de 700 policías resultaron muertos entre 1990 y 1993.

Watch, 1990 y 1993). Pero además se desencadenó un problema de corrupción que involucró desde miembros de la más alta graduación hasta los de la base.⁵

En cuanto al efecto ocasionado por el recrudecimiento del conflicto interno, vale destacar que la estrategia de expansión territorial de los grupos guerrilleros, que empezó a mostrar sus efectos sobre el mapa rural y suburbano del país durante la década de 1980, significó para la policía no solamente una pérdida importante de efectivos, sino también su repliegue de una parte sustancial de municipios rurales del país y su reagrupamiento en menos puestos pero con más agentes (Pardo, 1996).⁶ Las prioridades del gobierno nacional en materia de distribución del personal policial también se vieron afectadas por la presión del accionar guerrillero. Así, por ejemplo, mientras que una de las políticas centrales de la administración Gaviria (1990-1994) para el fortalecimiento institucional era precisamente lograr un aumento importante del número de efectivos, cerca de 80% del incremento efectuado en 1992 se destinó al llamado Plan Energético Vial, orientado a proteger la infraestructura del país que estaba siendo objeto de múltiples atentados terroristas por parte de la guerrilla (Llorente, 1999a).

Hasta ahora no se ha documentado de manera sistemática el impacto que el repliegue de la policía de algunos municipios, o su débil presencia en otros, ha tenido sobre la evolución del conflicto interno. Pero los casos que se han hecho públicos a través de la prensa indican que ello ha dejado a la población civil ya sea a merced de la lucha violenta entre guerrilla y paramilitares por el control territorial, o bajo el dominio de alguno de estos actores por incapacidad, omisión o complicidad.⁷

⁵ A finales de los años ochenta, tras informaciones publicadas por la revista *Time*, dos generales de la policía, entre ellos un ex director, fueron vinculados al cartel de Medellín (*El Tiempo*, 30 de diciembre de 1989). También se develaron alianzas *non sanctas* entre personal de la policía con el cartel de Cali para combatir al de Medellín (Velásquez, 1993). Fue además de conocimiento público la participación de policías asignados a la vigilancia en Medellín en la compleja maraña delincencial, producto de la gran influencia del narcotráfico en la ciudad (Pardo, 1996). Para mediados de los años noventa, se puso en evidencia el alto nivel de infiltración del cartel de Cali en las unidades correspondientes al Departamento del Valle y su capital, Cali: tras el hallazgo de una lista de pagos de esta organización, fueron destituidos 64 miembros de la institución policial (38 oficiales, 20 suboficiales y 16 agentes), a los cuales se les pudieron comprobar vínculos con la mafia (*El Tiempo*, 22 de octubre de 1994).

⁶ Según información de la Policía Nacional, para finales de 1997 11% de los municipios del país no contaban con policía. Actualmente, por lo menos 15% de los municipios colombianos no dispone de presencia policial como consecuencia de los ataques guerrilleros.

⁷ El diario *El Tiempo*, en una serie de tres entregas, hace un recorrido por algunas de las localidades de donde fue retirada la policía como consecuencia de ataques guerrilleros y pone al descubierto la posterior toma por parte de los grupos guerrilleros o paramilitares de estas áreas “despejadas”. Ver “La zozobra de los pueblos sin policía. ‘Paras’ y guerrilla se disputan municipios”, 15 de agosto de 1999; “La guerrilla deja sin policía municipios”, 16 de agosto de 1999 y “‘Paras’ atacan en ciudades sin policía”, 17 de agosto de 1999.

Para principios de la década de 1990, la policía estaba siendo fuertemente cuestionada tanto por la militarización que implicaba su trabajo para enfrentar las formas más organizadas de violencia que azotaban al país, como por la falta de eficacia y transparencia en sus actividades cotidianas de prevención del crimen. Los indicadores de criminalidad en los principales centros urbanos del país estaban en ascenso y se convirtieron en lugar común las críticas ciudadanas por la participación de policías en actividades delictivas, por conformar bandas de atracadores y por realizar “limpiezas sociales”, esto es, el asesinato selectivo de delincuentes, prostitutas, mendigos y dementes en distintas ciudades (Camacho y Guzmán, 1990; Amnesty International, 1994).

Asimismo, la principal iniciativa de la policía para generar una relación más cercana con la comunidad —los denominados Centros de Atención Inmediata (CAI) desarrollados desde 1987 en distintas ciudades del país— estaba en franco deterioro.⁸ Las pocas evaluaciones que se han hecho al respecto coinciden en señalar que la multiplicación acelerada de estos centros, sin planeación alguna y respondiendo a intereses políticos de las autoridades municipales, terminó por descapitalizar el programa tanto en materia de personal como de dotación y recursos para su sostenimiento (Pardo, 1996; Llorente, 1999a). Paradójicamente, los CAI, que fueron creados con gran entusiasmo por la policía para rescatar su imagen institucional y acercarse a la comunidad, fueron los primeros en poner en evidencia la crisis de la organización. A través de ellos se manifestaron los problemas de calidad del personal y de cantidad de efectivos.

El principal reto de la policía consistía, entonces, en introducir cambios organizacionales que le permitieran atender de manera adecuada tanto las necesidades y demandas del público en general, como aquellas provenientes de un Estado como el colombiano, permanentemente amenazado por la creciente actividad de organizaciones armadas al margen de la ley. Este ha sido el contexto general de crisis dentro del cual se inició en 1993 un proceso de reforma que aún sigue en construcción.

La reforma de la Policía Nacional y las relaciones con la comunidad

Sin duda, uno de los ejes centrales de la reforma de la Policía Nacional iniciada en 1993 han sido las relaciones policía-comunidad. El proceso se ha desarrollado en dos fases: la primera, comprendida entre 1993 y 1994, fue impulsada por el gobierno nacional; la se-

⁸ Los CAI, inspirados en el *Koban* japonés, son puestos de policía pequeños a través de los cuales se descentraliza el servicio básico de vigilancia. Con esto se busca cubrir áreas geográficas más reducidas que las de una estación y así tener un contacto más directo con los habitantes de las respectivas jurisdicciones. En 1987 se crearon 85 centros, situados en su mayoría en Bogotá; para 1994, la policía calculaba que había 480 en todo el país, de los cuales las dos terceras partes estaban en zonas urbanas.

gunda arranca por iniciativa del mando institucional en 1995 y ha evolucionado hasta el presente.

La primera fase representó un hito en cuanto a la apertura del debate interno y externo sobre la policía y su papel en la sociedad colombiana.⁹ Su motor fue recuperar el carácter civil de la organización. Así, buena parte de las iniciativas de esta reforma se orientaron hacia cambios en la estructura organizacional y hacia la creación de mecanismos que incentivaran una mayor participación ciudadana en asuntos de policía y un mejor control civil del ejercicio policial. Dentro de estas líneas se produjo la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía. Su objetivo era abrir espacios en los que distintos sectores de la sociedad pudieran expresar sus inquietudes sobre la policía y tuvieran la posibilidad de orientar y fiscalizar las relaciones entre esta institución, la ciudadanía y las autoridades locales. Además, se desarrolló un mecanismo externo encargado de vigilar el régimen disciplinario y de manejar y analizar las quejas ciudadanas contra la policía (para lo cual se creó la oficina del Comisionado Nacional para la Policía, a cargo de un civil) y se encaró una reorganización operativa con la que se esperaba trazar una división más nítida entre la policía urbana, con un perfil civil, y la rural, como cuerpo especial para el mantenimiento del orden en zonas afectadas por la presencia guerrillera y paramilitar.

Si bien ninguna de estas iniciativas prosperó, el proceso en sí mismo dio pie para una reflexión interna acerca de la adecuación institucional a los requerimientos de la ciudadanía. Esto condujo a la segunda fase —de “transformación cultural”— del proceso de reforma de la Policía Nacional, en la cual aún se encuentra comprometida y que se centra en el mejoramiento de la gestión institucional, la transparencia y el acercamiento a la gente.¹⁰

La parte sustantiva de esta segunda fase se ha relacionado con reformas en el área de la gestión, a través de una planeación estratégica, el desarrollo de destrezas gerenciales entre directores y comandantes de la policía en los niveles nacional y departamental, y una nueva estructura orgánica que pretende impactar en el manejo de los recursos humanos para cambiar el modelo tradicional militar, basado en relaciones verticales, por uno que se fundamente en relaciones horizontales y ponga mayor énfasis en las capacidades del personal.

Por su parte, las acciones en materia de depuración interna y de acercamiento a la población han sido centrales para los fines de mejorar la imagen de la institución ante la ciudadanía. Simultáneamente, los resultados visibles de la lucha contra los carteles de la dro-

⁹ Sobre el contenido y posterior desarrollo de esta fase de la reforma ver: Camacho, 1993; Torres, 1994; Leal, 1994; Pardo, 1996; Llorente, 1999a y 1999b; Goldsmith, 2000.

¹⁰ Sobre el contenido y desarrollo de la fase de “transformación cultural”, ver Policía Nacional, 1996 y 1997 y Llorente, 1999b.

ga entre 1996 y 1997 tuvieron un impacto directo e inmediato sobre la confianza de los colombianos en la policía, que ascendió casi a 50%.¹¹

El proceso de depuración interna se llevó a cabo mediante facultades discrecionales otorgadas al gobierno nacional, al ministro de Defensa y al director de la Policía Nacional para retirar de manera expedita a los uniformados de todos los rangos a los que se les comprobaran prácticas irregulares. Estas medidas ya habían sido aplicadas entre 1992 y 1993, pero sólo para el personal de base (agentes).¹²

En cuanto al acercamiento a la población, se han desarrollado acciones que parten de la idea de abrir la institución a la participación de la ciudadanía, buscando reenfocar los servicios hacia la atención de sus demandas y hacerla partícipe en el cambio institucional. Una primera iniciativa fue la realización de consultas a los habitantes de las grandes ciudades del país con el fin de precisar la imagen que se tenía sobre la policía y los servicios que prestaba, así como de identificar los requerimientos ciudadanos. En total se efectuaron tres encuestas: en Bogotá, Cali y Medellín.¹³

La policía señala que la consulta realizada en Bogotá en 1996 representa el antecedente más importante para impulsar el programa de policía comunitaria en la capital (Serrano, 1999; Serna, 1999a). Esta consulta permitió clarificar las expectativas de la ciudadanía respecto del servicio policial e indicó la pertinencia de adoptar un modelo de aproximación a la población como el de la policía comunitaria, el cual se encontraba en pleno auge en el nivel internacional.

Entre otras actividades realizadas figura la promoción de consorcios con organizaciones empresariales de relevancia nacional y local, a fin de generar solidaridad con el trabajo que desempeña la policía y de apoyar el proceso de reforma de la gestión institucional. Adicionalmente, se han fomentado alianzas con ciudadanos comunes para comprometerlos en iniciativas preventivas dentro de sus comunidades. Con este fin, la policía ha impulsado desde 1996, en varias ciudades del país, las Escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes Locales de Seguridad como organizaciones vecinales de vigilancia que funcionan bajo las líneas de los programas Neighborhood Watch, ampliamente difundidos en Gran Bretaña y Estados Unidos.

¹¹ Encuesta efectuada por el Centro Nacional de Consultoría como parte del IV Barómetro Iberoamericano realizado en 1996.

¹² Aunque no se sabe mucho acerca del efecto de estas medidas en la corrupción interna, lo cierto es que un número importante de policías ha sido despedido. Según información de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, entre 1992-1993 y 1995-1999 fueron separados del servicio casi 10.000 efectivos de todos los rangos, lo que más o menos equivale a 10% del total de uniformados en 1999.

¹³ Desafortunadamente, sobre este esfuerzo sólo hay información disponible de la primera encuesta, realizada en Bogotá en 1996 (Centro Nacional de Consultoría, 1996).

La policía comunitaria y su componente de frentes y escuelas de seguridad han sido planteados por la institución como medios fundamentales para superar los problemas de comunicación e integración con la población y, en última instancia, para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana. En 1998, el comandante del Departamento de Policía de la ciudad adoptó el esquema de policía comunitaria como su programa bandera para la jurisdicción, y el director nacional de la Policía lo acogió como un proyecto piloto que serviría de base para extender la modalidad al conjunto de la organización (Serrano, 1999).

Otras entidades han cumplido un papel importante en el impulso al programa. En particular se encuentra la intervención de la Cámara de Comercio de Bogotá (1998), que propuso un esquema de seguridad para la ciudad dentro del cual se contemplaba la creación de una Guardia Urbana, según los principios de la policía comunitaria. Si bien esta propuesta no prosperó como un todo, la policía recogió la idea de integrar los conceptos de la modalidad comunitaria en su trabajo de vigilancia y, en esta medida, la Cámara participó activamente en los procesos iniciales de organización del programa y de capacitación del personal. También cabe mencionar el apoyo dado por una de las principales empresas de telefonía celular del país a través de la donación de equipos de comunicaciones para los efectivos.

Por otra parte, el gobierno nacional estableció como una de las políticas centrales de su Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana el desarrollo del modelo de policía comunitaria para toda la institución, tomando en cuenta la experiencia de Bogotá (Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, 1999). Curiosamente, uno de los grandes ausentes, al menos en el impulso inicial, fue la administración municipal, hasta que, a través de Misión Bogotá —el programa bandera en materia de seguridad ciudadana de la administración Peñalosa (1998-2000)—, se desarrollaron temporalmente actividades con la policía comunitaria en relación con intervenciones encaminadas a recuperar espacios de orden e incrementar el número de frentes y escuelas de seguridad en la capital.

Características de la policía comunitaria en Bogotá

En esta sección se describe el programa de policía comunitaria desarrollado por el Departamento de Policía de Bogotá desde 1998, en términos de sus principios y enfoque filosófico, de la adecuación institucional que se ha llevado a cabo en el Departamento y del dispositivo del personal adscrito al programa en la ciudad.

Filosofía y enfoque del modelo

El paradigma de policía comunitaria desarrollado en Bogotá adoptó la filosofía de fondo que internacionalmente ha hecho carrera en esta modalidad policial.¹⁴ Así, pues, se ha planteado como un servicio distinto al que tradicionalmente ha prestado la Policía Nacional en el área de vigilancia (patrullaje), el cual se caracteriza por abordar la criminalidad de manera reactiva y represiva. En contraposición, la modalidad comunitaria hace hincapié en un enfoque preventivo y proactivo para enfrentar los problemas de seguridad ciudadana, basado en un trabajo de equipo entre la policía, la comunidad y otras autoridades y organizaciones locales (Serna 1999a).

Los principios rectores del modelo comunitario en Bogotá (Policía Nacional, 2000) son:

- Proximidad con la comunidad, motor central del modelo que se desarrolla a partir del establecimiento de coberturas territoriales definidas y permanentes por estación.
- Servicio proactivo, flexible y dinámico, fundamentado en un conocimiento más profundo de la problemática de los barrios, de manera que se establezcan objetivos específicos y servicios adecuados a las demandas particulares de las comunidades.
- Patrullaje a pie o en bicicleta, esencial para consolidar la presencia física de la policía en los barrios.
- Formación de equipos interinstitucionales (policía, entidades públicas y privadas, y comunidad) para solucionar problemas que afectan la seguridad y la calidad de vida de los barrios.
- Mediación y resolución de conflictos, herramientas principales para lograr la efectividad del trabajo comunitario.
- Liderazgo de la policía para transformar la comunidad con la que convive.

En esencia, el enfoque adoptado por la policía comunitaria bogotana se basa en el cuerpo teórico desarrollado hace más de una década, particularmente en Estados Unidos (Wilson y Kelling, 1982; Skogan, 1990; Kelling y Coles, 1996). En esta perspectiva se plantea como función esencial de la modalidad comunitaria el tratamiento de factores de

¹⁴ De hecho, el modelo bogotano se ha fundamentado en el de la “policía de proximidad” española, en la medida en que sus oficiales fueron capacitados para tal efecto precisamente en España. La policía de proximidad en España, desarrollada inicialmente por la Guardia Urbana de Barcelona desde mediados de los años noventa, se ciñe claramente a los principios filosóficos expuestos por algunos de los principales ideólogos de la policía comunitaria para el caso estadounidense (Bayley, 1988 y 1994; Goldstein, 1990; Trojanowicz y Bucqueroux, 1994; Rosenbaum, 1994), constituido, al menos conceptualmente, en el “nuevo” paradigma que ha inspirado múltiples procesos de reforma policial alrededor del mundo. Si bien el modelo español aún no ha sido objeto de las evaluaciones comparativas que se han hecho sobre policía comunitaria (Brodeur, 1998a y b; Rosenbaum, 1998; Brogden, 1999), parece un esquema promisorio según lo presentan algunos de sus inspiradores y ejecutores (Delgado, 1999; Villaró, 1999).

riesgo indicativos del deterioro del orden social y físico de las comunidades: basuras y escombros en las calles, invasión del espacio público, sitios abandonados, rastros de vandalismo, muros con grafitos, riñas y escándalos callejeros, puestos de venta de drogas ilícitas u “ollas” y presencia de ciertos grupos, como pandillas juveniles, prostitutas e indigentes. Estos factores no sólo generarían un entorno propicio para la delincuencia de todo orden, sino que además alimentarían la sensación de inseguridad de los ciudadanos y también afectarían la calidad de vida de las comunidades.

Los miembros de la policía comunitaria en Bogotá entienden que si bien el esquema que han adoptado no implica un cambio en la meta última del servicio —reducir el crimen—, significa que se le debe prestar mayor atención a medios alternativos o a estrategias indirectas para conseguirla. Estos medios alternos tienen que ver precisamente con el tratamiento de las manifestaciones de desorden e incivilidad en los barrios de la ciudad. Tal como está concebido, el programa de policía comunitaria pretende que el servicio vaya más allá del establecimiento de buenas relaciones con la comunidad y responda a problemas sustantivos en cuanto a calidad de vida, dentro de las líneas propuestas por Goldstein (1990), promotor de la denominada vigilancia policial orientada hacia problemas (*problem-oriented policing*).

Adecuación institucional

El tipo de esquema adoptado para el desarrollo de la policía comunitaria en Bogotá corresponde más al de un programa específico dentro del Departamento que al de la implementación de un “nuevo” modelo policial. En tal sentido, no ha implicado necesariamente un cambio institucional de fondo, aunque, según se planteó en su origen, se esperaba que esta experiencia irradiara al conjunto de la Policía Nacional y se tradujera eventualmente en uno de los ejes centrales del proceso de reforma (Serrano, 1999). De hecho, su implementación no ha llevado a reformas organizacionales sustantivas dentro del Departamento de Policía de la ciudad ni ha comprometido a un número considerable de los uniformados de la unidad.

Tampoco parece haber implicado grandes costos. Aunque no hay información disponible que permita realizar un análisis preciso, lo anterior se puede inferir tomando en cuenta que, según datos suministrados por la Dirección de la Policía Comunitaria, entre 1998 y 1999 se realizó una inversión cercana a los 4.300 millones de pesos colombianos (alrededor de US\$2 millones), representada en cursos de capacitación y en dotación de bicicletas y equipos de comunicaciones. Esta cifra equivale a 5,7% del total de inversiones realizadas en el mismo período por la Nación y la Administración Municipal en la Policía Metropolitana. Además, no se ha incurrido en nuevos gastos de per-

sonal, ya que no se incorporaron efectivos para realizar el programa, sino que se capacitaron miembros de la institución.

Para el desarrollo de la modalidad se realizó una selección y capacitación de mil efectivos, se adecuó el servicio de vigilancia, se reorganizó el área de participación comunitaria y se hizo un ejercicio de planeación estratégica del programa de policía comunitaria para la ciudad.

Selección y capacitación del personal

La selección se realizó a partir de la definición del perfil idóneo del policía comunitario, el cual incluye las siguientes características (Serna, 1999a):

- habilidad para comunicarse y establecer relaciones interpersonales positivas;
- capacidad para el trabajo en equipo y la cooperación;
- dinamismo y creatividad;
- integridad y estabilidad emocional;
- sensibilidad social y compromiso con las políticas institucionales.

Adicionalmente, se utilizaron otros criterios de selección, como la presentación voluntaria, ser propuesto por el respectivo mando superior, poseer una hoja de vida excelente y pasar las pruebas técnicas de personalidad y valores (Serna, 1999a). Para el caso de los mandos medios y del personal de base se requiere, además, pasar la entrevista con oficiales especializados en la modalidad.

De acuerdo con estos criterios, según información de la Dirección de Policía Comunitaria, entre 1998 y 1999 fueron seleccionados para el proceso de formación 1.064 policías: 31 oficiales y 1.033 entre mandos medios y personal de base o patrulleros, que en su conjunto constituyen el denominado “nivel ejecutivo”. La capacitación se ha desarrollado fundamentalmente en dos componentes complementarios: uno filosófico, conceptual y operativo de la modalidad y otro sobre procesos comunitarios.

El primer componente estuvo orientado hacia los oficiales y se centró en el contenido filosófico y conceptual de la policía comunitaria como base para adaptarlo y desarrollarlo operativamente en el resto de la policía de Bogotá. Tuvo como inicio un curso de cuatro semanas, llevado a cabo en 1998 en la Universidad de Barcelona, España, y desarrollado por especialistas del modelo de proximidad y practicantes de la Guardia Urbana de la ciudad. Con el auspicio de la Cámara de Comercio de Bogotá, asistieron al curso 21 oficiales, entre tenientes y capitanes. Luego, en 1999, según un convenio de cooperación técnica entre la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional de España, 10 oficiales más fueron capacitados en el curso Policía Siglo XXI, que tuvo lugar en Toledo, España. A diferencia del primero, este segundo curso abor-

dó diversas temáticas policiales dentro de las cuales se incluye lo concerniente al esquema de proximidad.

Los oficiales capacitados en España son los que tienen a su cargo desde entonces la dirección estratégica y operativa de la policía comunitaria en Bogotá y quienes han transmitido, a través de charlas inductivas, el marco filosófico y conceptual de la modalidad a sus subalternos. Paralelamente, han realizado una labor informativa para el conjunto de los policías del Departamento y, en particular, para los comandantes de estación en la ciudad, a efectos de que entendieran la filosofía del programa y resolvieran dudas en el campo operativo.

Como complemento, se llevó a cabo un segundo componente en la capacitación, dirigido a la totalidad de los policías de la modalidad y destinado a introducir conceptos básicos de convivencia y a desarrollar destrezas entre el personal para mejorar su aproximación a las comunidades. Este componente se ejecutó en 1999 a partir de un programa formativo en tres ciclos de cuatro semanas cada uno, para el cual se contrató al Instituto de Desarrollo Humano de la Facultad de Educación de la Universidad Javeriana de Bogotá. Las áreas temáticas estudiadas en este programa fueron: comunicación y convivencia, autoestima, liderazgo y trabajo en equipo.

Adecuación del servicio de vigilancia

La policía comunitaria en Bogotá se introdujo como una rama más del servicio de vigilancia. En esta medida se integró dentro del denominado “ciclo de seguridad” con las demás áreas de responsabilidad policial en la ciudad: investigación judicial, inteligencia, tránsito y servicios especializados (menores, protección a dignatarios, aeropuerto, entre otros).

El servicio de vigilancia fue reestructurado para asignarle a la policía comunitaria zonas de patrullaje específicas y permanentes, dentro de cada una de las 19 estaciones en que se encuentra operativamente dividido el Departamento en Bogotá. Como parte del ciclo, los demás efectivos de vigilancia se ocupan de las labores de reacción ante las llamadas ciudadanas, así como del patrullaje en las calles de acuerdo con el modelo tradicional, según el cual las unidades no hacen presencia de manera permanente en un determinado sector.

Reorganización del área de participación comunitaria

La participación comunitaria se creó como un área específica de trabajo —con el nombre de Dirección de Participación Comunitaria— dentro de la estructura organizativa de la policía durante la reforma de 1993. Su objetivo consistía fundamentalmente en desarrollar el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que funcionaría a partir de una Co-

misión Nacional. Integrada por sectores representativos de la sociedad, como gremios, sindicatos y autoridades civiles, la Comisión actuaría como órgano rector de instancias equivalentes que operarían en los ámbitos departamental y municipal, e idealmente bajarían hasta los niveles más locales, inclusive el de barrio. Por diversas razones, el sistema nunca comenzó a operar (Llorente, 1999b) y con la reorganización efectuada en 1997 se suprimió la Dirección. La participación comunitaria pasó entonces a ser un área de la Dirección Operativa, la cual estaba encargada de las acciones de vigilancia y seguridad de la policía en el territorio nacional.

El área de participación comunitaria terminó recogiendo aquellas tareas que tradicionalmente realizaba la policía en materia de aproximación a la población, en su mayoría de corte asistencialista hacia grupos específicos o en problemas (niños, jóvenes, ancianos, prostitutas) y recreativas, culturales y de arreglo de parques. Con la implementación del programa de policía comunitaria en Bogotá se reenfocó esta área dentro de los preceptos de la modalidad. Algunas de las tareas fueron eliminadas y otras mantenidas pero como tácticas para utilizar según los requerimientos de las comunidades atendidas. Las Escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes Locales de Seguridad iniciados en 1996 pasaron a ser parte constitutiva del programa.

Estos cambios aún no se han reflejado dentro de la estructura de la Policía Nacional, en la medida en que la iniciativa de policía comunitaria no ha despegado a ese nivel. Sin embargo, a principios de 2001 se resolvió reorganizar la Dirección Operativa, integrando el área de participación comunitaria a la de seguridad ciudadana, bajo el supuesto de que las acciones de acercamiento a la población no pueden seguir manejándose de manera aislada, sino que deben constituirse como parte fundamental de la operación de los servicios en procura de la seguridad.

Planeación estratégica del servicio

Siguiendo las líneas filosóficas de la policía comunitaria y en concordancia con el esquema de planeación estratégica adoptado por la Policía Nacional dentro del contexto de la “transformación cultural”, se diseñó un plan de acción constituido por una serie de procesos esenciales:

- Para la prevención:
 - tratamiento de factores de riesgo;
 - gestión comunitaria (alianza y potenciación);
 - gestión interinstitucional para la resolución de problemas;
 - educación ciudadana para la convivencia.

- Para la disuasión:
 - mediación en los conflictos;
 - disuasión al infractor.
- Para la atención al cliente:
 - tratamiento de quejas, reclamos y sugerencias.

Dentro de este catálogo de procesos, el “tratamiento de factores de riesgo” —enfocado en la identificación y resolución de problemas que afectan el orden físico y social de las comunidades— es el eje del cual se desprenden todos los demás.

El punto de partida es un censo puerta a puerta que realizan los policías comunitarios a todos los pobladores del área de su jurisdicción y que les permite diagnosticar los problemas más sentidos de esa comunidad en materia de seguridad y convivencia, además de establecer un contacto directo. Según la policía comunitaria, hasta el año 2001 se habían realizado censos en todas las zonas de la ciudad donde opera. Además, mantiene permanentemente actualizado el diagnóstico a partir de la información que recogen los uniformados en sus trayectos diarios de patrullaje.¹⁵ En la actualidad, se está en proceso de sistematizar y georreferenciar la información recolectada, con el fin de elaborar mapas de riesgo por zonas que sirvan de herramienta para anticiparse a los hechos y buscar soluciones a los problemas incipientes o potenciales.

La “gestión comunitaria” es igualmente fundamental por cuanto agrupa las acciones que realiza la policía con el objeto de integrar a la población y movilizarla hacia la solución de los problemas de su entorno. Los mecanismos más relevantes allí utilizados, junto con los sucesos en materia de gestión interinstitucional, se describen y analizan más adelante, en el subtítulo “Mecanismos de participación comunitaria y de resolución de problemas”.

Los demás procesos incluidos en el catálogo son complementarios y tienen que ver más que todo con la forma en que la policía comunitaria aborda a la población y sus problemas de seguridad. Así, se plantea una aproximación como educadora de la ciudadanía para la construcción de una cultura de seguridad basada en la autorregulación y el civismo. El policía comunitario debe servir, además, de mediador en las querellas entre los habitantes del sector que cubre y promover mecanismos de conciliación para la resolución de estos conflictos. En cuanto a la disuasión al infractor, aparte del efecto que representa en ese sentido el patrullaje permanente, también se busca evitar la materialización del delito mediante la aplicación de las normas contravencionales.

Finalmente, se encuentra el proceso de quejas y reclamos, que si bien es desarrollado por policías comunitarios, tiene que ver con el conjunto de servicios que presta la estación de po-

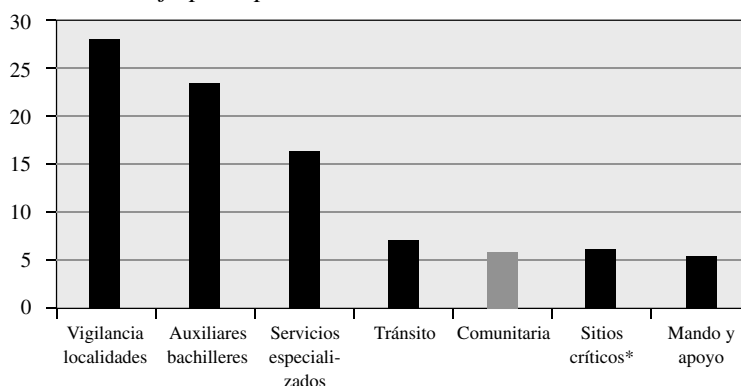
¹⁵ A partir de una encuesta realizada en las zonas cubiertas por el programa a los seis meses de su implementación, se corroboró que 85% de sus habitantes ya conocían y habían tenido contacto con los patrulleros de su sector (Campo y Luque, 1999).

licía en la localidad. Se trata de un campo que generalmente pasa inadvertido cuando se habla de las funciones y acciones de la policía comunitaria y, por ende, es probable que reciba un menor nivel de atención que los demás procesos constitutivos de su misión.

Número de efectivos y dispositivo en las localidades

Hacia el año 2001, el programa de policía comunitaria contaba con alrededor de 900 efectivos, producto de los procesos de selección y capacitación efectuados entre 1998 y 1999.¹⁶ Dentro del contexto del Departamento de Policía de Bogotá, el número de policías asignados a la modalidad comunitaria correspondía a 6% del total del personal uniformado (Gráfico 3.1). Este porcentaje asciende a 15% cuando se compara con el total de policías que prestan servicios de vigilancia en la ciudad (Gráfico 3.2). Aun así, es evidente la primacía del modelo reactivo y de patrullaje indiscriminado dentro del cual se agrupa 72% del personal de vigilancia del Departamento. No existen, por ahora, planes para modificar estos guarismos y, de hecho, desde el inicio del programa, el comandante del Departamento estableció como meta llegar a 1.000 uniformados.

Gráfico 3.1 Personal uniformado de la policía de Bogotá, 2001
Porcentaje por tipo de servicios

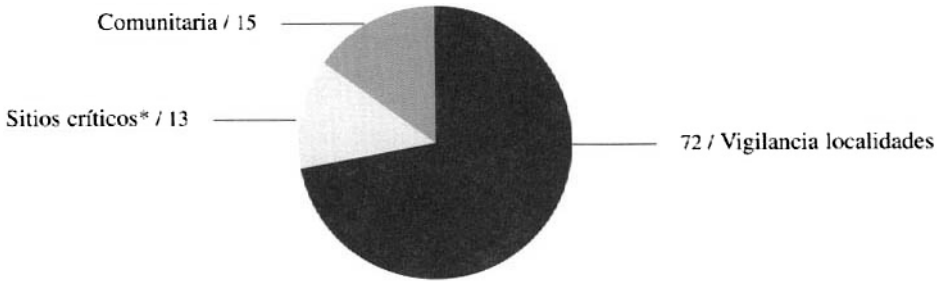


* Incluye programa "Bogotá Solidaria" (vigilancia, sitios críticos, delitos callejeros) y Plan Centro.

Fuente: Policía Comunitaria y Policía Metropolitana de Bogotá.

¹⁶ El faltante es de 164 uniformados, que también fueron capacitados entre 1998 y 1999 y que no están actualmente prestando servicio dentro de la modalidad en razón de la rotación del personal que permanentemente se efectúa en la Policía Nacional como parte de los procesos de ascenso y formación de efectivos.

Gráfico 3.2 Personal de vigilancia de la policía de Bogotá, 2001
Porcentaje por tipo de servicio



* Incluye programa “Bogotá Solidaria” (vigilancia, sitios críticos, delitos callejeros) y Plan Centro.

Fuente: Policía Comunitaria y Policía Metropolitana de Bogotá.

Los efectivos se encuentran distribuidos en las 19 estaciones de policía que tiene la ciudad. Dentro de cada una funcionan en promedio 23 patrullas comunitarias —cada una de las cuales, en términos generales, cuenta con por lo menos dos policías— y el área de operación por patrulla corresponde a un parámetro general de 42 manzanas. Así, alrededor de 43% de las manzanas de la ciudad se encuentran cubiertas por este servicio. Aunque el nivel de cubrimiento territorial parece significativo para un programa que aún no lleva tres años funcionando, se presentan carencias desde el punto de vista de la relación entre el número de efectivos y el de habitantes.

La proximidad propuesta por el modelo de policía comunitaria implicaría en la práctica un mayor número de policías por habitantes, al menos en las áreas cubiertas. Sin embargo, no parece ser el caso del programa llevado a cabo en Bogotá. Por una parte, en el conjunto de manzanas cubiertas por patrullas comunitarias habitan aproximadamente tres millones de personas,¹⁷ con lo cual se calcula una tasa de 0,31 policía comunitario por cada 1.000 habitantes (pmh) en las zonas donde opera el servicio. Esta cifra contrasta de ma-

¹⁷ Es importante señalar que esta cifra de población es una mera aproximación, ya que la Dirección de Policía Comunitaria en Bogotá aún no cuenta con datos de cubrimiento desagregados más allá del nivel de la localidad. Los datos presentados en el Cuadro 3.3 resultan de una estimación que partió de la población proyectada en cada localidad para sacar un promedio de habitantes por manzana. Con base en este promedio se hizo un cálculo de la población atendida, tomando en cuenta el número de patrullas por localidad y el parámetro general de cubrimiento de 42 manzanas por patrulla. Población atendida = (población localidad / # manzanas localidad) x # patrullas localidad x 42.

Cuadro 3.1**Cobertura de la policía comunitaria en Bogotá por localidades, 2001**

Localidades	Efectivos POLCO	Número de patrullas	Cubrimiento % de manzanas	Población cubierta por patrulla	Población cubierta total de patrullas	Tasa	Tasa
						POLCO*	MEBOG**
						pmh	pmh
Usaquén	64	34	59	7.509	255.308	0,25	0,56
Chapinero	44	25	99	4.892	122.292	0,36	2,38
Santafé	31	14	68	5.228	73.188	0,42	2,78
San Cristóbal	40	23	36	7.048	162.115	0,25	0,48
Usme	46	16	21	3.373	53.970	0,85	0,60
Tunjuelito	23	13	65	10.218	132.839	0,17	1,22
Bosa	50	27	40	6.262	169.085	0,30	0,55
Kennedy	78	42	38	8.349	350.667	0,22	0,41
Fontibón	52	25	64	7.421	185.536	0,28	0,59
Engativa	45	22	24	8.389	184.550	0,24	0,38
Suba	70	38	32	6.103	231.922	0,30	0,31
Barrios Unidos	42	21	75	6.284	131.965	0,32	0,79
Teusaquillo	32	17	73	5.450	92.647	0,35	1,82
Mártires	39	18	100	5.716	102.890	0,38	1,79
Antonio Nariño	24	11	80	7.135	78.480	0,31	2,10
Puente Aranda	45	23	55	6.776	155.846	0,29	0,75
Candelaria	22	8	100	7.251	58.008	0,38	4,04
Rafael Uribe Uribe	47	17	29	6.671	113.406	0,41	0,57
Ciudad Bolívar	71	37	30	4.906	181.529	0,39	0,41
<i>Total</i>	<i>865</i>	<i>431</i>	<i>43</i>	<i>6.512</i>	<i>2.836.243</i>	<i>0,31</i>	<i>0,66</i>

* Tasa con respecto a la población cubierta por localidad.

** Tasa con respecto al resto de efectivos de vigilancia por localidad.

Fuente: Cálculos propios con información de Policía Comunitaria (POLCO), Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) y Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

nera importante con la tasa global de policías para Bogotá, que es de 1,65 pmh cuando se incluye la totalidad del personal profesional y de 0,94 cuando se toman en cuenta sólo los efectivos del área de vigilancia. En el nivel de las localidades se presenta el mismo contraste: si bien en algunos de los sectores cubiertos se incrementa sensiblemente la tasa de policías comunitarios, en ningún caso esta sobrepasa a la del resto de efectivos de vigilancia por localidad (Cuadro 3.1).

Por otra parte, parecería haber una relación perversa entre el cubrimiento territorial y el número de policías por habitantes. Según se observa en el Gráfico 3.3, las localidades que muestran mejores indicadores de cobertura en términos territoriales tienden a tener un número más exiguo de policías por población. Esto sugeriría que el programa está cubriendo áreas desproporcionadamente grandes con respecto a su capacidad en términos de personal.

Otra evidencia que serviría para confirmar esta idea es la que surge de dos encuestas sobre percepciones de la seguridad y victimización aplicadas en Bogotá en 2000, según las cuales tan sólo 13% de los hogares y 16% de los establecimientos comerciales de la ciudad señalan que la policía comunitaria presta servicio en su barrio.¹⁸ Estas proporciones están lejos del estimativo hecho a partir del dispositivo por manzanas de la ciudad, que indica que la policía comunitaria estaría atendiendo a cerca de la mitad de los habitantes de la capital. En este sentido, resulta cuestionable la meta propuesta inicialmente por el entonces comandante del Departamento de lograr una cobertura de más de 60% de la ciudad (Serna, 1999b), con los mismos mil efectivos.

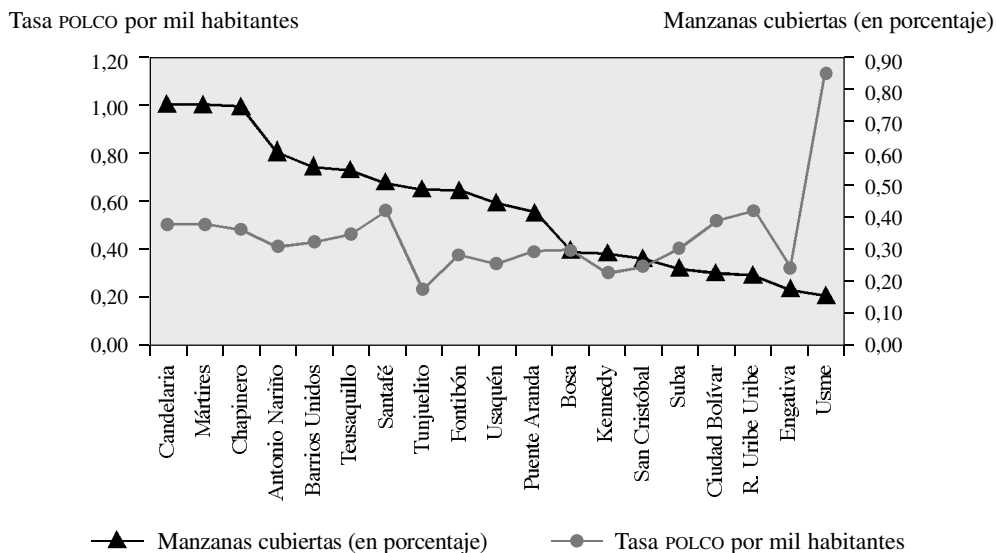
Mecanismos de participación comunitaria y de resolución de problemas

Como se explicó anteriormente, sobre la base del proceso de gestión comunitaria se han venido desarrollando distintas acciones para integrar e involucrar a la población en los asuntos de seguridad y convivencia de su vecindario.

La información suministrada por la Dirección de Policía Comunitaria indica que los sucesos en este campo se han dado en dos niveles: uno que privilegia el principio de flexibilidad y dinamismo del servicio, y en esta medida genera mecanismos de participación acordes con los contextos y posibilidades de los sectores atendidos, y otro que recoge esquemas más formales de organización vecinal para la vigilancia, como son las Escuelas

¹⁸ Las dos encuestas —a jefes de hogar y a negocios— se realizaron dentro del contexto de una investigación sobre delitos contra el patrimonio en Bogotá, contratada por la alcaldía de la ciudad al CEDE de la Universidad de Los Andes. Incluyeron preguntas sobre victimización, percepción de la seguridad, policía, frentes de seguridad y programas de seguridad de la administración municipal (Sánchez *et al.* 2001; Llorente y García 2001a y b).

Gráfico 3.3 Manzanas cubiertas y tasa de policía comunitaria por localidades en Bogotá, 2001



Fuente: Cálculos propios con información de Policía Comunitaria (POLCO), Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) y Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

de Seguridad Ciudadana y los Frentes de Seguridad Local, que venían desarrollándose en la ciudad desde 1996 con el impulso del Departamento de Policía.

A partir del primer nivel de aproximación a la comunidad se llevan a cabo la mayoría de las actividades conjuntas para la resolución de problemas asociados a la calidad de vida. Estas son, en general, de muy diverso orden, pues dependen de situaciones particulares y, por tanto, pueden definirse como “acciones hechas a la medida”, según se las conoce dentro del ideario de la vigilancia policial orientada hacia problemas. En cambio, el segundo nivel es más instrumental y específico a los problemas propiamente de seguridad. En este sentido, por ejemplo, la conformación de un frente de seguridad puede ser una de las acciones que de común acuerdo decidan realizar la policía y los pobladores de un vecindario afectado por el atraco callejero o el hurto a residencias.

Por otra parte, generalmente la resolución de problemas involucra a otras agencias públicas y privadas del orden local, municipal y nacional. En este caso, dependiendo de las circunstancias, la policía comunitaria trabaja dentro del proceso mencionado de gestión interinstitucional.

“Acciones a la medida”

Sin duda alguna, el mecanismo favorecido por la policía comunitaria bogotana en función de atender a la comunidad y coadyuvar en la resolución de sus problemas es el del contacto persona a persona. En términos generales no se tiene un estándar o método definido de aproximación como, por ejemplo, los *beat meetings*¹⁹ evaluados por Skogan (1998), a propósito de la experiencia piloto desarrollada por el Departamento de Policía de Chicago a mediados de los años noventa.

Se considera que el establecimiento de estándares puede entrar en contradicción con el principio de flexibilidad del servicio. Por ello se entrena a los policías comunitarios para que sean dinámicos y construyan de manera creativa las redes sociales que estén a su alcance, a partir de las posibilidades propias del entorno que atienden. El fundamento para la construcción de estas redes es el conocimiento preciso de la zona y la compenetración con sus habitantes, que puede darse, según las circunstancias, a través del contacto persona a persona o de la aproximación a organizaciones de base, como son las juntas de acción comunal o las asociaciones de comerciantes. Los medios privilegiados para alcanzar este conocimiento y compenetración son, por un lado, el censo que se realiza en cada comunidad y, por el otro, el patrullaje diario por los sectores asignados. Adicionalmente, en algunas localidades se ha trabajado en el análisis de las llamadas ciudadanas a la policía a través del 112 —número del Centro Automático de Despacho (CAD), a partir del cual se asignan las patrullas para atender estas solicitudes—, a fin de identificar patrones de problemas y de diseñar las intervenciones correspondientes.

Desafortunadamente, sobre este tipo de “acciones a la medida” no existen estadísticas oficiales que indiquen, por ejemplo, las características de la población atendida, las áreas de trabajo más recurrentes, las estrategias más desarrolladas y sus resultados, las entidades —públicas y privadas— y las organizaciones comunitarias con las cuales se trabaja más y mejor. No obstante, sobre la base de recuentos anecdóticos de los propios policías se elaboró el Cuadro 3.2, que sintetiza algunas de las principales áreas problemáticas tratadas y las gestiones realizadas por parte de la policía comunitaria (Policía Nacional, 1999).

Varios ejemplos ilustran de manera más concreta el tipo de acciones y gestiones que realiza la policía comunitaria dentro de las líneas indicadas en el Cuadro 3.2. En el campo del espacio público está, por ejemplo, la iniciativa emprendida por la policía comunitaria para resolver de manera conciliada el problema generado por un grupo de muchachos patinado-

¹⁹ Los *beat meetings* son reuniones periódicas entre los oficiales de policía responsables por un *beat* —un espacio geográfico determinado— y la comunidad respectiva para discutir preocupaciones y prioridades.

Cuadro 3.2**Principales áreas de intervención y gestiones realizadas**

Área	Problemas tratados	Gestiones POLCO
Espacio público	Invasión del espacio y contaminación visual	Educación en normas urbanísticas a los infractores y soluciones conciliadas con estos
	Descuido de zonas verdes	Programas coordinados con la comunidad y con entidades municipales responsables
	Deficiencias en servicios públicos (acueducto y alcantarillado, alumbrado público, aseo)	Intermediación directa con las empresas distritales
Población en riesgo	Alta presencia de indigentes	Coordinación con alcaldía para recogerlos e incorporarlos a planes municipales de limpieza y mejoramiento del entorno
	Jóvenes con problemas de drogas o en riesgo de involucrarse	Coordinación con escuelas y alcaldía para el desarrollo de campañas preventivas en el ámbito escolar
	Alta población infantil sin atención adecuada por falta de cupos en los planteles locales	Vigilancia especial a los niños y organización de actividades con la comunidad
Seguridad	Puntos críticos en delitos contra el patrimonio, especialmente atraco callejero, hurto a residencias y a establecimientos comerciales y robo de automotores	<ul style="list-style-type: none"> • Patrullaje especial de disuasión coordinado con las demás unidades policiales de la localidad • Organización de la comunidad en Frentes Locales de Seguridad o, si ya los hay, coordinación con estos de actividades especiales de vigilancia

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a miembros de la policía publicadas en Policía Nacional, 1999.

res que permanentemente invadía las áreas comunes de un centro comercial y ocasionaba daños en vitrinas y puertas: los patrulleros promovieron una concertación entre estos muchachos y la comunidad afectada por la cual se destinó y adecuó una zona del parque del

sector para que los patinadores practicaran su deporte sin afectar a los demás. En el área de la población en riesgo se encuentra el caso de una comunidad preocupada por los problemas de drogas entre los jóvenes. Allí la policía comunitaria impulsó una iniciativa en la que cada patrullero se convirtió en “padrino” de una escuela de su sector. Como tales, los patrulleros, junto con las directivas y docentes de los planteles que les correspondieron, identificaron a los jóvenes en riesgo y coordinaron con la alcaldía —que aportó psicólogos y trabajadores sociales— para realizar acciones de apoyo y prevención.

También se realiza una serie de actividades misceláneas de recreación, en ocasiones, como medio para ganarse la confianza de la población en zonas más problemáticas y que tradicionalmente han sido de difícil acceso para la policía.

Gestión interinstitucional

La aproximación a otras instituciones para la resolución de problemas comunitarios se realiza de manera equivalente a la gestión comunitaria: sin métodos predeterminados ni procedimientos formalizados. Los asuntos se abordan caso por caso, lo mismo que las soluciones. Para ello se privilegia la intermediación directa de los policías comunitarios con las entidades y se espera que éstos generen una red de contactos tanto en el nivel del distrito como de las localidades, para utilizarla según las situaciones que se necesite resolver.

La policía comunitaria en Bogotá considera que la intermediación directa, en particular con las agencias del distrito, ha sido más fácil y eficaz que el trabajo mediante procedimientos formales con la alcaldía. En este sentido, menciona la experiencia que se tuvo con el programa Misión Bogotá que, como se ha dicho, fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad ciudadana de la administración Peñalosa (1998-2000). El diseño del programa se basó en la teoría de las “ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982), con el propósito de recobrar el orden social y físico en zonas de la ciudad, como el centro, donde se conjugan problemas de convivencia y de utilización inadecuada del espacio público con una alta percepción de inseguridad por parte de la población (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000). Al igual que en la policía comunitaria, se partía del principio de movilización, con miras a incorporar a las comunidades que serían objeto del programa tanto en el diagnóstico de los problemas como en el proceso de solución. Dentro de este contexto, las intervenciones se harían de la mano de la policía comunitaria, la que funcionaría como canal de aproximación, mientras que la solución de las distintas problemáticas se gestionaría a través de Misión Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998).

En la práctica, nunca se logró una colaboración fluida entre los dos programas; por una parte, por celos institucionales —especialmente en cuanto al protagonismo en las realizaciones en frentes y escuelas de seguridad—; por otra, en razón de la dificultad estructural

que ha existido históricamente para sincronizar las políticas emanadas de las autoridades municipales con aquellas provenientes del mando institucional en el nivel nacional.

Aunque en el nivel descentralizado se han dado relaciones más constructivas con otras instancias del gobierno municipal, como las alcaldías locales, a través de las cuales se podría construir un esquema más formal de gestión interinstitucional, la capacidad operativa de estas es limitada frente al ámbito de acción que les corresponde. Por este motivo, la policía comunitaria insiste en la pertinencia para el caso de Bogotá de la intermediación directa.

Frentes y escuelas de seguridad

Los Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana son el esfuerzo más consolidado de movilización comunitaria por parte de la Policía Nacional, en aras de fortalecer los lazos de solidaridad e incrementar el compromiso de la población con su propia seguridad (Gilibert, 1999). Para el caso de Bogotá, estas iniciativas se incorporan a los procesos de la policía comunitaria.

Los frentes son organizaciones promovidas por la policía a través de las cuales se integra a vecinos por cuadradas o sectores de barrios en redes de apoyo cívico-policiales. Cuentan con un líder voluntario que proviene de la comunidad, cuya función básica es apoyar en los aspectos organizativos y servir de canal de comunicación entre la policía y los restantes miembros del frente. Básicamente, las acciones de los frentes son de vigilancia, realizada por los afiliados en su entorno inmediato, y de reacción ante situaciones anómalas o sospechosas, a través del denominado “árbol telefónico” (que consiste en el intercambio de números de teléfono entre los afiliados y la asignación de un aparato móvil para el líder que se comunica directamente con la policía del área) y de sistemas de alarmas vecinales (desde silbatos hasta alarmas electrónicas).

Los parámetros de acción de un frente, en términos de composición y operación, se establecen de común acuerdo entre los vecinos que se afilian y la unidad de policía respectiva. Lamentablemente, no existe información sistematizada que permita dilucidar algunos elementos comunes de estos parámetros como, por ejemplo, la composición promedio de un frente (tipo de vecinos que agrupa, si participan o no organizaciones políticas y de base, si interviene o no la administración municipal y, en todo caso, con qué título), las acciones que se privilegian y las instancias o reuniones de intercambio entre sus miembros y la unidad policial.

Los frentes de seguridad han tenido un crecimiento importante en Bogotá que coincide con el inicio de los programas de policía comunitaria y Misión Bogotá; a través de este último, la alcaldía orientó recursos para promover y aumentar el número de frentes en la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá 1998 y 2000). Mientras que entre 1996 y 1998 se

crearon alrededor de 2.000, en el período subsiguiente (1999-2001) se organizaron 3.000 más. Según información de la policía comunitaria, en 2001 operaban en la ciudad cerca de 5.400 frentes. Aun así, el cubrimiento y el reconocimiento ciudadano de esta iniciativa son precarios. Como se aprecia en el Cuadro 3.3, hay frentes tan sólo en 13% de las manzanas de la ciudad, mientras que en el nivel agregado no alcanza a haber un frente por cada 1.000 habitantes. Esto coincide con el hecho de que, según las encuestas realizadas en Bogotá en 2000, una proporción que no supera 16% de hogares y de negocios comerciales de la capital dice conocer el programa de frentes y menos de 10% sabe que en el barrio donde habita o donde funciona su negocio opera alguno (Gráfico 3.4). Incluso el programa de policía comunitaria, que arrancó tres años más tarde, tiene un nivel de reconocimiento considerablemente mayor entre los hogares y negocios bogotanos (25% y 32%, respectivamente).

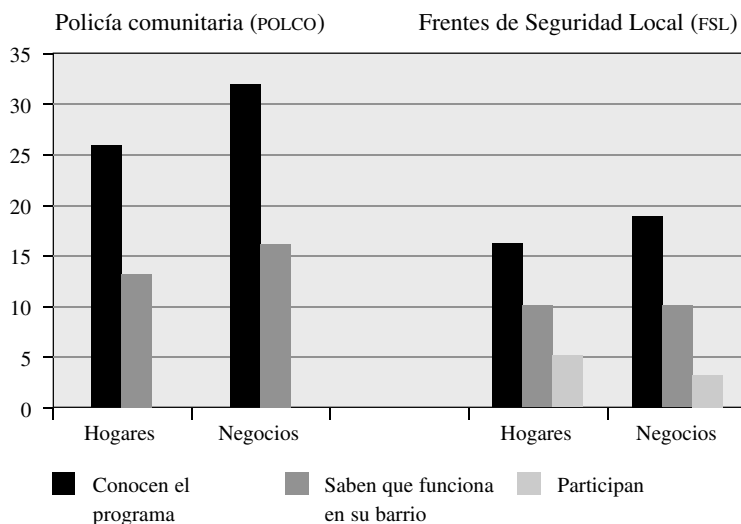
Cuadro 3.3
Cubrimiento de frentes y escuelas de seguridad en Bogotá
por localidades, 2001

Localidades	Frentes de Seguridad Local (FSL)	Alumnos en Escuelas de Seguridad Ciudadana (ESC)	Cubrimiento	Tasa FSL pmh	Tasa ESC pmh
			FSL % manzanas		
Usaquén	230	787	10	0,54	1,83
Chapinero	110	823	10	0,89	6,69
Santafé	134	944	16	1,25	8,82
San Cristóbal	181	1.177	7	0,40	2,58
Usme	233	1.056	7	0,93	4,20
Tunjuelito	195	1.378	23	0,95	6,74
Bosa	422	1.342	15	0,99	3,14
Kennedy	436	943	9	0,47	1,01
Fontibón	360	1.254	22	1,25	4,34
Engativa	298	831	8	0,39	1,10
Suba	405	1.807	8	0,56	2,48
Barrios Unidos	327	1.242	28	1,85	7,03
Teusaquillo	330	1.146	34	2,62	9,09
Mártires	150	1.007	21	1,57	10,54
Antonio Nariño	333	895	58	3,39	9,10

Cuadro 3.3 (continuación)

Localidades	Frentes de Seguridad Local (FSL)	Alumnos en Escuelas de Seguridad Ciudadana (ESC)	Cubrimiento FSL % manzanas	Tasa FSL pmh	Tasa ESC pmh
Puente Aranda	349	1.092	20	1,24	3,87
Candelaria	71	876	45	2,59	31,91
R. Uribe Uribe	339	1.129	14	0,88	2,93
Ciudad Bolívar	493	1.113	10	0,82	1,85
<i>Total</i>	<i>5.396</i>	<i>20.842</i>	<i>13</i>	<i>0,83</i>	<i>3,21</i>

Fuente: Cálculos propios con información de Policía Comunitaria de Bogotá y Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Gráfico 3.4 Conocimiento del POLCO y los FSL en hogares y negocios, julio 2000*Porcentaje*

Fuente: Encuestas aplicadas en Bogotá a jefes de hogar y a negocios en julio de 2000 (Llorente y García, 2000 a y b).

Por su parte, las Escuelas de Seguridad Ciudadana son espacios pedagógicos complementarios a los frentes mediante los cuales se pretende forjar promotores de orden y convivencia comunitaria. En las escuelas se instruye a la población sobre la normativa vigente en materia penal y contravencional, la organización y las funciones de la policía y las acciones de seguridad preventiva que los ciudadanos pueden realizar. Desde su creación en 1996 hasta la fecha se han formado cerca de 21.000 habitantes de Bogotá, buena parte de los cuales se incorporaron a los frentes de seguridad como líderes o miembros activos.

Dificultades en la implementación del modelo comunitario

Las dificultades para desarrollar el programa de policía comunitaria y su eventual implementación como modelo para el servicio de vigilancia de la Policía Nacional se desprenden principalmente de una falta de confianza, tanto externa como interna, en su potencial para reducir el crimen. En el nivel interno, esto produce una serie de obstáculos entre los que se destacan el compromiso limitado del mando institucional con la iniciativa y la resistencia de los mandos operativos para incorporarla adecuadamente dentro de sus áreas de responsabilidad.

Por otra parte, se plantean en esta sección otros problemas potenciales que tienen que ver con el cubrimiento de las zonas y la permanencia del personal en sus sectores de atención, así como con el esquema informal de gestión interinstitucional adoptado por el programa.

Falta de confianza

La falta de confianza en el potencial del modelo de policía comunitaria para reducir el crimen tiene que ver con un importante debate público desarrollado en la última década acerca de las causas de la criminalidad urbana en el país. El debate ha derivado en una polarización a propósito de las políticas de seguridad ciudadana más adecuadas para reducir la violencia.²⁰ Por un lado, están las posturas que hacen hincapié en medidas orientadas hacia el grueso de la población, en el supuesto de que la violencia se origina en fenómenos culturales de intolerancia ciudadana, así como en condiciones sociales y económicas. Por otro lado, quienes argumentan que la violencia es un fenómeno focalizado geográficamente que involucra a un grupo reducido de actores llaman la atención sobre la importancia de concentrar mayores esfuerzos en el control de estos focos críticos y de los individuos que

²⁰ Sobre este debate y sus principales actores, ver Rubio, 1999; Deas y Llorente, 1999; Sánchez y Núñez, 2001; Llorente *et al.*, 2001.

promueven allí la violencia de manera sistemática. Mientras que la primera opción es calificada como preventiva y es la preferida en el discurso de las autoridades civiles municipales, la segunda es tildada de represiva al privilegiar las tesis de la disuasión y la incapacitación.

En tal contexto, ha prosperado un falso dilema entre prevención y represión, que hace que estos conceptos sean considerados como opuestos y mutuamente excluyentes. Este falso dilema desconoce el planteamiento integral que hace la disciplina de la criminología, según el cual la prevención es un resultado medido por la reducción del crimen o por la menor sensación de inseguridad, al cual se puede llegar por varias vías, entre ellas la represión. El problema con esta polarización, que no es exclusiva del caso colombiano, es que se termina enmarcando el debate en una dimensión simbólica e ideológica de castigo *versus* prevención, y en consecuencia las decisiones de política se hacen más sobre la base de lo que emocionalmente es más atractivo o correcto que sobre una sólida evidencia empírica (Sherman, 1997a).

Dentro del ámbito de la policía, la situación es más compleja pues, según se pudo abstraer de las distintas entrevistas realizadas, existe la idea de que represión y reacción son la misma cosa, lo cual acentúa el dilema entre prevención y represión. Teóricamente se ha planteado que la esencia del servicio de vigilancia es la prevención, mas no entendida en el sentido integral sino como la disuasión mediante el patrullaje y la realización de una serie de acciones frente a problemas menores que afectan la convivencia cotidiana y que eventualmente generan espacios propicios para el crimen. En la práctica, prevalece la noción de que la prevención tiene que ver con respuestas “blandas” frente al crimen, las que involucran más agencias que la policía, mientras que el “verdadero” trabajo policial es controlar a los delincuentes.

El núcleo del trabajo de vigilancia de la policía colombiana ha sido, fuera del patrullaje, la reacción frente a las llamadas ciudadanas. En esta actividad, debido a la noción que se tiene sobre el “verdadero” trabajo policial, se ha tendido a darles una atención desproporcionada a las llamadas que involucran delitos, frente a aquellas que tratan otro tipo de problemas, como riñas, invasión del espacio público y vecinos ruidosos. Y así, en el lenguaje diario de los policías termina por equipararse reacción con represión, abriendo aun más la brecha entre este último concepto y la prevención. En este contexto resulta por lo menos anticlimática una propuesta como la de la policía comunitaria, pues su enfoque preventivo integral no se lee como tal, sino según la óptica convencional de las actividades de prevención opuestas a la represión y de las relaciones policía-comunidad.

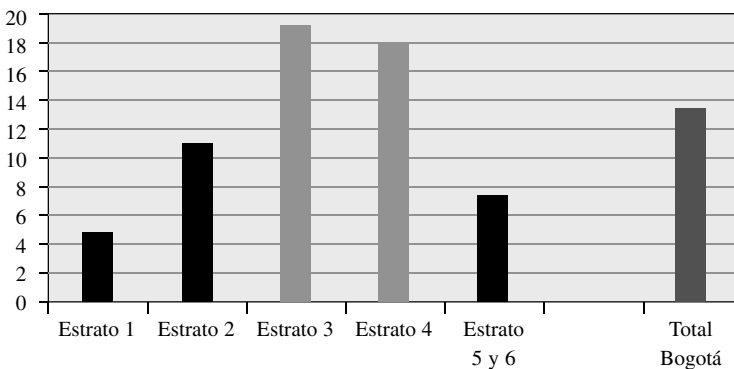
Un problema adicional que alimenta la falta de confianza en el modelo tiene que ver con el hecho de que aún no se ha establecido la pertinencia para el caso bogotano del marco teórico en el que se sustenta —la relación entre el desorden social y físico con el cri-

men—, aunque en cierta medida ha sido probado para comunidades estadounidenses. Ni en Colombia en general, ni en Bogotá en particular, se han realizado estudios del estilo del de Skogan (1990) o Kelling y Coles (1996), que den sustento empírico a este tipo de teoría. Incluso para el caso de Estados Unidos sigue en debate la pertinencia de estas tesis (Taylor, 2000; Karmen, 2001; Muhlhausen, 2001; Harcourt, 2001; Sampson y Raudenbush, 2001; Corman y Mocan, 2002). Más aun cuando se ha podido establecer que la policía comunitaria tiende a concentrarse en sectores menos problemáticos, dadas las dificultades que hay para movilizar a la población en zonas altamente conflictivas (Skogan, 1990; Bayley, 1994, Sherman, 1997b; Rosenbaum, 1998).

Pareciera que algo de esto está ocurriendo para el caso de Bogotá. La propia policía comunitaria señala que, en efecto, ha tendido a seleccionar inicialmente sectores de más fácil acceso con la idea de ir paulatinamente irradiando hacia aquellos más deprimidos. Aún no se sabe qué tanto se ha logrado lo último, pero lo cierto es que los sectores de la población beneficiaria con mayor conocimiento de que la policía comunitaria prestaba servicio en su barrio a mediados de 2000 correspondían a los estratos medios (3 y 4) de la ciudad (Gráfico 3.5). Dentro del contexto de la capital, éstos presentan menos problemas de violencia y de presencia de estructuras criminales que intimidan a las comunidades (Echandía, 2000; Paz Pública, 2000; Llorente *et al.*, 2001).

Gráfico 3.5 Hogares de Bogotá que saben que la policía comunitaria presta servicio en su barrio, según estrato socioeconómico, julio 2000

Porcentaje



Fuente: Encuestas aplicadas en Bogotá a jefes de hogar en julio de 2000 (Llorente y García, 2000 a y b).

El mejor sustento con el que cuenta la policía comunitaria de Bogotá para justificar su enfoque es que menos de la mitad de las llamadas ciudadanas al 112 tienen que ver con la comisión de delitos, mientras que el grueso de las restantes se producen por variados asuntos generalmente relacionados con problemas de desorden e incivilidad. De ello se ha deducido que los ciudadanos están muy interesados en que la institución les preste otros servicios más allá de la atención a los hechos criminales cumplidos o en proceso.

Tanto el contexto del debate público, que claramente se produce también en la institución, como la falta de evidencia sólida para sustentar las tesis sobre prevención del crimen que fundamentan la propuesta de la policía comunitaria, hacen que la implementación de este modelo se constituya más en un acto de fe que de convicción. De ahí que, como se verá a continuación, otra de las dificultades del programa y su desarrollo en el conjunto de la policía haya sido el hecho de que, en la práctica, el compromiso del mando institucional con la iniciativa ha sido más bien limitado.

Compromiso limitado del mando institucional

El indicador más claro del compromiso limitado del mando institucional con la propuesta de policía comunitaria es el propio esquema adoptado para desarrollar la experiencia en Bogotá. Pese al nutrido discurso efectuado por el mando a favor del esquema de policía comunitaria como “el servicio de vigilancia del futuro”, esta iniciativa se generó como un programa puntual. No se planteó a manera de ejercicio orientado hacia un cambio de fondo tanto en la aproximación general de la policía frente a la prevención y al control del crimen, como en la operación de las distintas áreas del trabajo policial.

En esta medida, desde un principio se delimitó como otra modalidad del servicio de vigilancia y se circunscribió a un número pequeño de efectivos del Departamento. Así, se planificaron ampliamente las áreas de trabajo pero no se establecieron parámetros de interacción en la práctica entre los distintos servicios que integran el ciclo de seguridad. Además, la instrucción y compenetración con el modelo sólo ha cobijado a su personal adscrito, mientras que los demás uniformados del Departamento han sido inducidos mediante charlas o conferencias informativas. Es bien sabido que cualquier cambio institucional de una organización como la policía, que comprometa sus fundamentos culturales —en este caso, su aproximación al trabajo preventivo y a las relaciones con la comunidad—, requiere de intervenciones que sobrepasen el estadio de lo meramente informativo. Como resultado, si bien el programa se estructuró adecuadamente en la parte discursiva y conceptual, esto no se ha reflejado aún en la operación de la modalidad comunitaria como parte integral del ciclo de seguridad en las localidades.

Otro indicador del compromiso limitado del mando institucional con el modelo es el enfoque que se ha mantenido en la práctica sobre la aproximación a la comunidad. Parece ser que el tránsito al nuevo enfoque, que implica la potenciación de la población, aún no se ha consolidado y que, en contraposición, subsiste la perspectiva convencional sobre la interacción policía-comunidad de corte asistencialista y orientada hacia las relaciones públicas. Ello redundará en visiones minimalistas sobre las posibilidades de involucrar a la población. Así, por ejemplo, existe la noción de que el proceso de gestión comunitaria de la modalidad se centra en el impulso a los frentes y escuelas de seguridad, mientras que en algunos casos se entiende incluso que policía comunitaria y estas redes vecinales de vigilancia son equivalentes.

En síntesis, parece que hay una falta de “disposición organizacional” que, como lo explica Rosenbaum (1998), tiene que ver con el hecho de que la institución simplemente no está preparada para desarrollar una reforma policial seria como la que teóricamente implica la policía comunitaria. La idea de que este modelo representa un cambio institucional que toca la estructura, las políticas, los procedimientos, los conocimientos y las capacidades de sus miembros, así como una nueva aproximación a la prevención y el control del crimen, está lejos de verse representada en el esquema ensayado en la policía de Bogotá. Esta situación ha llevado a que la política del gobierno nacional de impulsar el concepto de policía comunitaria para el conjunto de la institución no haya despegado aún. Internamente, esto se ha reflejado en la resistencia que han opuesto algunos mandos operativos en la ciudad para integrar adecuadamente a la policía comunitaria dentro del conjunto de servicios en las localidades bajo su responsabilidad.

Resistencia de los mandos operativos

Destacada por miembros de la policía comunitaria como el mayor obstáculo para la implementación del modelo, la resistencia a integrar la modalidad comunitaria por parte de algunos comandantes de estación, figuras centrales para su adecuado desarrollo, se basa en dos tipos de objeciones, bastante similares a las documentadas por Sadd y Grinc (1996) en relación con algunos esquemas experimentales en Estados Unidos.

Por un lado está la idea de que el modelo da prioridad a unos aspectos preventivos que son de segundo orden y que se alejan de la finalidad de la actividad policial. Esta idea, por supuesto, se desprende de la confusión conceptual entre prevención, reacción y represión, así como de la prevalencia del enfoque tradicional sobre las relaciones policía-comunidad.

La otra objeción que tienen los comandantes de estación está relacionada con los indicadores de eficacia con los cuales es evaluada su gestión, que indefectiblemente los remiten al modelo reactivo-represivo: tiempos de respuesta a las llamadas ciudadanas, mer-

cancías recuperadas, número de detenciones, entre otros. La falta de métricas institucionales que permitan valorar adecuadamente el aporte de los policías comunitarios dentro del ciclo de seguridad de las localidades hace que los comandantes perciban su trabajo más como una carga que como una ayuda, especialmente si se toman en cuenta las importantes limitaciones en términos de personal con las que opera la policía en la ciudad. En este sentido, la policía comunitaria está trabajando juntamente con la Comandancia del Departamento en una propuesta para que se incorporen indicadores que permitan evaluar con mayor precisión el valor agregado que aportan los policías comunitarios frente al servicio de vigilancia convencional.

La resistencia de los mandos operativos a incorporar la modalidad dentro de la provisión de servicios de seguridad en las localidades puede, eventualmente, repercutir en un debilitamiento del compromiso de los policías comunitarios con el modelo. Esto se originaría en el esquema semidescentralizado con el cual se opera, que supone un doble nivel de responsabilidad: por una parte deben responder operativamente ante los comandantes de estación, mientras que por la otra dependen de una jefatura de la policía comunitaria centralizada en el Departamento, ante la cual deben dar cuenta de sus realizaciones frente a los fundamentos y objetivos del programa.

Dada la reticencia de los comandantes al enfoque comunitario, parece prudente contar con una instancia en el Departamento que vele por la aplicación en la práctica de la filosofía del modelo, pero el resultado es que los efectivos operan en un ámbito institucional cargado de tensión. El problema potencial es obvio: un subalterno que trata de complacer a dos jefes que no solamente no están de acuerdo respecto del trabajo que este debe realizar, sino que además tienen una visión diametralmente opuesta sobre las funciones que debe ejecutar y los resultados que debe mostrar.

Problemas de cubrimiento y permanencia del personal

Los indicadores sobre cubrimiento presentados al final de la segunda sección de este capítulo hacen pensar que el programa de policía comunitaria en Bogotá está operando en áreas cuya extensión y número de habitantes desbordan sus posibilidades. Esta situación se origina en un problema de orden estructural de la Policía Nacional en materia de número de efectivos y de rotación del personal.

Pese a los grandes retos que debe enfrentar la policía dentro de un contexto como el colombiano y a la evidente escasez de efectivos en zonas rurales y urbanas, por cerca de diez años no se incrementó el personal profesional en términos reales debido a restricciones presupuestarias de la nación. Aunque se han planteado alternativas para mejorar esta situación, como la de incorporar recursos locales, lo cierto es que aún no se han elaborado propuestas

concretas sobre el particular. Asimismo, de presentarse alguna iniciativa en este sentido, tampoco es evidente que las administraciones regionales y locales la acepten.²¹

Esta situación repercute, por supuesto, en el Departamento de Policía de Bogotá, dado el carácter nacional y centralizado de la organización. Por tal motivo, ni siquiera se ha considerado la posibilidad de aumentar el número de efectivos para atender mejor los requerimientos de la ciudad, y mucho menos para adecuar el cubrimiento de la policía comunitaria.

Por otra parte, estas características de la policía colombiana impiden que el personal se establezca de manera permanente en un determinado lugar, pues se opera en un sistema de rotación de los uniformados que responde a las necesidades tanto nacionales como departamentales. Para un modelo como el de la policía comunitaria, es esencial la adscripción de personal suficiente a zonas delimitadas relativamente pequeñas y su permanencia en ellas por un tiempo prudencial. Esto es algo que actualmente no pueden garantizar ni la Policía Nacional ni su Departamento en Bogotá. Así, por ejemplo, se ha visto que en ocasiones los policías comunitarios han sido retirados de sus sectores de atención y desplegados en otras zonas de la ciudad dentro de planes especiales de disuasión ajenos a sus objetivos, dadas las restricciones de personal en el Departamento.

La policía comunitaria califica de altamente perjudicial este tipo de movimientos de su personal, ya que deteriora no sólo el compromiso de sus efectivos con el modelo sino también la confianza ciudadana ganada en los sectores atendidos. Por otra parte, aunque en la Dirección de Policía Comunitaria no se considera que la capacidad de cubrimiento en términos de recursos humanos es insuficiente en todos los sectores de la ciudad, sí parece pertinente insistir en este punto a la luz de los datos presentados, pues eventualmente podría afectar también la confianza ciudadana en la medida en que se estaría prometiendo más de lo que efectivamente se puede proveer.

Informalidad en la gestión interinstitucional

Hasta ahora, la policía comunitaria califica como positiva la respuesta de las entidades frente a sus gestiones de intermediación y, por cierto, no hay indicios de inconformidad. No obstante, hay que llamar la atención sobre el hecho de que, salvo por el intento fallido con el programa Misión Bogotá, la administración municipal no ha estado verdaderamente involucrada en la iniciativa.

²¹ De hecho, la propuesta elaborada por la Cámara de Comercio de Bogotá (1998) sobre la creación de una Guardia Urbana para la ciudad que incluía un esquema financiero a cargo de la municipalidad fue rechazada de plano por la administración distrital de ese momento.

¿Cuánto afecta la ausencia de la administración municipal el desarrollo del programa? Esto es algo que aún debe establecerse. Por el momento la policía está más bien cómoda, pues le permite impulsar su iniciativa sin mayores intervenciones externas y, lo que es mejor, sin compartir el protagonismo a la hora de mostrar resultados exitosos.

El problema potencial está quizás en el largo plazo. El haber montado la gestión interinstitucional sobre la base de un esquema informal de contactos puede ser eficaz en el corto plazo pero contraproducente hacia el futuro, pues no hay modo de garantizar que las entidades mantengan el nivel de respuesta mostrado hasta ahora. En este sentido, siguiendo la observación de Sadd y Grinc (1996), es posible que el programa termine por convertirse en un “fenómeno aislado” del Departamento de Policía. Esto resulta un contrasentido frente a la filosofía del modelo adoptado en Bogotá y puede afectar tanto la provisión de servicios para la resolución de problemas de la comunidad, como las posibilidades de movilización social. Como dato que serviría de apoyo a esta observación está el crecimiento sin precedentes del número de frentes de seguridad durante el período de la administración Peñalosa (1998-2000). ¿Qué tanto correspondió esto a la política de promover los frentes a través del programa Misión Bogotá o a la iniciativa de la policía como parte de la entrada en funcionamiento del programa de policía comunitaria? Es una cuestión que valdría la pena explorar pues no resulta difícil suponer que la capacidad de movilización social de la administración municipal es bien superior a la de la institución policial.

Impacto

Hasta el presente, el impacto del programa de policía comunitaria en Bogotá ha sido evaluado en términos del reconocimiento y la aceptación ciudadana que generó en los sectores donde ha operado. En este nivel los resultados han sido contundentes y es probable que estén incidiendo en las actitudes de la población hacia la policía.

Sin embargo, en otros aspectos para los cuales el modelo es, en teoría, altamente prometedor, como son la sensación de seguridad de los habitantes de Bogotá y la prevención del crimen, la incidencia del programa parece menos nítida para el conjunto de la ciudad. Desafortunadamente, no hay información desagregada para las zonas intervenidas que permita realizar una evaluación más precisa desde esta perspectiva.

Imagen de la policía comunitaria e impacto institucional

Dentro del contexto general de la ciudad, el conocimiento que se tiene actualmente de la policía comunitaria es relativamente bajo —26% de los hogares bogotanos dicen conocer la modalidad—, lo cual se explica por las limitaciones de cobertura del programa. Aun así, en las zonas donde opera, la mayoría de la población la reconoce y tiene una imagen bastante favorable del servicio.

Sobre la base de encuestas aplicadas en los sectores cubiertos por la policía comunitaria se ha podido establecer que, a los seis meses de su puesta en marcha, el programa era reconocido por entre 80% y 86% de la población de estas zonas (Cámara de Comercio de Bogotá, 1999; Campo y Luque, 1999). Entre 87% y 91% de las personas entrevistadas que conocían el servicio lo calificaron como bueno y manifestaron que los policías comunitarios no sólo son funcionarios preocupados por conocer la problemática social y de seguridad de sus barrios, sino que además cuentan con destacadas habilidades para comunicar, movilizar, concertar y desarrollar actividades con la comunidad (Campo y Luque, 1999).

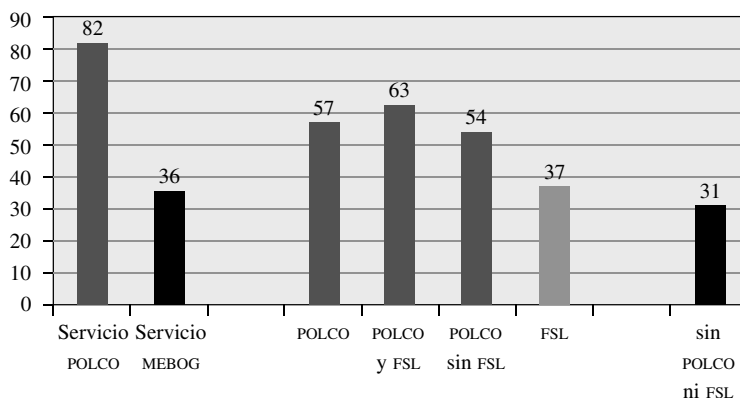
Estos altos niveles de confianza parecen haberse mantenido. En 2000, en los sitios cubiertos por la policía comunitaria, más de 80% de los hogares consideraron que el servicio era bueno. En contraste, tan sólo 36% de los hogares de la ciudad tuvieron una opinión favorable sobre la policía de Bogotá (Llorente y García, 2000a y b).

Si bien la confianza de los bogotanos en la policía no parece haber cambiado en los últimos años —en 1996 era también de 36% (Centro Nacional de Consultoría, 1996)—, en las zonas de la ciudad donde opera la policía comunitaria se observan aumentos importantes en la consideración positiva de la ciudadanía hacia la institución (57%). Un ascenso adicional se obtiene cuando en la medición se toman en cuenta los sectores donde opera la policía comunitaria y además funcionan frentes de seguridad local. No obstante, hay que señalar que cuando se toman los sitios donde sólo hay frentes de seguridad no se evidencian cambios significativos en la percepción ciudadana sobre la policía en general (Gráfico 3.6).

Esta situación podría interpretarse de dos maneras. La primera opción es que la imagen positiva de los policías comunitarios en las zonas donde operan “jalona” la percepción sobre la policía en general. Este efecto tiende a acentuarse en los sitios donde además funcionan frentes de seguridad local, pero se desvanece en los sectores donde sólo operan estos últimos. La segunda opción es menos favorable a la policía comunitaria en términos de su impacto y tiene que ver con el hecho de que un criterio importante para la selección de los lugares de la ciudad por cubrir mediante la modalidad fue precisamente que hubiera un buen nivel de aceptación de la policía por parte de los pobladores.

Gráfico 3.6 Opinión positiva de la policía de Bogotá en barrios donde operan la policía comunitaria y los frentes de seguridad local, julio 2000

Porcentaje



Nota: MEBOG: Departamento de Policía Metropolitana de Bogotá; POLCO: Policía Comunitaria; FSL: Frentes de Seguridad Local.

Fuente: Encuestas aplicadas en Bogotá a jefes de hogar en julio de 2000 (Llorente y García, 2000a y b).

Los datos que se tienen no son suficientes para argumentar a favor o en contra de una de las dos interpretaciones y también es probable que ambas opciones tengan alguna validez. Si nos atenemos a las conclusiones de buena parte de las evaluaciones internacionales que indican que una de las áreas donde el impacto de la policía comunitaria parece ser más nítido es precisamente el mejoramiento de las actitudes ciudadanas frente a la policía (Skogan, 1994; Rosenbaum, 1998), podría pensarse que algo de esto está ocurriendo en el caso de Bogotá. Más aun si se toma en cuenta el marcado contraste que se presenta entre la percepción de los bogotanos sobre la policía en general y la opinión que hay sobre la policía comunitaria en aquellos sectores donde presta servicio.

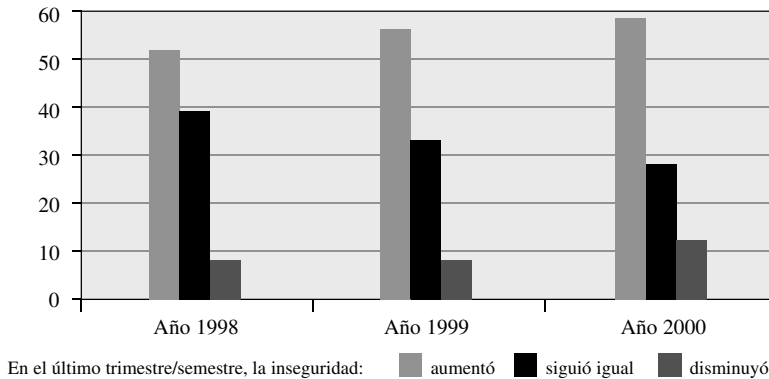
Efectos sobre la sensación de inseguridad y el crimen

Entre los datos disponibles para Bogotá no se encuentra ninguno que permita concluir que la modalidad de policía comunitaria ha tenido algún impacto en la sensación de inseguridad de los ciudadanos, y mucho menos en la evolución del crimen y la violencia en el distrito. Ello no obsta para que en algunas zonas cubiertas por el programa se hayan experimentado efectos positivos en este sentido.

En Bogotá, la criminalidad, en particular la violencia homicida, ha descendido de manera permanente desde 1994. Paradójicamente, esto no se ha reflejado en la disminución de la sensación de inseguridad de los ciudadanos, según se aprecia en el Gráfico 3.7, que cubre precisamente el período en que ha estado funcionando el programa de policía comunitaria. La capital es el centro urbano del país donde la población se siente más insegura y así lo manifiestan más de 70% de los hogares bogotanos (Llorente, 2001).

Gráfico 3.7 Percepción de la inseguridad en Bogotá por hogares, 1998-2000

Porcentaje



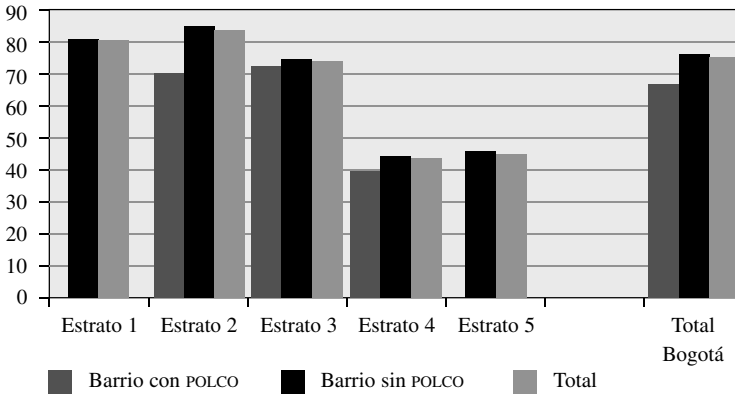
Fuente: Observatorio de Seguridad, Cámara de Comercio de Bogotá.

En un estudio preliminar donde se indaga sobre la posible asociación entre percepciones, criminalidad y entorno para el caso de Bogotá (Llorente, 2001), se encontró que los niveles de riesgo que sienten los bogotanos dependen del contexto de crimen de las zonas donde habitan, así como de ciertas condiciones de desorden social (presencia de pandillas y de indigentes) y físico (deterioro del espacio público y deficiencias en la iluminación) de su entorno más próximo. De igual forma se estableció que las posibilidades de acceso a la vigilancia privada reducen de manera ostensible la percepción de inseguridad.

Según este estudio, contrariamente a lo que se esperaría, la mayor o menor presencia de la policía en general no tiene un efecto manifiesto en dicha percepción. Los datos sugieren que esta circunstancia también se aplicaría para el caso de la policía comunitaria, pues no se presentan variaciones significativas por estrato socioeconómico entre el sentimiento de inseguridad de los hogares de zonas donde opera el servicio y la sensación del resto de habitantes de la ciudad (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8 Hogares que se sienten inseguros en su barrio en Bogotá, según presencia de POLCO y estrato socioeconómico, julio 2000

Porcentaje



Fuente: Encuestas aplicadas en Bogotá a jefes de hogar en julio de 2000 (Llorente y García, 2000a y b).

En el caso de la incidencia de la policía comunitaria en términos de la prevención del crimen y de la violencia en la ciudad, la información es aun más precaria. Lo único que se ha podido establecer en concreto es que los frentes de seguridad local de Bogotá no tienen un efecto significativo en la reducción de los delitos contra el patrimonio (Sánchez *et al.*, 2001). Esto simplemente corrobora lo observado de manera inequívoca en el nivel internacional con respecto a los esquemas de Neighborhood Watch (Bayley, 1994; Sherman, 1997b).

Si bien no hay suficientes elementos de juicio para calificar la eficacia del programa de policía comunitaria llevado a cabo en Bogotá, no se puede descartar de plano su potencial para mejorar la percepción de seguridad y para reducir el crimen. Tomando en cuenta alguna evidencia internacional según la cual la mayor legitimidad de la policía ayuda a prevenir el crimen (Sherman, 1997b), es posible deducir que, de confirmarse el efecto de la modalidad comunitaria sobre la confianza ciudadana en la policía, el modelo podría ser prometedor en cuanto a su incidencia en la disminución de la actividad criminal por esta vía.

Enseñanzas

El desarrollo del programa de policía comunitaria en Bogotá ha sido complejo en la práctica y su implementación como modelo para el servicio de vigilancia de la Policía Nacio-

nal no parece evidente, por lo menos en el futuro próximo. Así como ha sido fácil incorporar en el discurso el concepto de policía comunitaria, sobre todo su componente de acercamiento a la población y de resolución de problemas, ha sido difícil aplicarlo. Las dificultades que hay que superar no son menores, pues al final remiten al tradicional dilema sobre cuáles son las prácticas policiales más eficaces para mejorar las condiciones de seguridad de la gente.

El hecho es que ni siquiera internacionalmente se han podido corroborar de manera adecuada los resultados que el modelo promete en el nivel conceptual. Esto quizá tenga que ver más con los esquemas mediante los cuales se ha desarrollado y su precaria evaluación, que con el potencial en sí mismo de la policía comunitaria según lo propone la teoría.

Para el caso de Bogotá se ha visto cómo el mando institucional de la Policía Nacional ha tenido un compromiso limitado con la implementación de la modalidad, que se ha reflejado en una falta de “disposición organizacional” para incorporar el nuevo enfoque. Comprometerse con una reforma institucional como la que proponen los ideólogos de la policía comunitaria requiere de motivaciones que van más allá del propósito de mejorar las relaciones con el público, lo que en el fondo constituyó la base para la adopción del programa por parte de la policía colombiana. Es decir, el que la policía esté abierta y sea consciente de la necesidad de mejorar su aproximación hacia la comunidad es indispensable pero no suficiente para embarcarse en un experimento de policía comunitaria. Para el caso que nos ocupa, parece ser que ante todo se requiere tener claridad y un cierto nivel de convicción acerca de que esta práctica policial produce mejores resultados que el método convencional de vigilancia para afectar el contexto de criminalidad.

Esto nos remite a un problema de fondo en cuanto a la “venta” o *marketing* del modelo, sobre todo en el nivel interno, que preferiblemente debería ser considerado desde un inicio en la planeación misma del programa. Quizá la iniciativa que viene desarrollando la policía comunitaria en Bogotá, y que consiste en revisar el esquema de evaluación de los comandos operativos para involucrar indicadores que permitan medir el valor agregado de la modalidad, sea una buena fórmula —aunque no suficiente— para mejorar las posibilidades de promover la propuesta internamente. Sin embargo, la identificación de métricas adecuadas es un problema en sí mismo (Bayley, 1994; Rosenbaum, 1998; Brodeur, 1998a y 1998b). También resulta clave poder mostrar resultados en un período relativamente corto. La pregunta es cómo lograr esto si de antemano se supone que el tratamiento de factores de riesgo es un proceso cuyos frutos se ven más que todo en el largo plazo. Hacia el futuro sería interesante regresar sobre la experiencia en Bogotá para mirar los aportes concretos que esta pueda ofrecer frente a las cuestiones de evaluación.

Otra fórmula que podría ser útil para abordar la “venta” interna de la policía comunitaria, también dentro de la línea de presentar resultados concretos, es adoptar inicialmente un

esquema de cubrimiento menos ambicioso que el ensayado en Bogotá. Se podría pensar, por ejemplo, en un proceso inicial cuasi experimental en sectores delimitados, donde el conjunto de servicios policiales sería integrado bajo el paraguas de la policía comunitaria, es decir, algo similar a la propuesta del *model block* desarrollada en Nueva York. Esto requeriría de un compromiso claro que involucre desde el comandante de la estación hasta los policías de otras modalidades que intervienen en el sector. Idealmente, como método de evaluación, además de la incorporación de métricas adecuadas dentro las evaluaciones a los comandos de estación, sería de gran utilidad realizar un seguimiento, a manera de control, en zonas afines en las cuales se mantengan los servicios tradicionales de policía.

De todos modos, independientemente de la fórmula que se escoja para legitimar a la policía comunitaria internamente y de su método de evaluación, no se puede perder de vista que los resultados deben poder medirse en términos de lo que el modelo promete: prevenir el crimen, es decir, que haya menos delitos en las calles y hogares de la ciudad. De lo contrario se corre el riesgo de perpetuar la división entre policía comunitaria y el resto de la policía, y se avanzaría muy poco en la aceptación del modelo.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 1998. *Misión Bogotá*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- . 2000. *Acciones que recuperan la seguridad y la convivencia ciudadana*. Bogotá: Secretaría de Gobierno-Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana/Imprenta Distrital.
- Americas Watch. 1990. “The ‘Drug War’ in Colombia”. Washington: Mimeo.
- . 1993. *La violencia continúa*. Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI.
- Amnesty International. 1994. *Colombia: Political Violence*. Nueva York: Amnesty International Publications.
- Bayley, D. 1988. “Community Policing: A Report from the Devil’s Advocate”. En J. R. Green y S. H. D. Mastrofski, editores. *Community Policing: Real or Rhetoric?* Nueva York: Praeger.
- . 1994. *Police for the Future*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brodeur, J. P. 1998a. “Tailor-Made Policing: A Conceptual Investigation”. En J. P. Brodeur, editor. *How to Recognize Good Policing. Problems and Issues*. Londres: Sage.
- . 1998b. “The Assessment of Police Performance: Conclusions”. En J. P. Brodeur, editor. *Op. cit.*
- Brogden, M. 1999. “Community Policing as Cherry Pie”. En R. I. Mawby. *Policing Across the World*. Londres: UCL Press.
- Camacho, A. 1993. “La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos”. En *Análisis Político*, N° 19. Bogotá: IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- . 1995. “El problema central de una política de seguridad ciudadana”. En PNUD-PN, “Violencia urbana e inseguridad ciudadana”. Memorias del Seminario Internacional realizado en Santa Marta, Colombia, el 6 y 7 de marzo de 1994.
- Camacho, A. y A. Guzmán. 1990. *Colombia: ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 1998. *Plan de acción en seguridad ciudadana: un nuevo sistema de seguridad urbana para Bogotá*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- . 1999. “La percepción ciudadana del nuevo cuerpo de policía comunitaria en Bogotá”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- Campo, R. y P. A. Luque. 1999. “Aportes de la policía comunitaria en Santa Fe de Bogotá”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- Centro Nacional de Consultoría. 1991. “La gran encuesta del año”. Revista *Semana*, 8 de enero. Bogotá.

- . 1996. “La consulta ciudadana en Santa Fe de Bogotá”. Informe N° 36 entregado a la Policía Nacional. Bogotá: Mimeo.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. “Colombia: violencia y democracia”. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional-Centro Editorial.
- Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. 1999. *Estrategia nacional para la convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Corman, H. y N. Mocan. 2002. “Carrots, sticks and broken windows”. National Bureau of Economic Research, documento de trabajo 9061. Disponible: <<http://www.nber.org/papers/w9061>>. Fecha de acceso: 5 de julio de 2003.
- Deas, M. y M. V. Llorente, editores. 1999. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma, Ediciones Uniandes y FESCOL.
- Delgado, J. 1999. “Principios filosóficos de la policía de proximidad”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- Echandía, C. 2000. “Geografía de la violencia homicida en Bogotá”. En *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de Trabajo N° 2. Paz Pública-CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- Frühling, H. 1998. “Modernización de la policía”. Ponencia presentada en el foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de El Salvador. San Salvador, 2-4 de junio.
- Gilibert, L. E. (Mayor General). 1999. “Participación comunitaria a través de escuelas y frentes de seguridad”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- Goldsmith, A. 2000. “Police Accountability Reform in Colombia: The Civilian Oversight Experiment”. En A. Goldsmith y C. Lewis. *Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy, Human Rights*. Oxford: Hart Publishing.
- Goldstein, H. 1990. *Problem-Oriented Policing*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Harcourt, B. 2001. *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Cambridge: Harvard University Press.
- Karmen, A. 2001. *New York Murder Mystery: The True Story Behind the Crime Crash of the 1990's*. Nueva York: New York University Press.
- Kelling, G. y C. Coles. 1996. *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: The Free Press.
- Leal, F. 1994. *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

- Llorente, M. V. 1999a. “Perfil de la policía colombiana”. En M. Deas y M. V. Llorente, editores. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma, Ediciones Uniandes y FESCOL.
- . 1999b. “Agenda para la policía en una sociedad en conflicto”. Documento Paz Pública N° 20, Bogotá: CEDE-Universidad de Los Andes.
- . 2001. “Percepciones de la seguridad y criminalidad real en Bogotá. Investigación ‘Atraco callejero, robo de automotores, hurto a residencias y a establecimientos comerciales en Bogotá’”. Documento de Trabajo N° 2. Bogotá: CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- Llorente, M. V. y L. García. 2000a. “Resultados de las encuestas de percepción y victimización aplicadas a jefes de hogar en Bogotá”. Investigación “Atraco Callejero, Robo de Automotores, Hurto a Residencias y a Establecimientos Comerciales en Bogotá”. Bogotá: CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- . 2000b. “Resultados de las encuestas de percepción y victimización aplicadas a negocios en Bogotá”. Investigación “Atraco callejero, robo de automotores, hurto a residencias y a establecimientos comerciales en Bogotá”. Bogotá: CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- Llorente M. V., R. Escobedo, C. Echandía y M. Rubio. 2001. “Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia”. Documento CEDE 04-01. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Mawby, R. I. 1990. *Comparative Policing Issues. The British and American System in International Perspective*. Londres: Unwin Hyman.
- Muhlhausen, D. B. 2001. “Do Community Oriented Policing Services Grants Affect Violent Crime Rates?” The Heritage Center for Data Analysis. Washington. Disponible: <<http://www.heritage.org/Research/Crime/CDA01-05.cfm>>. Fecha de acceso: 5 de julio de 2003.
- Pardo, R. 1996. *De primera mano. Colombia (1986-1994): entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: Norma y CEREC.
- Paz Pública. 2000. “Escenarios del crimen en los barrios y localidades de Bogotá. Investigación ‘Caracterización de la violencia homicida en Bogotá’”. Documento de Trabajo N° 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- Policía Nacional. 1996. *La fuerza del cambio*. N° 2. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- . 1997. *La fuerza del cambio*. N° 3. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- . 1999. “Policía comunitaria. La policía amiga”. *Revista Policía Nacional*, Año 85, N° 238, enero-marzo, Bogotá.

- . 2000. *Policía comunitaria: un compromiso con la seguridad ciudadana*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- Rosenbaum, D. P, editor. 1994. *The Challenge of Community Policing - Testing the Promise*. Los Angeles: Sage.
- . 1998. “The Changing Role of the Police: Assessing the Current Transition to Community Policing”. En J. P. Brodeur, editor. *Op. cit.*
- Rubio, M. 1999. *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.
- Sadd, S. y R. M. Grinc. 1996. “Implementing Challenges in Community Policing. Innovative Neighborhood-Oriented Policing in Eight Cities”. National Institute of Justice. Research in Brief. Febrero.
- Sampson, R. y S. Raudenbush. 2001. “Disorder in Urban Neighborhoods, does it leads to crime?” National Institute of Justice. Research in Brief. Julio. Disponible: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/186049.htm>>. Fecha de acceso: 5 de julio de 2003.
- Sánchez, F. et al. 2001. *Investigación sobre atraco callejero, robo de automotores, hurto a residencias y a establecimientos comerciales en Bogotá. Informe final. Conclusiones y recomendaciones*. Bogotá: CEDE-Uniandes y Alcaldía de Bogotá.
- Sánchez, F. y J. Núñez. 2001. “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”. Documento CEDE 01-01. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Serna, A. (Brigadier General). 1999a. “Proceso de implementación del servicio de policía comunitaria en Bogotá”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- . 1999b. “Policía comunitaria: la policía del futuro”. Revista *Policía Nacional*. Año 85, N° 238, enero-marzo, Bogotá.
- Serrano, R. J. (General). 1999. “La policía comunitaria”. Revista *Policía Nacional*, Año 85, N° 238, enero-marzo, Bogotá.
- Sherman, L. 1997a. “Thinking About Crime Prevention”. En L. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, et al. “Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising”. A Report to the United States Congress. Disponible: <<http://www.ncjrs.org/works>>. Fecha de acceso: 5 de julio de 2003.
- . 1997b. “Policing for Crime Prevention”. En L. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, et al. *Op. cit.*
- Skogan, W. 1990. *Disorder and Decline. Crime and Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkley: University of California Press.

- . 1994. “The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross-Site Analysis”. En D. P. Rosenbaum, editor. *Op. cit.*
- . 1998. “Community Participation and Community Policing”. En J. P. Brodeur, editor. *Op. cit.*
- Taylor, R. 2000. *Breaking Away from Broken Windows. Baltimore Neighborhoods and Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Torres, J. 1994. “La ciudadanía pacta con su policía: el proceso de modernización de la policía nacional de Colombia”. En F. Leal y J.G. Tokatlián, editores. *Orden mundial y seguridad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI.
- Trojanowicz, R. y B. Bucqueroux. 1994. *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Velásquez, J. E. 1993. *Cómo me infiltré y engañé al cartel*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Villaró, J. 1999. “Experiencias de la policía de proximidad en Barcelona”. En Policía Nacional. “Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria”, Bogotá, 2-4 de noviembre.
- Wilson, J. Q. y G. Kelling. 1982. “Broken Windows”. *The Atlantic Monthly*. Vol. 249, N° 3.

LA POLICÍA COMUNITARIA EN SÃO PAULO: PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

*Paulo de Mesquita Neto**

El 10 de diciembre de 1997, la policía militar brasileña adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización y anunció un plan para su implementación en el estado de São Paulo. Se trata de un nuevo método de vigilancia y una forma de mejorar los servicios policiales con el fin de reducir la delincuencia y el desorden y de acrecentar la seguridad de la ciudadanía y la calidad de vida de la comunidad. También se utilizó como un medio de autorreforma que permitiría a la policía militar transformarse en una organización dedicada a “la protección de los derechos de la ciudadanía y la dignidad humana”.¹

Inspirada en la experiencia de Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, la policía militar asignó a sus oficiales la responsabilidad de establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales, con el fin de puntualizar y resolver problemas con efectos en la seguridad y en la calidad de vida de la ciudadanía. *Community Policing: How to Get Started*, la obra de Trojanowicz y Bucqueroux (1998) que había sido traducida al portugués por la policía militar del estado de Rio de Janeiro, se convirtió en una guía para la implementación de la policía comunitaria en el estado de São Paulo.²

* Investigador principal del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo y secretario ejecutivo del Instituto São Paulo contra la Violencia, Brasil.

¹ Nota de instrucción PM3-004/02/97, 10 de diciembre de 1997.

² Ver la experiencia de policía comunitaria en Rio de Janeiro en 1994-1995 en Muniz *et al.*, 1997 y Musumeci *et al.*, 1996.

El modelo de policía comunitaria se había ensayado antes en algunas ciudades del interior del estado, particularmente en Ribeirão Preto, situada 318 kilómetros al noroeste de São Paulo, y en algunos barrios de la ciudad de São Paulo. En 1993, el consejo comunitario de la policía militar preparó un documento titulado “Proyecto Policía Comunitaria”, en el que esbozaba una propuesta para la implementación de la policía comunitaria en el estado de São Paulo. En el mismo sentido, el plan estratégico de la policía militar para el período 1996-1999 tenía una sección que se concentraba en la relación entre la policía y la comunidad. Sin embargo, sólo en 1997, al confrontar una crisis en el largo proceso de deterioro de ese vínculo, la policía militar adoptó el modelo de policía comunitaria como una filosofía y una estrategia de organización.

Este capítulo tiene por objeto evaluar la ejecución y los resultados de la policía comunitaria en el estado de São Paulo, poniendo énfasis en las cuestiones por resolver y en las estrategias que puedan adoptarse para consolidar este modo de vigilancia. Se hace aquí una descripción del contexto en que surgió, sus orígenes y proceso de implementación, se presentan los resultados y problemas pendientes y, por último, se analizan sus perspectivas.

La evaluación se hizo con el método de estudios de casos. Se basó, asimismo, en los resultados del trabajo del autor durante casi cuatro años de observación de la experiencia de policía comunitaria en São Paulo, en su calidad de investigador principal del Núcleo de Estudos da Violência de la Universidad de São Paulo y participante en la Comisión de Policía Comunitaria,³ así como en visitas a las unidades de policía que han puesto en práctica la policía comunitaria, en entrevistas y conversaciones con los principales protagonistas, en el estudio de documentos y en estadísticas, informes de investigación y artículos de prensa.

Otros estudios en los que se comparan la implementación y los resultados de la policía comunitaria en diferentes países de América Latina, en distintos estados del Brasil y en diversas ciudades del estado de São Paulo deben servir de complemento a este y permitir una mejor comprensión de los éxitos y fracasos de la policía comunitaria y de las estrategias que amplían sus posibilidades de consolidación en São Paulo. El autor espera que este trabajo sirva de incentivo para que otros perfeccionen o, si fuera necesario, refuten sus conclusiones.

Al centrar la atención en los problemas que es preciso resolver y las estrategias que se pueden adoptar para consolidar la policía comunitaria, se destacan tres hechos que el lector deberá tener en cuenta para evaluar los éxitos y las dificultades de la experiencia que a continuación se describe: 1) la puesta en práctica y la consolidación de la policía comunitaria son procesos extremadamente complejos, difíciles e inciertos, particularmente en las nuevas democracias; 2) no hay soluciones unilaterales para estos problemas, pues ni

³ En un principio, la Comisión de Policía Comunitaria se llamó Comisión de Asesoramiento para la Implementación de la Policía Comunitaria. En el año 2000 se reestructuró y se cambió su nombre por el de Comisión Estatal de Policía Comunitaria.

la policía, ni la comunidad, ni los expertos tienen la llave maestra de la policía comunitaria; y 3) se pueden encontrar soluciones, pero solamente si los políticos, la comunidad y los expertos exponen los problemas con claridad, los discuten con franqueza y los abordan con toda seriedad.

Contexto: nuevos problemas, viejas instituciones

Según datos publicados en 1998, el estado de São Paulo tiene una población de 35.410.587 habitantes, de los cuales 93,3% se ubica en las zonas urbanas y 6,7% en las rurales. La Región Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentra 48,4% de la población total del estado (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1

Distribución de la población en el estado de São Paulo

	Cantidad de habitantes	%
Zonas urbanas	33.034.138	93,3
Zonas rurales	2.376.449	6,7
Total	35.410.587	100,0
Región Metropolitana de São Paulo	17.148.046	48,4

Fuente: IBGE, 1998.

El índice de delincuencia, que comprende los delitos violentos, ha aumentado casi continuamente desde la década de 1970 (Pinheiro *et al.*, 1998). La tasa de homicidios en el estado alcanzó a ser de 39,7 por cada 100.000 habitantes, muy superior a la tasa nacional de 24,76/100.000.⁴ En la RMSP, esta proporción ascendió a 59,3/100.000 (Secretaría de Estado da Saúde de São Paulo 1998), con una distribución de homicidios muy desigual: 111,52/100.000 en Jardim Ângela, en la zona periférica meridional de la ciudad de São

⁴ Tasa de homicidio en São Paulo en 1998; tasa de homicidio en Brasil en 1996, según la Secretaría de Estado da Saúde de São Paulo <<http://www.saude.sp.gov.br>>. En 1997, la tasa de homicidio en São Paulo fue de 36,10/100.000 habitantes: 67,38/100.000 hombres y 5,84/100.000 mujeres; 57,49/100.000 personas de 15 a 49 años de edad (Secretaría de Estado da Saúde de São Paulo, 1998).

Paulo, frente a 2,65/100.000 en Perdizes, en la región central (Centro de Estudos e Cultura Contemporânea, 1996).

Brasil es un Estado federal y la responsabilidad de la seguridad pública está dividida entre la Unión, los estados y los municipios. La estructura básica del sistema de seguridad pública se conformó durante el régimen autoritario (1964-1985), cuando el problema de la delincuencia no era tan agudo y el gobierno y la policía estaban más preocupados por el control de los movimientos sociales y por los adversarios políticos que por el de la delincuencia.

El gobierno federal tiene un cuerpo de policía de unos 7.000 oficiales, quienes están encargados del control de las fronteras y de la investigación de delitos internacionales e interestatales. También tiene una policía vial con unos 8.000 oficiales encargados del control y la prevención de la delincuencia en las autopistas federales. Los principales entes policiales son la policía militar y la policía civil, organizados y controlados por los gobiernos estatales.⁵ Según el Ministerio de Justicia, en el país hay 428.962 efectivos de la policía militar y 97.799 de la policía civil. En el estado de São Paulo hay 122.622 efectivos de policía (aproximadamente 1 por cada 300 habitantes), 87.902 de la policía militar y 34.720 de la policía civil.

La Constitución Federal de 1988 mantiene la estricta división de responsabilidades entre la policía militar y la policía civil (artículo 144), división originalmente establecida cuando se creó la policía militar en 1969.⁶ La policía militar uniformada se encarga del patrullaje y del mantenimiento del orden. La policía civil no uniformada se encarga de la investigación penal. Una y otra tienen sistemas separados de mando, control, comunicaciones e información. En el estado de São Paulo, la policía militar y la civil están subordinadas al secretario de Seguridad Pública, normalmente un profesional civil formado en derecho, quien a su vez está subordinado al gobernador.⁷

La policía militar está constituida por fuerzas de reserva y auxiliares del Ejército. Las fuerzas armadas tienen la responsabilidad de la defensa externa, pero también pueden ser

⁵ Desde la transición a la democracia, los gobiernos de las ciudades han nombrado guardias municipales para proteger la propiedad y los servicios de los municipios. Estos guardias han contribuido a la seguridad pública, pero no tienen los poderes de la policía.

⁶ La policía militar es el resultado de la fusión de la fuerza pública (una fuerza policial militarizada) y los guardias civiles (fuerzas municipales). Antes de 1969, los guardias civiles, subordinados a la policía civil, tenían la responsabilidad del mantenimiento del orden en las ciudades; la fuerza pública, en zonas estratégicas y situaciones de emergencia. En 1969, el decreto-ley federal 667/1969 atribuyó la responsabilidad del mantenimiento del orden exclusivamente a la fuerza policial militarizada de los estados y llevó a la incorporación de guardias civiles por parte de la fuerza pública en el estado de São Paulo.

⁷ En algunos estados, la policía militar está subordinada directamente al gobernador.

asignadas al mantenimiento de la ley y el orden (artículo 142 de la Constitución Federal de 1988) a discreción del presidente de la República (Ley Complementaria 97 de 1999) en aquellos casos en que la policía militar y la civil no lo hagan, como sucedió durante las huelgas de la policía en 1997 y 2001, o cuando ellas mismas se hayan convertido en una amenaza para la seguridad pública.

Orígenes de la crisis institucional

La transición a la democracia, la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988 y la ratificación de los principales tratados internacionales de derechos humanos promulgados al comienzo de los años noventa cambiaron las expectativas con respecto a la policía. Al contrario de lo sucedido durante el régimen autoritario, hoy en día se espera que la policía cumpla con las normas democráticas, respete el estado de derecho y los derechos humanos y preste servicio imparcial a todos los ciudadanos.

También se espera que la policía sea más efectiva y eficiente en el control de la delincuencia. Por una parte, la transición a la democracia coincidió no sólo con un aumento de la delincuencia, sino también con el surgimiento de nuevos tipos de delitos, particularmente modalidades de crimen organizado. La sociedad y el gobierno comenzaron a ver cada vez más a la policía como una institución encargada de detener la delincuencia y ya no como un medio de control de los movimientos sociales y de los adversarios políticos. Por otra parte, las limitaciones del presupuesto estatal y la intensificación del uso de nuevos enfoques liberales para abordar problemas sociales no sólo contribuyeron a la expansión de los servicios privados de seguridad, sino que también aumentaron la presión ejercida sobre la policía para que fuera más productiva e “hiciera más con menos”.

A pesar de las cuantiosas inversiones, los cambios en las instituciones y las prácticas, y la mejora en los servicios prestados en los decenios de 1980 y 1990, la policía no ha podido satisfacer esas expectativas (Recuadro 4.1). Enfrentados a crecientes problemas de legitimidad, efectividad y eficiencia, así como de remuneración insuficiente, los agentes de policía comenzaron a desplazarse en número cada vez mayor de la seguridad pública a la privada, vinculándose laboralmente a esta última, además de conservar su empleo regular en la policía militar y en la civil. La práctica de tener un segundo empleo en seguridad privada es ilegal, a pesar de ser aceptada por funcionarios públicos y oficiales de la fuerza pública.

Recuadro 4.1 Control civil sobre las actividades policiales

Desde 1982, la policía militar y la civil están subordinadas al gobierno estatal, no a las fuerzas armadas ni al gobierno federal. En 1985, el gobierno estatal comenzó a crear consejos comunitarios para aproximar y promover la consulta y la colaboración entre la policía y la comunidad. Hoy en día hay 795 consejos comunitarios en el estado, 84 de ellos en la ciudad de São Paulo. La Asamblea Legislativa discute y aprueba el presupuesto de la policía. Tiene un comité de seguridad pública y otro comité de derechos humanos que supervisan las actividades policiales. En 1995 se promulgó también una ley que exige que el gobierno publique cada tres meses estadísticas sobre delincuencia y sobre el número de civiles y oficiales de policía muertos en servicio. El Ministerio Público ejerce control externo de las actividades policiales. La Oficina del Defensor del Pueblo, establecida en diciembre de 1995, recibe quejas de mala conducta de la policía, las encamina a las unidades de asuntos internos y al Ministerio Público y supervisa su investigación. El Congreso Nacional aprobó la ley federal 9299 en 1996, que traslada de los tribunales militares a los civiles la competencia para juzgar a los agentes de la policía militar acusados de homicidio. El Congreso Nacional también aprobó la ley federal 9455 en 1997, la cual define y castiga severamente el delito de tortura. Los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales vigilan regularmente las actividades policiales y exponen casos de violencia y corrupción.

La delincuencia y la violencia han seguido aumentando. En 1997, año en que la policía militar comenzó a implementar la policía comunitaria, se registraron 10.567 homicidios (30,29 por cada 100.000 habitantes), 152.839 robos (438,02/100.000), 315.558 hurtos (904,42/100.000) y 138.670 robos y hurtos de vehículos (397,42/100.000).⁸

La violencia por parte de la policía llegó a un punto máximo en 1992, cuando la fuerza pública mató a 1.458 civiles (1.451 fueron muertos por la policía militar y 7 por la civil). Ese año, 111 presos fueron muertos durante una operación policial para dominar una rebelión en la penitenciaría de Carandiru, en la ciudad de São Paulo. La violencia policial se redujo de ahí en adelante, pero persistió su alto índice. En 1997, la policía mató a 466 civiles (435 fueron muertos por la policía militar y 31 por la civil). Entre 1982 y 2000, 10.552 civiles fueron muertos y 11.891 fueron lesionados por la policía militar. Desde 1990 hasta 2000, 390 civiles fueron muertos y 835 fueron lesionados por la policía civil.⁹

⁸ Datos de la Secretaria da Segurança Pública.

⁹ Datos de la Secretaria da Segurança Pública. La práctica de la violencia policial ha sido documentada por el Núcleo de Estudos da Violência, el Defensor del Pueblo, organizaciones de derechos humanos y la prensa.

En los cinco años comprendidos entre 1996 y 2000, el Defensor del Pueblo recibió 18.248 quejas: 9.789 de ellas contra oficiales de la policía militar y 8.459 contra oficiales de la policía civil. En este período hubo 675 quejas por práctica de tortura, 1.582 por extorsión, 318 por corrupción y 458 por participación en narcotráfico (Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, 2001). En 1997, el Defensor del Pueblo recibió 3.784 quejas, 2.156 de ellas contra oficiales de la policía civil y 1.628 contra oficiales de la policía militar, incluyendo dentro de esos totales 243 quejas por tortura, 206 por extorsión, 74 por corrupción y 100 por participación en narcotráfico (Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, 2001).

En ese año, la relación conflictiva entre la policía y la comunidad llegó a un punto crítico: en el mes de marzo se filmó un video en el que aparecen varios oficiales de la policía militar golpeando a la gente y dando muerte a una persona en la favela Naval, ciudad de Diadema, en la Región Metropolitana de São Paulo; en mayo, oficiales de la policía militar dieron muerte a tres personas que participaron en la ocupación de un terreno baldío en Fazenda da Juta, en la periferia de la ciudad de São Paulo; en agosto, varios oficiales de la policía militar que trabajaban como guardias de seguridad privados secuestraron y mataron a un niño de 8 años, hijo de su patrón, Yves Ota. Ese mismo año, los agentes del Ministerio Público mostraron que los oficiales de la policía civil emplearon medios de tortura para forzar a un grupo de personas inocentes a confesar su participación en un homicidio ampliamente publicitado de dos jóvenes profesionales en el bar Bodega, situado en un barrio de clase media de la ciudad de São Paulo.

Además de estos conocidos casos de violencia policial en São Paulo, en junio y julio de 1997 hubo huelgas de la fuerza pública en la mayoría de los estados. El gobierno federal empleó a las fuerzas militares para controlar las huelgas ocurridas en Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Ceará y Rio Grande do Sul. En São Paulo, la policía no hizo huelga pero la amenaza persistió por varias semanas.

Una encuesta realiza por Datafolha en la ciudad de São Paulo en 1997 mostró que 74% de la población tenía más miedo que confianza en la policía (en comparación con 51% en 1995). La misma encuesta mostró que 73% consideró que la policía usaba más violencia de la necesaria (en comparación con 44% en 1995) y 36% consideró que la policía era ineficiente (en comparación con 22% en 1995) (*Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000). Otra encuesta realizada en 1998 por la Fundação Seade en el estado de São Paulo mostró que 5,9% de la población (1,65 millón de personas) había sido víctima de por lo menos un robo o hurto en los últimos 12 meses. Más de la mitad de las víctimas no notificaron el delito a la policía.

En respuesta a las presiones para que se hiciera una reforma de la policía, el gobernador presentó una propuesta de enmienda de la Constitución Federal de 1988 para trasladar la responsabilidad del patrullaje de la policía militar a la civil, asignando a la pri-

mera solamente el mantenimiento del orden. En la práctica, la enmienda constitucional debilitaría gravemente a la policía militar y fortalecería a la policía civil. La propuesta fue abiertamente refutada por los comandantes de la policía federal de varios estados y no fue aprobada. Sin embargo, mostró la profundidad del conflicto entre la policía, el gobierno y la sociedad.

En septiembre de 1997 se anunció el Programa Estatal para los Derechos Humanos, que incluyó la propuesta de policía comunitaria. En ese mismo mes se nombró a un nuevo comandante en jefe de la policía militar, quien sugirió inmediatamente la adopción de la policía comunitaria como una nueva filosofía y estrategia de organización y estableció una comisión con representantes de la policía militar, la policía civil, los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y varios grupos comunitarios, para ayudar a planificar e implementarla en el ámbito de la policía militar.

Menos de tres meses después del nombramiento del nuevo comandante en jefe y del establecimiento de la Comisión de Policía Comunitaria, la policía militar adoptó oficialmente esa práctica e inició su implementación en 41 compañías (9 en la ciudad de São Paulo, 10 en otras ciudades de la Región Metropolitana de São Paulo, 17 en el interior del estado y 5 en otras unidades especializadas).¹⁰

Implementación de la policía comunitaria

En São Paulo, el movimiento hacia la policía comunitaria fue iniciado y supervisado por el alto mando de la policía militar, el cual, a pesar de la crisis institucional, mantuvo el control de la organización. Fue así como pudo prevenir la huelga ocurrida en varios estados, evitar la aplicación de las reformas a la policía propuestas por los gobiernos estatal y federal y por la sociedad civil y, por último, iniciar y controlar la puesta en marcha de la policía comunitaria. En tales circunstancias, su realización y consolidación dependen en gran medida del compromiso del personal directivo de la policía militar y de su capacidad para forjar alianzas entre la policía, el gobierno y la comunidad.

Aunque nunca se la definió claramente, la policía comunitaria fue relacionada con la idea de una asociación entre la policía y la comunidad con el fin de identificar y resolver problemas de seguridad pública. En un documento elaborado por la Comisión de Policía Comunitaria se la presenta como una nueva filosofía y estrategia de organización basada en la cooperación entre la policía y la comunidad, y orientada hacia la identificación y resolución de problemas de seguridad pública, la mejora de la calidad de vida de la pobla-

¹⁰ La policía militar está organizada en comandos, batallones y compañías.

ción y la protección de la vida, libertad, igualdad y dignidad de todas las personas (Gobierno do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública, 1997).

Una definición vaga y ambigua contribuyó a ampliar la alianza en apoyo de la policía comunitaria y a abrir el espacio para innovaciones dentro de la policía militar. Al mismo tiempo, sin embargo, la falta de una visión clara y precisa en torno de la policía comunitaria ha minado la capacidad del liderazgo militar para planificar, vigilar y evaluar su implementación y, por ende, sus posibilidades de consolidación.

Objetivos

La policía comunitaria se adoptó como una filosofía y estrategia de organización con tres objetivos:

- reformar a la policía militar mediante su transformación de una organización cerrada en una organización abierta a la consulta y a la colaboración con la comunidad;
- mejorar la calidad del servicio de policía buscando una mayor efectividad y eficiencia, así como respeto por el estado de derecho y los derechos de los ciudadanos;
- mejorar la seguridad pública mediante la reducción de la delincuencia, el desorden y la inseguridad en la sociedad.

La reforma de la policía militar constituye un eje central, en tanto resulta indispensable para mejorar las relaciones entre la policía, la comunidad y el gobierno, y por lo tanto para reducir al mínimo el riesgo de reformas impuestas por los gobiernos estatales y federal, así como el de la pérdida gradual de apoyo político, social y económico que pueda debilitar e incluso amenazar su existencia.

Aunque independiente, es difícil separar la reforma organizacional de los otros dos objetivos. Por una parte, es imposible consolidar tal reforma sin mejorar la calidad del servicio de la policía y la seguridad pública. Por otra parte, sin la reforma organizacional es imposible ampliar la responsabilidad y receptividad de la policía ante la comunidad y el consentimiento dado por esta última para la vigilancia policial y la participación conjunta en la resolución de problemas, que a su vez son elementos indispensables para mejorar la calidad del servicio de la policía y la seguridad pública.

Actores

En la policía militar, el apoyo para la policía comunitaria proviene principalmente de la alta dirección, es decir, oficiales con experiencia académica e internacional y nuevas generaciones que la ven como una estrategia prometedora para abordar los problemas de seguridad pública. La resistencia y oposición provienen principalmente de oficiales en unidades de elite y

de antiguas generaciones, que la conciben como una modalidad de relaciones públicas o de trabajo social y como un desvío de la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden. Lo mismo sucede con los suboficiales, que no cuentan con información sobre la policía comunitaria y notan la falta de apoyo de la alta oficialidad y de la comunidad. A pesar de la importancia de los oficiales y supervisores de línea para efectos de su implementación, la policía militar mantiene una estricta separación entre los oficiales y los suboficiales y no incluye representantes de estos últimos en la Comisión de Policía Comunitaria.

Aunque está representada en la Comisión de Policía Comunitaria, la policía civil tiene una participación muy limitada en ese campo, en gran medida como resultado del conflicto persistente entre sus efectivos y los de la policía militar y porque se la identifica como un proyecto de esta última. Sólo en julio de 2001, la policía civil creó una comisión de asistencia en la planificación y ejecución de la policía comunitaria, es decir, casi cuatro años después de que lo hiciera la policía militar.¹¹

En la sociedad, el apoyo para la policía comunitaria proviene sobre todo de los grupos más organizados, a menudo en los segmentos de altos y medianos ingresos y particularmente de quienes ya tenían relaciones de cooperación con la policía. Los grupos menos organizados, generalmente los de bajos ingresos y minoritarios —en especial los que mantienen una relación conflictiva con la policía— consideran a la policía comunitaria como una promesa vacía. En los grupos organizados existe una clara división entre los conservadores y los progresistas. Los grupos conservadores tienden a mostrarse favorables a la policía comunitaria, pero expresan dudas sobre su efectividad para el control del delito. Por su parte, los grupos progresistas, incluso los activistas de derechos humanos y los especialistas académicos, también se manifiestan favorables a la policía comunitaria, pero dudan sobre la capacidad e incluso sobre la disposición de la policía militar para ponerla en práctica.

En el gobierno estatal, el secretario de Seguridad Pública apoya la consolidación de los consejos comunitarios de seguridad pública como instrumento para promover la consulta y colaboración entre la policía y la comunidad. También respalda la producción y distribución de estadísticas sobre actos delictivos, la integración de la policía civil con la policía militar y la coordinación de actividades entre la policía, otras entidades estatales e instituciones municipales en el campo de la seguridad pública. Estas iniciativas son importantes para el éxito de la policía comunitaria, aunque no están claramente integradas en su implementación.

El gobierno federal apoya la puesta en práctica de la policía comunitaria por medio del Programa Nacional de Derechos Humanos lanzado en 1996 y del Programa Nacional y el Fondo Nacional para la Seguridad Pública, lanzados en el año 2000.

¹¹ La comisión está integrada exclusivamente por agentes de la policía civil, sin participación de agentes de la policía militar o miembros de grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

Los gobiernos municipales respaldan a menudo la puesta en marcha de la policía comunitaria mediante el establecimiento de consejos, secretarías o departamentos municipales encargados de resolver problemas de seguridad pública y de suministrar recursos financieros y materiales para sostener el financiamiento comunitario.

Medidas estratégicas

La implementación de la policía comunitaria comprende tres fases:

- cambio en el discurso, la imagen de la policía y las expectativas en torno a ella dentro de sus propios efectivos y en la comunidad;
- mayor nivel de comunicación y consulta entre la policía y la comunidad;
- mayor nivel de organización, movilización y colaboración entre la policía y la comunidad.

La primera fase se ha promovido por medio de una serie de reformas en la organización y el liderazgo que incluyen principalmente: la creación de la Comisión de Policía Comunitaria; la redefinición de la visión, misión y valores de la policía; la divulgación de información sobre la policía comunitaria; el adiestramiento de efectivos para este nuevo modo de vigilancia; la designación de unidades y oficiales de policía comunitaria; y la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos.

La segunda fase se ha promovido por medio de reuniones sobre policía comunitaria y contactos en las esferas estatal, regional y local. En el ámbito estatal, la Comisión de Policía Comunitaria y el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos son los principales foros para discutir este tema. En 2001, la policía militar comenzó a crear Comisiones Regionales de Policía Comunitaria. En la esfera local, varias clases de consejos comunitarios de seguridad pública, así como de foros, centros, programas y eventos ciudadanos son los principales espacios para reuniones sobre policía comunitaria.

Las unidades, las bases y especialmente los efectivos encargados de la policía comunitaria son el punto de contacto entre la policía y la comunidad. En un principio, la policía militar favoreció la construcción de bases fijas de policía comunitaria y a menudo dependió del apoyo de la comunidad para su establecimiento y mantenimiento. Después comenzó a adquirir camionetas para emplearlas como bases móviles, viendo en ello dos ventajas importantes: exigían un cuadro de personal más pequeño y podían trasladarse fácilmente de un lugar a otro si la situación así lo requería. Además, podían emplearse para averiguar si las condiciones eran adecuadas antes de construir bases fijas.

La colaboración entre la policía y la comunidad se ha promovido principalmente por medio de la organización y movilización de esta última en apoyo a la vigilancia policial y, en menor grado, a la solución de problemas. Hay muchos ejemplos de movilización de

la comunidad en respaldo a la policía comunitaria: se canalizan los recursos financieros y materiales para operaciones policiales; se construyen y mantienen bases de policía comunitaria; se instalan servicios de vigilancia electrónica en espacios públicos; los voluntarios trabajan en bases de policía comunitaria y en otras instalaciones de la policía; los ciudadanos organizan campañas de vigilancia en los vecindarios y contratan a vigilantes privados y los gobiernos municipales nombran guardias municipales.

Menos común es la movilización de la comunidad en apoyo a la solución de problemas, que entraña la identificación de patrones de criminalidad y de aquellos factores que aumentan el riesgo de criminalidad y violencia, así como la ejecución de medidas para reducir el riesgo de criminalidad en determinadas zonas. Este es el caso de muchos programas que se concentran en familias, escuelas, adolescentes, drogas, armas y revitalización de espacios públicos. Un ejemplo destacado es la intervención de la policía en la favela Alba, en la ciudad de São Paulo, la cual estaba dominada por una organización delictiva dedicada al narcotráfico. La policía militar ocupó el barrio, arrestó al cabecilla de la organización, comenzó a organizar a la población y llamó a otros organismos gubernamentales y grupos comunitarios para discutir estrategias encaminadas a mantener a las organizaciones delictivas fuera de Alba.

Alcance

Entre diciembre de 1997 y julio de 2001, la policía militar puso en práctica el modelo de policía comunitaria en 199 de las 386 unidades locales de la policía en el estado: 67 en São Paulo, 23 en otras ciudades de la Región Metropolitana y 109 en el interior (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2
Unidades de policía comunitaria del estado de São Paulo, 2001

Áreas	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Unidades territoriales	Unidades especiales
São Paulo	9	15	16	10	50	17
RMSP	10		4	9	23	—
Interior	17	35	31	26	109	—
Estado de São Paulo	36	50	51	45	182	—

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

En el mismo período, la policía militar estableció 251 bases de policía militar: 47 en São Paulo, 46 en otras ciudades de la Región Metropolitana de São Paulo y 158 en el interior del estado (Cuadro 4.3). Además estableció 202 bases móviles de policía comunitaria: 87 en São Paulo, 51 en otras ciudades de la Región Metropolitana y 64 en el interior. Se adquirieron 32 bases móviles en 1998 y 170 en 2001 (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.3

Bases de policía comunitaria, estado de São Paulo, 2001

Área	Ciudad	Bases
CPA/M1	São Paulo Centro	5
CPA/M2	São Paulo Sur	6
CPA/M3	São Paulo Norte	12
CPA/M4	São Paulo Este	7
CPA/M5	São Paulo Oeste	10
CPA/M9	São Paulo Nordeste	4
CPA/M10	São Paulo Sudeste	3
Total	São Paulo	47
CPA/M6	Región ABCD	11
CPA/M7	Región Guarulhos	27
CPA/M8	Región Osasco	8
Total	RMSP	46
CPI-1	São José Campos	41
CPI-2	Campinas	28
CPI-3	Ribeirão Preto	30
CPI-4	Bauru	15
CPI-5	São José Rio Preto	23
CPI-6	Santos	15
CPI-7	Sorocaba	6
Total	Interior	158
Total	Estado de São Paulo	251

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

Cuadro 4.4
Nuevas bases móviles de policía comunitaria, estado de São Paulo,
1988 y 2001

Área	Ciudad	1988	2001
CPA/M1	São Paulo Centro	4	7
CPA/M2	São Paulo Sur	4	7
CPA/M3	São Paulo Norte	3	9
CPA/M4	São Paulo Este	4	15
CPA/M5	São Paulo Oeste	3	8
CPA/M9	São Paulo Nordeste		7
CPA/M10	São Paulo Sudeste		9
CPCHOQUE	São Paulo		1
CMED	São Paulo		1
CPTRAN	São Paulo		4
GRPAE	São Paulo		1
Total	São Paulo	18	69
CPA/M6	ABCD	3	12
CPA/M7	Guarulhos	3	17
CPA/M8	Osasco	3	13
Total	RMSP	9	42
CPI-1	São José Campos	1	11
CPI-2	Campinas	1	12
CPI-3	Riberão Preto	1	6
CPI-4	Bauru		11
CPI-5	São José Rio Preto	1	4
CPI-6	Santos	1	10
CPI-7	Sorocaba		5
Total	Interior	5	59
Total	Estado de São Paulo	32	170

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

En 2001, el número de oficiales de policía que trabajaban en bases de policía comunitaria llegó a 7.305 (aproximadamente 8,3% del total de oficiales de la policía militar): 1.956 en São Paulo, 944 en otras ciudades de la Región Metropolitana y 4.405 en el interior (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5

Número de agentes de la policía comunitaria y población cubierta por área, estado de São Paulo, 2001

Área	Ciudad	Agentes	Población
CPA/M1	São Paulo Centro	679	1.500.000
CPA/M2 y M10	São Paulo Sur	552	671.000
CPA/M3	São Paulo Norte	316	533.000
CPA/M4 y M9	São Paulo Este	306	908.000
CPA/M5	São Paulo Oeste	115	830.000
	São Paulo	1.968	4.442.000
CPA/M6	ABCD	306	608.000
CPA/M7	Guarulhos	503	779.000
CPA/M8	Osasco	135	50.600
	RMSP	944	1.437.600
CPI-1	São José Campos	764	1.262.000
CPI-2	Campinas	774	1.934.000
CPI-3	Ribeirão Preto	1.071	1.175.000
CPI-4	Bauru	1.239	1.168.000
CPI-5	São José Rio Preto	268	364.000
CPI-6	Santos	223	273.000
CPI-7	Sorocaba	66	249.000
	Interior	4.405	6.425.000
Estado de São Paulo		7.317	12.304.600

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

La policía militar puso en práctica el modelo de policía comunitaria en 192 de las 645 ciudades del estado, que tienen una población de 12,4 millones de habitantes (una tercera parte del total).

Inversiones

Incluso con la adopción de la policía comunitaria como filosofía y estrategia de organización, en diciembre de 1997 la policía militar invirtió un volumen muy limitado de recursos financieros y humanos en su ejecución. En 1998 y 1999, la policía militar no tenía oficiales encargados de planear e implantar la policía comunitaria en el ámbito estatal o local, y además carecía de un presupuesto para hacerlo. En estas condiciones, la planificación y la ejecución dependieron en gran medida de la posibilidad de usar para la nueva modalidad parte del tiempo y los recursos normalmente empleados en vigilancia tradicional. Por lo tanto, la policía comunitaria se convirtió en un complemento. Aunque muchos agentes agradecieron la oportunidad de participar en ella, estaban sobrecargados por sus actividades ordinarias y no podían incorporar actividades adicionales.

En el año 2000, la policía militar creó el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos, al que asignó la responsabilidad de planificar y coordinar la puesta en marcha del nuevo modelo. En 2001, el Departamento contaba con un presupuesto de unos R\$3 millones para hacerlo: R\$500.000 para adiestramiento de oficiales de policía; R\$500.000 para la construcción y el mantenimiento de bases fijas y R\$2 millones para la adquisición de bases móviles.¹²

Ese año, el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos preparó un proyecto de consolidación de la policía comunitaria en el estado de São Paulo, con un presupuesto aproximado de R\$7,7 millones, sobre todo para la formación de oficiales de policía (R\$738.000), capacitación de dirigentes comunitarios (R\$860.000) y adquisición de nuevas camionetas para emplearlas como bases móviles (R\$5,4 millones). En el momento de concluir la elaboración de este trabajo, el secretario de Estado de Seguridad Pública había presentado el proyecto al Ministerio de Justicia y esperaba obtener recursos para su ejecución del Fondo Nacional para la Seguridad Pública.

Resultados de la experiencia

En 2001, hacía casi cuatro años que la policía militar había puesto en práctica la policía comunitaria, pero no había podido consolidarla. Y aunque ni la policía, ni el gobierno, ni la comunidad la cuestionaran abiertamente, sólo una minoría de efectivos la había practicado regularmente. La mayoría se había abstenido de hacerlo por falta de información y

¹² En 2001, US\$1 era equivalente a aproximadamente R\$2,35.

apoyo de la policía y la comunidad, dudas sobre su efectividad y preferencia por las modalidades tradicionales de policía.

La implementación de la policía comunitaria ha ampliado el grado de comunicación y consulta entre la policía y la ciudadanía en las esferas estatal, regional y local. También ha incrementado el nivel de organización y movilización de la comunidad en apoyo a la policía. Sin embargo, no se ha hecho mucho esfuerzo por organizar y movilizar a la comunidad en apoyo de la solución de problemas.

Calidad del servicio de policía

En relación con los cambios en la calidad del servicio de policía, los indicadores de importancia son el número de civiles muertos por oficiales de la policía, el número de oficiales de policía muertos en servicio, el número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo entre 1997 y 2000 y la forma en que la población percibe el servicio.

El número de civiles muertos por agentes de la policía militar aumentó de 435 en 1997 a 485 en 1998, a 576 en 1999 y a 767 en 2000 (76% en tres años). En el mismo período, el número de efectivos de la policía militar muertos aumentó de 182 en 1997 a 242 en 1998 y a 319 en 1999 (74%), pero se redujo a 205 en 2000 (35% en 1 año) (Cuadro 4.6).

Cuadro 4.6

Civiles muertos o heridos a manos de agentes de la policía militar, y agentes de la policía militar muertos o heridos en servicio, estado de São Paulo, 1982-2000

Año	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
1982	286	74	26	897
1983	328	109	45	819
1984	481	190	47	654
1985	585	291	34	605
1986	399	197	45	599
1987	305	147	40	559
1988	294	69	30	360
1989	532	135	32	s/d
1990	585	251	107	256

Cuadro 4.6 (continuación)

Año	Civiles		Agentes	
	Muertos	Heridos	Muertos	Heridos
1991	1.076	1.259	98	2.634
1992	1.451	1.138	124	2.521
1993	402	910	97	1.693
1994	519	1.063	147	1.892
1995	618	933	118	1.666
1996	398	1.132	170	1.472
1997	435	739	182	1.277
1998	485	923	242	1.832
1999	576	1.246	319	1.896
2000	767	1.085	205	1.413
Total	10.522	11.891	2.106	23.045

Fuente: Secretaria da Segurança Pública, Núcleo de Estudos da Violência, Universidad de São Paulo.

El número de quejas contra oficiales de la policía militar recibidas por el Defensor del Pueblo aumentó de 1.628 en 1997 a 1.864 en 1998, a 2.368 en 1999 y a 2.564 en 2000 (52% en tres años). Las quejas por la calidad del servicio aumentaron de 78 en 1997 a 137 en 2000 (75%). Las quejas por corrupción aumentaron de 14 en 1997 a 30 en 2000 (114%). La buena noticia es que se redujo mucho el número de quejas por tortura, de 111 en 1997 a 37 en 2000 (66%) (Cuadro 4.7).

Las encuestas realizadas por Datafolha muestran que el porcentaje de la población con más temor que confianza hacia la policía, que había aumentado de 51% en 1995 a 74% en 1997, se redujo 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que considera que la policía usa fuerza excesiva, que había aumentado de 44% en 1995 a 73% en 1997, se redujo a 49% en 1999. Sin embargo, las mismas encuestas muestran que el porcentaje de la población que considera que la policía es ineficiente aumentó continuamente, de 22% en 1995 a 36% en 1997 y a 43% en 1999 (*Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000).

La policía militar proporciona datos que muestran que el número de arrestos, decomisos de armas y drogas y respuestas de emergencia a problemas sociales aumentó considerablemente entre 1998 y 2000. El número total de delitos registrados por la policía militar aumentó de 2,43 millones en 1998 a 2,68 millones en 1999 y a 3,04 millones en 2000 (25,1%).

Cuadro 4.7**Quejas contra agentes de la policía militar, estado de São Paulo, 1997-2000**

Año	1997	1998	1999	2000
Abuso de autoridad	372	410	395	216
Agresión		69	73	97
Amenaza	76	60	105	110
Denuncia de un crimen		3	24	46
Corrupción	14	5	6	30
Crimen contra el consumidor				1
Elogio/sugerencia	11	3		88
Enriquecimiento ilícito	10	9	6	9
Golpiza/tortura	111	41	42	37
Fraude	2	4	8	7
Extorsión/desfalco	58	64	100	62
Facilitación de fuga			2	2
Falta de vigilancia policial	206	217	321	206
Homicidio por particular	4			
Homicidio policial	83	246	322	312
Infracción disciplinaria	239	302	356	570
Malos tratos			1	
Negligencia	42	36	64	36
Peculado	9	9	16	25
Prevaricato	43	33	39	62
Calidad de la atención	78	106	108	137
Robo a cargo de la policía			7	9
Intento de homicidio		18	36	25
Tráfico de droga por particulares	35	2	19	27
Tráfico de droga policial	37	51	38	39
Otros	198	179	280	411
Total	1.628	1.867	2.368	2.564

Fuente: Defensor del Pueblo, estado de São Paulo.

Los datos presentados anteriormente muestran que la policía está trabajando más, pero no se ha comprobado que la calidad del servicio prestado haya mejorado mucho. Por el contrario, las pruebas obtenidas muestran que, a pesar de algunas mejoras en relación con 1997, su calidad sigue constituyendo un grave problema. Si la implementación de la policía comunitaria contribuyó de alguna forma a mejorarla —y se ha comprobado que esto sucedió realmente en determinadas zonas—, el efecto fue sumamente limitado y además compensado por el impacto de otros factores.

Seguridad pública

En lo que respecta a los cambios en el índice de delincuencia, violencia e inseguridad, hubo una reducción del número de homicidios, robos y hurtos en la Región Metropolitana de São Paulo en el año 2000, pero no en el interior del estado. Además, el número de robos y hurtos de vehículos aumentó en la Región Metropolitana y en el interior (Cuadro 4.8).

La reducción del número de delitos en la Región Metropolitana a duras penas puede atribuirse a la policía comunitaria, pues es en el interior donde están la mayoría de las bases y los agentes asignados. También es en el interior, no en la Región Metropolitana, donde los agentes de policía trabajan por períodos más prolongados en determinadas unidades y zonas, lo que amplía su capacidad para establecer asociaciones con grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

La Secretaría de Seguridad Pública atribuye la reducción de las tasas de homicidio, robo y hurto al proceso de integración de la policía militar y civil, así como a mejoras en tecnología, información, análisis, planificación, responsabilidad y aplicación de la ley. Los especialistas académicos sostienen que la reducción de la tasa de delincuencia no indica una tendencia y podría estar relacionada con otros factores, incluso de carácter accidental, y no a mejoras en el desempeño de la policía.

Evaluaciones locales

En dos estudios se ha analizado el efecto de la policía comunitaria por medio de encuestas entre la población de las zonas donde la policía militar estableció sus bases. Y aunque estos estudios son de alcance limitado, sus resultados tienden a confirmar la idea anteriormente expuesta de que hasta ahora la policía comunitaria ha tenido muy poco efecto en la calidad del servicio prestado por la policía y en la seguridad de la comunidad.

Cuadro 4.8
Cambios en el índice de delincuencia, violencia e inseguridad, estado de São Paulo, 1997-2000

Homicidios dolosos												
	1°/97	2°/97	1997	1°/98	2°/98	1998	1°/99	2°/99	1999	1°/00	2°/00	2000
G. São Paulo	3.660	3.888	7.548	4.191	4.121	8.312	4.441	4.586	9.027	4.418	4.395	8.813
Interior	1.426	1.593	3.019	1.820	1.729	3.549	1.951	1.840	3.791	1.958	1.867	3.825
Estado	5.086	5.481	10.567	6.011	5.850	11.861	6.392	6.426	12.818	6.376	6.262	12.638
Coeficientes /100.000 habitantes												
G. São Paulo	21,71	22,90	44,61	24,52	23,95	48,47	25,63	26,29	52,00	25,16	25,03	50,19
Interior	7,97	8,83	16,80	10,00	9,43	19,43	10,55	9,87	20,42	10,42	9,93	20,35
Estado	14,64	15,65	30,29	17,04	16,46	33,49	17,85	17,81	35,65	17,54	17,22	34,76
Robos												
G. São Paulo	49.189	57.536	106.725	62.494	70.912	133.406	78.759	78.047	156.806	74.797	77.112	151.909
Interior	22.263	23.851	46.114	26.663	29.488	56.151	31.098	31.750	62.848	33.465	29.807	63.272
Estado	71.452	81.387	152.839	89.157	100.400	189.557	109.857	109.797	219.654	108.262	106.919	215.181
Coeficientes /100.000 habitantes												
G. São Paulo	291,75	338,92	630,68	365,62	412,07	777,69	454,60	447,47	902,06	425,97	439,16	865,13
Interior	124,43	132,20	256,62	146,57	160,77	307,34	168,17	170,31	338,49	178,08	158,61	336,69
Estado	205,60	232,41	438,02	252,68	282,42	535,10	306,72	304,28	611,00	297,82	294,13	591,95

Cuadro 4.8 (continuación)

Hurtos	1°/97	2°/97	1997	1°/98	2°/98	1998	1°/99	2°/99	1999	1°/00	2°/00	2000
G. São Paulo	56.981	66.633	123.614	69.371	80.208	149.579	81.462	78.474	159.936	73.778	82.810	156.588
Interior	93.505	98.439	191.944	108.419	107.800	216.219	116.325	113.883	230.208	120.929	119.435	240.364
Estado	150.486	165.072	315.558	177.790	188.008	365.798	197.787	192.357	390.144	194.707	202.245	396.952
Coeficientes /100.000 habitantes												
G. São Paulo	337,97	392,51	730,48	405,85	466,09	871,94	470,20	449,91	920,11	420,17	471,61	891,78
Interior	522,59	545,61	1.068	595,99	587,74	1.184	629,07	610,89	1.239	643,50	635,56	1.279,06
Estado	433,03	471,39	904,42	503,88	528,85	1.033	552,22	533,08	1.085	535,63	556,36	1.091,99
Robos y hurtos de vehículos												
G. São Paulo	49.749	55.836	105.585	60.396	72.980	133.376	82.496	87.087	169.5	90.901	87.003	177.904
Interior	15.460	17.625	33.085	20.493	22.179	42.672	25.132	27.059	52.191	29.417	27.715	57.132
Estado	65.209	73.461	138.670	80.889	95.159	176.048	107.628	114.146	221.7	120.318	114.718	235.036
Coeficientes /100.000 habitantes												
G. São Paulo	295,08	328,91	623,98	353,35	424,08	777,43	476,17	499,29	975,46	517,69	495,49	1.013,18
Interior	86,40	97,69	184,09	112,65	120,92	233,57	135,91	145,15	281,06	156,54	147,49	304,03
Estado	187,64	209,78	397,42	229,25	267,67	496,92	300,50	316,33	616,83	330,99	315,59	646,58

Fuente: Secretaria da Segurança Pública/IBCE.

Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, año 2000

Jardim Ângela, localizado en la zona periférica meridional de la ciudad, es uno de los distritos más violentos de São Paulo. El Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, una agrupación de 200 organizaciones no gubernamentales, presionó a la policía militar para que estableciera dos bases de policía comunitaria (Jardim Ângela y Jardim Ranieri) y colaboró en su implementación en el área. En el año 2001, el Foro realizó una encuesta con 945 residentes y propietarios de almacenes y otra con 846 estudiantes, con el fin de evaluar su aplicación y resultados en la zona (Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, 2002).

La encuesta hecha a propietarios de almacenes y residentes muestra lo siguiente:

- Los residentes y propietarios de almacenes que estaban a menos de 1 kilómetro de las bases de policía comunitaria sabían más sobre esta modalidad y estaban conscientes de las mejoras de la calidad del servicio prestado por la policía y de la seguridad pública, en comparación con quienes estaban a más de 1 kilómetro de dichas bases.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 84% de los propietarios de almacenes y 66% de los residentes estaban enterados del programa, en comparación con 74% y 60%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 78% de los propietarios de almacenes y 65% de los residentes consideraban que esta mejoraba la seguridad de la zona, en comparación con 54% y 50%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 73% de los propietarios de almacenes y 60% de los residentes dijeron que esta facilitaba el contacto con la policía, en comparación con 58% y 53%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 71% de los propietarios de almacenes y 59% de los residentes dijeron que esta mejoraba el trato dado por la policía a la población, en comparación con 47% y 43%, respectivamente, de quienes estaban a más de 1 kilómetro.
- La mayor parte de la población cree que la policía no hace nada contra el narcotráfico en la región e incluso que colabora en esa actividad: 48% de los propietarios de almacenes y 58% de los residentes que estaban cerca de las bases de policía comunitaria pensaban así, en comparación con 62% y 65%, respectivamente, de los propietarios de almacenes y residentes que estaban a más de 1 kilómetro.
- Cerca de las bases de policía comunitaria, 25% de los propietarios de almacenes y 36,4% de los residentes creían que no valía la pena comunicarse con la policía después de un delito, en comparación con 35% de los propietarios de almacenes y 35%

de los residentes que estaban a más de 1 kilómetro. Entre los integrantes de ambos grupos que creían que valía la pena comunicarse con la policía, 81% de los propietarios de almacenes y 69% de los residentes preferían el contacto con la policía en la base de policía comunitaria y no en el distrito policial.

ILANUD, año 2000

En el año 2000, la oficina del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en Brasil, con apoyo de la Fundación Ford, realizó una encuesta entre 1.963 residentes de 23 barrios con bases de policía comunitaria y 23 carentes de ellas (Kahn, 2000). Su objetivo era determinar el efecto de la policía comunitaria en: la tasa de notificación de delitos; el temor a ellos; las quejas contra la policía; la confianza en la policía; la satisfacción con el servicio prestado por la policía; y el grado de compromiso con la comunidad.

Los principales resultados de la encuesta fueron los siguientes:

- La satisfacción con las actividades policiales de control de la delincuencia llega a 49% en zonas donde hay bases de policía comunitaria y la población tiene información al respecto, en comparación con 31% en las zonas sin bases.
- Entre quienes tienen información sobre policía comunitaria, 55% consideró que esta mejoraba su seguridad y 65% que funcionaba bien o muy bien, mientras que 88% apoyó su continuidad.
- En las zonas donde hay bases de policía comunitaria y los habitantes tienen información al respecto, 18% tenía miedo de caminar solo de noche, en comparación con 26% en las zonas sin bases.
- En las zonas donde hay bases de policía comunitaria y los habitantes tienen información al respecto, 45% fue víctima de delitos en los últimos cinco años y 51% lo notificó a la policía, en comparación con 37% y 53%, respectivamente, en las zonas sin bases.
- No existen marcadas diferencias en cuanto a la adopción de medidas de seguridad por parte de la comunidad entre las zonas con bases de policía comunitaria y donde la población tiene información al respecto, y las zonas sin bases.

Problemas pendientes

La policía militar adoptó la policía comunitaria como filosofía y estrategia de organización, pero no comprometió suficientes recursos financieros ni humanos para planificarla, implantarla, supervisarla y evaluarla. A menudo las exigencias de reforma de la policía

entran en conflicto con los requerimientos de resultados inmediatos en lo que respecta a la mejora del servicio prestado y la seguridad pública. La sociedad y el gobierno apoyan la reforma de la policía, pero al mismo tiempo la presionan para que obtenga resultados inmediatos, lo que dificulta más la concentración de recursos financieros y humanos en la reforma de la institución y en la policía comunitaria.

En *Community Policing: How to Get Started*, Trojanowicz y Bucqueroux (1998) dedican un capítulo a la planificación y argumentan que por causa de la inherente dificultad para instituir cambios en centenares de personas, los departamentos de policía de las grandes ciudades quizá no se arriesgan a lanzar ninguna nueva iniciativa antes de introducir páginas y páginas de nuevas políticas y procedimientos. Señalan igualmente que en el otro extremo del espectro hay pequeños departamentos para los que es difícil hacer alcanzar el tiempo para la planificación. Asimismo, anotan que, en su mayoría, los departamentos se hallan en un punto situado entre los dos extremos y luchan por equilibrar la necesidad de planificar con su preocupación por la insuficiencia de presupuesto, plazos muy cortos y emergencias inevitables.

La policía comunitaria es un método tan práctico y vital que no se puede resistir la tentación de “simplemente ir y hacerlo”. Pero la planificación avanzada tiene sus virtudes, de las cuales la posibilidad de anticipar problemas figura entre las de mayor importancia. La planificación también proporciona oportunidades de mejorar la comprensión de los cambios, dentro y fuera del departamento, con lo que se reduce la resistencia a ellos. Si la policía comunitaria se inicia como un experimento en una zona pequeña, obviamente la dificultad es mucho menor que si el plan consiste en aplicarla como una filosofía de todo un departamento y como estrategia para toda una ciudad. Sin embargo, no importa cuán limitado o ambicioso sea este esfuerzo, la policía comunitaria entraña un cambio tan fundamental que el hecho de dedicar tiempo a planificar podría marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Planeamiento

En el estado de São Paulo, la policía militar comenzó a poner en práctica el modelo de policía comunitaria bajo la presión de una crisis institucional y sin mucha planificación avanzada. Solamente después de dos años, con la creación del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos, se asignó un pequeño grupo exclusivamente a planear y coordinar la ejecución del proyecto. Además, en la planificación no intervinieron los suboficiales (agentes y supervisores de línea), quienes en definitiva tienen la responsabilidad de llevarla a cabo. La Comisión de Policía Comunitaria incluyó oficiales de nivel superior y representantes de diferentes grupos comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

mentales, pero no suboficiales. A medida que aumentó el número de unidades de la policía destinadas a implementar la estrategia, la participación en la Comisión se restringió a los responsables de alto rango encargados de los comandos de zonas extensas. Los de nivel intermedio, a cargo de las unidades de policía locales donde se implementa la policía comunitaria, quedaron por fuera de la Comisión. Además, los representantes de la policía civil y otros organismos públicos tuvieron una participación muy limitada.

La reestructuración de la Comisión de Policía Comunitaria en el año 2000 y particularmente la creación de siete subcomisiones (estructura, evaluación, justicia penal y seguridad pública, comunicación social, integración gubernamental, integración social y valorización profesional), así como la instalación de comisiones regionales en el año 2001, tienen precisamente el objetivo de fomentar la participación de los grupos internos y externos en la implementación de la policía comunitaria. Aun así, ni las subcomisiones ni las comisiones regionales fomentan la vinculación de suboficiales al proceso.

Capacitación

Desde el principio, la Comisión de Policía Comunitaria ha recalcado la importancia de la capacitación de toda la policía militar y de los dirigentes de la comunidad en relación con la policía comunitaria. Sin embargo, la capacitación se concentró principalmente en los aspectos conceptuales y teóricos más que en los prácticos. Como resultado de las limitaciones en materia de planificación, la policía militar no tuvo un conjunto de políticas, estrategias y procedimientos detallados para orientar la ejecución del nuevo sistema en la localidad. Por una parte, la falta de estas directrices permitió experimentación e innovación. Por otra, si bien dejó a los oficiales de policía —particularmente a los suboficiales y también a los responsables de nivel intermedio y aun alto— bien informados sobre su misión, no los ilustró sobre los medios a su disposición para cumplirla.

Además, en lo que se refiere a los aspectos prácticos de la policía comunitaria, la capacitación se ha centrado en la comunicación y consulta con la comunidad, por medio de diferentes tipos de reuniones y contactos, y no tanto en la resolución de problemas. Como consecuencia, según la clasificación general de policía comunitaria, la policía y la comunidad comenzaron a colaborar, pero sobre todo a aplicar estrategias de vigilancia policial tradicional reactiva. Una de las quejas más comunes referentes a las bases de policía comunitaria es que sirven para la vigilancia policial regular o que benefician a grupos particulares, e incluso a autoridades, políticos y propietarios de empresas, sin que cumplan la función para la cual fueron creadas.

La mayor parte del presupuesto para la policía comunitaria se ha invertido en la construcción y el mantenimiento de sus bases fijas y en la adquisición de vehículos que pue-

dan servir de bases móviles. Y aunque revisten importancia crítica para llevar a la práctica y consolidar la policía comunitaria, se ha prestado menor atención y se han asignado menos recursos a cuestiones vinculadas a la administración, capacitación, supervisión, organización y movilización de la comunidad, la integración entre la policía militar y la civil, la coordinación entre los organismos estatales y municipales, y la resolución y evaluación de problemas.

La cercanía de las elecciones para la presidencia de la República y el gobierno estatal en 2001 agrava el problema. La tendencia gubernamental es invertir en activos de alta visibilidad, como bases de policía comunitaria fijas y móviles, en lugar de hacerlo en activos menos visibles pero más útiles, como técnicas de resolución de problemas.

Perspectivas

A pesar de los problemas mencionados, la policía militar ha podido no sólo sostener el cambio hacia la policía comunitaria, sino también apoyar su aplicación en otros estados del país. En el plan estratégico de la policía militar para 2000-2003 se incluye el compromiso de implementar la policía comunitaria como estrategia operativa y el manejo de la calidad total como estrategia de gestión (Policía Militar do Estado de São Paulo, 2000a).

La policía civil estableció una comisión de policía comunitaria para ayudar en la implementación a los responsables de alto rango (Decreto DGP 22, 15 de agosto de 2001). Por su parte, el gobierno estatal seleccionó la policía comunitaria como un programa prioritario en el campo de la seguridad pública y lo incluyó en su Agenda SP 21 (Policía Militar do Estado de São Paulo, 2000b). Por último, el gobierno federal recomendó su implementación en el Programa Nacional de Seguridad Pública, seleccionó a la policía militar como un excelente centro de policía comunitaria y la contrató para que organizara programas regionales de adiestramiento encaminados a divulgar información sobre el tema y a ejecutar la estrategia en el país.

Sin embargo, la consolidación de la policía comunitaria está muy lejos de ser segura y exige la identificación y resolución de los problemas que han minado el proceso. Para abordarlos se pueden emplear las mismas técnicas utilizadas para tratar los temas de seguridad pública, esto es, identificarlos, analizarlos y formular una estrategia de resolución, ponerla en práctica y evaluar su ejecución y resultados.

Si el análisis presentado en este trabajo es correcto, las siguientes medidas estratégicas pueden desempeñar una función decisiva en la consolidación de la policía comunitaria:

- Definir más claramente las políticas, estrategias y procedimientos que guían el modelo de policía comunitaria, recalcando la importancia no sólo de la asociación entre la policía y la comunidad, sino también de la resolución de problemas.
- Integrar a los representantes de los responsables de nivel intermedio y de los suboficiales en la Comisión de Policía Comunitaria y en el proceso de definición de políticas, estrategias y procedimientos.
- Integrar más plenamente a los representantes de la policía civil, de otras entidades gubernamentales del Estado, de instituciones municipales, de grupos comunitarios y de organizaciones no gubernamentales en la Comisión de Policía Comunitaria y en el proceso de definición de políticas, estrategias y procedimientos.
- Reformular la capacitación de los agentes de policía y los dirigentes comunitarios, centrandó la atención no sólo en el concepto y la teoría, sino principalmente en la práctica de policía comunitaria, en las políticas, estrategias y procedimientos que la guían y, más específicamente, en la resolución de problemas.
- Supervisar y evaluar la aplicación de las políticas, estrategias y procedimientos de policía comunitaria.
- Invertir más en la formación de buenos profesionales en el campo de la policía comunitaria –mediante selección, capacitación, supervisión, evaluación y promoción– y menos en la adquisición de equipo y armas.

Referencias

- Centro de Estudos e Cultura Contemporânea. 1996. *Mapa de Risco de Violência. Cidade de São Paulo*. São Paulo: CEDEC y Ministério da Justiça.
- Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000.
- Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência. 2000. “Pesquisa 1, População em Geral, e Pesquisa 2, População Escolar”. Mimeo.
- Fundação Seade. 1998. *Pesquisa de condição de vida 1998*. Disponible en <<http://www.seade.gov.br>>. Fecha de acceso: 14 de julio de 2003.
- Governo do Estado de São Paulo, Secretaria da Segurança Pública, Polícia Militar, Comissão de Assessoramento da Implantação do Policiamento Comunitário. 1997. *Programa de Implantação do Policiamento Comunitário*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1998. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)*. Disponible en: <<http://www.ibge.gov.br>>. Fecha de acceso: 14 de julio de 2003.
- Kahn, T. *et al.* 2000. “Polícia Comunitária: Avaliando a Experiência”. Mimeo.
- Muniz, J. *et al.* 1997. “Resistência e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social*, Vol. 9, N° 1: 197-213.
- Musumeci, L. *et al.* 1996. *Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995). Relatório final do monitoramento qualitativo*. Rio de Janeiro: ISER.
- Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. 2001. La información estadística se encuentra disponible en el sitio web de la Defensoría del Pueblo: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br>>. Fecha de acceso: 14 de julio de 2003.
- Pinheiro, P. S., *et al.* 1998. *São Paulo Sem Medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Polícia Militar do Estado de São Paulo. 2000a. “Plano Plurianual 2000-2003”. Mimeo.
- . 2000b. “Agenda SP 21. Policiamento Comunitário. Projeto para melhoria do serviço de segurança pública no estado de São Paulo”. Mimeo.
- Trojanowicz, R. y B. Bucqueroux. 1998. *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company.

Página en blanco a propósito

REINVENTAR LA POLICÍA: LA EXPERIENCIA DE BELO HORIZONTE

*Claudio C. Beato**

El programa de policía comunitaria en Belo Horizonte fue establecido por la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) en julio de 2000 mediante la creación de 25 Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP). En este capítulo se analiza la ejecución del programa, así como sus éxitos y dificultades, para posteriormente formular recomendaciones que guíen otros procesos de esta naturaleza.

Son varias las razones que han conducido a la policía brasileña a desarrollar diferentes experiencias de policía comunitaria. La creciente exposición en los medios de comunicación de las deficiencias de las organizaciones policiales ha llevado a las autoridades públicas y a la población a expresar cada vez más el sentimiento de que la estructura actual de la policía brasileña necesita una profunda modificación. De alguna manera, es preciso reinventar estas organizaciones por medio de procesos de reforma profundos y continuos. La reingeniería institucional deberá reorientar organizaciones bastante tradicionalistas, burocráticas, centralizadoras, autónomas y ajenas a las exigencias del público, hacia un modelo enfocado en actividades que tienen como finalidad el mantenimiento del orden y el control de la criminalidad. En otras palabras, se trata de rescatar organizaciones policiales que funcionan como lo hacían en el siglo XIX para que puedan enfrentar los complejos problemas de la criminalidad urbana del siglo XXI.

Este nuevo panorama ha dejado perplejos y paralizados a diferentes segmentos del espectro político brasileño. En el caso de Belo Horizonte, el crecimiento de las tasas de criminalidad se vincula al reconocimiento de que las estrategias tradicionales de vigilancia policial ya no logran explicar la complejidad de los problemas enfrentados. Se agrega a

* Coordinador del Centro de Estudios sobre Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP), Brasil.

ello el deterioro de la imagen policial ante la sociedad, algo que muestran una y otra vez los diferentes sondeos de opinión en el país y que contribuyó a que varios ejecutivos de diversos niveles de la seguridad pública pensarán seriamente en una reforma radical de la prestación de servicios policiales.

La sumatoria de estos factores ha demostrado de forma clara e inequívoca que el modelo tradicional de gestión de las actividades policiales no parece tener la capacidad de dar respuestas adecuadas a los problemas causados por la criminalidad urbana. En el caso de Belo Horizonte, la policía local pasó a adoptar algunas estrategias más dinámicas de reestructuración gerencial, además de introducir innovaciones en la vigilancia ostensible.

Lo anterior ha llevado a diversos niveles gerenciales de la policía, investigadores y activistas a encontrar en la policía comunitaria la solución más inmediata a los males que afligen a la institución. Más que un cambio de estrategia, la policía comunitaria ha representado una especie de llamamiento moral en favor del cambio de la relación de la policía con la sociedad, el cual debería orientarse por un modelo basado en relaciones de confianza, comprensión y respeto.

Los objetivos más inmediatos que se persiguen con las experiencias de policía comunitaria son una mayor sensación de seguridad subjetiva de la población y una mayor confianza en relación con la policía. Esto ocurre como resultado de la formulación de estrategias, tales como el establecimiento de mecanismos de consulta comunitaria y el uso de técnicas de solución de problemas, cuyo fin es aumentar el grado de participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones por parte de los policías (Goldstein, 1990). Por consiguiente, el papel de la fuerza pública como agente informal de control social se amplía en la medida en que contribuye a definir las normas informales de una comunidad.

Sin embargo, aunque ésta sea la esperanza de muchos sectores de la sociedad, la pretensión de que las experiencias de policía comunitaria tengan por objeto reducir el número de delitos sería como pedir a las organizaciones policiales que ejecutaran una especie de “mandato imposible de cumplir” (Manning, 1971). La infinidad de factores de distinta naturaleza que están en la base de las tasas de criminalidad urbana lleva a que la acción policial tenga un impacto modesto en el control de ellas (Beato, 2001). En muchas de las estrategias que se han diseñado para ello se tiene en cuenta la posibilidad de una coordinación entre un buen número de instituciones de diversas esferas del gobierno y entidades de control social (Young, 1991). De ahí el escepticismo en relación con programas que hacen participar solamente a la policía en la reducción de las tasas de criminalidad.

Más que un análisis de resultados, este capítulo contiene una evaluación del proceso de implementación del programa de policía comunitaria adoptado por la PMMG. Esta evaluación se realizó como parte de un proyecto más amplio llamado “Policía de resultados”.

El contexto

Es posible que el llamamiento moral en favor de la policía comunitaria a que nos referimos anteriormente sea una de las razones de la falta de investigaciones más sistemáticas sobre los procesos de ejecución o sobre los resultados alcanzados por este tipo de programas. Esto ha llevado a que las investigaciones de evaluación de experiencias comunitarias carezcan a menudo de valor heurístico (Weatheritt, 1983 [citado en Oliver, 2000]). Cabe agregar que el análisis de procesos de ejecución de políticas públicas, así como de programas específicos en Brasil, se encuentra todavía en una fase incipiente.

La idea de una policía orientada hacia la solución de problemas y hacia la mejora de la calidad de vida de las comunidades dentro del modelo de la filosofía de policía comunitaria fue introducida en Brasil en la década de 1980, y su principal precursor y defensor fue Carlos Nazareth Cerqueira, coronel de la policía militar del estado de Rio de Janeiro. La introducción de la noción de policía comunitaria coincide con el período de apertura democrática y con la Constitución de 1988. Algunos conceptos clave definidos en esa Constitución, como ciudadanía y democracia, y la idea de un Sistema de Defensa Social pasaron a orientar la nueva concepción de vigilancia policial. Los primeros intentos de policía comunitaria se hicieron en las ciudades de Guaçuí y Alegre (Espírito Santo) en 1988, y en Copacabana (Rio de Janeiro) en el período 1994-1995. En 1997 se instituyeron los consejos comunitarios de seguridad pública en diversos barrios en la ciudad de São Paulo como medio de viabilizar el trabajo preventivo de policía comunitaria.

En Belo Horizonte, la policía comunitaria se puso en práctica en algunos barrios a partir de 1993. En los primeros intentos no se logró alcanzar el objetivo de aumentar la confianza del público en la policía, como tampoco garantizar la seguridad con la prevención y disminución del número de delitos.

En una investigación reciente encaminada a evaluar las experiencias de policía comunitaria en Belo Horizonte se señalaron algunos factores que dificultaron la implementación del programa de policía comunitaria (Sousa, 1996). Entre ellos cabe citar: la excesiva atención dada a las asociaciones logísticas (cuyo fin es la adquisición de elementos y equipos para la policía); la falta de preparación de los agentes del orden y su resistencia a la policía comunitaria; la resistencia al control externo; la rotación de los efectivos policiales; la ausencia de unanimidad del comando en torno a la importancia de la policía comunitaria; la falta de indicadores de evaluación; el aislamiento del programa dentro de la organización; la resistencia de la población a participar en él; las dificultades de movilización comunitaria; y el convencimiento en la eficacia del modelo reactivo de vigilancia policial para el control de la criminalidad.

El acercamiento entre la policía y las comunidades hizo pública la precariedad de los recursos materiales y la ineficacia de la organización policial para resolver sola los pro-

blemas de criminalidad y para garantizar la seguridad pública. Además, el concepto de policía comunitaria no fue incorporado por todos los miembros de la organización como un valor que debe seguirse y que permite transformar la manera de pensar y operacionalizar la acción policial, lo cual se ha convertido en un punto de tensión y de resistencia para la mayoría de los policías.

En la práctica, la policía comunitaria se convirtió en un programa aislado y su actividad quedó restringida a algunas unidades de la fuerza pública. La importancia dada a las asociaciones logísticas contribuyó a invertir el concepto de policía comunitaria, que pasó a identificarse como una estrategia alternativa de organización para suplir la escasa inversión estatal en la seguridad pública. El impedimento legal para crear tales asociaciones, declarado por el Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais, consolidó el descrédito público compartido por gran parte de los miembros de la organización y de la población en general en relación con esta primera experiencia.

Paralelamente a esta iniciativa, la PMMG también realizó proyectos sociales cuyo objetivo fue establecer canales de aproximación con la comunidad. En 1999, el Comando de Vigilancia Policial de la Capital de la Policía Militar de Minas Gerais diseñó un programa más amplio llamado “Policía de resultados”. Este programa, cuya base fue el registro cartográfico de la criminalidad y el fortalecimiento de la atención descentralizada a las exigencias de la ciudadanía, pasó a orientar la planificación de las acciones policiales en la ciudad. La utilización del registro de distribución geográfica (geoprocesamiento) y la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP) se convirtieron en los pilares para viabilizar esa nueva política de vigilancia policial.

Los principios orientadores de la “policía de resultados” son: la regionalización y descentralización de las actividades de vigilancia ostensible; la utilización de herramientas de georreferenciación de la violencia, la criminalidad y el análisis de las características socioeconómicas de las subregiones de las compañías de policía; la evaluación de resultados y el establecimiento de metas cuantitativas; y la creación de asociaciones comunitarias por medio de los CONSEP. La policía comunitaria se introduce aquí como una de las bases de una perspectiva más amplia de redefinición de los servicios policiales.

El objetivo de los Consejos es desarrollar programas de prevención de la criminalidad con la participación de la comunidad. Para cada una de las 25 compañías de policía hay un Consejo que cumple la función de planificar, junto con la policía, las estrategias de vigilancia y los programas de prevención adecuados a las necesidades de la población de su zona. Los miembros básicos de los CONSEP son los comandantes de las compañías y representantes de la policía de Belo Horizonte, de las asociaciones de vecinos y otras entidades. De acuerdo con el reglamento de los Consejos, las metas fijadas son:

- capacitar a los comandantes y oficiales subalternos de la compañía para la acción comunitaria; atraer a otros miembros para que participen;
- crear y establecer sistemas de recolección, análisis y utilización de evaluaciones periódicas de los servicios por parte de los ciudadanos atendidos por la PMMG, y sistemas de estudio de sus reclamos y sugerencias;
- promover eventos;
- crear e implementar programas de instrucción y divulgación de medidas de auto-defensa para las comunidades;
- idear programas de atención a problemas sociales persistentes con implicaciones policiales.

Para la ejecución del programa se organizó, junto con la Universidad Federal de Minas Gerais, el curso de Interacción/Integración Comunitaria en el Campo de la Seguridad Pública en julio de 2000 (ver Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1

Curso de Interacción/Integración Comunitaria en el Campo de la Seguridad Pública, julio de 2000

Este curso fue dirigido a los miembros de los CONSEP, los comandantes, oficiales y soldados de las compañías de policía. También participaron los efectivos encargados de la comunicación social de la policía militar de Minas Gerais, personal administrativo y oficiales vinculados al adiestramiento de policías. En total asistieron cerca de 400 personas en el curso de cinco días y 40 horas de duración. El objetivo fue capacitar a efectivos y dirigentes en la filosofía de la policía comunitaria, analizar sus elementos constitutivos, su orientación hacia la solución de problemas y la asociación comunitaria y aclarar el concepto, la función, el campo de acción y la metodología de los CONSEP.

Los participantes discutieron la función de la policía, la relación entre esta y las comunidades, el uso del método Goldstein de solución de problemas (cuyos elementos son identificación, análisis, respuesta y evaluación), y las diversas formas de determinar los recursos de una comunidad y de movilizar a sus miembros; también consultaron mapas con datos de los delitos registrados según su distribución geográfica para tratar de visualizar la realidad de cada comunidad. Al final, cada compañía elaboró, junto con el CONSEP correspondiente, un plan estratégico de acción que el Consejo ejecutaría el año siguiente.

Posteriormente, este curso se dictó como capacitación a distancia a través de Internet, con el objetivo de formar a policías de todos los niveles jerárquicos en la filosofía de la policía comunitaria. La prueba piloto del curso de 30 horas de clase se realizó de mayo a junio de 2001 y tuvo 125 alumnos de la PMMG.

Metodología de evaluación

Para realizar esta evaluación, el trabajo sobre el terreno consistió en: a) entrevistas con policías y dirigentes que participan en el proceso, b) participación en reuniones de los Consejos, c) evaluaciones de los problemas enfrentados por ellos realizadas por la propia policía, d) utilización de datos y fuentes secundarios y análisis de estadísticas de delincuencia en las diferentes zonas de la ciudad. Además de eso se emplearon datos de una encuesta realizada con 1.200 policías (oficiales y soldados) en la ciudad de Belo Horizonte.

Para el desarrollo de ese proyecto, entre agosto de 2000 y agosto de 2001 se contó con la participación de dos investigadores coordinadores y cinco investigadores monitores. Se formaron seis grupos seleccionados con los comandantes de compañía de cada batallón y se procuró observar las actividades realizadas en el plano estratégico por el Comando de Vigilancia Policial de la Capital, así como las reuniones y los eventos celebrados y la relación entre la PMMG y el gobierno municipal. Cada investigador monitor tuvo la responsabilidad de acompañar las reuniones y actividades de los CONSEP realizadas por un batallón específico. Con la creación del 34° Batallón de la Policía Militar a finales de 2000, sin modificación del número de compañías, apenas si hubo una redistribución de los monitores. Además del acompañamiento directo de las reuniones y actividades promovidas por los CONSEP, los monitores realizaron entrevistas semiestructuradas con todos sus presidentes.

Un año después de la creación de los CONSEP se podían observar algunas modificaciones y puntos problemáticos. Esta es una información crucial, pues muchos programas y políticas sociales fracasan no necesariamente en razón de su concepción del proceso político emprendido para convertirlos en una política prioritaria, sino debido al proceso de implementación.

El Cuadro 5.1 registra las evaluaciones hechas sobre varias dimensiones de 20 de los 25 CONSEP de la ciudad de Belo Horizonte.

La primera dimensión evaluada se refiere al funcionamiento en la ciudad de cada CONSEP. Los resultados indicaron que todos operaban en diferentes grados: algunos muy bien, otros en forma muy deficiente.

En relación con la representatividad de los Consejos dentro de la región, la evaluación indica que hay predominio de ciertos grupos o barrios en algunos de ellos. En una gran mayoría, sin embargo, el nivel de representatividad es bajo o intermedio, lo cual parece indicar que hay deficiencias en la capacidad de convocatoria y movilización de otros grupos, asociaciones o barrios. Los CONSEP han utilizado varios mecanismos de movilización, tales como reuniones con otras asociaciones de barrio, presencia en cultos religiosos que ceden espacios para algunos consejeros, descentralización de las actividades, noticias en los diarios de barrio o convenios con universidades y escuelas para realizar cursos para la

Cuadro 5.1

Resultados de las evaluaciones de los CONSEP

	Inexistente	Bajo	Intermedio	Alto
Funcionamiento		3	13	4
Representatividad	1	8	8	3
Fiscalización	4	11	1	4
Participación en reuniones		10	6	4
Autonomía	4	7	8	1
Planificación estratégica	4	9	5	2
Preparación de dirigentes	2	9	4	5
Preparación de policías	1	6	11	2
Rotación de los policías en cargos de mando			7	13
Apoyo de los superiores	1	3	2	14
Conocimiento del programa por parte de los policías	6	9	3	2
Conocimiento del programa por parte de los oficiales		1	14	5

Fuente: CRISP/EJP. 2001.

población. Parte de la dificultad para ampliar la representatividad radica en la heterogeneidad de las poblaciones residentes en el espacio urbano y en los problemas de violencia en cada una de estas zonas.

Los Consejos todavía carecen de la suficiente capacidad fiscalizadora con respecto a las actividades de la fuerza pública. Apenas algunos lograron un muy buen control sobre las decisiones de los policías, emanado en parte de la zona de actuación, que exige una acción bastante integrada entre los miembros de los Consejos, formados en su mayoría por comerciantes y policías.

En cuanto al grado de participación de la comunidad en las reuniones, se estableció que este es todavía bajo o intermedio, aunque no nulo. En cuatro Consejos la participación es elevada. Se trata, en general, de reuniones mensuales —en algunos casos han llegado a ser de carácter semanal— en las que participan entre 10 y 30 personas. En ocasiones se logra movilizar a un mayor número de participantes en función del tema tratado o del proyecto en desarrollo. Participan personas que se desempeñan en escuelas de la región, puestos de salud, iglesias, asociaciones y comerciantes, además de agentes de la policía militar y, en algunos casos, de la policía civil. Son varios los motivos que explican el nivel de participación, entre

los que cabe citar los costos, dado que las personas trabajan, los horarios no siempre les permiten asistir y todavía no se han establecido mecanismos de adhesión y movilización.

En lo que se refiere al grado de autonomía de los Consejos frente a los comandantes, en 11 casos es inexistente o bajo, en ocho intermedio, y solamente en uno es elevado. Este resultado refleja el hecho de que los CONSEP todavía dependen mucho del impulso de los policías para su efectivo funcionamiento. Dado que su implementación fue una iniciativa de la propia policía, y que esta, en la medida de lo posible, ha creado las condiciones propicias para su funcionamiento, el resultado es natural aunque no sea deseable mantener esa situación posteriormente. La cuestión es cómo establecer mecanismos que permitan lograr esta autonomía.

Uno de los objetivos centrales del curso Interacción/Integración Comunitaria era proporcionar un método de acción que permitiera estructurar los trabajos de asociación comunitaria por medio de la planificación estratégica. Los resultados muestran que en 13 Consejos esta planificación no existe o es poco utilizada. En cinco de ellos hay un grado de planificación intermedio, y apenas en dos se utilizan los mecanismos de planificación estratégica y solución de problemas. Aunque no se haya alcanzado el objetivo inicial, el curso fue importante por haber servido de palanca para las actividades de los CONSEP, al permitir la interacción directa de los policías con los miembros de la comunidad durante cinco días de discusión de los problemas de cada zona de la ciudad.

En cuanto al grado de preparación de los dirigentes, ya sea en lo que respecta a la habilidad para conducir las reuniones o las actividades de los CONSEP, se notó que los resultados reflejan la situación socioeconómica de las zonas donde se han establecido los Consejos. Otro aspecto tiene que ver con las inmensas dificultades que enfrentan algunas comunidades para mantener una interacción productiva con la policía, debido fundamentalmente a la imagen tradicional de la función policial.

Las evaluaciones acerca de la preparación general de los policías para interactuar con la comunidad, así como de su capacidad para dirigir procesos de solución y adopción de decisiones manifestaron que, en muchos casos, la dificultad para participar más activamente en programas de vigilancia comunitaria estriba, entre otras razones, en una percepción ortodoxa y a menudo autoritaria de la función policial y en la existencia de ciertos mecanismos de naturaleza organizacional que se discutirán más adelante.

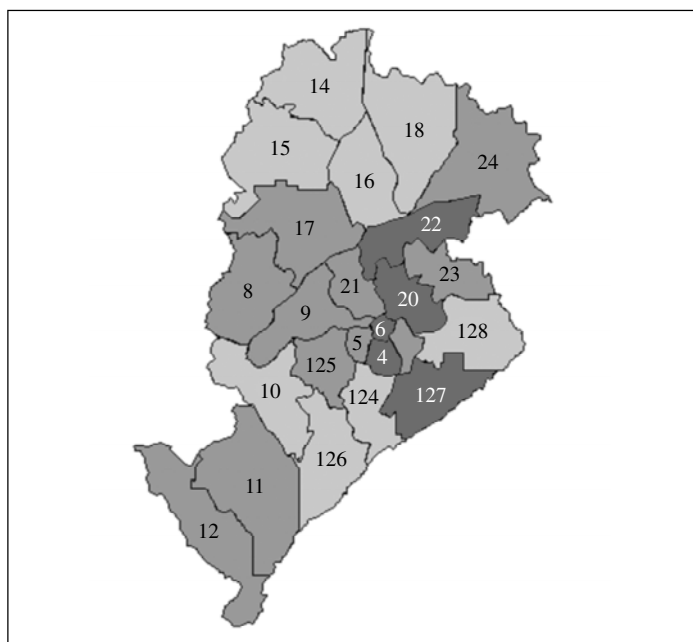
Un problema frecuentemente observado en la investigación realizada sobre el terreno fue la rotación de los policías en cargos de mando. Este fue, sin duda, el gran problema enfrentado por los Consejos. Trece de ellos tuvieron un alto grado de rotación y el resto un grado intermedio. En parte, esta dinámica refleja la incompatibilidad entre la forma de estructurar la carrera en la organización —que exige un alto grado de rotación de los comandantes en los puestos— y la necesidad que conlleva la policía comunitaria de nombrar policías conocedores de los problemas de cada zona en cargos fijos.

Se hizo evidente que, por lo general, el grado de apoyo por parte de los superiores es bastante elevado. Con seguridad este constituye el gran avance en relación con las experiencias anteriores de policía comunitaria.

La última dimensión ilustra uno de los mayores problemas enfrentados en la implementación del programa, y es el hecho de ser bien conocido por los oficiales pero no por los policías rasos.

El siguiente mapa presenta la distribución geográfica de los índices de funcionamiento de los CONSEP, obtenidos por medio del resumen de las dimensiones discutidas anteriormente.

Índices de funcionamiento de los CONSEP por zonas de la ciudad de Belo Horizonte



Referencias: ■ Alto ■ Intermedio ■ Bajo

Fuente: CRISP/FJP. 2001.

En las secciones siguientes de este capítulo se analizarán algunos de los factores presentes en la implementación del programa de policía comunitaria en Belo Horizonte que ayudan a comprender la razón de esta distribución desigual en la ciudad.

El proceso

Un modelo general de análisis de implementación de los programas

La literatura especializada destaca tres órdenes de variables que intervienen en los procesos de implementación de una política pública (Mazmanian y Sabatier, 1983). El primero se refiere a la maleabilidad de los problemas enfrentados y destaca la importancia de las dificultades técnicas surgidas al tratar cualquier tema, la diversidad de los patrones de comportamiento del público destinatario, la proporción en que este interviene y los cambios conductuales exigidos a la población.

El segundo orden de variables tiene que ver con la capacidad organizacional y normativa para estructurar favorablemente la implementación de las políticas. En otras palabras, se quiere detectar la forma en que los organismos ejecutores y las autoridades normativas pueden influir en ese proceso. Se trata, entonces, de averiguar si un problema se definió en forma clara y coherente, si se incorporaron las teorías causales adecuadas (aunque sean implícitas) y cuál es la asignación inicial de recursos, la integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación, las reglas de adopción de decisiones para los organismos ejecutores, el compromiso de los agentes y gerentes con el programa y el acceso formal de las personas a él.

Finalmente, el tercer orden tiene que ver con el efecto de las variables de carácter político en relación con el apoyo reglamentario de los objetivos del próximo programa pendiente. En otras palabras, se trata de analizar el ambiente organizacional en que se implementa el programa. Aquí el factor de importancia está representado por las condiciones socioeconómicas, el apoyo del público a la política adoptada y la actitud y los recursos de los grupos que lo constituyen. Este último aspecto se refiere especialmente a que una vez que pase el impacto inicial de un programa, este debe tener un apoyo continuo y regular por medio de otras organizaciones y entidades. Las páginas siguientes se dedicarán a detallar algunos de estos aspectos.

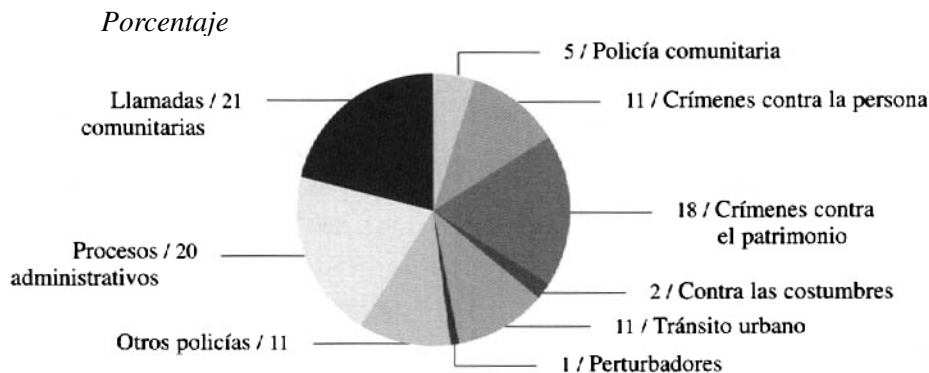
Maleabilidad de los problemas de la policía comunitaria

Este orden de variables exige reconocer que, en virtud de los aspectos específicos en juego, algunos problemas son más fáciles de resolver que otros. En el caso de la policía comunitaria, la definición de los problemas que enfrentan los efectivos constituye un capítulo aparte, pues lleva directamente a determinar el fin de la actividad policial: el control del delito o el mantenimiento del orden.

Naturaleza de las actividades policiales

El Gráfico 5.1 muestra la distribución de las actividades policiales en la ciudad de Belo Horizonte durante el año 2000. La mayor parte se refiere a delitos contra la persona y el patrimonio, que alcanzaron 29%. Siguen, en orden de importancia, los procedimientos administrativos que no constituyeron hechos policiales (como llamadas en que no se comprobó nada o en que no se encontró a los solicitantes) o casos que no fueron atendidos por falta de vehículos y de policías. Diversos hechos policiales se refieren a cuestiones tales como averiguaciones acerca de elementos sospechosos, activación de alarmas o hallazgo de vehículos empleados para cometer un delito.

Gráfico 5.1 Distribución de las actividades policiales en Belo Horizonte



Fuente: CRISP y PMMG.

Un análisis más detallado permite observar que la labor policial está ampliamente dominada por actividades sin relación directa con el control de la criminalidad. El Cuadro 5.2 muestra los principales hechos en que intervino la PMMG durante el año 2000.

Sólo 13 tipos de intervención representan casi 50% de los 435.398 hechos atendidos por la policía. Cerca de 24% de los 215.823 hechos principales abordados se refieren a acontecimientos sin ninguna consecuencia para las actividades policiales (averiguación de elementos sospechosos, situaciones en que no se comprobó nada, casos de dispensa del cumplimiento de las disposiciones, casos en que no se encontró al solicitante, visitas tranquilizadoras y otros). Casi una cuarta parte de las intervenciones no tiene nada que ver con la naturaleza de los servicios que debería prestar la policía. Algunos hechos, como averiguación de elementos sospechosos (7,7%), merecerían un estudio más detallado,

Cuadro 5.2**Principales hechos que generaron actividad policial en Belo Horizonte**

Descripción	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
Averiguación de elemento sospechoso	33.576	7,7	7,7
Otros	27.395	6,3	14,0
No se comprueba nada	25.599	5,9	19,9
Solicitante encontrado/dispensa de cumplimiento de las disposiciones	24.816	5,7	25,6
No se encuentra al solicitante	18.385	4,2	29,8
Pelea/asalto sin víctima	16.929	3,9	33,7
Operaciones policiales diversas/presencia	13.189	3,0	36,7
Vías de hecho/agresión	10.337	2,4	39,1
Notificación de robo de vehículo sin intervención de patrulla en el municipio o región metropolitana	10.308	2,4	41,5
Choque de autos sin víctima	10.292	2,4	43,8
Otras actividades u operaciones	8.553	2,0	45,8
Hurto calificado consumado/allanamiento de vehículo automotor con fines delictivos	8.512	2,0	47,7
Visita tranquilizadora	7.932	1,8	49,6

Fuente: PMMG. 2000.

pues se trata de procedimientos en que típicamente actúan mecanismos de discriminación. Los delitos menores, como allanamiento de vehículos con fines delictivos (2%), notificación de robo de vehículos (2,4%) o agresión (2,4%), también forman parte del grupo de actividades más comunes. Se destacan, asimismo, los accidentes de tránsito sin víctimas.

Si se separa sólo lo relativo a hechos violentos, se observa que la atención reactiva de delitos penales en que se moviliza la intervención de la policía por teléfono representa cerca de una tercera parte (29%), que a su vez se divide en 18% de delitos contra el patrimonio y 11% contra la persona. Un análisis más detallado muestra que 90% de los hechos ocurridos no se refiere a delitos graves. Se trata de intervenciones en conflictos de naturaleza interpersonal tales como peleas, amenazas, lesiones corporales y ofensas verbales.

A partir de los datos anteriores es imposible comprobar la percepción generalizada acerca de que la policía se ocupa de acontecimientos dramáticos la mayor parte del tiem-

po. Este es un punto importante al que también regresaremos más adelante, pues esta imagen termina por constituir uno de los obstáculos para la implementación de los programas de policía comunitaria.

Los problemas implícitos en los conceptos más tradicionales de vigilancia policial se tornan más evidentes al observar la relación entre la criminalidad violenta y la asignación de recursos humanos y materiales. Cuanto mayor sea la razón de policías por habitante o de vehículos por habitante, mayor será la tasa de criminalidad violenta (0,588 y 0,649, respectivamente). Quiere decir que el método tradicional de uso más intensivo de policías y automóviles en las zonas de mayor incidencia de criminalidad violenta no ha tenido éxito. Como puede verse en el Cuadro 5.3, las regiones con mayores tasas de criminalidad violenta tienen casi el doble de policías por habitante que las regiones menos violentas.

Cuadro 5.3 **Razón policía-habitante y vehículo-habitante en regiones de criminalidad violenta de distinta magnitud**

Índices de criminalidad violenta por 100.000 habitantes	Media de habitantes por policía	Media de habitantes por vehículo
Mayor de 100	947	12.324
Menor de 100	1.729	24.686

Fuente: CRISP/FJP. 2001.

En otras palabras, las zonas en que los recursos son indispensables desde un punto de vista tradicional sí los tienen, sin que ello se traduzca necesariamente en resultados. En realidad, siempre se argumentará que esto señala un imperativo de tener más recursos, más agentes de policía, más armas y así sucesivamente *ad infinitum*.

Por otro lado, los hechos correspondientes a la policía comunitaria casi no tienen carácter preventivo. Como pudo verse en el Gráfico 5.1, tales labores representan apenas 5% de las 435.398 acciones realizadas durante el año 2000 en la ciudad de Belo Horizonte, o el equivalente a 23.371 hechos. El detalle de las actividades de este grupo es el que aparece en el Cuadro 5.4.

Cuadro 5.4**Actividades de la policía comunitaria en Belo Horizonte**

Descripción	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulativo
Visitas tranquilizadoras	7.932	33,9	33,9
Persona herida o enferma	6.706	28,7	62,6
Enfermo mental	5.067	21,7	84,3
Otras	1.646	7,0	91,4
Parturienta	984	4,2	95,6
Persona perdida, fugitiva o extraviada	837	3,6	99,1
Reunión con asociaciones comunitarias y entidades diversas	143	0,6	99,8
Animal en vía pública (herido o no)	30	0,1	99,9
Basura, hueco, desechos, árbol caído o material de construcción que obstruye o dificulta el tránsito en la vía pública	13	0,1	99,9
Personas indigentes	4		100,0
Señal de tránsito defectuosa, obstruida, dañada o ilegible	4		100,0
Violación de disposiciones municipales	2		100,0
Mala atención por parte de entidades públicas	2		100,0
Ruptura/caída de cable y poste de red eléctrica	1		100,0
Total	23.371	100,0	

Fuente: PMMG. 2000.

La mayor parte de la atención se refiere a “visitas tranquilizadoras” (33,9%), esto es, a actividades realizadas después de ocurrido el hecho. El resto consiste en casos de atención a la comunidad sin un aspecto policial específico. Muchas de las actividades restantes constituyen lo que se ha denominado “servicio social secreto”, esto es, una serie de labores que termina desempeñando la policía, como son la atención de heridos y enfermos (28,7%), enfermos mentales (21,7%), parturientas (4,2%) e indigentes. El total de reuniones con asociaciones y entidades diversas, que constituyen un mecanismo clásico de participación comunitaria en actividades policiales, fue de 143 a lo largo del año 2000.

Sistemas de evaluación de actividades y resultados

La policía es un tipo de organización bastante particular, concebido en la literatura como *coping organization*, es decir, una organización en la que ni la producción de sus operadores (*outputs*) ni los resultados de esa producción (*outcomes*) se pueden observar o medir con facilidad (Wilson, 1989). No es fácil evaluar la calidad del servicio de un policía en la calle, dado el alto grado de discrecionalidad que entraña la actividad. Tampoco es sencillo evaluar el resultado de todas esas actividades que deberían traducirse en metas y objetivos abstractos y muchas veces intangibles, tales como “seguridad” u “orden”. La dificultad para establecer instrumentos de medición de la acción policial estriba precisamente en la observación de las actividades de producción y de los resultados de esas actividades (Beato, 2001). Muchas veces, la “falta de producción” de indicadores de detenciones y decomisos de armas puede ser un buen indicador del mantenimiento del orden, que es precisamente uno de los objetivos centrales de la policía comunitaria.

Uno de los CONSEP adoptó la interesante iniciativa de presentar, a través de la compañía, una “puntuación positiva de la criminalidad”. Esta procura valorizar los puntos positivos de la actuación policial dentro del concepto de vigilancia preventiva, en vez de recalcar las estadísticas sobre detenciones, decomiso de armas, etc., que representan la acción policial sobre una criminalidad creciente y no decreciente.

Los datos sobre la ratificación de las detenciones efectuadas por la policía a cargo de la vigilancia ostensible también pueden medir la efectividad policial y la articulación entre las dos clases de policía, puesto que la policía civil decide si confirma o no las detenciones efectuadas por los agentes de la policía militar que trabajan en vigilancia ostensible.

En promedio, el número de detenciones por ratificación viene disminuyendo, lo que indica que es cada vez mayor el número de ratificaciones efectuadas por la policía civil.¹ Contrario a lo que indican los constantes conflictos entre las dos clases de policía, el dato muestra que, por lo menos en el momento de las detenciones, se ha registrado un mayor número de ratificaciones en los últimos tres años. Llama la atención el año 2001, donde sólo en el primer semestre el número de detenciones fue mayor que el total de los años anteriores.

Este dato ilustra los problemas y la poca coordinación entre los diversos segmentos que componen el sistema de justicia. En este caso específico, la falta de coordinación entre las actividades de vigilancia ostensible y judicial hace que los agentes civiles no ratifiquen las detenciones efectuadas por los otros. En parte, este es el resultado del juicio que se hace a los detenidos en las estaciones de policía, pero también de que se considere que no existen pruebas suficientes para la ratificación. Desde el punto de vista del desempeño po-

¹ Si efectivamente los presos serán objeto o no de una investigación policial es otra historia.

licial, es un acontecimiento sin mayores consecuencias que el incremento de las operaciones policiales sin su contrapartida en los resultados que se buscan con ellas.

Aunque la cuestión de evaluar el desempeño sea todavía un asunto difícil de enfrentar, especialmente en el caso de la policía comunitaria, pueden utilizarse ampliamente algunos instrumentos consagrados de consulta a la población. Las encuestas entre la población local se han convertido en un instrumento de consulta democrático de evaluación de la policía, de determinación del grado de confianza e incluso de identificación de problemas comunitarios. En el caso de Belo Horizonte, varios institutos independientes y la universidad han hecho algunas investigaciones sobre victimización y confianza institucional. Sin embargo, la policía no utiliza todavía instrumentos de este tipo para hacer evaluaciones periódicas o se los orienta más a oír las diversas motivaciones o ideas del personal: quiere decir que no son entonces instrumentos que permiten escuchar a la comunidad, sino más bien de administración interna. Cuando es necesario, se prefiere consumir lo que producen otras instituciones.

En lo que respecta a la organización de bases de datos, una de las grandes inversiones realizadas fue la formación de una extensa base de datos policiales cartografiada que pudiera funcionar al mismo tiempo como instrumento de planificación operativa de actividades policiales y como mecanismo de intercambio de información con los miembros de los CONSEP.² Esto llevó a tener una base de información en común que permitió elaborar la planificación estratégica en un ambiente de asociación de la policía con la comunidad.

Cooperación, comunidad y policía

Por regla general, Mazmanian y Sabatier (1983) proponen que “cuanto más diverso sea el comportamiento regulado o el servicio proporcionado, más difícil será estructurar reglamentos claros, por lo que se deberá dar más poder discrecional a los ejecutores que están en el terreno”. En los programas de policía comunitaria, el elemento central es la relación del público con la policía, y la confianza y el respeto existentes. De ahí que uno de los resultados más difíciles de alcanzar esté precisamente en el plano de los valores, pues se trata de establecer vínculos claros, no ambiguos, entre los valores y los comportamientos de los policías. Los planificadores necesitan evaluar qué comportamientos específicos, por parte de los miembros de la organización, apoyan o minan los valores establecidos. Esa evaluación exige que los valores estén bien definidos en términos operativos, de manera que un observador pueda saber si alguna acción particular de un funcionario alcanza el objetivo o no. Los planificadores también deben pensar claramente de qué forma determinará la administración si las modificaciones deseadas se realizan de verdad, para lo cual deben tomarse medi-

² Ver una descripción más detallada de este proyecto en Beato, 2001.

das de retroalimentación y evaluación. Es importante que la organización como un todo se empeñe en este esfuerzo de conquista mutua de cooperación y confianza. A lo largo de la evaluación puede observarse que es más fácil conseguir esta cooperación en los barrios de clase media y más rica que en los barrios y comunidades más pobres.

Según los datos de una encuesta realizada con los efectivos de la fuerza pública, estos reconocen la colaboración entre la población y la policía, aunque no se realice de forma sistemática ni regular. En total, 87,8% declaró que “a veces las personas cooperan con la policía dándole información que puede ayudarla en el trabajo”. Según los agentes del orden, el principal tipo de información recibida incluye quejas referentes a problemas personales (25%), información sobre actividades sospechosas (19%), comercio de drogas (18%) y problemas de la comunidad (13%), y también información de otra índole. Sin embargo, los policías reconocen que hay obstáculos para esta cooperación: 63% cree que el miedo a las represalias puede ser un escollo en ese sentido.

Pero en las investigaciones sobre victimización se han observado otras razones. En la evaluación hecha en 1999 se descubrió que 66% de las víctimas de asaltos y robos en la ciudad de Belo Horizonte no presentó ninguna queja a la policía (Lúmen/PUC, 1999). El principal motivo aducido fue la falta de confianza en la fuerza pública (32%). En realidad, aquí no se revelan las evaluaciones hechas con respecto a la policía civil y militar. Cuando se la invitó a expresar su opinión respecto de cada una de las clases de policía, 39% de la población afirmó que no creía en la policía militar y 46,2% declaró lo mismo con respecto a la policía civil.³

Parte de la desconfianza se debe a la falta de mecanismos regulares de creación de lazos con la comunidad. La constitución de los CONSEP fue un primer paso de importancia en este sentido, pero existen otros mecanismos igualmente cruciales que están por construirse. El primero de ellos tiene que ver con una de las principales quejas de la población con respecto a la policía y es su arrogancia, su falta de interés y la grosería innecesaria con que la trata. En las investigaciones sobre victimización citadas antes también se identificó a cerca de 4,5% de la población que habría sido víctima directa de la violencia policial: 70% por abuso de autoridad y 23% por agresión. Aunque las cifras se refieran a una pequeña parte de la población, las repercusiones de estos hechos van mucho más allá de las víctimas directas, pues abarcan varios casos de victimización indirecta. Aunque no se disponga de datos al respecto, es posible que esta mala prestación de servicios ocurra en mayor proporción en las poblaciones pobres, las que terminan padeciendo el yugo de dos tiranías: la policial y la del crimen organizado (Soares, 2001).

³ Por lo general, se producen variaciones importantes a favor en la opinión de las personas cuando tienen contacto con la policía.

En varios análisis recientes se demostró que existe una mayor concentración de la violencia policial en algunas unidades especiales, particularmente en las encargadas de los movimientos de masas, las de patrullaje motorizado y la caballería (Sapori *et al.*, 2001). Es interesante señalar que son precisamente las unidades sin inserción geográfica ni territorial las que dificultarían el establecimiento de vínculos locales y el mapeo adecuado de las personas que viven en los distintos espacios urbanos.

Menos que un sentimiento acerca de la necesidad de confraternizar entre las personas, la construcción de las relaciones de confianza entre la policía y la población constituye uno de los elementos teóricos centrales en la discusión sobre los procesos de desarrollo de mecanismos de control social comunitario y su relación con el “capital social”. Jane Jacobs, una de las pioneras en el uso de este concepto, decía que siempre que las ciudades se configuraban para maximizar contactos informales entre vecinos se convertían en lugares más seguros: “La suma del contacto público casual en el ámbito local —casi siempre fortuito, en su mayoría relacionado con diligencias, controlado en su totalidad por la persona interesada y no impuesto por nadie— es un sentimiento para la identidad pública de la gente, una red de respeto y confianza y un recurso en un momento de necesidad personal y comunitaria” (Jacobs, 1961: 56). La policía comunitaria se introduce en esta red de fortalecimiento de lazos de control social en que las organizaciones policiales tienden a asumir el papel de promotoras de vínculos con la comunidad.

De hecho, lo que queda por saber es si los policías están debidamente preparados para una tarea de tal envergadura, con todos los requisitos de cortesía y respeto que exige tal empresa, especialmente en las comunidades pobres. En palabras de Putnam, una de las razones para recalcar “la función del capital social en las comunidades pobres es la siguiente: dado que las personas pobres son, por definición, pobres en capital económico y encuentran enormes obstáculos para adquirir capital humano (es decir, educación), el capital social es desproporcionadamente importante para su bienestar” (Putnam, 2000: 318).

Capacidad organizacional

La implementación de los CONSEP en Belo Horizonte mereció grandes titulares en la prensa local y fue objeto de elogios por parte de varios sectores de la opinión pública. Pasado el impacto inicial, la pregunta pendiente es cuáles son las condiciones que reúnen los Consejos para poder sostenerse. Al respecto, existe una dimensión abstracta y conceptual que determina la forma en que se definen los propósitos de un programa, sus objetivos y metas y los mecanismos de acceso formal a él: la legislación referente a la ejecución de los programas afecta su puesta en marcha cuando define los objetivos (o la falta de ellos), los organismos encargados de la implementación y el suministro de recursos financieros, y

también cuando permite la participación de instituciones y organizaciones que no están directamente involucradas en el proceso.

La base conceptual del programa

En esta perspectiva, las teorías que acentúan las dimensiones de la oportunidad y del papel del espacio urbano son centrales. Se parte del supuesto de que los problemas de criminalidad y desorden tienen una concentración geográfica y mantienen una relación muy estrecha con las características físicas y sociales de esas zonas. La teoría sobre la cual se basa la vigilancia policial orientada hacia el problema es sencilla: las condiciones subyacentes crean los problemas. Esas condiciones pueden incluir las características de las personas afectadas (infractores, víctimas potenciales y otros), el ambiente social en el que interactúan, el ambiente físico y el modo en que el público enfrenta esas condiciones.

La anterior es una base teórica asumida de una forma más implícita que explícita por los policías encargados de tomar decisiones. Su orientación se traduce, en términos prácticos, en una formación muy marcada en análisis de datos y estudios de problemas de delincuencia que todavía es bastante incipiente en la organización. Existe un número creciente de oficiales preparados para el análisis de la delincuencia, pero todavía no alcanza para que esto se traduzca en un estudio detallado de las condiciones que causan los problemas.

Fuentes de financiamiento y costos

Las fuentes de financiamiento de un programa son el recurso más crítico, pero no el único, para su funcionamiento. En el caso de la policía comunitaria específicamente, ese recurso se traduce en alguna infraestructura material para apoyo de las actividades y, fundamentalmente, en la formación de personal calificado para interactuar con el público en modelos distintos de los tradicionales.

Según datos de Santos (2000), la PMMG de Minas Gerais es una organización con un nivel de formación todavía muy bajo: 63,1% de los policías tiene el nivel básico de escolaridad completo o incompleto; 29,4% tiene un nivel intermedio; y apenas 6,1%, un nivel superior o de posgrado. A partir de 1988 se exige el nivel intermedio completo para el ingreso a la carrera, por lo que durante algunos años aún habrá policías de rangos menores cuyo nivel de escolaridad sea bastante distinto del alcanzado por algunos de los sargentos y subtenientes que son sus superiores.

Los siguientes valores se refieren a los gastos del gobierno del estado en la formación de policía militar; comprenden sueldos, honorarios por aula y dotación de uniformes.

Cuadro 5.5**Costos de formación de los miembros de la Policía Militar de Minas Gerais**

Formación	Curso*	Duración	Valor por PM (R\$)
Soldado	CFSD T. Bennet	9 meses	4.614,45
	CTSP	18 meses	9.081,44
Cabo	CFC	5 meses	1.066,98
Sargento	CFS	11 meses	8.949,40
Aspirante a oficial	CFO	4 años	39.270,20
Teniente adm./esp.	CHO	1 año y 1 mes	17.645,12

* Las siglas corresponden a los nombres de los cursos.

Fuente: Estado Mayor de la PMMG, julio de 1997.

Como se observa en el Cuadro 5.5, el costo de formación de los niveles jerárquicos inferiores es mucho menor que el de los niveles superiores. Se gasta menos tiempo en la formación de un soldado que en la de un oficial. La lógica financiera es clara y acompaña una cierta lógica organizacional: dado que el número de oficiales (2.948) es aproximadamente una décima parte del número de soldados (29.171), la inversión debe hacerse en quienes “piensan” en la institución. Los oficiales se forman en un plazo de hasta cinco años, mientras que los soldados podrán alcanzar un nivel técnico de formación en sólo 18 meses.

Cerca de 45% de los policías en el estado tienen entre 18 y 30 años de edad⁴ y, como se dijo, su nivel de escolaridad es bajo. Imaginemos que hay una organización en la que todos los policías deben tener el nivel intermedio, permanecer en las academias durante la mitad del tiempo de estudio de los aspirantes a oficiales y recibir una formación semejante, muy centrada en el análisis de los aspectos penales y en mecanismos de solución de problemas. Se podría tomar apenas a los policías de los escalafones inferiores con menos de 30 años de edad, que alcanzan un total cercano a 17.235, y multiplicarlos por la mitad del costo de formación de un oficial (R\$19.635). Eso daría un total de R\$338.409.225, es decir, cerca de US\$135.363.690⁵. El costo es elevado, pero apenas representa un poco más de 10% del gasto en el sistema de seguridad pública en todo el estado de Minas Gerais. Además significaría un cambio cualitativo considerable en los servicios prestados por la policía.

⁴ Policía Militar de Minas Gerais, Dirección de Personal (1999).

⁵ Al tipo de cambio promedio en 2000.

Integración intra e interorganizacional: factores determinantes internos

Tal vez la variable más crítica en el proceso de implementación de estos programas sea la integración jerárquica entre los diversos organismos a cargo (Bardach, 1977). Eso se debe a la existencia de “puntos de veto” en distintos lugares del proceso:

“El grado de integración jerárquica entre los organismos de implementación está determinado por el número de puntos de veto/autorización que se necesitan para lograr los objetivos legales, y por la medida en la cual los defensores de esos objetivos reciben incentivos y sanciones suficientes para asegurar el consentimiento de quienes pueden ejercer el poder de veto. Los puntos de veto/autorización comprenden los casos en que un actor tiene la capacidad (muy distinta de la autoridad legal) para impedir el logro de objetivos legales” (Mazmanian y Sabatier, 1983: 27).

La existencia de funcionarios comprometidos con el logro de los objetivos es fundamental para la implementación de políticas. Curiosamente, las organizaciones jerárquicas reúnen mejores condiciones para la ejecución de programas de este tipo, en la medida en que los puntos de veto dentro de la organización están sometidos a la disciplina organizacional. Por ende, uno de los elementos fuertes del programa de policía comunitaria es precisamente el alto grado de apoyo de los comandantes y gerentes de escalafón intermedio. El nivel intermedio de gerencia suele ser una fuente de resistencia a la introducción de innovaciones (Bratton y Kelling, 1993).

Algunos elementos de la cultura organizacional

Uno de los elementos negativos en la implementación de programas de policía comunitaria tiene su origen en la cultura organizacional. La característica central de la policía comunitaria es que se trata de una estrategia preventiva estructurada alrededor de la función del policía como proveedor de servicios al público. En el afán de realizar estos programas, muchas veces se olvidan las condiciones preexistentes.

En general, los policías mantienen una actitud muy favorable a la idea de la policía comunitaria. Por ello, 91,4% considera importante tener un perfil de “alguien que sea capaz de solucionar los problemas de la comunidad”. Se trata de una proporción mucho mayor que la de quienes creen que ser “valiente y osado” (52%) o “ser enérgico y usar la fuerza física” (35,8%) son atributos importantes o muy importantes para el ejercicio profesional (CRISP/UFGM, 2000).

Sin embargo, existe la idea generalizada de que el trabajo policial se ha vuelto más peligroso y que el número de delitos ha aumentado en los últimos cinco años. En parte, 23% cree que los delitos son más graves, pero la mayoría opina que este aumento de la peli-

grosidad del trabajo policial es el resultado de una crisis en el sistema de justicia. Es así como la impunidad es citada por 34% de los policías como uno de los principales motivos; la gravedad de los delitos aparece en segundo lugar con 22%; la falta de respeto a la ley con 13%; y el hecho de que las personas vayan más armadas, con 11%.

Esta idea contrasta con los datos presentados anteriormente sobre los hechos atendidos por la policía. Es cierto que hay un acentuado crecimiento del número de delitos en la ciudad, especialmente los relacionados con un mayor grado de violencia. De ahí que muchos policías tengan el concepto de que su función consiste en “apreender marginales” en lugar de proteger al público. Ahora bien, como ya se observó, una inmensa mayoría de las actividades no está relacionada con delitos. Aun cuando se trate de crímenes contra la persona, más de 90% está constituido por conflictos interpersonales. Esta imagen contrasta con los chalecos a prueba de balas, el porte de armas a la vista o la postura agresiva en muchas áreas de la ciudad.

Para efectos de nuestro argumento, es importante resaltar que esta forma de concebir el trabajo policial es uno de los mayores obstáculos para la implementación de la policía comunitaria, por diversas razones. La primera es que este tipo de imagen termina por corroborar una especie de “falacia dramática” (Felson, 1994) con respecto a las actividades policiales, como si todo el tiempo estuvieran corriendo detrás de los bandidos, en carreras alucinantes por las calles de la ciudad e intercambiando tiros con cuadrillas especializadas de profesionales muy bien armados. En otras organizaciones policiales, esto lleva a algunos policías brasileños a salir a la calle como si fueran a la guerra. El saldo de víctimas de esta nefasta estrategia confirma en forma contundente el inmenso equívoco que representa esta concepción.

El segundo obstáculo es que las estrategias de vigilancia policial proactiva y preventiva suelen no estar presentes en la gama de opciones estratégicas de esos policías. Por el contrario, el hecho de andar a pie y de impedir que se cometan delitos en los puntos críticos de delincuencia de la ciudad se considera muchas veces como una actividad detestable en la que no sucede nada. Sin embargo, se olvida que es precisamente la ausencia de quejas lo que confirma el éxito de la estrategia. Los buenos programas de vigilancia policial tienen pocas cifras que mostrar.

La gestión de las actividades preventivas

A menudo, otro de los factores detectados como obstáculo en la literatura especializada tiene que ver con los aspectos internos de las organizaciones policiales (Sousa, 1996; Bratton y Kelling, 1993). La socialización, el adiestramiento, las actitudes y los valores, las prácticas operativas regulares y otros elementos surgen como factores esenciales para la adhesión de los profesionales a los programas de innovación.

Como puede verse en el Cuadro 5.6, los policías todavía desempeñan actividades dominadas por las técnicas tradicionales de vigilancia policial motorizada, precisamente uno de los puntos centrales que se modificarían en las experiencias de policía comunitaria. Según el cuestionario administrado a los policías en la ciudad de Belo Horizonte, apenas 24,7% había realizado vigilancia policial a pie en los últimos cinco años. La mayoría había hecho patrullaje motorizado (36%) y patrullaje montado (3,1%). El resto (35,6%) estaba vinculado a actividades burocráticas o de comando.

Cuadro 5.6

Actividades realizadas por los agentes de policía con mayor frecuencia entre 1997 y 2001

Actividad	Frecuencia	Porcentaje
Patrullaje motorizado	339	36,1
Patrullaje a pie	232	24,7
Otras	121	12,9
Burocrática	117	12,5
De comando	77	8,2
Patrullaje montado	29	3,1
Estado mayor/ejecución de tareas	19	2
Total	934	99,5
NR	5	0,5
Total	939	100

Fuente: CRISP/FJP (2001).

Llama la atención también el alto grado de actividades no relacionadas directamente con las funciones policiales, ya sean de control, mantenimiento del orden o asistenciales. Muchas de esas actividades, tales como la atención del teléfono o el trabajo de oficina o de secretaría, podrían ser perfectamente realizadas por civiles. Sin embargo, la cultura organizacional todavía no está preparada para un cambio de tal magnitud.

La policía comunitaria y los policías rasos

Uno de los aspectos observados a lo largo de esta evaluación tiene que ver con el hecho de que, aunque los oficiales mantengan con frecuencia actitudes de respeto y tengan conciencia de la necesidad de construir lazos, los policías rasos todavía no están plenamente conscientes del alcance de esta estrategia. Parte de esta brecha se debe a la propia forma de administración de la vigilancia ostensible en Brasil. Contrario a la creencia de muchos, el militarismo que aún prevalece en estas organizaciones no reside en el hecho de que obran militarmente en la calle. Son pocos los policías que salen a cumplir sus funciones como quien va a la guerra. La cuestión más complicada de este militarismo radica en sus aspectos gerenciales, en la organización jerárquica y centralizada que todavía prevalece en la policía, basada en reglas y procedimientos impersonales. Los comandantes y gerentes de la policía creen que su organigrama se traduce en acciones ciegamente obedecidas por los escalafones inferiores (Beato, 2001). Como consecuencia, la inversión en la formación de los policías rasos todavía se ve adversamente afectada por el prejuicio de que estos son sólo cumplidores de órdenes. De ahí la disparidad de la evaluación hecha sobre la preparación de los oficiales y soldados en lo que respecta a los mecanismos de policía comunitaria.

Cuadro 5.7**Grado de conocimiento de oficiales y policías del programa de policía comunitaria, sobre 20 compañías analizadas**

Grado de conocimiento	Oficiales %	Policías %
Nulo	0	30
Bajo	5	45
Intermedio	70	15
Alto	25	10

Fuente: CRISP (2001).

Según las observaciones efectuadas y las entrevistas hechas a policías, dirigentes comunitarios y comandantes de batallón, existe un profundo desconocimiento por parte de los policías rasos con respecto al programa de policía comunitaria (Cuadro 5.7): en 75% de las compañías y Consejos analizados, el grado de conocimiento de los policías es muy bajo o prácticamente nulo. En cambio, entre los oficiales, es intermedio o alto en 95% de los casos.

Menos por error de evaluación y más en virtud de un concepto tradicional de gerencia de la actividad policial, la poca participación de los policías rasos es el resultado de una cierta creencia de que a ellos cabe apenas la función de cumplir órdenes. A eso se agregan los elevados costos que puede acarrear la adopción de estrategias descentralizadas — que confieren un mayor grado de autonomía— y el consiguiente adiestramiento del personal de base precisamente en un momento de tanta escasez de recursos; se tendrán así los ingredientes para analizar adecuadamente los datos citados.

La otra cara de la moneda es que, pese a los esfuerzos desplegados por el comando central para modificar algunas de las estructuras tradicionales de adopción de decisiones entre los policías, existe una cierta resistencia cultural a seguir una línea de acción más autónoma. Una mayor autonomía entraña también mayor responsabilidad con respecto a los resultados, lo que, para algunos, no es siempre una contraprestación deseable. De cualquier manera, es mejor hacer algo que esperar a que todo cambie para no hacer nada. En ese sentido, la estrategia de establecer mecanismos regulares de participación y acción comunitaria ha tenido éxito, a tal punto que se ha presentado la oportunidad de participación de otros órganos de la administración municipal.

El acceso formal del público

Por regla general, podemos decir que si bien la participación ciudadana constituye una premisa de los programas de policía comunitaria, es en realidad uno de los puntos de estrangulamiento más destacados. Cuando se cree en la movilización de las “fuerzas vivas de la sociedad”, es preciso tener en cuenta los factores sociales y educativos determinantes para lograr una participación efectiva.

La policía comunitaria y sus promesas de éxito descansan en algunos supuestos cuyo significado merece un examen más detallado (Riechers y Roberg, 1990 [citado en Oliver, 2000]) a la luz de pruebas empíricas. El primero y más crucial de ellos, para los fines expuestos a lo largo de este capítulo, es la propia noción de comunidad, cuya definición dan por sentada muchos especialistas. Los policías tienen que lidiar con una clientela variada a lo largo de sus actividades y transitar por espacios urbanos bastante diferentes. Para efectos operativos en las actividades de vigilancia policial, el Community Policing Consortium (1994: 11) define a una comunidad como “una zona pequeña y bien demarcada geográficamente. Las rondas se deben configurar de manera que permitan conservar lo máximo posible las características geográficas y sociales singulares de la comunidad, y al mismo tiempo prestar un servicio eficiente”. Los supuestos referentes a este tipo de definición son de dos clases. En primer lugar, existe la idea de que estos espacios urbanos son socialmente homogéneos y que están ocupados por personas que desean mantener contac-

tos favorables con la policía. Por lo tanto, se cree que la función de la fuerza pública es aumentar la sensación de seguridad subjetiva, como si la población fuera una entidad homogénea, con intereses iguales y cuya satisfacción fuera algo fácil de ser evaluado por la policía. Esto no siempre es evidente, pues en muchos lugares su presencia puede ser otro elemento de desorden. Por otro lado, esta noción oculta la diversidad socioeconómica que debe estar representada en los Consejos. En la práctica, acaban por prevalecer los intereses de los grupos más poderosos de algunas regiones.

Factores determinantes externos

En el caso brasileño, debido a particularidades de la Constitución, hay dos actores centrales: por un lado está la administración pública municipal; por otro, las demás organizaciones del sistema de justicia, especialmente la policía investigadora.

La discusión sobre la función de las administraciones municipales en el campo de la seguridad en un país donde la responsabilidad de la policía compete a los estados se ha intensificado en los últimos años. Varios administradores y ejecutivos municipales con los más diversos cargos políticos y con diferentes colores ideológicos han bajado la cabeza ante el cáustico tema de cómo ofrecer más seguridad a los ciudadanos de los grandes centros urbanos. En parte motivados por el espíritu de servicio, pero obviamente presionados por la opinión pública, muchos han buscado respuestas en las estrategias tradicionales de poner más policías en la calle por medio de la guardia municipal. Poco se ha discutido acerca de la muy amplia variedad de instrumentos a disposición de los administradores municipales para la prevención de la criminalidad, así como la inmensa riqueza de recursos, ya sea en el sentido de movilizar y capitalizar socialmente a las comunidades aisladas por el problema de la violencia, o en el de implantar algunos mecanismos de control social a su cargo.

Cuestiones de naturaleza constitucional parecen afectar la posibilidad de una cooperación más estrecha entre la alcaldía y la policía. El hecho de que el control de la policía esté bajo la autoridad del gobernador no deja a los administradores municipales en una situación política muy cómoda para emprender una colaboración más innovadora. De ahí que muchos alcaldes prefieran limitarse apenas al suministro de materiales antes que establecer una asociación logística y operacional efectiva. Los CONSEP pueden servir de puente importante —y en muchos casos lo han hecho— entre las exigencias de la población y la movilización conjunta entre la alcaldía y la policía. Existen casos en los que tuvieron una actuación destacada ante las administraciones municipales, por ejemplo, en la modificación de la ubicación de algunas estaciones de ómnibus con el fin de disminuir el número de asaltos en los vehículos de transporte colectivo. Por otro lado, según se dijo

antes, es creciente el esfuerzo de la administración municipal por incorporar la contribución de estos CONSEP.

En un año de elecciones municipales, con un candidato a la reelección en la ciudad, la implementación de los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública ofreció una respuesta palpable, fácilmente comprendida y sumamente oportuna para el espinoso asunto de la participación de la administración municipal en la seguridad pública. Tan pronto se anunció el plan, el alcalde ofreció un monto de US\$2 millones para la compra de vehículos, armas y computadoras, estas últimas destinadas a establecer bases de datos en cada uno de los CONSEP.

En el año 2000, la alcaldía municipal, por medio de un convenio, donó a la PMMG R\$3.900.000 para la compra de vehículos, y a partir de ese momento pasó a ser un actor permanente en los Consejos. Por medio del Consejo de Defensa Social, la alcaldía municipal de Belo Horizonte organizó los Encuentros Regionales de Seguridad Pública con el objeto de discutir en todas las administraciones regionales de la ciudad (Norte, Nordeste, Noroeste, Pampulha, Oeste, Venda Nova y Barreiro) una propuesta de seguridad pública con la participación popular y la acción conjunta del municipio y del estado. En esos encuentros se introdujeron los CONSEP a la comunidad, se explicó su finalidad y se promovió su divulgación. El 26 de abril de 2000, la Comisión de Seguridad del Consejo Municipal de Defensa Social solicitó a cada uno de los CONSEP que instituyera medidas de prevención de la violencia y la criminalidad.

El 31 de marzo de 2001 se organizó el Seminario de los Consejos Municipales de Seguridad Pública junto con la alcaldía municipal de Belo Horizonte y la policía militar de Minas Gerais. En este seminario, durante el cual se registró una amplia participación de los miembros de los CONSEP, se discutieron los temas “Participación popular, políticas públicas y seguridad” y “Nuevas perspectivas de vigilancia policial: desafíos y propuestas”.

Junto con este proceso de participación directa del ejecutivo municipal existen también los candidatos a diversos cargos electorales que ven en los Consejos una buena oportunidad de estrechar contactos con sus electores en torno a un tema que ha movilizadocrecientemente la opinión pública en la ciudad. En contrapartida, la alcaldía ha buscado participar de forma más efectiva en los CONSEP por medio de las administraciones regionales de la ciudad.

El establecimiento de asociaciones comunitarias supone la adopción de una perspectiva de vigilancia policial que supere la falta de atención al cumplimiento de la ley. Toda actividad que pueda contribuir al orden y al bienestar de las poblaciones es importante para la construcción de lazos de confianza. En este sentido, la interacción constante con otros órganos de la administración municipal, así como con organizaciones y representaciones de vecinos, son centrales para consolidar los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública.

Los datos obtenidos con el cuestionario administrado a los policías en una etapa anterior a la implementación del programa muestran que la interacción con la alcaldía era ínfima o nula. Para 77% de los policías, esta no ha hecho nada o ha realizado un mal trabajo en lo que hace a la cooperación con el trabajo policial. La colaboración de las asociaciones de vecinos fue mejor evaluada por los policías: 60% considera que esas asociaciones prestan ayuda a su trabajo, principalmente porque mejoran la relación con la comunidad y permiten conseguir recursos.

El entorno de la implementación

Criminalidad y policía comunitaria

Un tipo de factores para considerar tiene que ver con el ambiente externo en el que se produce el desempeño y con la naturaleza de los problemas que se enfrentan. En el caso de la fuerza pública, esto se relaciona básicamente con los tipos y la tasa de criminalidad, así como con las características de las comunidades y barrios en los que se ejerce la vigilancia. Por lo tanto, el objetivo de esta sección será explorar algunas hipótesis relativas a la posibilidad de implementar experiencias de policía comunitaria en regiones con altas tasas de criminalidad. La lógica del argumento es que en tales regiones la ejecución de experiencias de esta naturaleza se dificultaría por el completo deterioro de las condiciones de seguridad colectiva, algunas veces bajo el dominio de bandas de traficantes y con poblaciones que tienen razones muy objetivas para no colaborar de forma más estrecha con la policía. A este cuadro delictivo totalmente adverso se agregan algunos casos de corrupción policial y participación en pandillas de traficantes, así como un sinnúmero de casos de brutalidad policial, con lo que se tendrán todas las condiciones contrarias a las que se requieren para llevar a cabo programas de esta naturaleza.

¿Qué dificultaría la interacción de la policía con la comunidad? Por un lado, el impacto de estas condiciones de trabajo negativas en el propio policía, quien tendería a desarrollar un sentimiento de desconfianza en relación con algunos sectores de las comunidades en las que actúa. Por otro, el miedo que representa esta colaboración en los miembros de la comunidad, junto con un cierto sentimiento de cinismo en relación con los resultados de este tipo de asociación. En muchos lugares de la ciudad, conversar con la policía puede ser bastante peligroso y se torna poco viable la utilización de los mecanismos habituales de interacción, tales como reuniones con grupos de ciudadanos o con representantes de asociaciones de residentes. Peor aun, esto puede significar un riesgo inútil.

Al analizar los datos relativos al delito y correlacionarlos con el índice de funcionamiento de los Consejos, se observa que la criminalidad violenta parece ejercer un efecto negativo.

Existe una correlación de Pearson negativa entre el índice de funcionamiento de los CONSEP y el índice de criminalidad violenta de 0,496. Sin embargo, esto no significa que haya algún vínculo de causalidad entre estos índices. La interpretación más razonable parece ser que los CONSEP funcionan mejor en las zonas sin predominio de delitos violentos. En otras palabras, tal vez funcionen mejor en las zonas en las que la falta de incidencia de criminalidad violenta permite a los comandantes hacer uso de estrategias menos ortodoxas de vigilancia policial.

Esta interpretación es corroborada también por la evidencia de que el apoyo de la alta oficialidad al programa de policía comunitaria es mayor cuanto menor sea el índice de criminalidad violenta, que guarda una correlación negativa de 0,594. Aparentemente, en las zonas más violentas de la ciudad, los gerentes han preferido recurrir a estrategias más ortodoxas de vigilancia policial. Como lo expresa con claridad meridiana la frase de uno de los comandantes, no es posible “entrar ofreciendo rosas en lugares en los que los policías son recibidos a balazos”. Otros datos confirman esta hipótesis sobre un mayor desarrollo de la policía comunitaria en áreas en las que se registra un menor número de problemas de criminalidad violenta. De allí que la utilización de mecanismos de planificación estratégica entre la comunidad y los policías sea mayor en los lugares con un menor índice de criminalidad violenta (-0,667) o un menor número de decomisos de armas de fuego (-0,509).

La organización policial se preocupa por formular estrategias de intervención en regiones de alta incidencia de criminalidad. Unos hechos en los que la actuación de la policía fue sumamente crítica en una de estas intervenciones han llevado al poder público estatal a establecer un “Programa de intervención en conglomerados urbanos”. Es así como la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Justicia del Estado de Minas Gerais viene promoviendo ya hace algunos meses una serie de reuniones con representantes de ONG que trabajan en derechos humanos, con la Iglesia Católica, el Ministerio Público y el Poder Judicial, la policía civil y la alcaldía de Belo Horizonte, con el fin de establecer una acción integrada en situaciones de esta naturaleza. No sólo las operaciones en favelas con un alto índice de criminalidad, sino todo tipo de operaciones más complejas deberán obedecer a los mismos principios que establecerá el programa. Todavía no se ha podido observar ninguna acción de esta índole, excepto una amplia operación de negociación y represión de movimientos colectivos en la que se buscó involucrar al mayor número posible de actores para que sirvieran de observadores y fiscalizadores de la acción policial.

Los datos sobre el desempeño de los CONSEP en cada compañía indican que los resultados son peores en aquellas en las que los policías se dedican más a resolver problemas de criminalidad violenta. Por lo tanto, donde el número de homicidios y delitos contra el patrimonio es bajo o intermedio, los valores de los índices de funcionamiento de los CONSEP son más altos o se encuentran distribuidos en una escala más elevada. En los estratos en que los valores son más altos, el funcionamiento es peor.

Lo anterior permite tener una base mínima para inferir que la cantidad de delitos violentos atendida por los policías influye en el funcionamiento de los CONSEP, por lo menos en dos sentidos. Por un lado, el hecho de trabajar más con sucesos más violentos hace que los policías sean menos propensos a amparar los programas de policía comunitaria. Aparentemente, desde el punto de vista cultural hay una tendencia a adoptar un modo de actuación más agresivo que no es compatible con el que exige la policía comunitaria. Por otro lado, la alta proporción de delitos violentos por policía parece indicar que, en algunas de las zonas atendidas por las compañías, la participación de la comunidad en los asuntos de la policía puede ser más complicada que en otras. Cabe señalar que los peores resultados se observan en las compañías con alta tasa de homicidios, muchos de ellos probablemente ocasionados por disputas referentes al tráfico de drogas o emanados de la ausencia de mecanismos de amparo judicial para la resolución de conflictos interpersonales.

Policía comunitaria y tasas de criminalidad

Más complicado aun es determinar en qué medida puede afectar la policía comunitaria las tasas de criminalidad. Según se indicó al comienzo de este capítulo, la reducción del número de delitos únicamente por medio de la actividad policial constituye un “mandato imposible de cumplir”, dado que muchas veces existen otros factores determinantes. Por consiguiente, al correlacionar los datos sobre reducción del número de delitos violentos por barrio con los índices de funcionamiento de los CONSEP, no se encuentra nada significativo. Esto se explica, en parte, por un error conceptual, a saber, tratar de diseñar programas tendientes a disminuir las tasas de criminalidad en general. Las actividades exitosas se dirigen hacia tipos específicos de acciones criminales en un intento por comprender su dinámica y establecer actividades y objetivos estratégicos. Esta es la esencia de la vigilancia policial orientada hacia los problemas, según la cual deben buscarse las condiciones que propician los delitos dentro de zonas geográficas previamente determinadas, según el supuesto de que las personas escogen en función de las oportunidades que les presentan las características físicas y sociales inmediatas de la zona en cuestión. Por medio de la manipulación de esos factores, las personas se inclinarán menos a obrar de manera ofensiva (Eck y Spelman, 1987; Clarke, 1983). Los resultados de esta estrategia focalizada y estructurada alrededor de problemas específicos son reconocidos por los consejeros, cuyas evaluaciones para algunos lugares de la ciudad son bastante positivas.

Con todo, no es posible realizar una evaluación más general y segura de la utilización de este mecanismo en la reducción de la criminalidad. El programa de policía comunitaria es bastante incipiente como para mostrar resultados palpables en términos de reducción de la criminalidad. Apenas se podrán comparar los datos relativos al primer trimes-

tre de 2001 —cuando muchos de los instrumentos de gestión de información todavía no se utilizaban plenamente y los CONSEP no se habían establecido aún— con los datos del primer trimestre de 2002 (Cuadro 5.8). Además, no se pudo diseñar ningún tipo de experimento semicontrolado para evaluar claramente la efectividad de las medidas tomadas. En tales circunstancias, es muy difícil determinar qué otros factores podrían intervenir en la reducción o el aumento de la criminalidad.

Por último, se sabe que la policía comunitaria parece presentar un buen resultado en la disminución del miedo al delito, aunque para evaluar este tipo de efecto se habría requerido la administración de cuestionarios regulares a los residentes de cada zona.

Después de todas estas consideraciones, es interesante observar algunos datos.

Cuadro 5.8
Reducción del número de delitos violentos, Belo Horizonte, 2000 y 2001
(primer trimestre)

	Frecuencia 2000	Frecuencia 2001	Diferencia porcentual
Robo a mano armada consumado			
Garage de ómnibus/colectivo	12	1	-91,7
Taxi	154	83	-46,1
Depósito en general	42	32	-23,8
Camión de bebidas	58	49	-15,5
Camión de gas	11	10	-9,1
Robo consumado			
Taxi	20	10	-50,0
Droguería/farmacia	4	2	-50,0
Panadería	13	10	-23,1

Fuente: CRISP (2001) y PMMG (2000).

Para algunos tipos de delitos se elaboraron estrategias específicas, como en el caso de los robos y asaltos a taxis. En una primera etapa se trató de identificar los puntos críticos donde se los cometía, por medio del registro cartográfico de su distribución. Una vez obtenida esa información, se realizaron reuniones con el sindicato de conductores de taxi para determinar de común acuerdo los puntos de interceptación en zonas clave identificadas por medio de tal registro. Con este tipo de estrategia se logró reducir drásticamente el número

Cuadro 5.9
Reducción del número de delitos por barrio, Belo Horizonte, 2000 y 2001
(primer trimestre)

Barrio	Frecuencia 2000	Frecuencia 2001	Diferencia porcentual
Serra	1.095	1.038	-5,2
Tupi	856	782	-8,6
São Luiz	847	691	-18,4
Jardim América	834	718	-13,9
Itapoã	714	698	-2,2
Jardim Atlântico	641	557	-13,1
Prado	635	558	-12,1
São Francisco	613	592	-3,4
Planalto	576	568	-1,4
Belvedere	558	373	-33,2
Guarani	552	528	-4,3
Calafate	528	499	-5,5
Jardim Leblom	504	485	-3,8
Adelaide	496	469	-5,4
Carmo	492	464	-5,7
Lindeia	490	477	-2,7
São Paulo	477	428	-10,3
Vista Alegre	462	382	-17,3
Alto dos Caieiras	441	402	-8,8
Cabana	440	427	-3,0
Flávio Marques de Lisboa	437	401	-8,2
Paraleso	437	424	-3,0
Vila Cafezal	419	350	-16,5
Mangabeiras	386	343	-11,1

Fuente: CRISP (2001) y PMMG (2000).

de asaltos y robos a taxis. Esta clase de movilización se realizó no sólo para resolver problemas relativos a delitos sino al desorden. Uno de ellos fue la negociación, mediada por la policía, entre los travestis y vecinos de una zona donde los primeros realizaban actividades

de prostitución. La negociación permitió trasladar los puntos de prostitución a otros lugares. Otro dato interesante, aunque más difícil de evaluar, se refiere a la reducción del número de delitos violentos por barrios de la ciudad, expresada en el Cuadro 5.9.

Es interesante observar que la reducción fue considerablemente acentuada en algunos barrios, aunque se tenga la impresión de empeoramiento constante de los indicadores de criminalidad en toda la ciudad. En algunos de estos barrios hay CONSEP bastante activos, especialmente en algunas zonas de clase media y media alta. En estos casos, la dificultad para medir los resultados se debe a la actuación de otros mecanismos de autodefensa adoptados por los vecinos, tales como sistemas de seguridad privada o de alarma.

Conclusiones y sugerencias

Un análisis retrospectivo del programa de Consejos Comunitarios de Seguridad Pública indica que se hicieron cambios de importancia en relación con las experiencias anteriores del mismo género. El abandono de las asociaciones logísticas, en las que los miembros de las comunidades terminaron por financiar la carencia de recursos de los policías, fue uno de los cambios más significativos. El apoyo de los niveles superiores de la oficialidad es otro dato crucial para el desarrollo del programa, principalmente porque refleja la creciente adhesión de los niveles de gerencia intermedios. Sin embargo, que esta adhesión no se extienda a los agentes de rangos menores constituye un dato extremadamente negativo. Muchos policías no conocen el programa y, a menudo, debido a una cuestión generacional, no tienen mucho interés en modificar su forma de actuación tradicional. Por lo tanto, como se discutió en la sección relativa a costos, la inversión debería centrarse en los policías jóvenes.

En el Cuadro 5.10 se sintetizan algunas de las discusiones anteriores.

Uno de los grandes riesgos de la implementación de programas comunitarios en Brasil es, paradójicamente, la necesidad y el deseo de que sea una experiencia realmente positiva para las organizaciones que los adoptan y de que se realice de manera audaz y sin mayor planificación. La creciente proliferación de experiencias de vigilancia policial interactiva, los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública y la introducción de la filosofía de la policía comunitaria en los programas de formación de las academias de policía son ilustraciones de ese deseo de buscar un nuevo paradigma para la relación de la policía con la sociedad.

Al mismo tiempo, sin embargo, muchos funcionarios de la seguridad pública de alto rango y ejecutivos de las organizaciones policiales han expresado la idea de que la policía comunitaria es, en cierta medida, un recurso que no compromete y del cual la sociedad no espera rendición de cuentas. Siempre que faltan ideas sobre lo que se debe hacer con las or-

Cuadro 5.10**Sinopsis del diagnóstico del programa de policía comunitaria de Belo Horizonte**

Condiciones	Valor
Directrices políticas claras y objetivas	Intermedio
Teorías causales	Intermedio
Estructuras organizacionales encargadas de la implementación	
• Entidad receptiva	Alto
• Integración jerárquica	Alto
• Reglas de apoyo a decisiones	Bajo
• Recursos financieros	Intermedio
• Acceso formal	Intermedio/bajo
Compromiso y habilidades de los gerentes	Alto
Compromiso y habilidades de los ejecutores de rangos menores	Bajo
Apoyo de otras entidades y organizaciones	Intermedio/bajo
Cambio en las condiciones socioeconómicas	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

ganizaciones policiales en Brasil, la vigilancia comunitaria aparece como una panacea para todos los males que las afligen. Más que el aporte de un buen concepto para la discusión, ha sido una estrategia eficaz para ocultar la falta de imaginación y de ideas creativas en el escenario de las políticas públicas de seguridad. Con ello se evitan discusiones cruciales sobre la misión institucional (y curiosamente constitucional) de la policía, la (mala) gestión de esas organizaciones, la redefinición de las diferentes esferas de gobierno en la seguridad pública y la actitud conservadora de nuestras elites, situadas en los puntos más diversos del espectro político en relación con el papel de la fuerza pública.

Independientemente de las intenciones que subyacen en la implementación de los programas de policía comunitaria, el hecho es que se trata de un proceso largo que no se produce de un día para otro precisamente por la magnitud de las modificaciones necesarias para ponerlo en marcha. Por lo tanto, en la ejecución de este tipo de programas es preciso tener en cuenta algunas consideraciones, a saber:

- Cualquier cambio de los modelos de vigilancia policial pasa necesariamente por las academias de policía. Se trata de dar adiestramiento dentro de una perspectiva de vigilancia policial totalmente diferente de la que predomina en muchos centros de instrucción policial en América Latina. La formación de la fuerza pública padece de muchas de las deficiencias típicas de la que se imparte a los funcionarios gubernamentales en general. Una de ellas es el acentuado tono administrativo, que lleva a los efectivos policiales a preocuparse más por la organización interna y sus métodos que por su función primordial de control de la criminalidad y mantenimiento del orden.
- Es necesario subsanar la falta de adiestramiento específico en análisis de problemas, en contraste con la abundancia de formación en el campo administrativo.
- Es preciso reducir a un mínimo la influencia de los policías más antiguos (especialmente de los sargentos) en los más jóvenes, de tal manera que puedan producirse procesos de innovación sin el efecto negativo de mecanismos de control informales y tradicionales. Una forma de hacerlo es por medio de sistemas de evaluación y premiación que valoricen el perfil de los policías más orientados hacia la comunidad.
- Una de las consecuencias más inmediatas de enfrentarse a un proceso de cambio es darse cuenta de que este no se produce de un día para otro, como quisieran algunos de nuestros gobernantes. Tampoco ocurrirá como resultado de golpes asestados por escrito y decretos drásticos. El cambio de perspectiva se dará por medio de un proceso lento de modificación de valores y, en la mayoría de los casos, de la sustitución del personal más antiguo dentro de las corporaciones policiales. Los paradigmas no cambian, más bien se sustituye a las personas que creen en ellos.

Según se señaló anteriormente, uno de los elementos de resistencia a este tipo de cambio está en el segmento de investigación de las organizaciones policiales. En el caso brasileño, esta resistencia es aun más acentuada por el hecho de tener que lidiar con dos entes totalmente distintos —policía militar y policía civil— que se encargan de la vigilancia ostensible y de la actividad de investigación respectivamente. Más que cuerpos en competencia, se trata de organismos muy diferentes en lo que se refiere a carrera, estructura administrativa e incluso misión institucional. Desde el punto de vista de la organización, la policía civil se construye alrededor de segmentos y grupos con orígenes generacionales, actividades especializadas y núcleos de poder que mantienen un mínimo nivel de comunicación entre sí. Aunque algunos de esos segmentos pueden evaluar positivamente la participación en la policía comunitaria, es posible que otros encaren la experiencia con suma desconfianza, por tratarse de una iniciativa de otra organización policial. Por ello es recomendable seguir una estrategia que permita estructurar los CONSEP de tal forma que garanticen la presencia de otros sectores de la Justicia, e incluso de la policía civil y del Ministerio Público.

Referencias

- Bardach, E. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Beato, C. 2001. “Informação y Desempenho Policial”. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte/UFMG. Vol. 7: 117-150.
- Bratton, W. y G. Kelling. 1993. “Implementing Community Policing: The Administrative Problem”. *Perspectives on Policing*, N° 17. Washington, DC: Criminal Justice Policy and Management, John Kennedy School of Government, Harvard University.
- Centro de Estudos sobre Criminalidade e Segurança Pública (CRISP)/FJP. 2001. “Survey com policiais militares da cidade de Belo Horizonte. Proyecto ‘A organização policial e o combate a criminalidade violenta’”. Mimeo.
- Clarke, R. V. 1983. “Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope”. En M. Tonry y N. Morris, editores. *Crime and Justice: An Annual Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Community Policing Consortium. 1994. *Understanding Community Policing. A Framework for Action*. B. J. A. Monograph, Washington, DC: U. S. Department of Justice.
- Eck, J. E. y W. Spelman, et al. 1987. *Problem Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Felson, M. 1994. *Crime and Everyday Life*. Londres/Nueva Delhi: Pine Forge Press. Thousand Oaks.
- Goldstein, H. 1990. *Problem-Oriented Policing*. Nueva York: McGraw Hill.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York: Vintage Books.
- Lúmen Instituto de Pesquisa/Pontifícia Universidade Católica (PUC). 1999. *Pesquisa de victimização en Belo Horizonte*. PUC.
- Manning, P. K. 1971. “The Police: Mandate, Strategies and Appearances”. En P. Manning y J. Van Maanen, editores. 1978. *Policing: A View from the Streets*. Nueva York: Random House.
- Mazmanian, D. A. y P. A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illinois: Foresman & Co.
- Oliver, W. M. 2000. *Community Policing: Classical Readings*. New Jersey: Prentice Hall.
- Policia Militar de Minas Gerais (PMMG). 1999. *Relatório de atividades*. PMMG.
- . 2000. *Relatório de atividades*. PMMG.
- Putman, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster, Inc.
- Riechers, L. M. N. y R. R. Roberg, 1990. “Community policing: A critical review of underlying assumptions”. *Journal of Police Science and Administration*. Vol. 17, N° 2: 105-114. Washington Street, Alexandria, Virginia: International Association of Chiefs of Police.

- Santos, M. A. 2000. “La formação básica do policia militar da Minas Gerais: As especificidades do ensino militar em relação a educação profissional de nível técnico”. Tesis de Maestría en Administración Pública de EGFJP.
- Sapori, L. F. y S. Barnabé. 2001. “Cultura militar e violência policial: aspectos empíricos e teóricos”. *Teoria e Sociedade*. UFMG, N° 7.
- Soares, L. E. 2001. *Meo casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sousa, E. 1996. “Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte”. Tesis de maestría en Sociología, UFMG.
- Young, J. 1991. “Left Realism and the Priorities of Crime Control”. En K. Stenson y D. Cowell, editores. 1991. *The Politics of Crime Control*. Londres: Sage Publications.
- Weatheritt, M., editor. 1983. “Community Policing: Does It Work and How Do We Know?”. En T. Bennet, editor. *The Future of Policing*. Cambridge, Inglaterra: Institute of Criminology.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. Nueva York: Basic Books, Inc.

TEMAS SOCIALES/CONVIVENCIA Y SEGURIDAD

La última década del siglo XX ha sido un período pleno de desafíos y cambios durante el cual el concepto de policía comunitaria se extendió rápidamente, logrando una influencia cada vez mayor. Así, las principales ideas que integraban la nueva estrategia se propagaron a América Latina como una solución apropiada para los muchos y graves problemas que afectan a sus fuerzas policiales. Estos problemas podrían resumirse en los elevados y crecientes niveles de criminalidad y la baja confianza pública en la policía, que en muchos casos se aunaba a la convicción generalizada del público de que se trataba de fuerzas que trasgredían los derechos humanos de la población y en las que primaba la corrupción.

El notorio interés expresado por agencias internacionales, gobiernos, policías y defensores de los derechos humanos en el modelo de policía comunitaria ha hecho que surja la necesidad de examinar con mayor detalle las experiencias que se han llevado a cabo hasta ahora, a fin de determinar tanto las dificultades que han enfrentado como su potencialidad para ser emuladas en otros países de la región. Con ese objeto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) invitó a cuatro académicos expertos en materia policial a que examinaran los resultados de proyectos de policía comunitaria que, por su duración y la cantidad de información existente, pudieran arrojar datos útiles para evaluar el impacto de este esfuerzo en el contexto latinoamericano. Se identificaron cuatro casos que cumplían las condiciones requeridas por un estudio de esta especie: los programas de policía comunitaria de Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia), y São Paulo y Belo Horizonte (Brasil).

Los resultados muestran que la policía comunitaria presenta importantes ventajas como modelo para revitalizar los actuales cuerpos policiales de América Latina, incrementar los niveles de apoyo social de los que gozan e impulsar una reforma más profunda de su estructura y funcionamiento. Los estudios que se publican en este libro permiten analizar con mayor detalle las virtudes y dificultades inherentes a la implementación de programas de esta naturaleza, rescatando lecciones de gran utilidad.

DISÑO DE PORTADA: LEIJANY GARRÓN



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

TEMAS^T

Riobamba 1264, 4to piso
(1116) Buenos Aires, Argentina

ISBN 1-931003-60-2



9 781931 003605 >