

POLICIA COMUNITARIA Y REFORMA POLICIAL EN AMERICA LATINA:

¿Cuál es su impacto?¹

Hugo Frühling²

1. Introducción

Los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 respectivamente, entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban, abrieron paso a dos de los esfuerzos recientes y más comprensivos por avanzar hacia reformas de la institución policial en América Latina. En ambos casos los acuerdos respectivos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas y conocidas por su actuación represiva y politizada que hacía imposible su continuidad en un sistema democrático. Estas reformas involucraron a una variedad de actores internacionales y se produjeron de manera paralela a cambios institucionales que afectaron al sistema de justicia criminal mediante la introducción de juicios orales y sistemas acusatorios.

Con posterioridad los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Durante los años noventa las policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños dan comienzo a programas de policía comunitaria con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Río de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil. A esos esfuerzos se han sumado intentos de carácter más sistemáticos y recientes en Perú a partir del año 2001 con el reemplazo del Presidente Fujimori y otros fallidos en Argentina. Carabineros de Chile avanza también en un plan estratégico que consulta una focalización de las estrategias

¹ El presente artículo es una versión resumida del texto del mismo título publicado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2003) Universidad de Chile.

² Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

³ Respecto de los cambios policiales en América Central, ver William Stanley, "Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning", *International Peace Keeping* vol. 6 N°4, 1999, pp. 113 - 134. Rachel Neild, "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America", Washington DC, WOLA, 2002.

⁴ Jacqueline Muniz, Sean Patrick Larvie, Leonarda Musumeci y Bianca Freire, "Resistencias e dificultades de un programa de policiamento comunitário", en *Tempo Social* vol. 9 No1, Maio 1997, pp. 197- 214.

preventivas en áreas territoriales pequeñas denominadas cuadrantes y cuyo propósito es el de intensificar los contactos con la población

Dadas las diferencias existentes en términos del nivel de profesionalismo del que gozan las policías involucradas en estos procesos de cambio y los distintos contextos políticos y sociales dentro de los cuales ellas actúan, cabe preguntarse si resulta acertado analizar estas reformas nacionales como si fueran similares. A ese respecto se puede decir que a un cierto nivel de generalidad todos ellos encuentran su origen en factores que son similares: esto es, el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, descentralización en el proceso de decisiones y atención al usuario del servicio policial.

Sin duda los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos que hoy enfrentan. Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas. La policía latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que de Estado. Las consecuencias de esta situación son extremadamente lesivas para el respeto al estado de derecho y para el profesionalismo policial, incentivando el uso de criterios particularistas en los procesos de selección y promoción del personal. En parte en reacción frente a esta situación se han desarrollado tendencias institucionales que buscan aislar a la institución de las influencias políticas y que pueden conducir al aislamiento corporativo de la policía.

En segundo lugar, las policías latinoamericanas son todavía tributarias de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar, lo que es más notorio en aquellas fuerzas de tipo militarizado, como sucede por ejemplo con las policías militares brasileñas, con Carabineros de Chile y con la Policía Nacional del Perú, pero extensivo a las policías que se definen como civiles en la región. Este tipo de organización facilita la mantención de la disciplina interna, pero requiere reformas si se desea avanzar hacia modelos de administración más flexibles y que incentivan la cooperación con la comunidad.

El sistema y contenido de la capacitación que reciben los policías refuerza la organización indicada, pues enfatiza la obediencia y disciplina, es de carácter teórico y dedica gran atención al aprendizaje de las normas legales, más que a la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados.

Las encuestas conocidas indican con la posible única excepción de Chile, que este modelo policial recibe una baja estimación de los ciudadanos, lo que se expresa en bajos porcentajes de denuncia de delitos, motivados por la sensación de que la policía hará poco con las denuncias que recibe.⁵

Entre los esfuerzos por solucionar los problemas mencionados adquieren especial notoriedad aquellos proyectos que tienen un fuerte componente de policía de proximidad y de acercamiento a la comunidad. Este artículo servirá para poner de manifiesto tanto sus aspectos positivos como el limitado impacto que parecen tener respecto del conjunto de la institución policial. A partir de esa evaluación se espera poner de manifiesto aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta en un proceso de reforma comprensivo de la policía que obtenga los resultados esperables de él.

2. El origen del proceso de reforma policial

Los intentos por reformar a las policías a los que se refiere este artículo son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos. En primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el que se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública. Esta demanda ciudadana respaldada por las encuestas conduce a que se creen o a que adquieran mayor presencia centros de reflexión que propician una mayor atención al tema policial y a que las autoridades públicas y la propia policía en algunos casos asuma el liderazgo de este proceso. Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular. Dichos cambios limitan el tamaño del aparato público, privatizan empresas públicas, descentralizan funciones hacia los gobiernos locales

⁵ Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, Global Report on Crime and Justice, Oxford University Press, New York, 1999, pp. 36– 38.

o regionales, y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones.⁶ Las ideas que presiden la reforma al Estado alimentan también muchas de las propuestas que se dirigen hacia la policía, específicamente en lo referente a utilizar criterios propios de la administración empresarial con el fin de hacerlos aplicables a la gestión policial. Por otra parte, queda claro que los problemas que enfrenta la policía son comunes en el aparato público de los países latinoamericanos, aunque en el caso de la policía dichas fallas son más graves debido a los poderes coercitivos con los que cuentan sus integrantes.

La confluencia de los tres factores históricos mencionados explica porqué los proyectos de reforma policial actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias. Así también las dificultades y desafíos que la transformación institucional enfrenta. Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que resta continuidad a muchas iniciativas de reforma⁷. Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados de corto plazo en circunstancias que la realidad organizativa que enfrentan requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado, y altamente regulado.⁸ Lo anterior indica los obstáculos que enfrenta el proceso de cambio institucional.

3. La policía comunitaria en América Latina

Los procesos de reforma policial que hoy se ejecutan en América Latina son de variada naturaleza. Los hay que buscan un acercamiento con la comunidad, pero que no se denominan de policía comunitaria porque aparentemente las instituciones que los realizan no aceptan todas las premisas que este modelo promueve. En el otro extremo existen aquellos que a partir de estos programas de tipo comunitario buscan transformar la policía en su conjunto.

⁶ Luis Carlos Bresser Pereira, "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", en Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink, editores, *Managerial Public Administration in Latin America* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999), pgs. 1-13.

⁷ A modo de ejemplos puede citarse los casos del proyecto de policía comunitaria llevado a cabo en Copacabana Rio de Janeiro, al que se puso término al producirse un cambio de gobierno. Asimismo, los cambios que experimenta la reforma de la Policía de Buenos Aires al producirse el ascenso del Gobernador Ruckauf en 1999. Ver Hugo Fruhling, "La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina". Santiago de Chile, CED, 2001.

⁸ La Policía Nacional del Perú por ejemplo, está compuesta por alrededor de 100.000 policías y a su respecto el "Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú de 2002 expresa: "La policía no fue una prioridad política ni presupuestal en la década de los noventa. La infraestructura destinada a la seguridad ciudadana y el orden público está por ello profundamente deteriorada..."

Existen muchos intentos de aproximación a la comunidad por parte de la policía en distintos países. A continuación nos referiremos a cuatro de estos proyectos evaluados por el Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de extraer de ellos conclusiones útiles respecto del diseño y ejecución de proyectos de esta especie, determinando su impacto respecto de la institución policial. La evaluación tuvo lugar durante 2001 y 2002, y fue realizada por cinco investigadores expertos en materia policial, los que focalizaron su trabajo en cuatro proyectos de policía comunitaria que por su duración y la cantidad de información existente a su respecto pudieran arrojar información que permitiera evaluar el impacto de la experiencia. Un estudio preliminar centrado en los casos de experiencia comunitaria en ejecución, llevó a identificar cuatro que cumplieran las condiciones requeridas por un estudio de esta especie: el Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo, el Programa de Policía Comunitaria de Bogotá, el Programa de Policía Comunitaria de Villa Nueva en Guatemala, y el de Belo Horizonte, Brasil⁹. Si bien el grado de información existente respecto de ellos no era similar, se caracterizaban porque habían sido objeto de seguimiento independiente, porque existían antecedentes respecto del proceso ocurrido al interior de la organización policial durante la aplicación del modelo y porque también había logrado reunirse información sobre las características de la organización comunitaria que establecía relaciones con la policía.

Son muchas las conclusiones que se derivaron de los estudios encargados, las que se resumen a continuación, agregando elementos de comparación con experiencias internacionales.

3. Resultados de los Programas de Policía Comunitaria

La medición del efecto de estos programas de policía comunitaria en los niveles de temor de la población y en la frecuencia de delitos no es enteramente confiable puesto que no existe en ningunos de los casos una comparación entre lo sucedido en áreas en las que opera la policía comunitaria y áreas en las que se opera con un patrullaje de tipo tradicional. A ello se suma que sólo en Villa Nueva se realizaron encuestas de victimización previas al inicio del programa y posteriores a él, por lo que en tres de los casos se acude a las cifras de las denuncias por delitos registradas por la policía.

⁹ Los trabajos producidos como consecuencia de este proyecto son: Hugo Frühling, "La Policía Comunitaria en América Latina. Un Análisis Basado en Cuatro Estudios de Caso"; mimeo 2002, Paulo Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation", mimeo, 2001; Laura M. Chinchilla., "Programa de Policía Comunitaria: El Caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)", mimeo, 2001; María Victoria Llorente, "Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogota"; mimeo 2001 y Cláudio C Beato, "Reinventando a polícia: a Implementacao de um Programa de Policiamento Comunitário", mimeo, 2001.

En el caso de Villa Nueva se realizaron dos encuestas de victimización. Una anterior al inicio del proyecto, en 1998 y otra el año 2000. La última indica una reducción del porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de un delito en los últimos meses de 10 puntos, desde un 34% a un 23.8%. De acuerdo con algunos testimonios recogidos por la investigadora, 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 que la confianza en la policía aumentó algo a consecuencia del programa puesto en práctica. El porcentaje de víctimas de un delito que denunció el hecho a alguna autoridad se incrementó aunque levemente, pasando de un 30,3% en 1998 a un 31,5% en el 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 un 7% en 1998 a un 4,8% en el 2000¹⁰.

Sin embargo, al preguntársele a los residentes de Villa Nueva respecto de la calidad del servicio policial que recibían en su barrio después de implementado el proyecto, su respuesta fue bastante negativa. Así, mientras que en 1998 el 44,7% de ellos estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en el 2000 este porcentaje bajó al 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de personas que opinaron que el servicio era poco o nada adecuado aumentó del 51,3% al 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998, el 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras en el 2000 ese porcentaje bajó al 23,8%, y la opinión de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 el 27% de los entrevistados y el 37,1% en el 2000). Las razones para esta situación pueden ser dos: en primer lugar, que la puesta en práctica de la policía comunitaria ha elevado las expectativas de la población respecto de la protección policial que recibirían en sus barrios, las que claramente no han sido satisfechas. En segundo lugar, existe la impresión de la población que el mayor esfuerzo de patrullaje se termina desviando hacia entidades que reciben atención especial de la policía por los recursos que manejan, como los bancos.¹¹

Las encuestas realizadas por el programa encabezado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos indican que el experimento de Villa Nueva ha tenido un efecto positivo respecto de la sensación de inseguridad de la población. La encuesta realizada en 2000 indica que la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano. Asimismo, se presenta una relativa

¹⁰ De manera consistente con esta última percepción, aumentó la opinión de que la policía había hecho una investigación (el 0,7% en 1998 y 1,8% en el 2000). Laura Chinchilla, op. cit., p. 26

¹¹ Id., p. 29

mejoría en el porcentaje de quienes califican la zona como muy insegura.¹²

También es importante destacar que las entrevistas realizadas en marzo del 2000 indicaron una valoración positiva del proyecto de policía comunitaria, así como una voluntad por continuarlo. Sin embargo, las personas entrevistadas en agosto del 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.

En el caso de Sao Paulo la evaluación respecto del impacto del programa se ha medido a través de estudios de opinión pública realizados a nivel del conjunto del estado y de estudios que abarcan ciertas localidades. Los primeros demuestran que la opinión respecto de la policía ha tendido a mejorar a nivel del estado, aunque por la extensión del mismo, y la falta de datos suficientemente desagregados no es posible determinar si ello es consecuencia primaria del programa de policía comunitaria. Encuestas realizadas por Data Folha muestran que el porcentaje de la población que tenía más que confiaba en la policía que había llegado a un 74% en 1997, disminuyó al 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía usaba fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones disminuyó desde el 73% en 1997, al 49% en 1999.¹³

Sin embargo, 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 consiste en focalizar las encuestas en aquellas áreas donde efectivamente se aplica. Dos estudios se han realizado con ese objeto. El primero fue llevado a cabo en Jardim Ângela, en la parte sur de la ciudad, uno de los distritos más violentos de la ciudad por parte del Fórum em Defesa da Vida. El Fórum realizó una encuesta a 945 residentes y comerciantes con el fin de conocer los resultados de la policía comunitaria. Los resultados demostraron que 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 respecto de la inseguridad ciudadana y respecto 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.

¹² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre de 1998 y marzo 2000" citado por, Laura Chinchilla, op. cit., p. 27.

¹³ Sin embargo, y al mismo tiempo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía era ineficiente se incrementó desde un 22% en 1995 a un 43% en 1999. Folha de Sao Paulo, 6 de Febrero de 2000.

Un estudio realizado por ILANUD en el año 2000 se concentró 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 existe un programa de policía comunitaria y los residentes lo conocen existen menores niveles de temor, mejor opinión respecto de la policía y mayor apoyo para la policía comunitaria que allí donde éste existe pero no lo conocen, o allí donde éste no existe¹⁴.

Los resultados de ambas encuestas parecen sugerir que el impacto de la policía comunitaria en el sentimiento de inseguridad requiere de la combinación de métodos de acercamiento personales con el uso de medios de comunicación que den a conocer el programa y sus ventajas. Pero también sugiere que los efectos del programa son muy dependientes de la cercanía física a la presencia policial. Ya sea por falta de personal o por carencia de iniciativas de acercamiento, la presencia del programa de policía comunitaria no se hace evidente a todos los vecinos.

Ambas encuestas entregan resultados poco auspiciosos en materia de control del crimen. En el caso de Jardim Angela una mayoría de la población sigue pensando que la policía hace muy poco ante el tráfico de drogas o que incluso colabora con él. La encuesta de ILANUD, a su vez, 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, como lo indican Mesquita Neto y Affonso, en el año 2000 declinaron los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana pero no en el interior donde existen la mayoría de las pequeñas estaciones de policía desde donde se realizan los patrullajes comunitarios.¹⁵

La información disponible permite llegar a algunas consecuencias preliminares, ya que la base de información existente no permite inferencias definitivas. La primera, es que los programas de policía comunitaria concitan un fuerte apoyo de parte de la población, la que apoya su continuación. Mejoran la imagen que el público tiene sobre la policía. Asimismo, reducen el temor de la población cuando ésta efectivamente sabe que estos programas se encuentran en ejecución. Ello indica que el accionar comunitario por si solo no produce reducción del temor ciudadano, sino que se requiere una presencia intensa, conocida, padrones de interacción aplicados asiduamente y una comunicación adecuada a la población. En general en esta relación con la comunidad debe existir preocupación por acercarse a los sectores de menores ingresos, por la posibilidad real que el

¹⁴ pero no lo conocen, o allí donde éste no existe. Tulio Kahn, op. cit.

¹⁵ Paulo Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, op.cit., p. 27

acercamiento a la comunidad termine favoreciendo a los sectores más pudientes que ya tienen acceso a seguridad privada. Con respecto de la criminalidad los resultados son poco concluyentes. Lo que se desprende en términos de disminución de la frecuencia de delitos cometidos en Villa Nueva puede perfectamente deberse a un incremento del patrullaje y de los controles policiales y no necesariamente a los aspectos propiamente comunitarios de las estrategias llevadas a la práctica.

4. Conclusiones y proposiciones

La policía comunitaria se presenta en América Latina como un camino adecuado para enfrentar diversos problemas. En estas conclusiones haremos referencia a tres aspectos: primero, a los efectos más evidentes de los programas comunitarios en ejecución. Segundo, a la capacidad que tienen esos programas para producir transformaciones más complejas y duraderas en la propia policía. Finalmente, a las recomendaciones que se derivan del proceso de implementación de estos programas y que hemos descrito.

La instauración de programas de policía comunitaria constituye un fenómeno cada vez más frecuente en América Latina, que responde a diversos factores que reseñamos en este trabajo. En primer lugar, a la falta de confianza pública predominante en muchos países respecto de la policía. En segundo lugar, a la necesidad de modificar estrategias para enfrentar un masivo incremento de la violencia delictual presente incluso en los países considerados más seguros. Finalmente, a la necesidad de poner a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativos que ya tenían lugar en otros sectores del Estado.

El análisis de casos que aquí se ha presentado permite aseverar que los programas de policía comunitaria permiten responder en parte a los desafíos que se intentaba enfrentar. La información disponible indica que allí donde se ejecutan estos programas se incrementa la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha con ella. Bastante menos claro resulta que estos programas traigan consigo y por sí una disminución generalizada del abuso policial, aunque parece bastante notorio que significan un paso en el camino correcto que debe ser complementado con programas de reentrenamiento de policías que presentan tendencias al abuso, y el establecimiento de un sistema de alarma temprana frente a continuas infracciones protagonizadas por determinados policías, entre otras medidas.¹⁶ En relación con la disminución del delito y de la violencia en general los resultados no parecen concluyentes, aunque no está claro si ello se debe al impacto del modelo de policía comunitaria en sí, o a fallas en su

¹⁶ Hugo Frühling, "Policía y Sociedad. Tres Experiencias Sudamericanas", Renglones No 51 Mayo-Agosto 2002, p. 35

implementación, especialmente en lo relativo a la deficiente cooperación entre la policía y otras agencias públicas a nivel regional o local.

Pero la policía comunitaria se presenta como algo más que un intento por producir transformaciones en el medio externo. La realidad es que organismos internacionales, gobiernos, y en ocasiones la propia policía han presentado diversos programas de aproximación a la comunidad como el primer paso hacia una transformación completa y modernizadora en un sentido democrático de la policía. La información desarrollada aquí sugiere un cierto escepticismo respecto de que esa posibilidad se esté dando en los países a los que nos hemos referido, o incluso que pueda darse. En los países democráticos y desarrollados respecto de los cuales se conocen evaluaciones científicamente sustentadas de programas comunitarios, el camino recorrido por las transformaciones ha sido en rigor muy profundo. La policía comunitaria ha significado un nuevo sistema de valores interno, la distancia entre jerarquías y grados ha disminuido notablemente, se ha impulsado la innovación y la auto responsabilidad asumida del policía por encima del control disciplinario y del control de la gestión realizado por el mando. Más allá de los problemas o dificultades que ello pueda significar y que han sido abordados en la literatura, lo cierto es que esas transformaciones son plenamente coherentes con los principios y valores que hoy se encuentran en la nueva administración pública¹⁷. En otras palabras, el paradigma presente en el modelo de policía comunitaria convierte al policía en un profesional del orden público que diseña soluciones estratégicas respecto de las demandas ciudadanas, de manera de enfrentar padrones o tendencias de la criminalidad. Resulta evidente que los recursos humanos, materiales y organizativos de las policías latinoamericanas y sus paradigmas organizativos son muy diferentes y que avanzar en la dirección del llamado “new managerialism” requiere de condiciones que aquí simplemente no existen: así, aludimos en el curso de este trabajo al escepticismo cultural que existe respecto de estos programas entre el personal subordinado de la policía, a su deficiente entrenamiento para asumir la estrategia de resolución de problemas, a las dificultades financieras y logísticas que limitan la expansión de estos programas más allá de casos piloto.

En estricto rigor los programas que aquí se han presentado, con matices pues son diferentes entre sí, constituyen programas de acercamiento a la comunidad cuyos beneficios parecen ser evidentes, pero que todavía no señalan un camino claro de transformación institucional de la subcultura interna, e incluso de las

¹⁷ Ver William de Lint, op. cit.

estrategias de accionar preventivo que utiliza la policía. Estos comentarios se ligan con los que realizamos en un comienzo al referirnos a las dificultades inherentes a transformar instituciones numerosas, centralizadas y que enfrentan los problemas a los que nos referimos.

Más allá de las dudas que aquí se expresan, sin embargo, de los casos analizados se desprenden una serie de conclusiones de importancia para la planificación y ejecución de futuros programas de acercamiento a la comunidad, las que detallamos a continuación:

- Definición de un curso de acción claro para la puesta en práctica del programa

No todos los programas de policía comunitaria que hemos reseñado han sido precedidos de una planificación cuidadosa que pueda maximizar su impacto y utilidad. Del análisis ya realizado resaltan algunos aspectos que deben abordarse con claridad. Primero, los programas de policía comunitaria deben hacer explícitos los criterios doctrinales que los presiden, éstos a su vez deben reflejarse en órdenes internas del servicio y en los programas curriculares de formación de oficiales y de policías de menor rango. Segundo, la aplicación de estos programas debe responder a un plan cuidadosamente diseñado, financiado y que determina los lugares de su aplicación de acuerdo con criterios estratégicos que señalen una aplicación progresiva y constantemente evaluada de manera independiente. Tercero, los programas de policía comunitaria requieren establecer una asociación adecuada con gobiernos locales debidamente autorizados para actuar en determinadas áreas de la seguridad pública y con asociaciones ciudadanas que en el proceso de interacción con la policía adquieren la autoridad para discutir, colaborar y evaluar los cursos de acción que se ponen en práctica.

- La determinación de objetivos que se presentan al interior de la policía

Dada la resistencia natural que cabe esperar respecto de programas de esta especie, la determinación clara respecto de sus propósitos y del rol que le cabe cumplir a cada integrante de la policía resulta esencial. La determinación de objetivos del programa debe complementarse con una visión respecto de la policía, redefinir si es necesario elementos de su misión y describir los nuevos valores policiales. Ello debe dar lugar a un nuevo documento, el que debe ser ampliamente comunicado a todos los integrantes de la policía. Previo a ello, sin embargo, debe establecerse si existe coherencia entre los objetivos perseguidos por el programa comunitario y las medidas que efectivamente podrán ejecutarse. Los objetivos

deben tener correspondencia con los medios existentes y con la disposición del personal. No puede propugnarse un programa de patrullaje a pie si resulta evidente la resistencia de los efectivos policiales a adoptar esa modalidad de patrullaje. Tampoco puede proclamarse un plan nacional cuando los medios existentes hacen imposible su aplicación a esa escala geográfica.

Parte de este esfuerzo de comunicación del programa comunitario al interior de la policía se lleva a efecto mediante la inclusión de cursos sobre policía comunitaria en el currículo regular, y de cursos especiales para oficiales y personal subordinado. Estos programas de capacitación son extremadamente importantes, ya que como se desprende de los estudios de caso presentados, la mayoría de las policías no han practicado la policía comunitaria y la subcultura predominante al interior de la institución policial privilegia un acercamiento tradicional a los problemas de seguridad.

Los cursos a realizarse tienen por cierto que tener un componente teórico respecto de lo que significa la policía comunitaria, e incluir otros componentes, referidos al desarrollo de habilidades interpersonales y al conocimiento de los recursos comunitarios a los que puede echar mano una policía en una comunidad determinada. Pero también es muy necesario que contengan elementos prácticos respecto del trabajo real que efectuarán las policías, y el tipo de dilemas que enfrentarán bajo 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.

También resulta fundamental que en la medida en que se aplica el nuevo modelo policial se realicen grupos de discusión con oficiales y policías rasos que han tenido participación práctica en él, de manera de integrar sus observaciones surgidas de la práctica en los nuevos currículos de entrenamiento.

- Cuidadosa planificación de la aplicación del programa

Los aspectos que debe contemplar la planificación que realice la jefatura policial son múltiples. Desde luego, para que la ciudadanía note que efectivamente existe un programa comunitario se requiere una presencia policial a pie significativa. Las policías deben contar con el tiempo requerido para asistir a reuniones con el público o para contactarlo en la calle. Se requieren fondos para diseñar y ejecutar nuevos programas de capacitación policial, para capacitar a los ciudadanos y para imprimir y distribuir información adecuada sobre el programa. Resulta esencial que ese financiamiento incluya un seguimiento constante y desde un comienzo por parte de una entidad académica externa a la policía del proceso de implementación y de sus resultados.

Otro aspecto que debe cubrir el diseño del programa se refiere al hecho

que debe garantizarse que las dotaciones asignadas a cada área geográfica permanezcan por un tiempo relativamente largo en sus funciones, a fin de asegurar que mantengan un contacto estable e intenso con los ciudadanos. Esto puede requerir cambios en la política de personal de la policía.

Por último y en este terreno debe asegurarse cambios en el desempeño de todos los policías en su relación con el público, de manera tal que la información que se adquiere mediante esa interacción fluya hacia el conjunto de la institución y que se difunda la estrategia de resolución de problemas a las diversas unidades actuantes.

La selección de los lugares donde se da comienzo a la ejecución de estos programas no puede ser caprichosa. Parece adecuado seleccionar un conjunto de áreas para programas pilotos que puedan ser replicados progresivamente en el resto de la ciudad. Esta estrategia permite testear las debilidades y fortalezas de un programa de esta especie, facilita la evaluación de sus efectos y hace posible asegurar que se contará con los recursos adecuados para realizar el programa con eficiencia.

Lo natural sería que la selección obedeciera a criterios objetivos y establecidos de acuerdo con variables debidamente diseñadas. Criterios socioeconómicos y de niveles de criminalidad debieran ser los más importantes a considerar. Esto es, que los distritos seleccionados debieran ser representativos de sectores de ingresos altos, medio y bajos, además de tener niveles altos, medio y bajos de criminalidad. Ello permitiría precisar los resultados del programa de policía de proximidad en distritos con situaciones sociales y delictuales diversas, los que debieran además ser comparados con áreas control que tengan similares características pero donde dicho programa no se realiza.

- La asociación del programa de policía comunitaria con organizaciones locales

Son muchos los casos en los que no existe en realidad una asociación ni coordinación suficiente entre la policía, los gobiernos locales y las asociaciones ciudadanas que actúan en el ámbito preventivo. No existe la posibilidad de un programa de policía comunitaria sin la participación policial. Pero estos programas requieren también de la participación de la comunidad y de organismos públicos presentes en los gobiernos locales que ofrecen programas de prevención complementarios al actuar policial. Es frecuente en la región que la participación comunitaria sea asumida por los gobiernos, mientras la policía realiza programas paralelos y no coordinados de acercamiento a la comunidad.¹⁸ El

¹⁸ Lucía Dammert, Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina. ¿De qué participación Hablamos? En este mismo volumen.

problema obedece en parte a que los municipios recién incursionan en el tema de la seguridad y la agenda que desean resolver al respecto no está clara¹⁹. Por otra parte la policía depende de los gobiernos provinciales o nacionales, por lo que los mecanismos a través de los cuales responde de sus acciones ante la autoridad local o no existen o son poco claros. Ello lleva a la necesidad de coordinar agendas e intereses entre organizaciones cuyas fuentes de legitimidad y autoridad son diferentes.

Un programa de policía comunitaria requiere de la participación y de la acción del gobierno local que cumple tareas importantes en el ámbito de las políticas sociales y urbanísticas. Los ciudadanos convocados a reuniones por la policía muy probablemente solicitarán otros servicios que no dependen de la policía: mejor iluminación de ciertos barrios, cierre de sitios eriazos, traslado de paraderos de locomoción pública. Los municipios cuentan además 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.

El funcionamiento de un programa de policía comunitaria exitoso requerirá de un diseño conjunto en el que participen policía y municipio. Por otra parte, no es fácil asegurar programas de participación comunitaria sustentables. Naturalmente que dos factores que tienen peso a ese respecto son: que los ciudadanos sean efectivamente capacitados para cumplir un rol complementario a las agencias de orden público y que su opinión tenga peso en orientar la accionar de la policía. La experiencia de Belo Horizonte, en la que se proporciona la misma capacitación en resolución de problemas a policías y a vecinos es particularmente interesante a ese respecto.

Algunos aspectos referidos a la participación ciudadana en los estudios de caso descritos no son particularmente distintos de los que se desprenden de estudios realizados en Norteamérica y otros países. La participación en áreas de altos niveles de criminalidad es baja, y los niveles de preparación de los ciudadanos también lo es. Dos tipos de medidas cumplen un rol importante a ese respecto. En primer lugar la capacitación masiva de los vecinos en materias referidas a la prevención del delito. En segundo lugar, un fuerte énfasis en que debe realizarse un seguimiento real de los problemas que los vecinos plantean a la policía y al municipio. De lo contrario esa participación ciudadana carece de sentido tanto para los que la realizan como para quienes desean resolver a través de ella los problemas de inseguridad reinantes.

¹⁹ Máximo Sozzo, "Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fé". En Máximo Sozzo(compilador), Seguridad Urbana (Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 1999), 163-202