

Policía Comunitaria y las Transformaciones en la Imagen Institucional. La experiencia de Sao Paulo.

María Helena Lara ** Antrópologa, Magister en Ciencia política (c),
Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile.

■ El Proyecto de Policía Comunitaria Uno de los desafíos de las policías latinoamericanas ha sido recuperar la confianza y la legitimidad ciudadana, frente a las acusaciones de ser instituciones ineficientes en el combate al crimen, corruptas y excesivamente violentas en el trato con la población. Así, la filosofía de la policía comunitaria ha sido abrazada por algunas policías a nivel regional, como un modelo capaz de restaurar su prestigio. Asimismo, este modelo implica, a largo plazo, un cambio de valores y conductas por parte del personal de la policía, con el objetivo de transformarla en una policía que protege los derechos de los ciudadanos.

En diciembre de 1997, la Policía Militar de São Paulo lanzó el proyecto de Policía Comunitaria como parte esencial de la amplia reforma de la policía estadual. La adopción del proyecto expresó un cambio en la filosofía de la policía, no sólo respecto a la calidad del servicio prestado a la población, sino que también en relación con el propio concepto de seguridad pública existente al interior de la institución y el compromiso con los nuevos valores e instituciones democráticas vigentes en el país.

El proyecto, respaldado por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, tiene como piedra angular el concepto de patrullaje comunitario, reflejando el reconocimiento de que los problemas de seguridad que afectan a la población sólo pueden ser solucionados con la acción conjunta de la policía y los ciudadanos. En términos operacionales, los problemas de seguridad pública pasan a ser identificados por la propia población residente en cada barrio, la que también participa en la elaboración de soluciones adecuadas a sus necesidades.

■ Los resultados en São Paulo El año pasado, el ILANUD (Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y el Tratamiento del Delincuente) presentó un informe divulgando los resultados observados a partir de una primera evaluación del proyecto en la ciudad de São Paulo¹². Lo que se presenta a continuación, es una síntesis de los principales resultados obtenidos de una encuesta de opinión pública realizada a residentes de la ciudad. Se realizaron 1.963 entrevistas en 46 barrios distintos, 23 de ellos con bases de patrullaje comunitario, e igual número de barrios control que carecen de éste. La muestra agrupó a los entrevistados en 4 "clusters", considerando perfil socioeconómico (según nivel de ingreso), y las tasas de homicidio de los barrios.

El principal objetivo de la evaluación fue medir el impacto del patrullaje comunitario en el sentimiento subjetivo de inseguridad de la población y el porcentaje de víctimas que no denuncian los delitos que sufren, dos de los grandes problemas de la seguridad pública. La hipótesis planteada es que el patrullaje comunitario debería generar un mayor sentimiento de seguridad en la población, resultando en una mayor satisfacción con la policía y, por ende, en el mejoramiento de su imagen. Según lo señalado por Tulio Khan, investigador responsable de la encuesta, el modelo de policía comunitaria debería acercar la policía a la población en los barrios donde ésta existe, lo que debería generar un grado mayor de confianza mutua, disminuyendo, así mismo, el miedo y la inseguridad en las personas. Como consecuencia, en los barrios con patrullaje comunitario deberían aumentar las denuncias por delitos, generando un mayor flujo de información entre la comunidad y la policía, mejorando la información policial de manera que la policía pueda actuar de forma más eficaz en la prevención de crímenes e incidentes en una localidad específica.

12 Policía Comunitaria: avaliando a experiencia, ILANUD, 2000.

La encuesta buscó sondear la opinión de la población sobre la actuación de la policía comunitaria en cuatro aspectos generales: la imagen pública, el sentimiento de inseguridad, la confianza en la policía y las medidas preventivas adoptadas por la población.

En el primer ítem, los resultados apuntaron a un mejoramiento de la imagen de los policías comunitarios en lo tocante al trato con la población: el 56,9% de los entrevistados opinó que la policía comunitaria era más educada, y el 56% opinó que era más receptiva. Inversamente, sólo un 0,6% opinó que es más violenta y más corrupta que la policía tradicional. Dentro de esos resultados, lo único sorprendente es que sólo el 14% de las personas opinaron que la policía comunitaria era más eficiente en su trabajo, contra un 34% que opinó lo contrario. Ello indicaría, según Khan, que en la población aún prevalece la percepción de que los medios violentos son más eficaces en el combate contra el crimen.

En lo tocante al sentimiento de inseguridad de la población, la encuesta subrayó el carácter subjetivo del problema. Esta inseguridad subjetiva constituye un aspecto importante a ser considerado por las políticas de seguridad pública, puesto que el temor de las personas es en gran medida generado por la percepción de que el tipo de protección que reciben en el espacio público es ineficaz o insuficiente.

El 24,6% de los entrevistados, contestó que “se sienten muy inseguros” caminando solos al atardecer en los barrios donde no hay policía comunitaria. Ese porcentaje cayó al 18,7% entre los residentes de barrios donde existe policía comunitaria y ese hecho es conocido por los residentes. Sin embargo, en barrios donde hay policía comunitaria pero eso es desconocido por la población, el porcentaje de personas que “se sienten muy inseguras” se eleva nuevamente a un 24,1%. Con eso queda claro que el conocimiento del programa de policía comunitaria unido a su actuación, son causantes de una reducción en el sentimiento de inseguridad de las personas.

Sin embargo, las opiniones referentes a la confianza en la policía y el registro de crímenes, revelaron resultados muy distintos de los anteriores: la presencia de la policía comunitaria prácticamente no trajo efectos positivos en el porcentaje de denuncia de los delitos sufridos por la población. Una de las conclusiones, es que la policía sigue desacreditada en términos de su eficiencia y rapidez en responder a las llamadas de la población y solucionar crímenes. Según Kahn, existe otro factor que, quizás, explique ese resultado: en Brasil, la mayoría de las denuncias son hechas en las comisarías de la policía civil. Como la estrategia de policía comunitaria ha sido puesta en marcha por la policía militar, no ha influido en la visión que tienen los ciudadanos respecto de la policía investigativa civil. Por otro lado, la experiencia de policía comunitaria es aún reciente, y como cualquier reforma estructural, requiere de un cambio de mentalidad y actitudes, sólo posible con el transcurso de un largo proceso.

El conocimiento del Programa de Policía Comunitaria redujo la inseguridad subjetiva de las personas.

■ Conclusiones: desafíos al programa y metas a largo plazo

Los proyectos pilotos de policía comunitaria están creando canales de comunicación horizontales entre la ciudadanía y la policía, posibilitando la adopción de medidas preventivas contra el delito.

Actualmente, son 14 los estados brasileños que han adoptado algún tipo de patrullaje comunitario, lo que refleja un consenso emergente en torno a la necesidad de cambiar la forma de pensar y proteger la seguridad pública, que pone énfasis en estrategias preventivas del crimen en lugar del convencional empleo de la fuerza.

Desde su lanzamiento hasta mayo de 2000, en São Paulo habían sido instaladas 241 Bases Comunitarias de Seguridad: 44 en la capital,

39 en la región metropolitana y 158 en el interior. Se estima que cerca de 16 mil oficiales de la Policía Militar participaron en cursos y entrenamiento sobre policía comunitaria.

Entre los obstáculos que enfrenta el proyecto están dos viejos y conocidos fantasmas. En primer lugar, la precariedad de los recursos públicos, expresada, en este caso, en oficiales de policía mal pagados y mal entrenados. En segundo término, una cultura democrática débil que facilita el uso de las políticas públicas para fines propagandísticos, más que como instrumento real de reforma. Pese a esos obstáculos, la experiencia de la policía comunitaria en São Paulo ha sido positiva en los resultados hasta ahora evaluados.

Gestión, trabajo policial y participación comunitaria en Belo Horizonte.

*Claudio Beato, Elenice de Souza y Paula Soares ** Claudio Beato, Profesor del Departamento de Sociología y Director del Centro de Estudios de la Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais. Elenice de Souza y Paula Soares, Investigadoras del Centro de Estudios de la Criminalidad y Seguridad Pública de la misma Universidad.*

■ El Proyecto Mapa

El Proyecto MAPA de Belo Horizonte cuenta con el financiamiento de la Fundación Ford, y consiste en un trabajo conjunto realizado por el CRISP (Centro de Estudios de la Criminalidad y Seguridad Pública) y el Comando de Policía de la Capital (CPC) de la Policía Militar de Minas Gerais. El proyecto, a su vez, es parte de un programa que está desarrollando la CPC: la Policía de Resultados. Se trata de introducir nuevas técnicas de gerenciamiento de las actividades policiales mediante la descentralización de la planificación de operaciones, y a través de la introducción de mecanismos de análisis y evaluación de resultados. Para ello, la ciudad de Belo Horizonte fue dividida en 25 áreas de policiamiento (Compañías), que pasan a ser la responsabilidad de los capitanes encargados de cada Compañía.

El proyecto MAPA consiste en la utilización intensiva de informaciones provenientes de los casos registrados por la Policía Militar de Minas Gerais (PMMG) con fines de planificación operacional, para el desarrollo de programas y proyectos de control de la criminalidad y de participación de la comunidad. El proyecto se divide en dos etapas: la primera consistió en la organización de bases de datos que puedan ser usado de forma geo-referenciada, y el entrenamiento de analistas del delito. Luego, se realizaron cursos de policía comunitaria para líderes comunitarios y policías.

Se desarrollaron dos maneras de utilizar la información: (a) el geoprocesamiento de casos y, (b) el análisis estadístico de los delitos. Los análisis preliminares son hechos por el Departamento de Estadísticas del CPC que pasó a funcionar, en la práctica, como una unidad de análisis del delito. Cada seis meses, se entrega a los jefes de policía y a los presidentes de los consejos comunitarios de seguridad de cada una de las 25 sub áreas de policiamiento, un diagnóstico estadístico de ocurrencias de delitos violentos en cada área, indicando los delitos más comunes en cada una de ellas, y su distribución espacial al interior de dicho territorio.

busca determinar cuáles son los delitos de mayor ocurrencia, en qué barrios están concentrados, y en qué horarios, días de la semana y meses del año

El diagnóstico estadístico busca determinar cuáles son los delitos de mayor ocurrencia, en qué barrios están concentrados, y en qué horarios, días de la semana y meses del año. A continuación, los delitos más comunes en cada área son representados puntualmente en un mapa de la región, permitiendo la identificación de "ejes" y "manchas" de criminalidad. En base a estas informaciones, los capitanes de cada Compañía deben planificar su trabajo operacional para los meses siguientes, estableciendo metas de desempeño a conseguir durante ese período. Dicha planificación se hace de manera conjunta con las comunidades locales a través de los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública.

■ Las Experiencias Previas en Policía Comunitaria En Belo Horizonte, capital del estado brasileño de Minas Gerais, las primeras experiencias de Policía Comunitaria surgieron en 1993. Algunos factores, como la necesidad de fuentes alternativas de recursos dada la baja inversión en políticas de seguridad pública, terminaron conduciendo a una concepción utilitaria de la policía comunitaria, como mero conducto para hacer fluir recursos hacia la policía. Esto tuvo implicaciones perversas en la aplicación del modelo, dividiendo a los miembros de la propia organización policial y al conjunto de la sociedad, dañando además su credibilidad y los resultados obtenidos en la disminución del delito.

Un reciente estudio (Souza, 1999¹³) de evaluación de la experiencia de policía comunitaria que se iniciara en 1993, apuntó hacia algunos elementos que dificultaron la implementación de dicho Programa. Entre ellos, citamos:

- *Enfasis en el trabajo logístico conjunto con las comunidades, en detrimento del trabajo policial orientado a la solución de problemas de seguridad;*
- *Falta de preparación de los policías y dependencia de un estilo personalista de liderazgo por parte de algunos oficiales de policía;*
- *Resistencia de los policías a la policía comunitaria;*
- *Resistencia al control externo, dada la tradición corporativista y la cultura militar de la organización policial;*
- *Carencia de cambios en la estructura organizacional;*
- *Falta de unanimidad de la jefatura en cuanto a la importancia de la policía comunitaria;*
- *Falta de indicadores de evaluación;*
- *Aislamiento del programa de policía comunitaria dentro de la organización policial;*
- *Resistencia de la población a participar en el programa;*
- *Dificultades de la comunidad para organizarse y participar.*

Esa primera experiencia de policía comunitaria, de 1993 a 1999, no logró el objetivo de aumentar la confianza y la credibilidad pública en la policía para garantizar la seguridad mediante la prevención y disminución del delito.

Con la prohibición del financiamiento otorgado por los vecinos a la Policía Militar, producto de una decisión del Tribunal de Cuentas estadual, del cambio del mando policial en particular a nivel de la Jefatura de Policía de la Capital de la Policía Militar de Minas Gerais, y con la introducción del concepto de Policía de Resultados, la filosofía de la Policía Comunitaria es readaptada. Es así que surge un nuevo estilo de dirección que combina la autonomía de las unidades básicas de policía, las compañías, la generación y procesamiento de informaciones georeferenciadas, además de la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad. Esos Consejos creados por la Policía Militar funcionan como eficaces instrumentos de evaluación de la eficacia del servicio que otorga la policía a la población. Cada una de las 25 Compañías de policía, distribuidas por la ciudad de Belo Horizonte, cuenta con un consejo de ese tipo que colabora en la planificación de sus acciones y en el establecimiento de las prioridades de acción policial. A diferencia de lo ocurrido con la Policía Comunitaria en los años 90, la Policía de Resultados da origen a una innovación, al adoptar como metodología de trabajo una estrategia orientada a la solución de problemas. Ésta parte por identificar y analizar problemas que generan delitos, violencia o transgresiones del orden, para posteriormente formular respuestas que puedan ser evaluadas. En este sentido se sigue el método desarrollado por el profesor Herman Goldstein a finales de la década de 1970 en Estados Unidos.

Como se trata de un proceso que aún está en sus inicios, resulta difícil realizar una evaluación conclusiva de sus resultados. Lo que se puede observar preliminarmente es que los 25 consejos tienen un desempeño bastante diferente, que varía en función del estilo de los líderes comunitarios, de los policías a cargo del proceso, de las características socioeconómicas locales y del tipo de delitos que ocurren en esos lugares. A continuación y a manera de ilustrar estos cambios, se describirá la experiencia de uno de los consejos responsables por la seguridad del centro de la ciudad.

En un proceso que aún está en sus inicios, resulta difícil realizar una evaluación conclusiva de sus resultados

13 Souza, Elenice. Policía Comunitaria em Belo Horizonte, Avaliação e Perspectivas de um Programa de Segurança Pública, UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais.

■ La Policía Comunitaria en Centros Comerciales Se consideraron tres características para escoger a este CONSEP como ejemplo para este artículo. La primera de ellas, dice respecto al hecho de que este CONSEP abarca un área central de Belo Horizonte, donde circulan las líneas de ómnibus metropolitano y el metro, concentrando también los comercios tradicionales de la ciudad: el mercado central, la Galería del Ouvidor, tiendas, bancos, hoteles y barrios residenciales. Es decir, un área de fuerte dinamismo urbano, pero donde se perciben pocos contactos entre las personas. La población flotante usa el centro para los más variados fines, pero siempre exhiben recelo a comunicarse con otros peatones: se trata de un área predominantemente comercial, y donde existe la mayor concentración de mendigos y niños de la calle. Los habitantes del centro viven en edificios con más de ciento veinte departamentos, estableciendo poco vínculo entre los vecinos, y los locatarios comerciales se preocupan sólo de su propio local, lo que también ha favorecido el predominio de escasa interacción entre las personas.

La segunda característica dice relación con que esta área está sufriendo claras pérdidas debido a la violencia y la consecuente desvalorización de los inmuebles. Los locatarios ven disminuidas sus ganancias, en la medida que las personas optan por comprar en centros comerciales, debido a que exhiben una mayor seguridad.

La tercera característica es el hecho de que podemos tomar este CONSEP como un ejemplo exitoso de participación de la población. Para ello, el Comandante de Policía elaboró un documento que contenía los proyectos y programas que buscaban atender las diversas necesidades de seguridad local. Un área mayor fue subdividida en 15 sub áreas y cada una de ellas fue representada por un miembro de la comunidad y por un sargento responsable del área, que se reúnen periódicamente.

A través del geoprocésamiento fue posible identificar las áreas (hot spots) que necesitaban de medidas más urgentes. La Plaza de la estación, debido a que presentaba elevadas tasas de delitos contra la propiedad fue escogida como un proyecto inicial de intervención de CONSEP.

Se tomaron varias medidas en esta plaza, como el empadronamiento de los trabajadores de la calle junto a la prefectura y el mejoramiento de la iluminación pública y del servicio de limpieza urbana.

Junto a eso, el CONSEP del centro instaló un puesto de Observación y de Vigilancia, el cual se convirtió en un lugar de referencia para que la población formulara quejas y pidiera servicio policial, aliviando la sobrecarga de llamadas de urgencia hechas al sistema 190.

Uno de los resultados alcanzados fue la revitalización de la plaza de la estación. Sin embargo, al analizar las estadísticas agregadas para toda el área, resulta sorprendente que hayan aumentado las denuncias por delitos. Esto podría estar demostrando un aumento de la criminalidad, pero también un incremento de la confianza de la población en el servicio policial, expresado en el hecho de que las personas realizan más denuncias y quejas.

De cualquier manera, más que un impacto en las tasas agregadas, la policía comunitaria parece estar logrando un incremento de la interacción entre policía y comunidad, además de un aparente aumento de la confianza mutua.

Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur.

Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2001.

El día 14 de junio del presente a las 18:30 hrs., se lanzó en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) el libro *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, de los editores Hugo Frühling y Azun Candina. Presentaron la publicación el Subsecretario del Interior, Sr. Jorge Burgos, y el Director del Programa Político del Instituto Libertad y Desarrollo, Sr. Eugenio Guzmán.

■ La importancia de la difusión de los estudios policiales Este libro intenta responder a la carencias de estudios que existe respecto de las instituciones policiales en América del Sur y de las estrategias que éstas utilizan en el control del delito. La presente publicación contribuye en este campo, entregando una compilación de investigaciones sobre el desarrollo de nuevos métodos de gestión policial, control de la violencia y la corrupción policiales, programas comunitarios de prevención y reformas legales emprendidas en las instituciones policiales latinoamericanas, y particularmente en los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú.

Los trabajos de Nubia Urueña sobre la corrupción policial en Colombia, el de Ignacio Cano sobre el uso de la fuerza letal en Río de Janeiro, el trabajo de Claudio Beato sobre la acción y las estrategia policiales en Minas Gerais, y el trabajo de campo de Gino Costa y Eduardo Castillo Claudett sobre una comisaría limeña, constituyen un aporte a la investigación cuantitativa y cualitativa sobre los problemas reales y específicos que enfrentan las instituciones policiales latinoamericanas en situaciones tan conflictivas como la violencia, la corrupción y la represión del delito. Asimismo, el estudio de Hugo Frühling sobre las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile y el de Luis Sandoval sobre la prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile, ahondan desde otra perspectiva - la de la mirada gubernamental e institucional - el amplio tema de la (in)seguridad y sus respuestas en la actualidad. Por último, los trabajos referidos a Argentina sobre las detenciones por averiguación de identidad y los mecanismos de control interno y las iniciativas de reforma en las policías argentinas, dan cuenta del abuso de facultades policiales y de los obstáculos enfrentados por las reformas aprobadas legalmente al ponerse en práctica en una realidad policial, política y social determinada.



Panelistas participantes.

Todas estas investigaciones corresponden a la labor de estudio, debate y difusión de las reformas policiales democráticas realizada por el Área de Seguridad Ciudadana del CED, y específicamente por el Proyecto Policía y Sociedad Democrática. Dicho proyecto, de corte regional, ha contado con la colaboración del Intituto de Defensa Legal, de Lima, Perú; del Centro de Estudios Legales y Sociales, de Buenos Aires, Argentina; de Viva Rio, de Río de Janeiro, Brasil, y con el auspicio de la Fundación Ford.

Conferencia Internacional Measuring Police Performance with Civilian Surveys: Methods and Results

8 al 10 de junio de 2001, San Petersburgo, Rusia.

Con el apoyo de la Fundación Ford y la participación de la Universidad Estatal y el Instituto de Sociología RAN, de San Petersburgo, el Vera Institute of Justice, de Nueva York, y Citizens' Watch, se realizó en San Petersburgo una conferencia internacional sobre evaluación del desempeño policial a través de encuestas realizadas a la ciudadanía.

A esta reunión se invitó a académicos, especialistas y oficiales de policía de Norte y Sudamérica (Estados Unidos, Brasil y Chile), de Asia (China e India), de África (Kenia y Nigeria) y de Europa Occidental y Oriental (Finlandia, Alemania, Gran Bretaña, Polonia y Rusia) a conocer distintas experiencias en el uso de encuestas que evalúan, a partir de la opinión ciudadana, la conducta y el desempeño de los funcionarios policiales. Se aprovechó la reunión para discutir cómo este tipo de trabajo puede ser utilizado por las instituciones policiales para evaluar el impacto de reformas de estrategias que se encuentren en curso.

La participación de la delegación chilena, organizada por el Centro de Estudios para el Desarrollo, comprendía al Coordinador del Área de Seguridad Ciudadana de dicho Centro, Hugo Frühling E., y al Coronel Félix Zúñiga Acevedo, Director Subrogante de la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile.

