

# **Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?**

*por Hugo Frühling.*





UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

# Contenidos

Introducción	3
El origen del Proceso de Reforma Policial	5
La policía y el Ciudadano en América Latina	6
El Crimen y la Policía en América Latina	7
Descentralización y Reforma del Estado	8
El Modelo de Policía Comunitaria en Europa Occidental y Norteamérica	10
La Policía Comunitaria en América Latina	12
El Plan Cuadrante de Carabineros de Chile	12
Cuatro Casos de Policía Comunitaria	14
- Sao Paulo - Villa Nueva - Bogotá - Belo Horizonte	
Dificultades que Enfrenta el Cambio Institucional	19
La Relación entre la Policía y la Comunidad	23
Relación entre la Policía y Otras Agencias Públicas	25
Resultados de los Programas de Policía Comunitaria	26
Conclusiones y Proposiciones	29
Bibliografía	33



- **Director** Hugo Frühling E.
- **Investigadores** Decio Mettifogo G.  
Luis Barros L.,  
Lucía Dammert G.,  
Cecilia Dastres A.,  
Claudia Gibbs A.,  
Alejandra Lunecke R.,  
Rodrigo Sepúlveda P.

**Contacto:**

Santa Lucía 240, Santiago - Chile,  
Tel.: 562 6647825 - 562 6648567  
Fax: 562 6648536  
e mail: cesc@uchile.cl  
www.cesc.uchile.cl

**Autor:** *Hugo Frühling E.*

Hugo Frühling E., Abogado Universidad de Chile, LL.M., S.J.D. Universidad de Harvard. se ha desempeñado como profesor visitante en el Woodrow Wilson School de la Universidad de Princeton y en las Universidades de Harvard y Ottawa. Fue asesor del Ministro del Interior de Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Copyright ©

## 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<sup>1</sup>.

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, Rio de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil<sup>2</sup>. 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 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

---

1. 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 No4, 1999, pp. 113 – 134. Rachel Neild, "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America", Washington DC, WOLA, 2002.

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

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<sup>3</sup>.

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 examina en primer lugar los factores originarios del proceso de reforma policial en curso en muchos países de la región. En segundo lugar se refiere al modelo de policía comunitaria y a su conexión con cambios más profundos del modelo policial vigente. En tercer lugar, describe cuatro proyectos de policía comunitaria realizados en Bogotá Colombia, Villa Nueva Guatemala, Sao Paulo Brasil y Belo Horizonte Brasil. El análisis de estos casos y de la evaluación que sobre ellos realizara el Banco Interamericano de Desarrollo 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.

3. 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.

## El origen del Proceso de Reforma Policial

Los intentos por reformar a las policía 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 o regionales, y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones<sup>4</sup>. 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 reforma<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. Lo anterior indica los obstáculos que enfrenta el proceso de cambio institucional.

4. 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.

5. 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 .

## La Policía y el Ciudadano en América Latina

La instalación de nuevos regímenes democráticos en América Latina durante los años ochenta y noventa permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido fuertemente en los regímenes autoritarios que habían reemplazado. Un análisis respecto del uso de la violencia por parte de la policía civil según lo revelan las denuncias presentadas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Civil de Bahía indica resultados extremadamente preocupantes: de un total de 1140 denuncias dirigidas en contra de dicha policía, durante el período 1993 – 1997, el 24,12% se refería a tortura, el 5,61% a golpes efectuados a los ciudadanos, el 2,8% a homicidios, y 6,84% a amenazas de muerte, todo lo cual totalizaba un 40% del total de denuncias. Un porcentaje absolutamente mayoritario de estas denuncias fueron archivadas o dieron lugar a simples recomendaciones de sanción administrativa, sin que fueran traspasadas a la justicia<sup>7</sup>. Esto indica no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino que también la falta de operancia del control administrativo interno de la conducta policial.

La policía del estado de Sao Paulo presentaba carencias similares y eran frecuentes los hechos de violencia policial que recibían gran cobertura en los medios de comunicación. En 1991, 1056 civiles fueron muertos por la Policía Militar, en 1992 el número llegó a 1421, en 1995 592 civiles fueron muertos por policías militares, 368 en 1996 y 405 en 1997<sup>8</sup>. Por otra parte, las encuestas de victimización demostraban que sólo un 33% de los delitos eran denunciados a la policía, debido a la creencia de que ésta era ineficiente, o al temor que despertaba en la población<sup>9</sup>.

Una encuesta realizada a sectores de bajos ingresos en las tres principales ciudades de Chile en 1992 mostró una actitud fuertemente crítica hacia la policía al inicio del período democrático, expresando la convicción de que abusaban de su autoridad<sup>10</sup>. Esta situación llevó a cambios en la legislación protectora de los derechos del detenido sin que las críticas se hayan acallado totalmente. Es así como en 1998 se promulga la llamada Ley de Derechos del Detenido, que obliga al funcionario policial a informar al detenido sobre la causa de su aprehensión y sus derechos, en el acto mismo de la detención<sup>11</sup>.

En Colombia en febrero de 1993 se develaron delitos de gravedad cometidos al interior de estaciones de policía de Bogotá. Debido al bajo nivel de credibilidad alcanzado por la policía, se dio inicio a un proceso de reforma destinado a revertir la situación de una institución considerada como corrupta, ineficiente y penetrada por el narcotráfico. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del entonces ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993. El proceso de reforma se inició con el nombramiento del Mayor General Rosso José Serrano como Jefe de la Policía Nacional de Colombia, en 1994. Este consiguió obtener facultades del Congreso para dar de baja a aquellos funcionarios respecto de los cuales existían fundadas sospechas de que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7.000 funcionarios policiales fueron despedidos. A diferencia de otros procesos de purga, éstos fueron percibidos como creíbles y no sólo afectaron a personal subordinado.

Los estudios existentes parecen sugerir al menos tres tipos de razones para esta situación: la primera es que subyace en la cultura social una aceptación de la violencia institucional aún cuando esta violencia se oponga a las normas legítimamente sancionadas. Esta aceptación se refuerza durante

6. 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..."

7. Ana Tereza Lemos-Nelson, "Police Criminality, Citizenship and the (un) rule-of-law". Trabajo presentado en la Conferencia del Latin American Studies Association realizada en Washington DC, Septiembre 6-8 2001.

8. <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Tabelas.htm>

9. Paulo de Mesquita Neto con la colaboración de Beatriz Stella, "Policamiento Comunitario: A Experiencia em Sao Paulo", Sao Paulo, 1998.

10. Jorge Correa Sutil y Luis Barros (editors) Justicia y Marginalidad. Percepciones de los Pobres (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria y Universidad Católica de Chile, 1993).

11. Un estudio realizado por Claudio Fuentes indica, sin embargo, que las denuncias por abusos policiales presentadas ante las fiscalías militares han continuado aumentando. Claudio Fuentes, "Denuncias por Violencia Policial en Chile", Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000.15. Rachel Neild, op. cit., p. 9.

los períodos de suspensión de las garantías ciudadanas<sup>12</sup>. La segunda, es que en sociedades caracterizadas por fuertes divisiones de clase, se acentúa una actitud del policía que tiende a una mayor consideración por quienes se encuentran cercanos a la cúspide de la escala social y por el contrario, se nota un mayor uso discrecional de la fuerza por parte de la policía respecto de los ciudadanos de menor nivel socioeconómico<sup>13</sup>. Finalmente, el sistema de control interno y externo de la conducta policial parece ser inadecuado, aún allí donde puede existir la voluntad de corregir actuaciones ilegales<sup>14</sup>. Observaciones puntuales indican gran demora en la disposición de los casos, espera a los fallos judiciales cuando la conducta investigada constituye a la vez un delito, y escaso uso de la información producida por el sistema disciplinario para tomar medidas que afecten el sistema de selección de aspirantes a policías, el de formación, o los procedimientos operativos utilizados<sup>15</sup>.

### El Crimen y la Policía en América Latina

Un segundo factor que influye en la búsqueda de transformaciones en la policía proviene del incremento que experimenta el crimen en casi todos los países de América Latina en años recientes. De acuerdo con información proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, en 1998 Colombia tiene una tasa de 54 homicidios por cada 100.000 habitantes, Venezuela 20, aunque aumentó a 33 en el 2000, Ecuador 15,1, Brasil 26, y México 15.7 por 100.000 habitantes<sup>16</sup>. Algunas ciudades de esos países tienen tasas mucho más altas que el promedio de los países. Por ejemplo, Cali en Colombia tiene 94 por cada 100.000 habitantes, y Caracas en Venezuela 71 por cada 100.000 habitantes<sup>17</sup>. Cuando se consideran otros tipos de delitos, aún los países con bajas tasas de homicidios sufren de elevadas tasas de victimización atribuibles a otros delitos violentos. Así por ejemplo, de acuerdo con datos provenientes del Latinobarómetro, en 1996 un 32% de los hogares de Chile declaró que alguien en el hogar había sido víctima de un robo con violencia<sup>18</sup>. Así también, las cifras oficiales de denuncias registradas por la policía en Chile indican un aumento constante de los robos con violencia en años recientes. Mientras en el año 1999 se denunciaron 75,2 robos con violencia por cien mil habitantes, en el 2000 la tasa ya había llegado a 169,5 por cien mil habitantes<sup>19</sup>.

Este incremento del crimen ha llevado a un aumento de la desconfianza en la policía y a un sentimiento de inseguridad bastante extendido. Para el caso argentino, Lucía Dammert y Mary Fran Malone argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que más fuertemente explica la sensación de inseguridad prevaleciente.

El proyecto ACTIVA, realizado por la Organización Panamericana de la Salud, descubrió que aquellos que consideraban la eficiencia policial como mala o muy mala, constituían un 15,6% de la población de Santiago, un 18,1% de la población de San Salvador, el 25,1% de la población de Cali, el 27,6% de Caracas y el 28,7% de Río de Janeiro. Encuestas realizadas en Chile, sin embargo, demuestran una actitud general de confianza respecto de la policía. Una encuesta realizada en Chile por ADIMARK en 1996, registra un alto grado de apoyo para el General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones en su lucha en contra de la delincuencia, de alrededor del 70%. La encuesta no distingue, sin embargo, entre quienes han entrado en contacto con la policía y quienes expresan una opinión general sobre ella.

12. El argumento es expuesto por Ana Tereza Lemos-Nelson, op.cit.

13. Un interesante estudio empírico que ha testeado esta hipótesis se encuentra en Christopher Birkbeck y Luis Gerardo Gabaldón, "The Effect of Citizen's Status and Behavior on Venezuelan Police Officers's Decisions to Use Force", *Policing and Society*, vol. 8, 1998, pp. 315-338.

14. Un análisis del sistema de control interno de la policía argentina en Gustavo Palmieri, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas, "Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fé y la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Hugo Frühling y Azun Candina (editores) *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur* (Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), pp. 177-220.

15. Rachel Neild, op. cit., p. 9.

16. La información se encuentra en <http://Paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm>

17. Ibid.

18. Cifras oficiales provenientes del Ministerio del Interior de Chile: <http://www.interior.gov>

19. Lucía Dammert y Mary Fran T. Malone, "Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen", *Desarrollo Económico* vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), p. 285.

Una encuesta realizada por “El Mercurio” y otros 16 diarios de Estados Unidos y América Latina, determinó que un 81% de los encuestados en Estados Unidos declaró tener mucha o algo de confianza en la policía, mientras que en Chile, el país latinoamericano con mejores resultados, el porcentaje sólo alcanzó al 38%. En general, en los quince países latinoamericanos participantes, la confianza promedio en la policía no supera el 28%<sup>20</sup>.

Frente al incremento del delito, las necesidades de profesionalizar la actuación policial y de introducir cambios en su estrategia pasaron a formar parte del debate público. Frente a él se plantean dos posiciones: una que enfatiza la necesidad de incrementar las funciones y prerrogativas de control que poseen las policías y otra divergente que en cambio sostiene la necesidad de crear canales de participación ciudadana que estimulen la rendición de cuentas de la policía ante los vecinos respecto de la efectividad de su accionar.

En parte la aplicación progresiva de programas de policiamiento comunitario se explica porque constituye una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina. En otras palabras, razones de tipo económico y político llevan a predicar cambios en la administración del Estado que buscan que ésta sea más cercana y que rinda cuentas ante el ciudadano, que descentralice funciones hacia los gobiernos locales y que flexibilice sus principios de funcionamiento. Estos cambios cuando se trasladan hacia la organización policial sintonizan adecuadamente con algunos conceptos de la policía comunitaria.

### **Descentralización y Reforma del Estado**

Durante los años ochenta y noventa se incrementa el interés por la reforma del Estado en América Latina. En parte importante ello es producto de la crisis económica que presiona por la reducción del tamaño del Estado, por una rendición de cuentas efectiva de la actuación de los organismos públicos al ciudadano, y por una delegación de funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos, de acercar los servicios públicos al ciudadano y de reducir el tamaño de los organismos que proporcionan dichos servicios<sup>21</sup>.

En ocasiones este proceso es alentado por consideraciones políticas. Así, la descentralización en Venezuela obedece en parte al proceso de deslegitimación de los partidos políticos que se alternan en el poder, lo que conduce a la formación de una comisión de reforma del Estado y a elecciones municipales y estatales en 1989<sup>22</sup>. En Chile bajo el régimen militar se traspasaron los servicios de educación pública y la atención primaria en salud a los gobiernos municipales, lo que incrementa las funciones, presupuesto y visibilidad de los municipios. Una vez instalada la democracia se reinician las elecciones municipales en 1992 y los nuevos alcaldes adquieren gran prominencia política<sup>23</sup>.

La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce en los hechos a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central. En Chile, por ejemplo, el alcalde de Las Condes desarrolla programas de vigilancia mediante guardias y vehículos municipales que son en alguna medida alternativos a la vigilancia policial<sup>24</sup>. Guardias municipales son creadas en ciudades de Ecuador y Guatemala. Todo ello motiva a la policía a prestar mayor atención a las autoridades y realidades locales, las que en ocasiones participan en el financiamiento policial.

Por otra parte, los cambios que experimenta la organización estatal se expresan en nuevos conceptos de administración pública. Las organizaciones públicas, enfatizan cada vez más la prestación de

20. Ver “Espejo de las Américas”, en El Mercurio, Economía y Negocios, 16 de Abril de 1998, pp. 8 y 9.

21. Luis Carlos Bresser Pereira, op. cit., pp. 2-9.

22. Andrew Seeles, “Introduction”, en Joseph H. Tulchin y Andrew Seeles editores,

23. El desempeño de funciones ejecutivas a nivel local conduce a carreras políticas de tipo nacional. Es el caso del alcalde de Las Condes Joaquín Lavín en Chile, quien se convierte en el líder de las fuerzas políticas de oposición.

24. Luis Sandoval, “Prevención Local de la Delincuencia en Santiago de Chile”, en Hugo Frühling y Azun Candina (editores), op. cit., p. 66.

servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado, y la integración y la participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización<sup>25</sup>.

En las policías con mayores dificultades organizativas se abre paso a un nuevo debate sobre la estructura orgánica de la institución y sobre como avanzar hacia modificaciones esenciales de la misma. Así, el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú indica las siguientes características de dicha estructura: excesiva burocratización, deficiente coordinación, poca fluidez y oportunidad en el intercambio de informaciones, inadecuado alcance de control, acondicionamiento de la organización a modelos militares, poca delegación de autoridad y duplicidad de funciones<sup>26</sup>.

En las policías que avanzan más tempranamente en la búsqueda de cambios organizativos en el sentido expresado es posible observar un discurso oficial cada vez más permeado por conceptos propios de la administración de empresas. Así, una publicación de la Policía Nacional de Colombia referida al cambio cultural que debe experimentar la organización policial expresa: “La transformación cultural, requiere de un viraje sustancial en la forma como se ejerce la dirección, en primer término sustituir la autoridad jerárquica y rígida por un modelo basado en el liderazgo y la gerencia”<sup>27</sup>. El resto de la publicación profundiza en el concepto de gerencia, preguntándose quien es un gerente y respondiendo: “Gerente es, sin excepción, toda persona que conduce grupos humanos dentro de la organización. La función gerencial no depende del nivel jerárquico del equipo y menos aún del tamaño y clase del grupo”<sup>28</sup>.

No se conoce la profundidad del cambio que expresiones de este tipo pueden haber producido en la subcultura policial. La evidencia que surge de los casos de policía comunitaria que examinaremos es que es menor de lo que habría cabido esperar. Ciertamente es más probable que tengan impacto en la organización de aquellas policías más profesionales de la región, que en aquellas con niveles de organización más precarios.

Independientemente de lo anterior, los procesos de privatización y descentralización administrativa hacen aparecer nuevos actores a cargo de la seguridad ciudadana, lo que unido al aumento de las demandas por una policía más democrática conducen a la implementación de programas de policía comunitaria o de esfuerzos menos sistemáticos destinados a establecer mejores relaciones con el público.

En la sección siguiente abordaremos algunos rasgos del modelo de policía comunitaria como se ha puesto en práctica en Canadá y Estados Unidos.

25. Paulo Mesquita Neto con la colaboración de Beatriz Stella Affonso, op. cit., p. 17.

26. Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2001.

27. Policía Nacional República de Colombia, “Transformación Cultural. La Fuerza del Cambio”, Bogotá, s/f, p. 25

28. Ibid., p. 27.

# El Modelo de Policía Comunitaria en Europa Occidental y Norteamérica

El modelo de policía comunitaria que ha dominado el debate sobre policía en años recientes considera ciertos elementos esenciales que son comunes: primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad<sup>29</sup>; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra 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 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 destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía, y el reconocimiento de que la comunidad, defínase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio; finalmente, el reconocimiento también de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia<sup>30</sup>.

El papel de la comunidad es clave no sólo para la vigilancia, sino que para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones. El modelo de policía comunitaria supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad, las que cumplen tres funciones principales: sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales, que a veces no coinciden con sus percepciones, proporcionan una oportunidad a la policía 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 que hacer policial<sup>31</sup>.

Un factor que contribuye fuertemente al desarrollo del modelo de policía comunitaria es la percepción de las minorías y los grupos marginados urbanos de que la policía usaba fuerza excesiva en su contra y que los discriminaba. La policía comunitaria se presenta entonces como una estrategia que pone énfasis en el trato al público y la reducción de la violencia policial.

Habría que agregar que el modelo de policía comunitaria en general demanda cambios organizativos importantes: para comenzar, la policía comunitaria no puede constituir una unidad especializada al interior de la organización policial. Por el contrario, se supone que todos los funcionarios policiales actúan de manera consistente con los principios de la policía comunitaria, y que aún los que actúan en unidades especializadas deben mantener comunicación y relación con sus colegas en terreno a fin de responder adecuadamente a los problemas que existen en el vecindario<sup>32</sup>.

29. Lawrence W. Sherman, "The Police", en James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds.), *Crime*, Center for Self-Governance, San Francisco, 1995, pp.327-348.

30. Dennis P. Rosenbaum, "The changing role of the police: Assessing the current transition to community policing", en Jean Paul Brodeaur (ed.) *How to recognize good policing. Problems and issues* (Washington: Police Executive Research Forum, Washington D.C., 1998), p.7.

31. David Bayley, *Police for the future*, Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp.105-120.

32. Joseph A. Schafer, *Community Policing. The Challenges of Successful Organizational Change* (USA, LFB Scholarly Publishing LLC, 2001), pp. 23-24.

Los cambios organizativos asociados a la policía comunitaria buscan promover ejecutivos que tomen riesgos, que tengan calidades empresariales y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente. Todos y cada uno de los miembros de la institución deben actuar como profesionales con iniciativa dispuestos a enfrentar los problemas de seguridad desde una perspectiva amplia, lo que implica resolver problemas sociales con incidencia criminal y el uso de estrategias que van más allá de la mera aplicación de la ley a un caso determinado. El perfil de esa organización y de ese policía ya no se corresponden con los programas de capacitación tradicionalmente utilizados para formar policías.

El caso de la provincia de Ontario en Canadá representa muy claramente el cambio de paradigma que experimenta la capacitación policial. En el pasado inmediato las fuerzas policiales eran entrenadas para obedecer y actuar como un solo cuerpo. En la actualidad el sistema de formación de la policía de Ontario enfatiza principios tales como justicia y acceso, aprendizaje relevante, rendición de cuentas, cooperación, participación de la comunidad, investigación y sensibilidad frente a lo diverso<sup>33</sup>. A su vez, un nuevo programa de formación de la Real Policía Montada del Canadá enfatiza que el entrenamiento busca aumentar la habilidad del recluta para trabajar con víctimas y la comunidad, para evitar conflictos, resolver y mediar disputas, proporcionar información respecto de estrategias de prevención del crimen y promover habilidades en el campo de la comunicación interpersonal<sup>34</sup>. El programa de inicio para los nuevos reclutas enfatiza cinco aspectos fundamentales que se sintetizan en la sigla CAPRA que indica esos aspectos en inglés<sup>35</sup>: primero, identificación de los clientes (ciudadanos, comunidades, agencias públicas); segundo, búsqueda, organización y análisis de información; tercero, realización de asociaciones y alianzas con organismos ciudadanos y entidades públicas; cuarto, respuesta que enfatiza los conceptos de proporcionar servicio mediante la prevención del crimen y la aplicación de la ley; quinto, evaluación, que indica una constante revisión del compromiso de cada miembro y de la organización en su conjunto de continuar aprendiendo y modificando antiguas prácticas<sup>36</sup>.

Este modelo de enseñanza enfatiza el rol y la responsabilidad del policía que está en la calle, quien adquiere una fuerte responsabilidad con los resultados de su trabajo a partir de su identificación corporativa con la policía y sus objetivos. Más que poner énfasis en la enseñanza de materias, se recomienda promover la adquisición de habilidades y competencias a través del proceso de formación. Si bien los estudios existentes demuestran que la organización policial es muy resistente a los cambios en todos los contextos<sup>37</sup>, no cabe duda que el cambio en el paradigma organizativo es especialmente dificultoso en aquellas policías latinoamericanas que experimentan niveles de profesionalización inadecuados, insuficiente motivación de sus miembros, y problemas en el control de la gestión significativos.

Desde esa perspectiva, no cabe duda que las instituciones policiales con mayores niveles de profesionalización tendrán mejores posibilidades de transitar hacia el nuevo paradigma de organización policial moderna que aquí se ha presentado. Incluso ellas, sin embargo, deberían experimentar cambios de enorme magnitud y la resistencia a ellos será mucho mayor que la que se ha encontrado en los países desarrollados. Más aún, tal cambio requiere modificaciones en los presupuestos y en la actitud social hacia la policía, que considere a sus integrantes como verdaderos profesionales<sup>38</sup>.

A partir de este diagnóstico referente a las causas por las cuales el modelo comunitario adquiere influencia en América Latina y los cambios institucionales y en los procesos de formación que requiere, analizaremos algunas experiencias realizadas en la región y las evaluaciones existentes respecto de sus resultados. El propósito es determinar tanto los resultados de su proceso de implantación, como su impacto respecto del cambio institucional.

33. Willem de Lint, "New Managerialism and Canadian Police Training Reform", *Social and Legal Studies* (1998):7:2, pp. 272 y 273.

34. *Ibid.*, p. 273

35. corresponde a "clients"; A a "acquiring and analysing information", P a "partnerships and alliances"; R a "response and service" y A a "assessment". Willem de Lint, *op. cit.*, p. 274.

36. *Ibid.*

37. Un análisis respecto del impacto de un programa de policía comunitaria en las percepciones y modos de organización de miembros de la policía demostró resistencia a los cambios realizados y a como se habían efectuado, una cierta preferencia por el modelo tradicional de actuación policial. Joseph A. Schafer, *op. cit.*, pp. 139-186.

38. General Ricardo Sandoval Quappe de Carabineros de Chile, "Los Modelos de Policía Comunitaria, como Cambio Doctrinario y Procesos de Modernización de las Policías. Sobre qué Aspectos Trabajar Prioritariamente en Latinoamérica?" Presentación al seminario Policía y Comunidad: Los Nuevos Desafíos para Chile, Santiago, 4 y 5 de Diciembre de 2002.

# 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.

## El Plan Cuadrante de Carabineros de Chile

Carabineros, la policía preventiva de carácter militarizado de Chile, goza de apoyo popular porque es vista como libre de corrupción y bien disciplinada.

En respuesta al incremento de los robos con violencia, en los últimos tres años Carabineros ha anunciado y está implementando una serie de cambios institucionales, con el objeto de colocar más policías en las calles, de ubicarlos en sectores de patrullaje llamados cuadrantes, definidos de acuerdo con ciertas variables cuantificables, de establecer indicadores de gestión para evaluar a cada miembro de la fuerza, y de reforzar los vínculos con la comunidad. Este plan aún está en su fase inicial y será sometido a evaluaciones externas recién este año, pero constituye un punto de partida importante ya que por vez primera se considera la participación de la comunidad en la prevención del delito.

El denominado Plan Cuadrante intenta responder a dos dilemas que ha enfrentado la institución en los últimos años: el aumento de las denuncias de delitos en las áreas urbanas y la falta de equilibrio entre la dotación humana y los recursos logísticos asignados a los diversos municipios de la Región Metropolitana, en desmedro de los más pobres y de los más populosos<sup>39</sup>.

Un primer objetivo del Plan consiste en aumentar la presencia policial en las calles. Para ello se subdivide en pequeños sectores denominados “cuadrantes”, un territorio asignado a la vigilancia de una Comisaría, unidad policial al mando de un oficial del grado de Mayor, distribuyendo los recursos humanos y de vehículos acorde a la demanda específica de cada cuadrante, medida ésta en términos del patrullaje preventivo realizado en el sector, del número de procedimientos policiales que deben efectuarse y de las necesidades de fiscalización del cumplimiento de la ley que constituyen la tarea ordinaria de la policía.

Para el diseño del cuadrante se toman en consideración aspectos tales como la extensión en kilómetros lineales del sector a subdividir, las condiciones viales y de circulación del mismo, así como lo que alcanza a cubrir un vehículo policial durante las 8 horas de un turno.

La responsabilidad de la gestión de un cuadrante está entregada a carabineros bajo la denominación de Delegados y Subdelegados, quienes tienen por misión atender y gestionar las soluciones a los problemas que los ciudadanos del cuadrante manifiesten. Estos Delegados, seleccionados de acuerdo

39. Hugo Frühling, “La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja”. En Revista Perspectivas, Universidad de Chile, Volúmen 3 N°1, (1999), pp. 63-90. Heather H. Ward, “Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile”. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2001.

con criterios preestablecidos reciben capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención de público y resolución de problemas<sup>40</sup>. Cada tres meses se realizan cuentas públicas trimestrales que normalmente consisten en la entrega de información estadística respecto de la actividad policial, en las que se invita a dirigentes vecinales y autoridades del sector. Estas cuentas pueden efectuarse agregadas por comuna o desagregadas por sectores más pequeños<sup>41</sup>.

El Plan Cuadrante se ejecuta en la Región Metropolitana y recientemente se ha extendido a algunas comunas de la quinta y octava regiones. Para la ejecución del Plan el Gobierno ha asignado vehículos a la policía. Así, en el mes de abril del año 2000 se entregaron 332 móviles (autos, furgones y motos) y en el mes de septiembre del año 2001 otros 480 nuevos vehículos. Ello indica que el Plan privilegia el patrullaje motorizado por sobre el que se realiza a pie, que constituye el sello de los programas de tipo comunitario. Por otra parte, el Plan es visto por los expertos como un importante primer paso hacia el reconocimiento del rol de la comunidad en la prevención del crimen, pero no constituye aún un cambio de orientación definitivo desde una institución que aplica la ley hacia una que provee de servicios al público. El Plan no contempla un cambio en aspectos tales como la organización interna de la policía, subcultura policial, formación y controles internos.

En forma complementaria a estos programas decididos internamente por la policía, el Gobierno promocionó la organización de Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago durante la segunda mitad de los años noventa. Dichos comités recibieron asistencia y capacitación proporcionada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El número de comités efectivamente creados no está claro. A fines de 1998, existían 261 comités, si bien el nivel de intensidad y continuidad de su trabajo difería bastante<sup>42</sup>. La información existente, muestra que los participantes de estos comités eran mayoritariamente mujeres (57,1%), quienes no trabajaban fuera del hogar y que se trataba, generalmente, de personas que también participaban en otras agrupaciones vecinales. Las actividades que llevaban a cabo eran patrullaje de calles; organización de talleres deportivos para los jóvenes y lobby en la municipalidad para obtener mejor iluminación de las calles y remoción de basura<sup>43</sup>.

En agosto del 2000, el gobierno lanzó una nueva iniciativa cuyo objetivo era la institucionalización de la participación social en la prevención del delito. El nuevo programa "Plan Comuna Segura - Compromiso 100" se propuso crear Consejos de Seguridad en aquellas municipalidades definidas como vulnerables por sus elevados niveles de criminalidad y pobreza. Los miembros del Consejo incluyen al alcalde, un representante de Carabineros, un representante de la Policía de Investigaciones y delegados de otras organizaciones comunales. Estos Consejos determinan la política de seguridad a nivel comunal y deciden el financiamiento de proyectos presentados por las organizaciones vecinales, usando para ello un fondo para proyectos de seguridad aportado por el gobierno.

Además del Plan Cuadrante existen por cierto muchos otros 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

40. Comunicación de Mayor Jorge Villarroel de la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile, Diciembre de 2002.

41. Ibid.

42. Luis Sandoval op. cit., pp. 60 y 61.

43. Mariana M. Jordan y Cecilia Sotomayor. "Seguridad Ciudadana y Comunidad Local Organizada. Estudio de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Tres Comunas de Santiago". Trabajo preparado para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, 2000.

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 cumplían 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, Brasil<sup>44</sup>. 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.

## **Cuatro Casos de Policía Comunitaria**

### **El Programa de Policía Comunitaria de la Policía Militar de Sao Paulo**

La Policía Militar de Sao Paulo constituye -así como la policía militar de todos los estados de Brasil- una fuerza auxiliar del ejército, que cumple funciones policiales de carácter preventivo, pero que es regulada en su organización y funcionamiento a través del Ministerio del Ejército.

Entre la década de 1980 y 1990, el Estado de Sao Paulo, al igual que el resto de Brasil, experimentó una fuerte alza de la criminalidad. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, reproducidos por Paulo de Mesquita Neto, el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3.452 en 1980 para alcanzar el de 12.350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó los 36,20 por cien mil habitantes. Los robos también experimentaron un alza espectacular.

Frente a esta situación, la policía demostraba serias carencias y los niveles de desconfianza que hacia ella expresaba el público eran bastante altos. El 10 de diciembre de 1997 el comandante general de la policía militar adoptó oficialmente la estrategia de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional.

En el caso de Sao Paulo, el órgano principal de análisis y discusión respecto de la puesta en ejecución del programa de policía comunitaria es la Comisión de Asesoría para la Implantación de la Policía Comunitaria. Esta Comisión no tiene un número fijo de integrantes y en agosto de 1998 tenía representantes de Centros de Derechos Humanos, de Consejos Comunitarios, de la Federación de Industrias del Estado, de Consejos Empresariales, de la Asociación Paulista del Ministerio Público, de la Orden de Abogados de Brasil y del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), entre otras organizaciones.

Al interior de esta Comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, los que comprendían la enseñanza de valores de carácter democrático y de respeto a los derechos humanos que jamás habían formado parte de la doctrina de la policía militar. Estas metas son las siguientes: implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar; mejorar la calidad del entrenamiento y formación policiales; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía; integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y derechos del policía<sup>45</sup>.

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto, y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos.

44. 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 Bogotá"; mimeo 2001 y Cláudio C Beato, "Reinventando a policía: a Implementacao de um Programa de Policiamento Comunitário"; mimeo, 2001.

45. Paulo Mesquita Neto, con la colaboración de Beatriz Stella Affonso, "Policiamento Comunitario: A Experiencia em Sao Paulo", op.cit., pp.40-50

Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por los autores, entre diciembre 1997 y julio 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<sup>46</sup>. Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria<sup>47</sup>. Desde Septiembre de 1997 hasta Mayo del 2000 se instalaron 239 subcomisaríaes de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria<sup>48</sup>. El nuevo programa de acción se tradujo en un incremento del patrullaje preventivo en los lugares elegidos, el establecimiento de cuarteles móviles en ciertos barrios, así como esfuerzos para preservar la seguridad en las escuelas y programas preventivos de consumo de drogas.

La Comisión de Asesoramiento para la Implantación de la Policía Comunitaria, en diálogo con la policía iba evaluando los problemas que ocurrían durante la implementación de este modelo de accionar policial. Si bien su establecimiento constituye un logro, de todas maneras el funcionamiento de la relación entre sus miembros pertenecientes a la sociedad y la policía no fue fácil, como relata Paulo de Mesquita Neto<sup>49</sup>. En esas reuniones la policía tomaba nota de los problemas, pero rara vez hubo un seguimiento riguroso de las medidas adoptadas para solucionarlos.

Por otra parte, y por decreto del gobierno estadual, se establecieron Consejos Comunitarios de Seguridad, formados por personas provenientes de un mismo distrito policial que se reúnen para discutir problemas de seguridad pública y para proponerles soluciones en conjunto con la policía. Estos consejos se reúnen mensualmente y resumen la reunión en un acta que es enviada a la Coordinadora de Consejos de Seguridad Pública, que es un órgano de la Secretaría de Seguridad del Estado. Al parecer el diálogo que se produce entre policías y ciudadanos al interior de esos Consejos no es del todo productivo, y han funcionado más como ámbito de reclamos y demandas de carácter particular hacia la policía, que como lugar destinado a debatir soluciones de carácter colectivo civiles. De todas maneras, constituyen un principio de control ciudadano<sup>50</sup>.

### Villa Nueva

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en Villa Nueva, Guatemala, se desarrolló como parte de un proyecto internacional realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos denominado "Seguridad Ciudadana en Centroamérica" llevado a cabo por dicho Instituto en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La iniciativa buscaba impulsar la adopción de la policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas<sup>51</sup>.

La zona de aplicación del Programa corresponde a un municipio ubicado en el Departamento de Guatemala, donde se ubica la capital del país, y que tiene 192.000 habitantes. Dicho lugar fue seleccionado por las autoridades políticas del Ministerio, y no por las de la policía, y el programa tiene las características de ser un piloto que no involucraba cambios en la organización policial como un todo. Como todo programa piloto de carácter internacional la cooperación internacional 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 responsables y la zona geográfica donde se efectuaría la experiencia. La dependencia de los organismos involucrados respecto de la cooperación internacional hacía que ésta contara con importantes instrumentos de poder para influenciar la ejecución del programa. Sin embargo, y al mismo tiempo, era evidente que una vez concluida dicha cooperación el programa enfrentaría el verdadero test de probar que era sustentable.

Según la encuesta administrada por los responsables del proyecto en 1998, los principales problemas sociales a criterio de los ciudadanos de la zona eran, en orden de importancia: la criminalidad (33,3%),

46. La policía militar se organiza en comandos, batallones y compañías. Estas últimas corresponden a la más pequeña de las unidades de mando de la policía, son comandadas por un capitán y tienen entre 100 y 300 integrantes.

47. Paulo Mesquita Neto y Beatriz Paulina Affonso, "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation"; op.cit., p. 4.

48. Tulio Kahn, "Policía Comunitaria: Avaliando a Experiencia"; Sao Paulo, 2003, p. 4.

49. Paulo Mesquita Neto, con la colaboración de Beatriz Stella Affonso, "Policamento Comunitario: A Experiencia em Sao Paulo", op.cit., pp.69-71.

50. Ibid., pp. 71-74.

51. El proyecto ha dado lugar a las siguientes publicaciones (con una versión inglesa) elaboradas por el Coordinador Regional, José María Rico, bajo el título genérico Seguridad ciudadana en Centroamérica: Aspectos teóricos y metodológicos (1999), Diagnósticos sobre la situación (2000) e Informe final de evaluación (agosto 2000), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

el desempleo (21,3%), la salud y la pobreza (9,3% cada uno), y el costo de la vida y la corrupción (6% cada uno)<sup>52</sup>.

Pese a la inexistencia de un sistema de estadísticas criminales confiable y uniforme, el registro de algunos datos por parte de la "Policía Nacional Civil de Villa Nueva" indicaba que los delitos más frecuentes en 1998, antes de la ejecución del proyecto, eran los robos, las lesiones, los homicidios y los robos de vehículos. Por otra parte, el subregistro de delitos por parte de la policía era alto: solamente un 30.3% de las víctimas declararon haberlos denunciado a la policía<sup>53</sup>.

El proyecto se centraba en la Policía Nacional Civil (PNC), surgida de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la guerrilla. Si bien se disolvieron los antiguos cuerpos de seguridad para ser reemplazados por esta nueva policía, su composición y preparación distaba de responder a las expectativas que se habían cifrado en ella. El ejército continúa cumpliendo funciones de seguridad interior. Asimismo, el personal ingresado a la nueva policía ha provenido en su gran mayoría de los antiguos cuerpos de seguridad tras un curso de reciclaje

La PNC ya había realizado algunos intentos destinados a movilizar a civiles en tareas de seguridad. A ese efecto había impulsado la constitución de Juntas Locales de Seguridad Ciudadana, para que prestaran apoyo e información a la Policía y así favorecer el acercamiento entre la institución y la comunidad. Las juntas están coordinadas por la 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 funcionamiento de las Juntas, éstas han funcionado en comunidades de clase media o clase alta; sin embargo, en regiones más deprimidas económicamente, con problemas más graves de criminalidad, o donde hubo fuerte presencia de organizaciones paramilitares durante el conflicto armado, el modelo no funciona dada la tradicional desconfianza existente entre la policía y los ciudadanos<sup>54</sup>.

El proyecto de Villa Nueva se inició con una serie de actividades preparatorias, entre las que destacaba la realización de un diagnóstico basado en la compilación y análisis de información acerca de la criminalidad en la zona y otras de sus principales características, además de la realización de una primera encuesta de opinión pública y victimización. A esa primera etapa siguió la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSS) conformado por representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, cuyo objetivo consistía en coordinar las diferentes acciones que en adelante se ejecutarían en el municipio de Villa Nueva en materia de prevención y control de la criminalidad. Dada la amplitud de su conformación, los integrantes del mismo designaron un Comité Ejecutivo encargado de la ejecución de las acciones acordadas por el Consejo. La actividad policial iba a focalizarse en el patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva, y enfatizó el control sobre la venta illegal de bebidas alcohólicas mediante el control y sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques. Se iniciaron asimismo, reuniones de coordinación entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores a fin de aumentar la eficiencia del accionar coordinado de estas instituciones. Se realizaron contactos con pandillas juveniles en los que participaron líderes comunitarios, maestros y miembros de la PNC, a fin de avanzar hacia la recuperación social de los componentes de bandas juveniles implicados en hechos delictivos.

## Bogotá

A diferencia de lo ocurrido en Villa Nueva, la implantación de la policía comunitaria en Bogotá es el resultado de una decisión interna de la propia policía, aunque el modelo adoptado y la capacitación

52. Laura Chinchilla, op. cit., p. 5.

53. Ibid., p.6.

54. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEDADES), "Informe de avance sobre la investigación relaciones policía-comunidad en Guatemala", WOLA, Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Un estudio comparativo de la reforma a la seguridad pública en Centroamérica, octubre, 2000.

proporcionada a los policías participantes tuvo fuerte componente internacional. En el contexto de la violencia interna propagada por el narcotráfico y la guerrilla la policía sufrió efectos devastadores. A fines de la década de los ochenta la lucha antinarcóticos debilita fuertemente las normas morales al interior de la organización. Efectivos policiales participaron en violaciones a los derechos humanos, mientras que la policía en si misma es corroída por fuerte corrupción<sup>55</sup>.

Para principios de los noventa la policía era fuertemente cuestionada por su falta de efectividad, por la participación de policías en el asesinato de delincuentes, prostitutas y dementes en varias ciudades y por los casos de corrupción.

En respuesta a las críticas recibidas, el año 1993 se inicia un proceso de reforma dividido en dos fases: una primera busca acentuar el carácter civil de la policía, aunque ésta continúa dependiendo del Ministerio de Defensa. Por otra parte, en 1995 se inicia un proceso de depuración interna impulsado por el propio mando policial que alcanzó tanto a personal de base como a oficiales superiores.

Parte de este proceso de transformación de la cultura interna de la fuerza policial se expresa en la realización de encuestas, como una realizada en 1996 en la ciudad de Bogotá respecto de las expectativas puestas por el público en 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 más importante 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<sup>56</sup>. El gobierno nacional a su vez, estableció como una de sus políticas centrales en materia de seguridad ciudadana la adopción del modelo comunitario por parte del conjunto de la institución.

A pesar de que el impulso para la ejecución del programa ha provenido principalmente del país, 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 desarrollado por especialistas en policía de proximidad y por guardias urbanos. Diez oficiales adicionales tomaron otro curso en Toledo, España, en 1999 con el mismo objetivo.

Las principales manifestaciones del trabajo comunitario han consistido en el impulso de la policía a las Escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes Locales de Seguridad. Los frentes constituyen redes de apoyo al trabajo policial organizadas por cuadradas o sectores de barrios y que realizan tareas de vigilancia informal y colaboración con los vecinos ante situaciones sospechosas. Para ello los vecinos intercambian números telefónicos e instalan alarmas vecinales<sup>57</sup>. De acuerdo con información proporcionada por María Victoria Llorente, operarían en la ciudad de Bogotá cerca de 5.400 frentes, pero ellos no cubrirían más que el 13% de las manzanas de la ciudad<sup>58</sup>. Las Escuelas de Seguridad Ciudadana, por su parte, se dirigen hacia líderes locales y buscan formar a promotores en materia de seguridad ciudadana. Para ellos la policía les proporciona formación en materias legales y respecto de las acciones de seguridad preventiva que pueden realizar para su propia seguridad. Desde su creación en 1996, estas escuelas han formado a 21.000 ciudadanos, los que se han incorporado a trabajar en los frentes de seguridad.

55. María Victoria Llorente, *op. cit.*, p. 4.

56. *Ibid.*, p. 8.

57. María Victoria Llorente, *op. cit.*, pp. 27 –30.

58. *Ibid.*, p.21.

Para el desarrollo de la modalidad comunitaria se realizó una selección y posterior capacitación de mil efectivos del Departamento. La selección se realizó a partir de un perfil considerado el idóneo para los fines perseguidos.

Estos mil efectivos constituyen una rama especial del servicio de vigilancia, que incluye también a funcionarios que actúan de manera tradicional. A la policía comunitaria se le asignan zonas de patrullaje específicas y permanentes para realizar su trabajo.

### **Belo Horizonte**

En el caso de Belo Horizonte el programa actual encuentra su antecedente inmediato en un proyecto previo realizado en algunos barrios de la ciudad a partir de 1993. Una reciente evaluación de dicha experiencia considera que ésta 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<sup>59</sup>.

En 1999, el mando de la Policía Militar de Minas Gerais puso en práctica un programa más amplio, al que denominó "policía de resultados" que pasó a orientar el despliegue policial sobre la base de información georreferenciada sobre el crimen. El otro elemento central del programa consistió en la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad cuyo objetivo era planificar en conjunto con la policía las estrategias de prevención adecuadas a las necesidades de seguridad del área<sup>60</sup>.

El impulso a este programa ha provenido fundamentalmente de la Policía Militar, la que ha contado 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. Por otra parte, aquí al igual que en el caso de Sao Paulo, existe escasa coordinación entre la policía civil y la militar, y la primera, cuyo rol es el de investigar delitos casi no participa de la puesta en práctica del programa<sup>61</sup>.

El objetivo central de los consejos es el de desarrollar programas de prevención con participación de la comunidad. Existe un consejo por cada una de las 25 compañías de la policía. Los integrantes de los consejos son los comandantes de las compañías, representantes de la alcaldía y otras asociaciones y entidades. Los objetivos de estos consejos de acuerdo con su reglamento son los de entrenar a los policías en la actuación comunitaria, atraer nuevos miembros a participar, difundir programas que sirvan para la autodefensa de las comunidades, reunir información periódica respecto del servicio otorgado por la policía a los ciudadanos<sup>62</sup>.

Como resultado de la creación de estos Consejos Comunitarios se conocen ejemplos anecdóticos de esfuerzos conjuntos con la policía y destinados a enfrentar problemas de seguridad pública acuciantes. Asimismo, los dirigentes de ellos tienen acceso a la información georreferenciada de delitos producida por la policía. Su actuación y el peso que ejercen en la determinación del accionar policial es muy variado. Existe una relación inversa entre los niveles de criminalidad violenta y el nivel de funcionamiento de los Consejos. Esto es, mientras mayor el nivel de criminalidad violenta menor la calidad de funcionamiento de estos organismos comunitarios<sup>63</sup>.

59. Elenice Souza, "Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte", Tesis de Maestría en Sociología Universidad Federal de Minas Gerais, 1999.

60. Claudio C., Beato, op. cit.

61. Ibid.

62. Ibid., p. 5.

63. Ibid., p. 14.

## Dificultades que Enfrenta el Cambio Institucional

Tal como expresamos previamente, los programas de policía comunitaria en América Latina buscan enfrentar profundos desafíos internos y externos. En consecuencia, su impacto debe medirse no sólo en términos de su capacidad para reducir el temor y los niveles de victimización, sino que de producir cambios significativos al interior de la propia policía. La literatura comparada indica de manera consistente que los programas exitosos de policía comunitaria se caracterizan por promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías, por descentralizar el funcionamiento policial enfatizando el acercamiento a la comunidad, por establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios, a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para entrar en contacto con la comunidad cuando sus integrantes han terminado de trabajar y pueden asistir a reuniones. Los trabajos basados en experiencias que han tenido lugar en Estados Unidos enfatizan también la necesidad de que exista un nuevo sistema de gerencia que apoya la participación de los funcionarios y que concibe a los mandos como facilitadores más que como autoridades de un sistema jerárquicamente centralizado<sup>64</sup>. Como hemos visto para el caso de Canadá, esto se expresa en cambios profundos en el sistema de formación de los policías, que modifican los objetivos de esa formación, haciéndola compatible con los criterios en boga en la empresa privada.

Otro aspecto central de todo programa de policía comunitaria es que éste pone énfasis por definición en el policía que se encuentra en la calle y que mantiene el contacto directo con el público. Un análisis de la implementación de la policía comunitaria en seis ciudades sostiene al respecto: "... La mayoría de los departamentos de policía que implementan la policía comunitaria están interesados principalmente en modificar la manera en que su primer punto de contacto con el público –los policías en la calle- realizan sus tareas junto a los ciudadanos"<sup>65</sup>. Ello se explica porque la policía comunitaria supone una mayor calidad y una mayor frecuencia de los contactos con la comunidad. En consecuencia, es imperativo que exista un aumento del patrullaje a pie, o de otras formas de presencia o interacción constante de la policía con el público como pequeñas comisarías en los barrios. Asimismo, el cumplimiento de la meta que los policías conozcan al público con el que trabajan, requiere necesariamente que esos funcionarios permanezcan en la misma área de patrullaje por un tiempo que no sea breve y que esté determinado<sup>66</sup>.

Algunas dificultades que enfrentan los programas descritos en relación con las premisas indicadas se refieren a recursos, a la timidez para realizar transformaciones institucionales más radicales y a las características de la subcultura policial prevaleciente en las fuerzas policiales que han tenido a su cargo los programas analizados.

Como se dijo, la policía comunitaria demanda un uso significativo de personal para cubrir la relación con los vecinos. Ese personal muchas veces no está disponible en forma adecuada para llevar a cabo la experiencia de acuerdo con las premisas mencionadas. En el caso de la experiencia de Villa Nueva, se trataba de un caso piloto que no pretendía aplicarse de inmediato al conjunto de la policía, por lo que los cambios se produjeron al interior de la Subestación de Policía, sin afectar al conjunto del cuerpo policial, aunque sin duda las demandas que recaían sobre la policía desde otras ciudades o municipios terminaban afectando el proyecto. La dotación de la Subestación contaba con sólo 117 efectivos al comienzo del proyecto, cifra absolutamente insuficiente para los fines perseguidos<sup>67</sup>. En consecuencia, se asignaron en dos fases 80 oficiales adicionales provenientes de la anterior Policía Nacional. A pesar de lo anterior, la tasa de encuadramiento policías/habitantes continuó siendo inferior a la del resto del país, con el agravante que al retirarse el Instituto Interamericano de Derechos Humanos del proyecto, volvió a niveles cercanos a los existentes al comienzo.

64. Mary Ann Wycoff y Wesley G. Skogan, "Community Policing in Madison. An Analysis of Implementation and Impact." En Rosenbaum, Dennis P. Editor, *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, pp. 75- 91.

65. Lamm Weisel, Deborah y John E. Eck, "Toward a Practical Approach to Organizational Change. Community Policing Initiatives in Six Cities." En Rosenbaum, Dennis P., Op. Cit., p. 55.

66. Hugo Frühling, "La Modernización de la Policía en América Latina." En *Convivencia y Seguridad: Reto a la Gobernabilidad*, Alcalá de Henares, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá, 2000, pp. 207-238.

67. Laura Chinchilla, op. cit., p. 15.

La escasez de personal y la inestabilidad del mismo obligó a extender la jornada de trabajo de los policías hasta a 12 horas, lo que unido a la obligación de patrullar con mayor intensidad, y a pie, motivó las quejas de los policías<sup>68</sup>. Por otra parte, continuaron las características tradicionales de un servicio policial que pese a los cambios continúa siendo rígido y autoritario en su trato con el personal subordinado.

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en Bogotá constituye un programa puntual al interior del Departamento y no la implantación de una filosofía que recorra la actividad del conjunto de la fuerza policial. Los costos que el programa ha involucrado corresponden al 5.7% del total de inversiones realizadas en el mismo período por la Nación y la Administración Municipal en la Policía Metropolitana<sup>69</sup>.

Sólo un 6% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá están asignados a la modalidad comunitaria. Este porcentaje equivale a un 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 al accionar reactivo frente a los incidentes acaecidos.

Al igual que en el caso de Villa Nueva, el servicio comunitario aparece cubriendo un área urbana significativa, pero la relación entre policías y habitantes es muy baja. Teóricamente el servicio cubre un conjunto de manzanas donde habitan 3 millones de personas, lo que corresponde a un 42% de los habitantes de Bogotá. Sin embargo la relación establecida con el número de habitantes es deficitaria. El resultado de esta situación es, que de acuerdo con encuestas realizadas sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales de la ciudad, señalan que la policía comunitaria presta servicio en su barrio<sup>70</sup>.

En el caso de Sao Paulo, el lanzamiento del programa de policía comunitaria buscaba producir una transformación profunda de la organización policial. Para ello se han redefinido la misión y los valores de la Policía Militar, se ha procedido a entrenar a los policías que participarían en el programa, se ha determinado a las compañías policiales que llevarían a cabo el programa, se han establecido pequeños cuarteles en los barrios y se han adquirido cuarteles móviles como medio de acercamiento a los vecinos<sup>71</sup>. El año 2001 un total de 7.305 policías trabajaban en cuarteles móviles y en los cuarteles de barrio.

Tanto el número de policías involucrados, como los recursos utilizados parecían escasos. Durante 1998 y 1999 la policía invirtió recursos muy limitados en la implementación del programa de policía comunitaria. Durante esos años la Policía Militar no tenía oficiales a cargo que estuvieran exclusivamente dedicados a la implementación de la policía comunitaria al nivel estatal o local. Como resultado, los policías 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 realizaban con posterioridad al término de sus funciones regulares<sup>72</sup>. Recién el año 2000 la Policía Militar creó el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos cuyo rol fundamental era el de planificar y coordinar la puesta en práctica del programa. Parte importante de su presupuesto se ha dirigido a la capacitación de policías y de dirigentes vecinales. Por otra parte, una mayoría muy predominante de policías no ha participado del programa comunitario<sup>73</sup>. En el caso de la situación de Belo Horizonte, se desprende de encuestas realizadas a policías que apenas un 24,7% de ellos habían realizado patrullaje a pie en los cinco años previos<sup>74</sup>.

Un aspecto relacionado con el anterior se refiere a las dificultades que enfrenta el gerenciamiento policial para asegurar la estabilidad del policía en el vecindario donde éste debe actuar. Ello se debe

68. Ibid.

69. Llorente, María Victoria, Op. cit., p.11.

70. Citado por Llorente, María Victoria, op. cit., p. 21.

71. Paulo Mesquita Neto y Beatriz Stella Affonso, "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation", op. cit., p. 19.

72. Op. Cit., p. 23.

73. Ibid.

74. Claudio C. Beato, op. Cit., p. 29.

tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados, o a características del proceso de ascensos y traslados, que involucran un constante movimiento del personal. En Villa Nueva los entrevistados por Laura Chinchilla frecuentemente se refirieron a las altas tasas de rotación de personal que afectaron al proyecto, obligando a un constante esfuerzo de capacitación dirigido hacia los nuevos agentes. En Belo Horizonte se detectó al igual que en Villa Nueva que el problema radicaba en las constantes rotaciones del personal de comandantes de la policía<sup>75</sup>.

Una tercera dificultad institucional que afecta los programas de policía comunitaria se refiere a la subcultura institucional de las policías, que se resiste a creer que programas de esa especie puedan enfrentar adecuadamente el crimen y que en consecuencia no aplica en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar un programa de policía comunitaria. Como ya dijimos, este tipo de resistencia se ha detectado también en el caso de programas realizados en Estados Unidos, pero es de presumir que será todavía mayor en instituciones centralizadas y muy jerárquicas que actúan en sociedades cuyas creencias democráticas son débiles. En ellas prevalecerá sin contrapesos la idea que la mera aplicación rigurosa de la ley basta para controlar el delito.

Una encuesta realizada a 1200 policías de la ciudad de Belo Horizonte por parte de CRISP de la Universidad Federal de Minas Gerais indica por ejemplo que un 46,1% de los entrevistados piensa que las medidas más importantes para el control de la criminalidad consisten en incrementar recursos materiales y humanos de la policía y aumentar sus salarios. Un 58.7% de los encuestados sostiene que concuerdan total o parcialmente con la afirmación de que “quienes pueden evaluar lo que los policías hacen son sus colegas”. Esto naturalmente pone en cuestión el énfasis en la rendición de cuentas a la comunidad que define a los programas de tipo comunitario. Un 44,7% de los policías sostienen que las entidades de defensa de los derechos humanos constituyen el grupo que torna más difícil para el público comprender el trabajo policial<sup>76</sup>.

Una encuesta realizada por ILANUD a una muestra de policías militares de Sao Paulo permite deducir que éstos tienen una visión en general positiva del proyecto comunitario. Así, apenas un 16% de los encuestados consideran que el proyecto comunitario no debe continuar<sup>77</sup>. Por otra parte, al comparar la policía comunitaria con la tradicional, un 46,7% de los policías comunitarios entrevistados en esta encuesta consideraron que la policía comunitaria resultaba más satisfactoria desde el punto de vista personal del policía. Un 50,6% de los policías comunitarios declaró que la policía comunitaria era más servicial hacia la comunidad. Sin embargo, al preguntárseles si la policía comunitaria era más eficiente para enfrentar el crimen, sólo un 21,4% de los policías comunitarios estuvo de acuerdo con esa aseveración<sup>78</sup>. Incluso más desconcertante es el hecho que un 66,3% de los policías comunitarios entrevistados expresan que la policía comunitaria constituye una táctica de relaciones públicas para mejorar la imagen de la policía<sup>79</sup>.

Un último obstáculo serio para la puesta en práctica de programas de policía comunitaria se refiere a la escasa identificación de los policías de menor graduación con estos programas, así como su deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la resolución de problemas. En el caso de Belo Horizonte, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores, el personal subordinado que se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento respecto del programa comunitario. Evaluaciones realizadas demostraron una gran diferencia de preparación entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en ejecución, y en particular al rol de los consejos de ciudadanos<sup>80</sup>. Sólo un 10% del personal raso encuestado tenía un grado de conocimiento alto al respecto.

75. Id., p. 9.

76. Id., p. 18.

77. Tulio Kahn, “Policía Comunitaria: Avaliando a Experiencia” Sao Paulo, mimeo, p. 46.

78. Id., p. 53.

79. Id., p. 55.

80. Claudio C. Beato, op. cit., p. 32.

La encuesta realizada por ILANUD a la que nos referimos indica que la idea de la policía comunitaria es claramente compartida por los oficiales y por los sargentos de la Policía Militar de Sao Paulo. En cambio, encuentra resistencia entre cabos y soldados. Así, mientras un 36,2% de la muestra de oficiales considerada expresa que la policía de tipo comunitaria es más eficiente en su combate del crimen, sólo un 17,8% de los soldados coincide con esa aseveración<sup>81</sup>. Así también, un 66,6% de los soldados sostiene que la policía comunitaria constituye una táctica de relaciones públicas para mejorar la imagen de la policía, opinión que es compartida por un 43,5% de los oficiales. ¿A que se debe esta situación? En primer lugar a que probablemente el esfuerzo destinado a capacitar y a involucrar a los soldados en el programa de policía comunitaria ha sido abiertamente insuficiente. Como anota el profesor Beato, en organizaciones de tipo jerárquico y centralizadas se supone un alto grado de obediencia de los subordinados, por lo que existe poco esfuerzo por involucrarlos creativamente en un proceso de cambio institucional<sup>82</sup>. Por otra parte, los esfuerzos del mando policial pueden encontrarse también con una respuesta poco entusiasta de parte de quienes prefieren cumplir normas y órdenes y que se resisten a actuar con mayor autonomía pues eso los obligaría a responder personalmente por resultados.

Las dificultades institucionales a las que nos hemos referido pueden explicar en parte que la información disponible de cuenta que el grueso de las actividades que sigue desarrollando la policía sean de tipo reactivo y que no correspondan a la resolución de problemas que propone la concepción comunitaria<sup>83</sup>.

La encuesta realizada por ILANUD en Sao Paulo parece sugerir algo similar. Se le preguntó a una muestra de policías comunitarios y no comunitarios de Sao Paulo respecto del número de horas semanales que empleaban en determinadas actividades. Salvo el caso del patrullaje a pie, al que los policías comunitarios dedicaban 22,50 horas semanales en promedio y los no comunitarios 15,42, la dedicación a otras actividades era muy semejante. Así por ejemplo ocurría con el patrullaje en vehículos, con las reuniones formales con la comunidad, con las actividades de socorro y atención social. Incluso los policías comunitarios declaran que en promedio dedican más tiempo semanal a responder a llamados de emergencia que sus colegas no comunitarios<sup>84</sup>. Esto parece indicar que no existen diferencias demasiado sustantivas entre el trabajo que realizan los policías dedicados al programa comunitario y quienes no pertenecen a él. Ello pone en cuestión la profundidad del cambio que ha tenido lugar al interior de las instituciones que han emprendido estos cambios.

En suma entonces, los obstáculos institucionales a los que nos hemos referido afectan la posibilidad de llevar a cabo programas de tipo comunitario con la integralidad que estos requieren. La información disponible permite afirmar que en algunos de los casos considerados los recursos humanos y materiales disponibles distan de asegurar el nivel de personal y tiempo requerido para el desarrollo de programas preventivos efectivos. Los niveles de centralización del proceso de decisiones y la cultura institucional acostumbrada a la ejecución de órdenes más que a la toma de iniciativas restringen las posibilidades de la innovación y descentralización de acciones. Por otra parte, el impacto de estos programas respecto de la policía se ve limitado por la subcultura institucional predominante y por el hecho que a diferencia de lo ocurrido en otras experiencias en Norteamérica, los policías comunitarios constituyen una unidad especial que no se encuentra enteramente integrada al conjunto del programa que realiza el resto de la institución.

81. Tulio Kahn, *op. cit.*, p. 59.

82. Cláudio C. Beato, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

83. *Id.*, p. 20.

84. Tulio Kahn, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

## La Relación entre la Policía y la Comunidad

La realidad de la región permite suponer que una de las dificultades que enfrentan los programas de policía comunitaria es una historia de relaciones conflictivas entre la policía y el público. Los niveles y tipos de relación entre ambos actores que se han estructurado en el marco de programas de policía comunitaria son diversos. En el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan.

Desde la perspectiva de cómo se organiza la relación, se presentan tres modelos posibles: El primero pone énfasis en la existencia de una Comisión central que asume el rol de co-producir la seguridad en un área determinada, y cuyos participantes proviene de sectores diversos, normalmente representativos de instituciones y de organizaciones no gubernamentales, además de la propia policía. El rol de esta comisión es asesor o deliberativo, y más raramente tiene atribuciones decisorias. En ocasiones el modelo es mixto y el rol de la comisión central es complementado por el accionar de comisiones de carácter barrial. Por otra parte existe la tercera posibilidad que las relaciones entre la policía y la comunidad se encuentren plenamente descentralizadas y que sea la policía la que promueva la formación de comités preventivos en los territorios jurisdiccionales correspondientes a las estaciones de policía.

La experiencia realizada en Villa Nueva se conforma al primer modelo mencionado, ya que inmediatamente de iniciado el proyecto, se creó un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana conformado por representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, y cuyo objetivo era el de coordinar las acciones que se ejecutarán en materia de prevención y control de la criminalidad. El Consejo procedió a designar un Comité Ejecutivo encargado de la ejecución de las acciones 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, 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 le dedicaron sus miembros a la ejecución de cada una de las diferentes actividades previstas en el plan de acción. El Comité contribuyó a la cooperación entre la policía, instituciones gubernamentales y empresas privadas<sup>85</sup>.

En Sao Paulo se introdujo un modelo mixto, ya que se contó con la asesoría de una comisión central denominada Comisión Asesora de Policía Comunitaria establecida por la policía. Esta Comisión ha constituido la principal arena de discusión respecto del programa entre representantes comunitarios y la policía. Sus miembros tienen funciones meramente asesoras, pero sus opiniones se han vertido en los documentos oficiales relativos a la puesta en práctica de la nueva estrategia. Esta estructura de consulta a nivel estatal ha sido complementada a nivel local por numerosos consejos comunitarios de seguridad pública y foros comunitarios, los que organizan eventos en conjunto con la policía.

La Comisión se reunía regularmente cada semana, o cada dos semanas. Los estudios realizados indican que progresivamente los representantes de grupos más conservadores y empresariales pasaron a dominar las reuniones<sup>86</sup>. Este hecho ha dado pie para frecuentes sugerencias de que las pequeñas comisarias vecinales benefician en particular a grupos determinados como autoridades públicas, políticos y empresarios y no a los sectores más vulnerables<sup>87</sup>.

En 2000 la Policía Militar reestructuró la Comisión creando siete subcomisiones cuya función ha sido específica: estructura, evaluación, relaciones con agencias gubernamentales, relaciones con agencias del sistema de justicia criminal, relaciones con la comunidad, comunicación social, motivación profesional. La Policía Militar estableció a su vez un consejo amplio donde además del Presidente,

85. Laura M. Chinchilla, op. cit., p. 20.

86. Paulo Mesquita Neto, y Beatriz Stella Affonso, op. cit., p. 14.

87. Id., p. 34.

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<sup>88</sup>.

En lo que dice relación con la red de organizaciones locales, ha sido movilizadas para brindar apoyo a la Policía Militar. Una de las expresiones más notorias de este apoyo lo constituye la entrega de aportes financieros a la policía, así como el trabajo de voluntarios en las pequeñas comisarías barriales. Los ciudadanos organizan también grupos de seguridad ciudadana vecinales para colaborar en la transmisión de información relativa a sospechosos en el sector.

En Minas Gerais opera el tercer modelo geográficamente descentralizado de relación entre la policía y la comunidad. Allí no se creó una Comisión central asesora del programa de policía comunitaria. Se realizó desde un comienzo un esfuerzo por descentralizar el accionar policial y su relación con el público. En el área correspondiente a cada una de las veinticinco compañías de policía se creó un Consejo Comunitario de Seguridad cuya función es planificar en conjunto con la policía las actividades de patrullaje y prevención del área respectiva. La regulación respectiva establece que corresponde a los Consejos atraer a nuevos integrantes, entrenar a los policías para la actuación comunitaria, recoger y sistematizar información respecto del servicio policial a fin de entregar una opinión respecto de su calidad, desarrollar campañas de información que permitan la autodefensa por parte de las comunidades, y desarrollar programas que atiendan problemas sociales que tienen consecuencias en materia de seguridad ciudadana<sup>89</sup>.

La capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para efectivamente abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes. 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 relación y de participación de acuerdo con los contextos y que son determinados por la propia policía y los participantes en cuestión de manera flexible. 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.

Los Frentes de Seguridad Local integran a los vecinos de una determinada 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<sup>90</sup>. Por su parte, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, buscan formar promotores de orden y convivencia comunitaria. En éstas se da instrucción sobre la normativa penal y contravencional vigente, la organización y funciones de la policía y las acciones de seguridad preventiva que los ciudadanos pueden realizar. De acuerdo a información de la propia policía, desde 1996 hasta el año 2001 estas escuelas han formado a cerca de 21 mil habitantes de Bogotá, buena parte de los cuales se han incorporado a los frentes de seguridad. Se carece de una evaluación más precisa respecto de la labor que realizan estas escuelas.

En rigor, un esquema mixto de organización de la participación ciudadana parece ser el más conducente a crear un trabajo participativo que tenga real impacto. La razón para ello estriba en que los miembros de estas comisiones de carácter central municipales o estatales tienen usualmente una mayor influencia social que puede ser recogida por el proceso de planificación de la policía y que puede colaborar a la ejecución de programas conjuntos entre la policía y otros órganos del gobierno local o regional. Ello sin perjuicio de los acuerdos que puedan darse entre comités de tipo vecinal y las estaciones de policía locales a fin de enfrentar la realidad delincriminal. Por el contrario, una relación

88. Id., p. 33.

89. Cláudio, C. Beato op. cit., p. 8.

90. Id., pp. 27 y 28.

articulada a nivel puramente vecinal corre el riesgo de tener escaso impacto respecto de la actuación del mando policial.

La única evaluación respecto del funcionamiento de los consejos comunitarios que conocemos es la que realizara el Centro de Investigación en Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (CRISP) de acuerdo con un conjunto de dimensiones. La evaluación determinó que cada variable podría ser calificada de acuerdo con las categorías inexistente, bajo, medio y alto. De acuerdo con dicha evaluación todos los Consejos se encontraban funcionando al cabo del primer año de su creación, la gran mayoría funcionando medianamente y una minoría funcionando muy bien. La gran mayoría de los Consejos mantiene grado bajo y medio de representatividad, a pesar de los esfuerzos que realizan para atraer nuevos adherentes. La representatividad es menor en aquellos lugares donde se presentan grados importantes de violencia, o que coinciden con una alta heterogeneidad social. La capacidad fiscalizadora que mantienen los Consejos respecto de la policía es mayoritariamente baja. En lo referente al grado de participación en las reuniones, se pudo establecer que en la mayoría de los Consejos es bajo o media, 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 de poder supervisar el accionar policial y de plantear las reales prioridades de la población. La evaluación realizada plantea, sin embargo que dicho grado de autonomía respecto de los comandantes locales es baja o inexistente en once casos, en ocho es media y sólo en un Consejo es alta. Esta información introduce el dilema de los métodos a utilizar para convertir a Consejos creados por la policía en entes independientes de ésta. En Belo Horizonte, al igual que en Sao 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 para enfrentar el delito. La preparación del liderazgo civil de los Consejos parece haber sido predominantemente bajo, aunque en una minoría de ellos era alto. Por último, los oficiales de policía participando en los Consejos demostraron un elevado nivel de apoyo a los programas de participación comunitaria, mientras que los policías de menor graduación demostraron poco conocimiento respecto del mismo<sup>91</sup>.

Como se dijo, uno de los principales factores afectando el nivel de funcionamiento de los Consejos parece ser el nivel de criminalidad predominante en un área determinada. Ello es explicable, pues en regiones de ese carácter la disposición a colaborar con la policía va a ser naturalmente menor. Ello se complementa con el hecho que el apoyo de la oficialidad policial es mayor allí donde la criminalidad es más baja, mientras que en las más violentas los oficiales favorecen métodos de intervención más coercitivos<sup>92</sup>.

### **Relación entre la Policía y Otras Agencias Públicas**

Las condiciones de seguridad objetivas y subjetivas de la población no dependen sólo del actuar policial, por lo que el modelo comunitario asume la necesidad de que la policía colabore a la solución de problemas de seguridad que afectan a la ciudadanía mediante la coordinación efectiva con otras agencias públicas.

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 la creación del Consejo permitió canalizar soluciones tales 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 celdas de la policía y la presión sobre sus recursos<sup>93</sup>.

91. CRISP, "Avaliação e Acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Segurança em Belo Horizonte", mimeo, 2000. Citado por Cláudio C., Beato, op. cit., pp. 8-10.

92. Ibid., pág. 15

93. Laura M. Chinchilla, op. cit., pp. 30 y 31

Sin embargo, la regularidad de las reuniones con diversas instituciones públicas se estancó notoriamente al ponerse término a la participación internacional en el proyecto.

En Bogotá existió un esfuerzo de cooperación entre policía y administración municipal bajo la vigencia del Programa Misión Bogotá que, fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad ciudadana bajo la Administración Peñalosa (1998-2000). El programa en cuestión buscaba impulsar la recuperación de lugares públicos a través de la incorporación de la comunidad que sería objeto del programa tanto en el diagnóstico de los problemas, como en la solución de éstos. Para ello se requeriría una actuación realizada en conjunto con la policía comunitaria. En los hechos, sin embargo, esta cooperación no funcionó por celos institucionales entre funcionarios de Misión Bogotá y la policía por una parte, por competencia en el protagonismo en la formación de Frentes y Escuelas de Seguridad, y por otra por las dificultades inherentes a la coordinación entre entidades de alta visibilidad pública y política y que no mantienen relaciones de dependencia entre sí<sup>94</sup>.

La presión del problema de la inseguridad pública ha empujado a los municipios en Minas Gerais a aportar fondos a la policía. El Prefecto (Alcalde) de Belo Horizonte anunció en un año de elecciones que entregaría dos millones de dólares para compra de vehículos policiales, para armamento policial y para la organización de bases de datos por parte de los Consejos de Seguridad. Sin embargo, la falta de una coordinación más orgánica entre la policía y el gobierno local se traduce en los hechos en que éste se limite a entregar recursos para apoyar estrategias tradicionales y reactivas<sup>95</sup>. Ello es probablemente consecuencia de que la policía da preferencia a ese tipo de acción policial. También refleja el hecho que una coordinación orgánica supondría que el gobierno local contara con atribuciones explícitas en materia de seguridad y que la policía tuviera necesidad de tomar en cuenta sus prioridades al momento de planificar su accionar. La carencia de atribuciones explícitas del municipio dificulta la coordinación de agendas entre el gobierno local y la policía.

El hecho que la policía latinoamericana dependa del gobierno central o regional plantea importantes diferencias con muchos programas de la policía comunitaria en Norteamérica, donde el acercamiento a la comunidad y a las agencias del gobierno local se produce en un contexto en que las políticas de seguridad son locales y plenamente descentralizadas. En nuestra región ello no sucede así, afectando la colaboración existente. Sin embargo, el hecho que los esfuerzos de colaboración institucional entre la policía y otras agencias públicas no sean lo sistemático que cabría esperar se debe también al hecho que la policía no desea hacerse cargo de demandas urbanísticas y sociales que entiende exceden su competencia, mientras que el gobierno local siente que los programas de tipo comunitario resuelven algunos problemas, pero que de hecho crean nuevas demandas de inversiones que les resulta difícil procesar.

### **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.

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 pueden haber contribuido a ese resultado.

94. María Victoria Llorente, op. cit., pp. 26 y 27, 39

95. Cláudio C. Beato, op. cit., p. 34

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 2000. 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)<sup>96</sup>.

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<sup>97</sup>.

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 mejoría en el porcentaje de quienes califican la zona como muy insegura<sup>98</sup>.

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 temía 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. 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<sup>99</sup>.

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

96. Laura Chinchilla, op. cit., p. 26.

97. Id., p. 29.

98. 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.

99. Folha de Sao Paulo, 6 de Febrero de 2000.

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.

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 existe<sup>100</sup>.

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<sup>101</sup>.

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 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.

100. Tulio Kahn, op. it.

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

## Conclusiones y Propositiones

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 si 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<sup>102</sup>. 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 si, o a fallas en su 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 disminuído notablemente, se ha impulsado la innovación y la

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

autoresponsabilidad 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 pública<sup>103</sup>. 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 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.

103. Ver William de Lint, op. cit.

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 un policía en una comunidad determinada. Pero también es muy necesario que contengan elementos prácticos respecto del trabajo real que efectuarán los 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 rastos que han tenido participación práctica en él, de manera de integrar sus observaciones surgidas de la práctica en los nuevos currícula 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. Los 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<sup>104</sup>.

El 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 clara<sup>105</sup>. 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.

104. Lucía Dammert, "Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina. ¿De qué participación Hablamos? Santiago, Cuadernos del CED, 2001.

105. 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

## Bibliografía

- Bayley, David.(1994). Police for the Future. New York, Oxford University Press.
- Beato, Cláudio C. (2001). "Reinventando a polícia: a Implementacao de um Programa de Policiamento Comunitário", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birkbeck Christopher y Luis Gerardo Gabaldón. (1998). "The Effect of Citizen's Status and Behavior on Venezuelan Police Officers's Decisions to Use Force", **Policing and Society** , vol. 8, pp. 315-338.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. (1999). " 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), pgs. 1-13.
- Chinchilla., M. Laura (2001). "Programa de Policía Comunitaria: El Caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Correa Sutil Jorge y Luis Barros (editores). (1993). Justicia y Marginalidad. Percepciones de los Pobres (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria y Universidad Católica de Chile).
- Dammert, Lucía y Mary Fran T. Malone. (2002) "Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen", **Desarrollo Económico** vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre).
- Dammert ,Lucía. (2001). "Participación Comunitaria en la Prevención del Delito en América Latina.¿De qué participación hablamos? Santiago, Cuadernos del CED.
- De Lint, Willem .(1998). "New Managerialism and Canadian Police Training Reform", **Social and Legal Studies** :7:2.
- Frühling, Hugo. (1999). "La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja". **En Perspectivas, Universidad de Chile**, Volúmen 3 N°1, 63-90.
- Frühling, Hugo. (2000). "La Modernización de la Policía en América Latina." En Convivencia y Seguridad: Reto a la Gobernabilidad (Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá), 207 - 238.
- Frühling, Hugo. (2001). "La Reforma Policial y el Proceso de Democratización en América Latina". Santiago de Chile, CED .
- Frühling, Hugo. (2002) "La Policía Comunitaria en América Latina. Un Análisis Basado en Cuatro Estudios de Caso"; mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling, Hugo " Policía y Sociedad. Tres Experiencias Sudamericanas" (2002). **Reñglones** volúmen 51 Mayo-Agosto.
- Fuentes, Claudio. (2000) Denuncias por Violencia Policial en Chile", Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- General Ricardo Sandoval Quappe de Carabineros de Chile. (2002). "Los modelos de Policía Comunitaria, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías. Sobre qué aspectos trabajar prioritariamente en Latinoamérica?" Presentación al seminario **Policía y Comunidad: Los Nuevos Desafíos para Chile** Santiago, 4 y 5 de Diciembre de 2002.
- Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, (2001).
- Jordan, M. Mariana y Cecilia Sotomayor . (2000). "Seguridad Ciudadana y Comunidad Local Organizada. Estudio de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Tres Comunas de Santiago". Trabajo preparado para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.
- Kahn, Túlio. (2000). "Policía Comunitaria: Avaluando a Experiencia". Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford.

- Lamm Weisel, Deborah y John E. Eck.(1994). "Toward a Practical Approach to Organizational Change. Community Policing Initiatives in Six Cities". En Rosenbaum, Dennis P., editor, **The Challenge of Community Policing**, (Thousand Oaks, Sage Publications).
- Lemos-Nelson, Ana Tereza (2001). "Police Criminality, Citizenship and the (un) rule-of-law". Trabajado presentado en la Conferencia del Latin American Studies Association realizada en Washington DC, Septiembre 6-8 .
- Llorente, María Victoria. (2001), "Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogotá", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquita Neto, Paulo, en colaboración con Beatriz Stella Affonso (Septiembre 1998). "Policiamiento Comunitario: A Experiencia en Sao Paulo". Sao Paulo, Núcleo de Estudos da Violencia da Universidade de Sao Paulo.
- Mesquita Neto, Paulo y Beatriz Stella Affonso. (2001). "Community Policing in Sao Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muniz, Jacqueline, Sean Patrick Larvie, Leonarda Musumeci y Bianca Freire (1997) "Resistencias e dificultades de um programa de policiamento comunitário", en **Tempo Social** vol. 9 No1, Maio , pp. 197- 214.
- Neild, Rachel. (2002). "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America", Washington DC, WOLA,.
- Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito.(1999) Global Report on Crime and Justice, Oxford University Press, New York,.
- Palmieri, Gustavo, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas. (2001). "Mecanismos de Control Interno e Iniciativas de Reforma en las Instituciones Policiales Argentinas. Los Casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fé y la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Hugo Frühling y Azun Candina, editores, Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur. (Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo) pp, 177- 220 .
- Policía Nacional República de Colombia, "Transformación Cultural. La Fuerza del Cambio", Bogotá,s/f .
- Rosenbaum, Dennis P. (1998). "The changing role of the police: Assessing the current transition to community policing", en Jean Paul Brodeaur (ed.) How to recognize good policing. Problems and issues (Washington: Police Executive Research Forum, Washington D.C.), pp. 3- 29.
- Sandoval, Luis. (2001). "Prevención Local de la Delincuencia en Santiago de Chile". En Hugo Frühling y Azun Candina, editores, Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur (Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo) pp., 57-83.
- Schafer, Joseph A. (2001). Community Policing. The Challenges of Successful Organizational Change (USA, LFB Scholarly Publishing LLC).
- Seeles, Andrew, "Introduction" (2003). En Joseph H. Tulchin y Andrew Seeles editors, Decentralization and democratic governance in Latin America, manuscrito, a publicar por el Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sherman, Lawrence W. "The Police." (1995). En James Q. Wilson y Joan Petersilia (eds.), Crime, (San Francisco: Center for Self-Governance), pp.327-348
- Souza, Elenice "Avaliacao do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte" (1999). Tesis de Maestría en Sociología Universidad Federal de Minas Gerais.
- Sozzo, Máximo. (1999) "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) pp. 163-202.
- Stanley, William . (1999). "Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning", **International Peace Keeping** vol. 6 No4, pp. 113 – 134.
- Villarroel, Jorge. Mayor. "Comunicación de la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile", Santiago, Diciembre de 2002
- Ward, H. Heather. (2001). "Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile". Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Wycoff, Mary Ann y Wesley G. Skogan (1994). "Community Policing in Madison. An Analysis of Implementation and Impact". En Rosenbaum, Dennis P. Editor, The Challenge of Community Policing , ( Thousand Oaks, Sage Publications) , pp. 75- 91.



