

# Ciudad y Seguridad en América Latina

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen

Editores



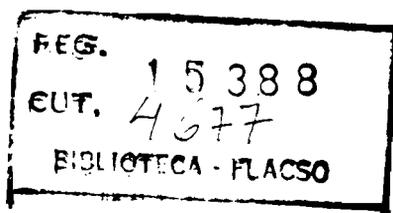
## Ciudad y Seguridad en América Latina

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Oficina de Coordinación de la Red N° 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad" coordinada por la Municipalidad de Valparaíso y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

363.1  
C498.c

323 Dammert, Lucía; Paulsen, Gustavo, eds.  
D162 FLACSO-Chile; Red 14 Seguridad Ciudadana  
en la Ciudad; I. Municipalidad de Valparaíso;  
URBAL.  
Ciudad y seguridad en América Latina.  
Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.  
230p. Serie Libros FLACSO-Chile  
ISBN: 956-205-204-4

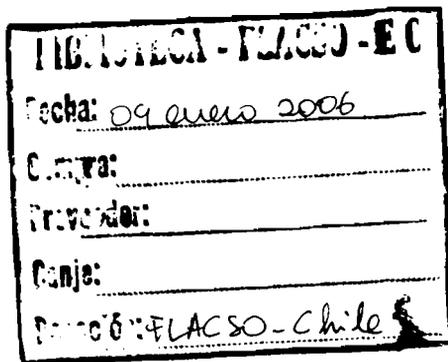
SEGURIDAD CIUDADANA; PARTICIPACION  
CIUDADANA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SE-  
GURIDAD PÚBLICA; CIUDADES; GOBIERNO  
LOCAL; DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA.



Registro de propiedad intelectual N° 149.271

© 2005, Lucía Dammert y Gustavo Paulsen, FLACSO - Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 263  
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl  
FLACSO - Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>



Diseño portada: Marco Henríquez  
Diagramación: Claudio Doñas J.  
Impresión: Productora Gráfica Andros Limitada

**INDICE**

<b>· PRESENTACIÓN</b>	7
Alcalde de Valparaíso, <i>Sr. Aldo Cornejo</i>	
<b>· INTRODUCCIÓN</b>	9
<i>Lucía Dammert y Gustavo Paulsen</i>	
<b>· SECCIÓN 1:</b>	15
<b>ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES</b>	
El rol policial · <i>José María Rico</i>	17
Asociación municipio-comunidad en la prevención del delito · <i>Lucía Dammert</i>	51
Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de Acción Ambiental Comunitaria · <i>Macarena Rau</i>	85
<b>· SECCIÓN 2:</b>	107
<b>EXPERIENCIAS LOCALES</b>	
Diadema. do "Faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo · <i>Bruno Paes Manso, Maryluci de Araújo Faria y Norman Gall</i>	109
La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia · <i>Hugo Acero</i>	133
La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura · <i>Alejandra Lunecke</i>	151
Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú · <i>Susana Villarán y Gabriel Prado</i>	173
<b>· SECCIÓN 3:</b>	187
<b>HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE TRABAJO A NIVEL LOCAL</b>	
Claves para el buen gobierno de la seguridad · <i>Gustavo Paulsen</i>	189
Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad · <i>Lucía Dammert y Javiera Díaz</i>	199
Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nivel local · <i>Lucía Dammert y Alejandra Lunecke</i>	221
<b>· SOBRE LOS AUTORES</b>	241

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Comissoes Civis Comunitárias · <i>Sao Paulo - Brasil</i>	46
<b>Cuadro 2.</b> Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana · <i>Bogotá - Colombia</i>	48
<b>Cuadro 3.</b> Internet en la Seguridad Urbana: El Plan Alerta del Barrio Saavedra · <i>Buenos Aires - Argentina</i>	77
<b>Cuadro 4.</b> Proyecto Comunidades Justas y Seguras · <i>Rosario - Argentina</i>	79
<b>Cuadro 5.</b> Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate · <i>Sonsonate - El Salvador</i>	82
<b>Cuadro 6.</b> Hacia una Política de Seguridad Ciudadana · <i>Ciudad de Guatemala - Guatemala</i>	83
<b>Cuadro 7.</b> Pilotaje de las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana en León · <i>Municipio de León - Nicaragua</i>	101
<b>Cuadro 8.</b> Programa de Mejoramiento Barrial Integral Romero Rubio · <i>México</i>	103
<b>Cuadro 9.</b> Fortaleciendo el programa Colonias Urbanas de la Zona Centro · <i>Santiago - Chile</i>	105
<b>Cuadro 10.</b> Programa Jóvenes · <i>Nuevo León - México</i>	131
<b>Cuadro 11.</b> Culturas Juveniles y Comunidad · <i>Quito - Ecuador</i>	148
<b>Cuadro 12.</b> De Chicos Bravos a Futuras Promesas · <i>Lima-Perú</i>	170
<b>Cuadro 13.</b> Armas Pequeñas, Seguridad y Justicia · <i>Honduras</i>	171
<b>Cuadro 14.</b> Municipio Armas Libres · <i>San Martín e Ilopango - El Salvador</i>	184
<b>Cuadro 15.</b> Fortalecimiento de los Mecanismos de Control de Armas Pequeñas · <i>El Salvador</i>	186
<b>Cuadro 16.</b> Descentralización en Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo · <i>Montevideo - Uruguay</i>	217
<b>Cuadro 17.</b> Los sistemas de Información Geográfica y la Seguridad Ciudadana · <i>Chile</i>	219

## **SECCIÓN 1**

### **ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

---

#### ***EL ROL POLICIAL***

José María Rico

#### ***ASOCIACIÓN GOBIERNO LOCAL - COMUNIDAD EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO***

Lucía Dammert

#### ***PREVENCIÓN DEL CRIMEN MEDIANTE EL DISEÑO AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA. UN LLAMADO DE ACCIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA***

Macarena Rau



## ***EL ROL POLICIAL***

José María Rico

### **I. Presentación**

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes, la prevención y represión del delito, así como del mantenimiento del orden público, ha constituido un organismo estatal con características que lo distinguen de otros sectores que conforman el sistema de justicia penal. La principal es el contacto directo con la realidad criminal y en especial con la población. La policía es igualmente una institución social cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, por lo que presenta la doble originalidad de ser una de las formas más antiguas de protección social así como el principal modo de expresión de la autoridad. Se encuentra pues íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado y sus objetivos, forma de organización y funciones han de corresponder a las características sociopolíticas y culturales del medio en que ha de actuar. En este sentido, el valor de su intervención dependerá de la capacidad que muestre, no sólo en responder en forma satisfactoria a las numerosas demandas de los ciudadanos, sino también en adaptarse rápidamente a las transformaciones de la sociedad que le sirve de entorno y a cuyo servicio se encuentra.

Estos imperativos han motivado en las últimas décadas cambios importantes en los servicios policiales de los países más desarrollados. Ante el incremento de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad y la percepción generalizada de la ineficiencia de las instituciones estatales encargadas de enfrentar el problema, han surgido nuevos enfoques destinados a responder en forma más adecuada a las necesidades sociales en este campo. Entre ellos, el más prometedor parece ser el modelo de "policía de proximidad" (según la terminología europea) o "comunitaria" (término utilizado en los países anglosajones), aunado a nuevas opciones en materia de prevención del delito y seguridad ciudadana. En este último sector, el énfasis acordado a la policía se justifica, no solamente por el papel esencial tradicionalmente desempeñado por esta institución en el control y prevención del delito, sino también –y sobre todo– por el que está llamada a cumplir en el marco de los nuevos enfoques, entre cuyas principales características destacan la participación de la comunidad en la identificación y aplicación de acciones orientadas a la solución de los preocupantes problemas de la criminalidad y la inseguridad y un estricto respeto de los derechos humanos.

También se ha manifestado esta tendencia en el cambio que ha experimentado América Latina desde los años 80. Además de los argumentos que acaban de indicarse, la reforma policial se justifica en esta parte del mundo por características propias de su evolución sociopolítica, en particular la democratización de sus

instituciones. Sin embargo, tal proceso no está aún consolidado en términos generales y, en materia de política criminal y policial, el hecho de coincidir con importantes incrementos de la criminalidad especialmente violenta y de la sensación de inseguridad constituye un importante obstáculo en la consecución de esta meta. Pese a ello, la reforma de los servicios policiales latinoamericanos está significando una nueva dinámica en el camino de su democratización.

El acento de estos procesos se pone en el reconocimiento de su carácter civil, apolítico y profesional, la necesidad de una selección y capacitación que enfatice en el respeto de los valores democráticos, un mayor contacto con la sociedad civil, la supresión de abusos y prácticas de corrupción mediante el fortalecimiento de mecanismos de control de las actividades policiales, una mayor eficiencia en los servicios prestados y la obligación de rendir cuentas de sus intervenciones, todas ellas características que implican un cambio radical con respecto a los modelos tradicionales imperantes.

Posiblemente, debido sobre todo al carácter novedoso de tales cambios y al peso de la tradición, aún no se han podido superar numerosos problemas que afectan diversos aspectos de la institución policial con incidencias previsibles, tanto en su reforma como en la adopción de nuevos enfoques y modelos en el sector (*Rico, 1983; Rico y Salas, 1988; Rico, 1997; Chinchilla y Rico, 2005*).

Debido a la amplitud del tema, este capítulo estará esencialmente centrado en las experiencias llevadas a cabo especialmente en el plano local por algunos servicios policiales latinoamericanos. Con la finalidad de situarlas en su contexto actual, se expondrán previamente y en forma somera, los principales problemas que la institución ha enfrentado en el pasado y encara hoy día. Finalmente, se indicarán los desafíos de la implementación de los nuevos modelos policiales y su intervención en materia de seguridad ciudadana.

## II. La Situación

Los principales problemas que enfrentan, con diversa intensidad, la mayoría de los servicios policiales de América Latina pueden resumirse de la siguiente manera:

- **fuerte dependencia de la política**, la policía responde más a las necesidades y demandas de los gobiernos y ciertos grupos sociales particularmente poderosos que a las procedentes de la ciudadanía;
- cierto retorno a la **militarización** que se traduce en los patrullajes conjuntos policía-ejército llevados a cabo en algunos países centroamericanos, el regreso de militares en la dirección del organismo y, en los países andinos específicamente centrada en la lucha contra el narcotráfico;

- además de una **débil cultura democrática** en lo social y político;
- por no haberse considerado sus mecanismos de implementación, **dificultades en la obtención de los resultados esperados** como consecuencia de las legislaciones policiales recientemente promulgadas en diversos países;
- ausencia o **serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información**, gestión, planificación y evaluación, aspectos indispensables para la toma de decisiones racionales y eficientes en el sector;
- persistencia de **esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados**, lo que además de mantener estructuras policiales de corte militar, otorgan limitado espacio para la comunicación entre los mandos y la base;
- **deficiencias en el reclutamiento**, selección y formación del personal policial (sobre todo en las áreas de investigación, inteligencia y tratamiento de la criminalidad transnacional), en muchos casos la capacitación se centra en un aprendizaje más teórico que práctico;
- **ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial**, lo que impide entre otras cosas la estabilidad en el cargo y la profesionalización de la policía;
- **efectivos insuficientes** en numerosos países, gran variedad con respecto a la población entre los países y escasa representación de la mujer y de la población indígena (en los países con porcentajes considerables de la misma);
- **carencia de recursos financieros**, materiales y tecnológicos adecuados para un desempeño eficiente de las funciones policiales;
- **bajos sueldos** y difíciles condiciones de trabajo;
- **gran influencia de Estados Unidos** en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que en diversos países -sobre todo en la región andina- está dando como resultado la remilitarización de las fuerzas policiales;
- deficiencias en cuanto al **régimen disciplinario** (que impiden la visibilidad de los problemas internos de la institución) y los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial, que son a menudo objeto de una actitud hostil por parte de los organismos de la sociedad civil;
- ausencia generalizada de **mecanismos transparentes de rendición de cuentas** (de especial importancia por la amplitud y naturaleza de las funciones policiales) y acceso a la información;
- limitada coordinación entre los servicios policiales, así como entre estos

y otros componentes del sistema penal (en especial el Ministerio Público y los tribunales);

- percepción negativa sobre el desempeño policial contra la delincuencia y en general **falta de credibilidad** en la policía, lo que dificulta las relaciones de la policía con la comunidad;
- persistencia en los servicios policiales de numerosos países de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos;
- costumbre de **adoptar modelos foráneos** sin tomar en cuenta las evaluaciones hechas en los países que los aplican ni las realidades de los que parecen dispuestos a adoptarlos;
- **proliferación incontrolada de servicios privados** de seguridad, los que a menudo no cuentan con regulación estatal, y
- ausencia de **políticas públicas integrales** en materia policial y de seguridad ciudadana.

### III. Experiencias Locales

Desde hace más de cuatro décadas, los incrementos de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad y la insatisfacción de los ciudadanos ante la respuesta estatal respecto de estos fenómenos han dado lugar en numerosos países desarrollados (sobre todo en América del Norte y la Unión Europea) a numerosos estudios sobre la criminalidad, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito. Estas investigaciones, basadas en confesiones de delincuentes, análisis de expedientes de detención de infractores con un importante pasado judicial y, en particular, en estudios longitudinales sobre muestras representativas de jóvenes cuyo comportamiento se ha seguido desde la infancia hasta la edad adulta, han mostrado la ineficiencia de los modelos "clásicos" utilizados para intentar resolver el problema. Surgen entonces, hacia los años 70, nuevos enfoques y modelos en materia policial (policía "de proximidad" o "comunitaria") y preventiva (prevención "situacional" y "social"), cuya aplicación se ha traducido en disminuciones de las tasas delictivas y del sentimiento de inseguridad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito (*Chinchilla y Rico, 1997; 2002*). En América, las primeras experiencias basadas en estos modelos tienen lugar a principios de los años 90.

El modelo de la "policía de proximidad" se experimenta por primera vez en los Estados Unidos y se extiende rápidamente a Canadá y Europa, completándose con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo.

Sus objetivos esenciales son disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía frente a ellas, incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial, favorecer la participación activa de la comunidad en la "producción" de seguridad, contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana, mejorar los mecanismos de control (internos, externos) sobre la actuación policial y ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.

En cuanto a sus principales características: cambios en la organización policial (con énfasis en la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el recurso a la patrulla – a pie, en bicicleta o en moto– del barrio); la ampliación del mandato policial tradicional, que ya no se limita a las clásicas funciones policiales, sino que abarca la resolución de otros problemas de la comunidad; la selección y capacitación del personal policial; una intervención proactiva más que reactiva; un mayor acercamiento a la comunidad; una amplia y activa participación de ésta en la identificación y resolución de sus principales problemas (incluyendo la criminalidad); el establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con las autoridades políticas, los servicios públicos y privados y la comunidad en general; la inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social, y la obligación de rendir cuentas (a las autoridades, a la comunidad).

Hasta una época relativamente reciente, la respuesta estatal ante el fenómeno criminal ha sido esencialmente represiva o disuasiva, estando basada en la eficacia del sistema penal, medida a través de la patrulla policial, el arresto e inculpación de un sospechoso, la aplicación de una sanción o su rehabilitación una vez condenado a una pena privativa de libertad. Sin embargo, numerosas investigaciones han mostrado los límites de este tipo de respuestas (*Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 1999*). Para superar esta situación, se está enfatizando desde hace años en la prevención y, más recientemente, en el recurso a los enfoques más novedosos y prometedores que distinguen entre prevención "situacional" y "social".

Se entiende por prevención "situacional" el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que, en numerosos casos, propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial, y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo. Por prevención "social", las intervenciones no penales sobre delinquentes potenciales orientadas a suprimir o atenuar su propensión criminal. Este enfoque se basa en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de

otros delincuentes, pertenencia a bandas criminales, consumo de alcohol y otras drogas, etcétera), y sus resultados sólo se pueden apreciar en el mediano y largo plazo. En ambos casos, se trata de modelos ideales, por lo que se preconiza su utilización combinada.

## Su aplicación en América Latina

Las principales aplicaciones de los nuevos enfoques en materia policial y seguridad ciudadana han tenido lugar en el Cono Sur y algunos países andinos (*Neil, 1999; Chinchicha y Rico, 2005*). A continuación se presentan cinco casos nacionales donde se rescatan iniciativas interesantes<sup>1</sup>: Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Costa Rica. Así como un caso regional centrado en la experiencia desarrollada en Centro América.

### Argentina

1. La gravedad de la situación en que se encontraba la policía de la provincia de **Buenos Aires**, con numerosas denuncias de corrupción y violaciones de derechos humanos, hizo que el gobernador aprobara, en diciembre de 1997, un decreto ordenando su intervención, disolución y substitución por una nueva organización dependiente de un nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad. Con la finalidad de aplicar el "Plan de transformación del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires" y asegurar la participación comunitaria en la materia, el gobernador procedió a la creación, a finales de 1998, de Foros Departamentales, Municipales y Vecinales de Seguridad, así como de la figura del Defensor de la Seguridad (con la misión de defender los derechos de los ciudadanos frente a hechos u omisiones provenientes de la administración pública, los servicios policiales y la policía privada).

Sin embargo, la aplicación completa de dicho plan no pudo hacerse debido a la renuncia en agosto de 1999 del primer titular del nuevo ministerio, sometido a fuertes críticas por su gestión, formuladas en el marco de la cercana campaña electoral, por uno de los principales candidatos al cargo de gobernador, partidario de una política de "mano dura" ante el importante incremento de la criminalidad y de la designación de un uniformado al mando de la fuerza policial.

---

1. En la descripción y análisis de estas experiencias, se enfatizará en aquellas aplicadas en el plano local, aunque a veces resulta difícil aislarlas de las llevadas a cabo en los planos nacional o estatal-provincial. Por razones de espacio, no se mencionarán los países cuyas experiencias sólo se estén iniciando o sean poco significativas.

Sus sucesores también tuvieron que renunciar y el nuevo ministerio fue prácticamente disuelto -sus secretarios y directores habían sido relevados de sus cargos- (*Smulovitz, 2003*)

2. En la provincia de **Córdoba**, asimismo afligida por el aumento de la criminalidad, el proceso de reforma de la Policía de Seguridad, iniciado en 1983, originó cambios en su estructura organizacional y en las estrategias operativas (privilegiando el patrullaje preventivo a pie o en vehículos). Sus actividades con la comunidad se llevan a cabo por el Departamento de Coordinación Comunitaria, creado en 1996, y suelen consistir en un discurso público de apoyo y desarrollo de acciones comunitarias, la realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana, y la utilización de ciertos mecanismos de vigilancia vecinal (en especial, la instalación de sistemas de alarma). Ese mismo año se creó el Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana y, en 1999, el Consejo de Seguridad Ciudadana, con funciones variadas (por ejemplo, elaboración y actualización de mapas de riesgo, asesoramiento, diseño de políticas de participación de las juntas vecinales y realización de cursos de capacitación).

Pese a algunos resultados positivos (aumento de la confianza de la población en la policía, reducción del sentimiento de inseguridad), las principales debilidades de estas iniciativas son el escaso presupuesto disponible, la carencia de información (sobre los participantes en las reuniones, la periodicidad de éstas, las tareas realizadas por sus miembros, la estructura de las propuestas presentadas), la imposibilidad de acceso a cierto tipo de información (por ejemplo, los criterios técnicos para la selección de los sectores donde se debían aplicar planes piloto) y la disminución de la asistencia a las reuniones del Consejo (*Dammert, 2002*).

## **Brasil**

En este país se llevaron a cabo las primeras experiencias de policía comunitaria en América Latina, iniciadas a mediados de los años 90 en el estado de **Santo Espíritu** y en **Río de Janeiro**. Los proyectos más interesantes han sido aplicados por algunos estados.

1. En el estado de **Sao Paulo**, (*Mesquita Neto, 2004; Mesquita Neto y Loche, 2004*) aunque este nuevo policial ya se había ensayado en algunas ciudades y en ciertos barrios de la capital, una importante crisis (incremento considerable y constante de la delincuencia desde los años 70, percepción ciudadana de ineficiencia frente a este fenómeno y numerosas quejas de la población ante las irregularidades y abusos imputables a la policía) hizo que la Policía Militar adoptara oficialmente en diciembre de 1997, como una filosofía institucional y una estrategia de organización, el modelo de Vigilancia Policial Comunitaria, inspirado en las experiencias de Estados Unidos, Canadá, Japón y el Reino Unido.

Los principales objetivos del nuevo modelo, impulsado y supervisado por el alto mando de la Policía Militar y apoyado por la Secretaría de Seguridad Pública, eran reformar la institución (en especial, transformándola en un organismo abierto a la consulta y la colaboración con la comunidad e incrementando la calidad y eficiencia de sus servicios) y mejorar los niveles de seguridad pública. Para su aplicación, las fases estratégicas esenciales eran el cambio del discurso, de la imagen de la policía y de las expectativas sobre ella (mediante reformas organizacionales y de liderazgo; la redefinición de la visión, misión y valores del organismo; la capacitación de sus miembros; la información sobre el nuevo modelo; y la creación de la Comisión de Policía Comunitaria y del Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos) y un mejor nivel de comunicación, consulta, organización, movilización y colaboración entre la policía y la comunidad (gracias a reuniones conjuntas, la obtención de recursos financieros y materiales para las operaciones policiales, la constitución de unidades policiales especiales, la vigilancia en espacios públicos por medio de sistemas electrónicos, los trabajos voluntarios de los ciudadanos en los puestos policiales, la organización de vecinos y la contratación de vigilantes privados y guardias municipales).

Desde su creación hasta julio del 2001, la Policía Militar ha aplicado el modelo en 199 de las 386 unidades policiales del estado (67 en Sao Paulo, 23 en otros municipios de la región metropolitana y las demás en el interior), que cubren una población de unos 12,4 millones de personas (una tercera parte de la del estado), habiendo asimismo establecido 251 unidades fijas de policía comunitaria y 202 bases móviles, donde, en el 2001, actuaban 7.305 policías (aproximadamente el 8,3% del total de efectivos). En los barrios implicados se conformaron además Consejos de Seguridad Ciudadana, coordinados por la Policía Militar.

Según los resultados obtenidos a partir de dos evaluaciones realizadas en el 2000 por el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y en el 2001 por el Foro en Defensa de la Vida contra la Violencia, así como por algunos especialistas (*Centro de Estudios para el Desarrollo, 1999; 2002*), el nuevo modelo parecía aplicarse, aunque no podía considerarse como algo consolidado.

Entre sus principales logros se encuentran la reducción de los homicidios, robos y hurtos en la región metropolitana (aunque no en el interior) y un mayor nivel de satisfacción de la población en cuanto al conocimiento del programa, los contactos con la policía, el sentimiento de seguridad, el control policial sobre la criminalidad<sup>2</sup> y la reducción del número de quejas sobre casos de tortura (el 66% entre 1997 y 2000).

---

2. El número de arrestos, decomisos de armas y drogas y respuestas de emergencia a los problemas sociales aumentó considerablemente entre 1998 y 2000.

Sin embargo, se le ha criticado la ambigüedad en la definición de un modelo que nunca fue claramente identificado,<sup>3</sup> el liderazgo ejercido por un servicio policial fuertemente militarizado, las reticencias hacia su adopción por parte de los policías de mayor edad o pertenecientes a unidades de elite, las presiones del gobierno y de la sociedad para obtener resultados inmediatos ante la crisis institucional, el reducido número de policías que intervienen regularmente en el programa, la limitada participación de la comunidad, una planificación deficiente, una capacitación policial esencialmente centrada en los aspectos conceptuales y teóricos del tema, un presupuesto limitado, el aumento de los robos y hurtos de vehículos, una opinión pública según la cual recurrir a la policía cuando se comete un delito no sirve de nada, y un incremento del número de civiles muertos por la Policía Militar (76% entre 1997 y 2000) y de quejas presentadas por la ciudadanía al Defensor del Pueblo (52% durante el mismo período) o en materia de corrupción (114%).

2. En **Río de Janeiro**, una ola de asesinatos de "niños de la calle" perpetrados por policías y ampliamente denunciados por los organismos (nacionales e internacionales) dio lugar, a principios de los años 90, a una serie de experiencias (por ejemplo, el programa Policiamiento de Barrio), que culminó en 1994 con el lanzamiento oficial de un programa de policía comunitaria, con la colaboración del movimiento Viva Río en lo referente a la movilización de la sociedad civil. Sin embargo, diversos obstáculos -por ejemplo, conflictos entre el gobierno estatal y la prefectura de Río de Janeiro- obligaron a limitar el programa al área de Copacabana.

Aunque una evaluación llevada a cabo en el verano de 1994-1995 indicaba entre sus principales logros una reducción del número de asaltos y robos de autos y el incremento de la confianza en la policía, el programa fue objeto de serias críticas, entre ellas el carácter fluctuante y poco constante de la participación comunitaria, la falta de apoyo de otros organismos estatales involucrados y de coordinación entre todos, y otras relacionadas con la policía (oposición al programa de los "viejos" policías, precaria capacitación de los policías participantes, falta de equipo, muy escaso margen de autonomía en sus actuaciones) y el movimiento Vía Río (los sectores de menores recursos percibían a esta entidad y a los Consejos Municipales como instituciones elitistas que, por una parte, beneficiaban a las clases más favorecidas y, por otra parte, seguían excluyendo y marginalizando a los sectores más pobres de la sociedad).

Pese al grado de satisfacción con respecto al programa expresado por la comunidad, un nuevo comandante -militar- del servicio policial le puso fin con la justificación de que para acabar con el delito se necesitaba más mano dura, implantando un

3. Más bien basado en una idea paternalista de la asociación policía-comunidad en materia de prevención y control de la criminalidad, asociación desequilibrada, sin embargo, en la medida en que, por una parte, fue la policía la que asumió el liderazgo del nuevo modelo y, por otra parte, la comunidad solo estaba representada por sus grupos más conservadores y mejor organizados (conformados a menudo por los sectores de altos y medianos ingresos).

sistema de recompensas por "valentía", sobre todo para los policías que eliminaran a "sospechosos". Algo similar ocurrió con respecto al programa de reforma policial llevado a cabo, desde el inicio de sus funciones, por el gobierno del estado y orientado a la instauración de un servicio más eficiente y respetuoso de los derechos humanos, cuando éste nombró como Secretario de Seguridad Pública a un general del ejército que, en declaraciones previas a su designación, se había declarado a favor de las políticas anteriores (*Neild 1999; 2000*).

3. En **Belo Horizonte**, Minas Gerais, (*Beato, 2001; 2004*), después de una experiencia malograda en 1993, el Comando de Vigilancia Policial de la Capital de la Policía Militar de Minas Gerais diseñó en 1999 un programa titulado "Vigilancia policial con resultados", que comenzó a ejecutarse en julio del 2000. Como en el caso de Sao Paulo, fueron factores determinantes para el recurso a tal programa el incremento de la criminalidad, la incapacidad del modelo tradicional de dar respuestas adecuadas al problema y el deterioro de la imagen policial ante la sociedad.

El programa tenía como objetivo reorientar la planificación de las actividades policiales a partir de la elaboración de mapas de la criminalidad y la descentralización de la atención a las demandas de la comunidad. Con esta última finalidad se constituyeron 25 Consejos Comunitarios de Seguridad (CONSEP), conformados por comandantes policiales y representantes de la prefectura, asociaciones de barrio y otras entidades, con la misión de desarrollar programas de prevención del delito. Durante el primer año de funcionamiento, al principio del cual cerca de 400 policías siguieron un curso de cinco días de duración, las principales actividades consistieron en la asignación a la policía de más recursos humanos y materiales, la construcción de puestos policiales y la distribución en los comercios de pegatinas con el número de teléfono de dichos locales.

El escaso tiempo de aplicación del programa sólo ha permitido una evaluación preliminar de sus resultados, centrada en el funcionamiento de los CONSEP y el trabajo policial. Con respecto a los Consejos, la evaluación de 20 de ellos muestra, un año después de su implantación, los siguientes resultados: un grado de funcionamiento variado (13 de ellos actuaban de manera aceptable, cuatro lo hacían muy bien y tres en forma muy deficiente), la falta de autonomía de los líderes comunitarios frente a los mandos policiales (aunada a las características autoritarias de la participación de la policía en los programas), la escasa capacidad fiscalizadora de los consejos sobre las actividades policiales, debilidades en la planificación de acciones conjuntas, un nivel bajo o medio de participación y representatividad de la comunidad (con predominio de ciertos grupos o barrios), la deficiente preparación de los dirigentes, una gran rotación de los mandos policiales y un adecuado conocimiento y apoyo de los mandos superiores de la policía al trabajo de los consejos (el conocimiento fue menor en los agentes).

En relación con el trabajo policial, la evaluación mostró lo siguiente: el predominio de las intervenciones reactivas sobre las preventivas; las acciones relacionadas con el nuevo modelo de policía comunitaria estaban ampliamente dominadas por actividades sin relación directa con el control de la criminalidad; la ausencia de diagnósticos rigurosos sobre la situación; las deficiencias de los indicadores de medición de eficacia; la gran distancia entre los niveles educativos de los oficiales y los simples agentes; la dificultad de aplicar el programa en zonas de alta criminalidad; el escaso conocimiento del programa, sobre todo por los simples agentes, y la reducida motivación para cambiar el modelo policial; y la poca confianza de la población en la policía, que se traducían en el escaso número de denuncias presentadas debido, entre otras razones (temor a represalias, parentesco o amistad con el infractor, sentimiento de inutilidad) al trato indiferente, arrogante e incluso grosero dado por los policías a los ciudadanos (sobre todo de clase baja). En cuanto a la reducción de la criminalidad, la incipiente aplicación del programa no permitió mostrar resultados convincentes.

4. También se ha intentado implantar el modelo de policía comunitaria en otros estados y ciudades del país (*Mesquita Neto y Loche, 2004*). En el estado de **Río Grande do Sul** se desarrolló en 1995 un programa de cooperación entre la policía y la comunidad llamado "Seguridad ciudadana", con énfasis en una mayor eficiencia y respeto de los derechos humanos. Un programa similar ("Policía interactiva") comenzó a aplicarse en 1994 en el municipio **Guaçuí**, de unos 30.000 habitantes, del estado de Espírito Santo, habiéndose creado un Consejo interactivo de seguridad ciudadana y servicios de atención a los ciudadanos para recibir quejas contra la policía e información sobre la delincuencia. En el estado de Pernambuco, se instauró en 1997 un programa llamado "Policía amiga" en el municipio **Cabo de Santo Agostinho**, ubicado en la región metropolitana de Recife, gracias a un acuerdo según el cual el gobierno del estado aportaba efectivos policiales y el municipal la infraestructura para la aplicación del programa, que incluía la creación de un Consejo interactivo y privilegiaba la formación policial.

La experiencia llevada a cabo en **Jardim Ângela** (municipio con más de 178.000 habitantes situado en la zona metropolitana de Sao Paulo, con serios problemas de tráfico de drogas y alto riesgo de violencia mortal) tuvo un origen y metodología de trabajo diferente, siendo el resultado de la movilización de la comunidad. Unas 200 asociaciones y organizaciones comunitarias crearon un "Foro para la vida y contra la violencia", con reuniones mensuales destinadas a discutir los problemas del vecindario y encontrar soluciones a los mismos; estaban invitados representantes del gobierno del estado, entre ellos el comandante de la Policía Militar y el comisario de la Policía Civil de la zona. Aunque la evaluación de la experiencia ha mostrado una disminución de los delitos violentos y del miedo al crimen y un incremento en la calidad de los servicios prestados por la policía, también ha señalado el desplazamiento de la criminalidad a zonas vecinas.

**Colombia** (*Serna, 1999; Llorente, 2004; Llorente y Rivas, 2004; Carrión, 2004*)

Como respuesta a la grave crisis que afectó en los años 90 a la institución policial, su reforma fue impulsada por el gobierno (entre 1993 y 1994) y la misma Policía Nacional (a partir de 1995). Aunque algunas iniciativas gubernamentales (por ejemplo, la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía y del Comisionado Nacional para la Policía y una reorganización operativa del organismo) no prosperaron, el proceso dio lugar a una importante reflexión interna del servicio, orientada a la mejora de la gestión institucional, la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía.

Con fundamento en la Constitución de 1991, que disponía la creación de un plan integral y descentralizado de participación ciudadana, y en el marco de los programas proyectados en el "Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional", la Policía Nacional elaboró en 1994 un "Modelo de implementación de la policía comunitaria" basado en la integración de las autoridades, instituciones y organismos involucrados en el tema. En dicho plan se preveía la constitución de Frentes de Seguridad Local y Escuelas de Seguridad Ciudadana, que desde 1996 comenzaron a operar en varias ciudades. Los Frentes de Seguridad Local son organismos integrados por policías y vecinos para llevar a cabo, en cuadras o sectores de un barrio, tareas de vigilancia y reacción ante situaciones anómalas o sospechosas, a través de sistemas de alarma vecinales y el establecimiento del llamado "árbol telefónico"; en el 2001, cerca de 5.400 frentes operaban en la ciudad de Bogotá. La principal función de las Escuelas de Seguridad Ciudadana es formar a promotores de orden y convivencia comunitaria; desde su creación en 1996 hasta el 2001, se habían formado en Bogotá cerca de 21.000 ciudadanos, gran parte de los cuales se integraron a los frentes como líderes o miembros activos. En ambos casos se trata de organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional con la finalidad de fortalecer los lazos policía-comunidad, crear una mayor cultura sobre la seguridad ciudadana y contribuir a la convivencia pacífica de las comunidades.

Para la aplicación del modelo y la determinación de planes concretos de intervención, en 1996 se realizaron consultas en las grandes ciudades del país (**Bogotá, Cali y Medellín**) con representantes de sus respectivos Frentes de Seguridad para determinar las actividades tendientes a la integración de los grupos, el perfil de los coordinadores uniformados y de los líderes comunitarios y las actividades a realizar.

Los resultados de las consultas efectuadas en **Bogotá** fueron determinantes para que, en 1998, el comandante del Departamento de Policía de la ciudad adoptara, con la aprobación del director general de la institución, el modelo de policía comunitaria, que el gobierno central tomó como ejemplo para la aplicación de su "Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana"<sup>4</sup>.

El modelo bogotano se ajustaba a los principales parámetros que, en el plano internacional, definen esta nueva modalidad policial, especialmente la de "policía de proximidad" española.

Con la finalidad de comenzar su aplicación, se procedió a la selección y capacitación, entre 1998 y 1999, de 1.064 policías (31 oficiales y 1.033 mandos medios y patrulleros). El programa contaba, un año después de ser iniciado, con unos 900 efectivos (el 6% del total del personal uniformado), distribuidos en las 19 estaciones de policía de la ciudad, con un promedio de 23 patrullas comunitarias, cada una de las cuales cubría un territorio de aproximadamente 42 manzanas (con lo que el 43% de las manzanas de la ciudad se encontraban cubiertos por este servicio).

Desde 1995 se observa en la ciudad de Bogotá una disminución espectacular de las formas más graves de criminalidad, en especial del homicidio, cuyas tasas han pasado de cerca de 80 por cien mil habitantes en 1993 a 28 en el 2002. Una caída similar se ha dado con respecto a las muertes por accidentes de tránsito. Estos resultados se suelen atribuir a dos importantes factores: los grandes cambios realizados en la PNC por el general Rosso José Serrano, su director general entre 1994 y el 2000 (Serrano, 1994; 2000), y la introducción por las autoridades municipales pertinentes de nuevas reglas y enfoques para gobernar la ciudad y sanear sus finanzas y, en particular, para abordar el manejo de la seguridad (Llorente y Rivas, 2004).

Entre estos últimos esfuerzos merece resaltarse el liderazgo ejercido por tres administraciones municipales: la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), la de Enrique Peñalosa (1998-2000) y la segunda alcaldía de Mockus (2000-2003). Durante su primer mandato, Mockus puso en práctica un nuevo discurso político y una forma de gobernar hasta entonces desconocida que, a través de la pedagogía y la comunicación, buscaba armonizar los sistemas reguladores básicos de los ciudadanos y la sociedad: la ley, la moral y la cultura. Considerando la defensa de la vida como una prioridad de su agenda, y partiendo de una doble hipótesis (la violencia homicida era un fenómeno generalizado que tenía su origen en la intolerancia, el uso de armas de fuego y el consumo de alcohol; la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil eran la reproducción de la "cultura de la violencia"), aplicó medidas para desarmar a sus conciudadanos y propiciar el consumo responsable de bebidas alcohólicas.

---

4. Entre los programas proyectados en el "Plan de transformación cultural y mejoramiento institucional" figuran los de consultas ciudadanas, quejas y reclamos, policía juvenil, línea directa de solidaridad (entre el Director General y el ciudadano), "di no" a la droga, derechos humanos, consorcios ciudadanos, frentes de seguridad local, escuelas de seguridad ciudadana, nueva cultura del trabajo y desarrollo gerencial integrativo.

Basando su programa de gobierno en un modelo de ciudad "a escala humana" e inspirándose en la conocida teoría estadounidense de las "ventanas rotas",<sup>5</sup> Peñalosa emprendió, en el marco de la llamada "Misión Bogotá", acciones destinadas a la recuperación del espacio público (grandes ejes viales, zonas de la ciudad altamente deterioradas). En su segundo mandato, Mockus sigue desarrollando sus propias iniciativas de cultura ciudadana a través de campañas masivas y las de Peñalosa en materia de defensa y ordenamiento del espacio público. Todas estas medidas, basadas además en el enfoque epidemiológico desarrollado por el Dr. Guerrero cuando fue alcalde de Cali (*Guerrero, 2000*), se completaron con el otorgamiento de mayores recursos para la policía, financiados por el municipio.

La evaluación del impacto del programa de policía comunitaria sólo se ha hecho en términos de su conocimiento y aceptación por la ciudadanía; en ambos casos, sus resultados han sido bastante positivos, aunque el incremento de los niveles de confianza en el modelo pueda deberse a su aplicación en zonas donde la imagen de la policía ya era favorable (*Jaramillo, 1999; Vásques y Luque, 1999*). Sin embargo, también se han señalado numerosas dificultades en su implementación, entre ellas una mayor correspondencia del esquema adoptado con un programa específico del servicio que con un nuevo modelo policial (su adopción no ha implicado cambios organizativos de fondo),<sup>6</sup> la falta de credibilidad en el potencial del modelo para reducir la criminalidad, su escaso efecto en la sensación de inseguridad de los ciudadanos, un compromiso limitado e incluso resistencias de los mandos policiales ante el mismo, la rotación del personal, el carácter informal de la gestión interinstitucional, el escaso involucramiento de la administración municipal y la existencia combinada de importantes conflictos armados internos y narcotráfico.

En cuanto a la experiencia de Bogotá, se la suele considerar como un excelente ejemplo de las múltiples y variadas posibilidades que se le pueden presentar a un gobierno local para manejar los problemas de seguridad y convivencia ciudadana, a condición sin embargo de que se den circunstancias tan importantes -y tan raras en la mayoría de los países latinoamericanos- como la aceptación del tema en una agenda de gobierno, el otorgamiento de recursos considerables y una continuidad que supere las opiniones políticas o ideológicas de las principales autoridades municipales. Algunas críticas formuladas sobre tal experiencia se refieren a la dificultad de hacer evaluaciones precisas del impacto de las medidas adoptadas en la reducción de la criminalidad: ni los diagnósticos sobre las causas de la violencia, ni la hipótesis de las "ventanas rotas" han podido ser corroborados en el caso de Bogotá.

---

5. Conviene señalar, sin embargo, que las premisas teóricas de este enfoque difieren sustancialmente de las utilizadas por los alcaldes bogotanos. En la ciudad de Nueva York, Giuliani y Bratton enfatizaron en la aplicación estricta de la ley, mientras que Mockus y Peñalosa apostaron por la educación cívica de los ciudadanos.

6. En las manzanas cubiertas por el programa, la tasa fue de menos de un policía por 3.000 habitantes.

Pese a ello, existen algunos indicadores que muestran un impacto positivo de las medidas consistentes en el desarme, el consumo de alcohol y la recuperación de ciertos espacios públicos. Otras experiencias en el plano local se han llevado a cabo en Cali y Medellín. En **Cali**, donde los alcaldes son los referentes y actores principales en el sector, se está aplicando, con una perspectiva integral e interdisciplinaria, el Plan Desarrollo, Seguridad y Paz -DESEPAZ- (Guerrero, 2000; Vélez y Banguero, 2001). En **Medellín**, la intervención del gobierno central ante la gravedad de la violencia ocasionada por el narcotráfico y el terrorismo llevó a la creación de una Consejería Presidencial para coordinar las acciones emprendidas y propiciar la concertación entre las autoridades, nacionales y locales, y la comunidad.

## Perú

A partir de los años 90, el incremento de la inseguridad ciudadana y la ineficiencia policial, factores determinantes en la percepción social muy negativa de la Policía Nacional (PNP), motivaron la creación en algunos municipios de clase media acomodada de los llamados "serenazgos", cuerpos compuestos por efectivos de esta institución y personal civil con la finalidad de brindar un servicio de seguridad pública a los municipios. Estos organismos disponen de vehículos proporcionados por la comunidad y son financiados por un impuesto especial establecido en cada localidad. **Lima** contaba en diciembre de 1998 con "serenazgos" en 25 de los 45 distritos existentes, además del de la metrópoli.<sup>7</sup>

En las zonas rurales del país, militarizadas aquéllas en donde era mayor la influencia del grupo terrorista Sendero Luminoso y sin presencia policial las demás, se constituyeron Comités de Defensa Civil, organizados con estilo militar y la misión de prevenir la entrada en sus respectivos territorios de dicho grupo y, en caso de necesidad, combatirlos. En 1991 el país contaba con 1.020 comités, cuyo número se elevó a unos 4.200 en 1997. Se considera que la organización masiva de la población rural ha constituido durante la década pasada una fuerza vital para derrotar a Sendero Luminoso; en la actualidad, pese a la desaparición de este movimiento, representa una alternativa gubernamental para mantener la seguridad y el orden público en esas zonas. Aunque las asociaciones rurales suponen un enorme potencial para el desarrollo local, también constituye un peligro su utilización para otros fines por las fuerzas armadas. Entre las acciones exitosas que, en el marco de su ley orgánica, promulgada en diciembre 1999, la PNP viene realizando para acercarse a la comunidad a través de la Dirección de Participación Comunitaria merecen destacarse, sobre todo, la organización en las

7. La desconfianza policial frente a los "serenazgos" se agudizó durante el gobierno de Fujimori, el cual politizó su colaboración con las autoridades municipales excluyendo a los alcaldes opositores o no pertenecientes a su partido.

zonas urbanas de Juntas Vecinales (unas 50 mil en el 2004, encargadas sobre todo de la vigilancia de las calles y de la instalación y funcionamiento de sistemas de alarma) y de las Rondas Campesinas en las zonas rurales, así como el involucramiento de la sociedad organizada en las tareas de prevención del delito y alerta temprana de los factores de riesgo. También se han aplicado algunos programas, por ejemplo, el patrullero cívico, la dotación de celulares a las juntas vecinales, el voluntariado en materia de seguridad ciudadana, la autoprotección escolar, las patrullas juveniles y actividades preventivas de la violencia familiar (Informe de la comisión especial de reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2002). Asimismo se conocen diversas experiencias, entre ellas el programa "Colibrí" de la PNP, orientado a promover el desarrollo integral del niño y brindarle protección frente a los riesgos del "trabajo en la calle", y la campaña "Lima, ciudad segura", destinada a crear una cultura de seguridad ciudadana y a promover un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad. Estos esfuerzos son vehiculados por las oficinas de participación ciudadana en las comisarías y las juntas vecinales. Sin embargo, se han señalado abusos en las actuaciones policiales (falsificación de títulos y grados universitarios con fines de promoción, "limpieza" de expedientes personales mediante el traslado de sanciones a los de oficiales ya fallecidos, numerosas denuncias relacionadas con la comisión de actos de violencia y otros delitos).

También se han señalado abusos en las intervenciones de las Juntas Vecinales, las Rondas Campesinas y la propia policía, la preponderancia de ésta sobre los organismos comunitarios, la escasez de recursos de tales organismos, el otorgamiento de una mayor discrecionalidad a los miembros de la institución (a la cual, sin embargo, no se le reconoce autonomía operativa), la falta de coordinación entre la PNP y las municipalidades y la ausencia de espacios para el control ciudadano sobre sus actuaciones. (Costa y Castillo, 2001).

Durante el período 2001-2003, el manejo de la seguridad ciudadana estuvo basado en diversas consideraciones. En primer lugar, la constatación de que, aunque la delincuencia común era menos grave que la existente en numerosos países de América Latina, las secuelas del terrorismo, el narcotráfico y una gran conflictividad social (bloqueo de carreteras, apedreamiento de vehículos, toma de rehenes y lugares públicos) causaban gran preocupación entre la ciudadanía. En segundo lugar, un enfoque novedoso en materia de seguridad ciudadana, cuyos principales ejes de acción eran el énfasis en lo local, el liderazgo civil en el manejo de la seguridad, la prioridad a la prevención y la identificación de los sectores sociales en riesgo (programas Colibrí y Patrulleros Juveniles de la PNP, creación de casas de la juventud), el fortalecimiento de las Juntas Vecinales y de las comisarías, cambios en la organización y estructura, adecuación del marco legal y un mayor apoyo de la ciudadanía a la policía (Asociación Amigos de la PNP). En tercer lugar, la puesta en marcha de estrategias de acción frente a los problemas antes citados de orden público (comités de conflictos, equipo negociador, fortalecimiento del sistema de inteligencia, reuniones de información y consulta con diversas organizaciones

sociales, operaciones de control de disturbios y comunicación con la ciudadanía). Finalmente, la creación en enero del 2003 de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (y de Comités regionales, provinciales y locales), cuyas funciones esenciales eran desarrollar un plan de mediano y largo plazo de seguridad pública nacional, definir políticas nacionales en el sector y monitorear y evaluar el impacto de estas políticas (*Basombrío, 2004; Costa y Basombrío, 2004*).

La renuncia en el 2003 de la alta dirección del Ministerio del Interior tuvo un fuerte impacto sobre la continuidad de la mayoría de estas iniciativas.<sup>8</sup>

### Costa Rica

La primera y más significativa experiencia sobre una aplicación rigurosa de los nuevos enfoques en materia policial y de seguridad ciudadana tuvo lugar durante el gobierno nombrado para el período 1994-1998, cuando el Ministerio de Seguridad Pública puso en marcha en 1996, como plan piloto y con la finalidad de incorporar a la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas de la criminalidad y de la inseguridad, un "Proyecto de Policía Comunitaria" en la localidad de Hatillo, ubicada en la capital. Durante el primer año de operación se procedió a la selección y capacitación del personal policial mediante un perfil adecuado al nuevo modelo, la instalación de unidades policiales en diversos puntos de la zona con el fin de descentralizar la prestación de los servicios y de un Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria (conformado por diversos sectores de la comunidad y a cargo de las actividades de seguimiento y control del proyecto), la adopción de nuevas formas de patrullaje (sobre todo a pie y en motocicleta) y la implementación de programas especiales para atender los principales problemas de la zona (violencia intrafamiliar, drogas, resolución de conflictos, entre otros).

Un año después de su comienzo, se llevó a cabo una primera evaluación del proyecto piloto mediante una encuesta aplicada a una muestra representativa de habitantes del distrito antes del inicio del proyecto (mayo de 1996) y un año después -mayo de 1997- (Ministerio de Seguridad Pública, 1997). Los principales resultados obtenidos fueron: una baja del nivel de victimización (9,5%), del sentimiento de inseguridad (16,8%), del temor a ser robado en la casa (32%) y de la percepción de un incremento de la criminalidad (27%); y una mejora considerable de la imagen

8. Después de la abrupta caída del régimen de Fujimori a finales del 2000, el presidente Toledo nombró como ministro del Interior a Rospigliosi, uno de los principales opositores del gobierno anterior, quien se rodeó de un equipo civil, la mayoría de cuyos miembros más importantes tenían, como él, una amplia trayectoria en la lucha por los derechos humanos. Por diversas razones (la principal fue la falta de respaldo del presidente a los cuestionamientos hechos por el director de la Policía Nacional -sobre todo con respecto a la depuración del personal- y a la resistencia de éste en aceptar la subordinación del servicio al mando civil del ministerio), el nuevo titular y todo su equipo civil presentaron su renuncia al Presidente de la República (véanse las referencias de la nota anterior).

de la policía en la zona (que contrastaba con la opinión negativa prevaleciente en cuanto a los servicios policiales del país) y de la presencia policial en ella (*Chinchilla y Rico, 2002; Chinchilla, 2003*).

El cambio de gobierno, ocurrido en mayo de 1998, afectó no obstante el seguimiento de un proyecto cuyo éxito justificaba su ampliación a otras comunidades. Lo anterior plantea el problema de la sostenibilidad de los nuevos enfoques y modelos en este sector, que en Costa Rica parece estar relacionado con las influencias político-partidistas, mostrando la aún gran vulnerabilidad de su sistema policial.

Pese a estas dificultades, el programa generó un efecto demostrativo tanto en el interior del país como fuera de éste, ya que, a partir de esta experiencia, se creó la Unidad de Seguridad Comunitaria como programa permanente del Ministerio de Seguridad Pública, que sirvió como insumo importante para el diseño del proyecto "Seguridad ciudadana en Centroamérica", ejecutado por el IIDH (Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos) entre principios de 1998 y junio del 2000, que se describe más adelante. Con la nueva administración, dicho ministerio elaboró y comenzó a aplicar, en el marco de la continuidad a los proyectos de seguridad comunitaria iniciados por el gobierno anterior, diversos programas en esta área. Entre ellos cabe destacar el Plan Nacional de Policía Comunitaria, con base en el cual se están aplicando planes piloto en diversas localidades del país, y el fortalecimiento de la Unidad de Seguridad Comunitaria (que tiene como responsabilidad desarrollar programas de capacitación y educación sobre el tema de la seguridad en diversas comunidades del país). Sin embargo, ninguna de estas experiencias ha sido evaluada.

## **Centro América**

En el plano regional merece mencionarse el proyecto auspiciado por el IIDH "Seguridad ciudadana en Centroamérica", iniciado en 1998 y terminado en junio del 2000 (*Rico, 1999; 2000; 2001*). Aplicado en zonas seleccionadas de Belice (Ciudad de Belice y Belmopán), Costa Rica (Rincón Grande de Pavas), El Salvador (Ilobasco), Guatemala (Villa Nueva), Honduras (Choluteca) y Nicaragua (Masaya), su objetivo general era impulsar, mediante la utilización del enfoque "resolución de problemas" y como experiencia piloto acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de la criminalidad y de la inseguridad. Sus objetivos específicos más destacados eran los ya indicados para caracterizar el modelo de "policía de proximidad". El proyecto comprendía dos etapas fundamentales: la primera, destinada a la realización de un diagnóstico de la situación en las zonas seleccionadas en cada país y la elaboración de planes de acción en la materia, y la segunda, a la aplicación y evaluación de tales planes.

Las técnicas de investigación utilizadas en cada país participante para los diagnósticos y la evaluación del proyecto fueron: el análisis de las estadísticas criminales, memorias, informes de labores y otros documentos pertinentes; dos encuestas de opinión pública (al principio y al final); y entrevistas con personas clave de la comunidad. Los resultados de los diagnósticos fueron discutidos en un seminario llevado a cabo en cada país, que cumplió con su principal objetivo: elaborar planes de acción en la materia.

Estos planes se centraron en una serie de actividades que combinaron los enfoques "situacional" y "social". Las principales, aplicadas en casi todos los países participantes, fueron:

- la creación de un Consejo Municipal (con un Comité Ejecutivo) y de Subcomisiones sobre temas específicos;
- la vigilancia y patrullaje policiales en las zonas de mayor incidencia delictiva;
- el control de negocios de venta ilegal de bebidas alcohólicas, sobre todo a menores;
- reuniones periódicas entre la policía y la comunidad, así como entre policías, fiscales y jueces;
- el inicio de programas de diversa naturaleza (sensibilización en centros educativos y en la comunidad; actividades deportivas, culturales y recreativas para menores; limpieza de terrenos baldíos, calles y aceras; mejora del alumbrado en las zonas de mayor peligrosidad); y
- el establecimiento de contactos con los líderes de pandillas juveniles para la recuperación social de sus miembros.<sup>9</sup>

La evaluación del proyecto –realizada en abril del 2000– sólo pudo llevarse a cabo en forma completa en las zonas seleccionadas de Guatemala y Nicaragua, países que lo aplicaron en su totalidad (Chinchilla, 2004). En estos dos países, los logros comunes más importantes, todos ellos relacionados con los objetivos del proyecto, fueron:

- el buen funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana y de sus Comités Ejecutivos, que realizaron reuniones periódicas para el seguimiento de los planes establecidos;

---

9. Esta actividad, no contemplada al inicio de los planes de acción, se incorporó en el transcurso de estos en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras como consecuencia del interés manifestado por algunos de dichos líderes en participar en un programa que les permitía su incorporación pacífica y activa a la comunidad, siendo aceptada en forma unánime por la inesperada oportunidad de comenzar a resolver uno de los problemas más graves y preocupantes de todos los países de la región.

- una disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad, debida sobre todo al incremento de los efectivos policiales, a la dotación de equipo, al patrullaje de la zona y a la implicación de la sociedad local en diversas acciones de seguridad ciudadana;
- un control periódico de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas;
- la capacitación sobre el nuevo modelo de los policías asignados al programa por colegas procedentes de países donde se aplica dicho modelo;
- una mejor relación entre la policía y la comunidad, así como una percepción más positiva de la institución policial;
- el fortalecimiento de la organización de la comunidad en la materia;
- un inicio prometedor, sobre todo en materia de educación y sensibilización, de un trabajo conjunto entre los principales organismos, instituciones, grupos y personas involucrados en la problemática, quienes realizaron numerosas reuniones con esta finalidad;
- mediante un proceso permanente de consulta y trabajo conjunto con dichos organismos, grupos y personas, la obtención de consenso entre ellos y de transparencia, garantía de legitimidad y eficiencia de las acciones emprendidas;
- el reconocimiento de la importancia de las acciones a mediano y largo plazo, en especial las relacionadas con planes educativos;
- la aceptación de un enfoque riguroso de la problemática, esencialmente basado en un detallado análisis de la realidad y en la búsqueda de soluciones conjuntas, consensuadas, sostenibles y debidamente evaluadas para enfrentar el tema; y
- el reconocimiento del apoyo prestado al proyecto por las autoridades gubernamentales, y una valoración positiva del mismo, así como una elevada motivación para continuarlo.

El proyecto encontró sin embargo numerosas dificultades, entre ellas:

- la escasa o casi nula tradición en América Latina de enfocar en forma integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas, generalmente utilizadas con fines electorales;
- la carencia -o la falta de fiabilidad- de datos sobre el fenómeno criminal y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, que impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas y acciones en el sector;
- con algunas excepciones, la carencia de especialistas en el tema;

- los cambios que en materia policial se dieron en algunos países (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde se pretendía pasar de una policía militarizada a un servicio policial de corte civilista;
- los cambios de Gobierno -y, por consiguiente, de los titulares de los ministerios involucrados- ocurridos en Costa Rica (1998), El Salvador (1999) y Belice (1999), con la consiguiente necesidad de volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades competentes y conseguir su apoyo;
- las reticencias iniciales de los jefes de las instituciones gubernamentales vinculadas a la problemática;
- la existencia en casi todos los países de la región de tendencias represivas -y en algunos de ellos, de grupos armados no controlados-, con la consiguiente amenaza para una respuesta oficial al problema basada en el escrupuloso respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos;
- el hecho de encontrarse numerosos gobiernos de la región ante ofrecimientos de la cooperación internacional -escasos e interesados-, sin que dicha oferta, generalmente aceptada sin condiciones, se insertara en una política nacional en materia policial y de seguridad ciudadana y se correspondiera con las necesidades en estos sectores y la idiosincrasia de los países del área;
- pese a una amplia y rica experiencia en participación y desarrollo local, existe escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana;
- importantes problemas en el plano de la coordinación interinstitucional nacional (en especial entre la policía y la sociedad civil) para abordar el problema, motivadas, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado las relaciones entre la policía y los ciudadanos; y
- en el caso de Honduras, la destrucción casi completa de Choluteca, zona seleccionada para la aplicación del proyecto.

A lo anterior debe añadirse que el seguimiento del proyecto, aunque teóricamente previsto, no estaba garantizado hasta que se obtuvieran fondos procedentes de la cooperación internacional, que el IIDH no fue capaz de conseguir, por lo que su continuación quedó supeditada al interés mostrado por los miembros de los Consejos Municipales de Seguridad y por la comunidad. Como ya se ha indicado, Guatemala y Nicaragua fueron los países donde el proyecto se ejecutó en forma integral, y en el primero de ellos todavía sigue operando, aunque con serios problemas de recursos.

#### **IV. Problemas y Desafíos**

El análisis que acaba de hacerse de las experiencias llevadas a cabo desde mediados de los años 90 en algunos países latinoamericanos recurriendo a los nuevos enfoques y modelos policiales y de prevención del delito permite señalar diversos problemas y retos en el sector (*Rico y Chinchilla, 2002*).

- Aunque con un planteamiento generalmente correcto, tales experiencias no siguen criterios uniformes en cuanto a los niveles de aplicación territorial. Predominan las desarrolladas en el plano central (Chile, Colombia, Perú) o en el de las provincias o estados (Argentina, Brasil). Con algunas excepciones (Jardim Ângela en Brasil, Bogotá, Cali y Medellín en Colombia, Hatillo en Costa Rica), las experiencias locales suelen llevarse a cabo en el marco más amplio de los otros dos niveles territoriales.
- Algunas son de corta duración e inconclusas (Buenos Aires y Hatillo, por razones político-electorales; Buenos Aires y Río, por el retorno a intervenciones policiales "de mano dura"; el proyecto regional del IIDH, por falta de fondos).
- Su origen difiere según los países: una reacción estatal ante las numerosas y serias críticas de que han sido objeto sus servicios policiales (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú), o la firma de acuerdos de paz que pusieron fin a largos períodos de guerras civiles (El Salvador, Guatemala).
- Los planes sobre seguridad ciudadana elaborados y aplicados en algunos países constituyen más bien operaciones con fines políticos e improvisadas, sin que, en la mayoría de los casos, se hayan realizado diagnósticos previos de la situación o procedido a una amplia discusión destinada a obtener un consenso -aun mínimo- entre las instituciones y grupos involucrados en la problemática, indispensable para legitimar y hacer duraderas las políticas y estrategias a adoptar.
- La mayoría de los programas no se ajustan a las principales características que definen el modelo de "policía de proximidad". En casi todos los países de la región, los programas elaborados y aplicados son liderados por la policía y enfatizan en la acción policial, teniendo como principales objetivos reformar la policía, mejorar su imagen e incrementar sus recursos humanos y materiales (los casos más notorios son los de Brasil, Chile, Colombia y Perú).
- Pese a los esfuerzos realizados para separar las funciones propias de las fuerzas armadas y de los servicios de seguridad, se observa en algunos países el retorno de aquéllas, ya sea mediante el reemplazo de mandos policiales civiles por militares (Brasil), ya haciendo intervenir al ejército en patrullajes conjuntos con la policía con el pretexto de un importante incremento de la delincuencia (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras). Es particularmente inquietante en los últimos años la fuerte influencia de los Estados Unidos en la militarización de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, sobre todo en los países andinos.

- En general, los objetivos y metodologías de tales programas son deficientes, debiendo señalarse sobre todo, salvo algunas excepciones (Brasil, Chile, Costa Rica, proyecto centroamericano del IIDH), la ausencia de evaluaciones rigurosas y de seguimiento de los programas aplicados, lo que puede deberse al liderazgo policial antes citado y la renuencia de la policía en aceptar evaluaciones independientes.
- Las experiencias sobre los nuevos modelos no suelen realizar estudios previos sobre el entorno general en que la policía ha de actuar y su evolución previsible, el entorno criminal (volumen, características y evolución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad) y los actores que, con la policía, desempeñan un papel importante en materia de seguridad ciudadana (fiscales, jueces, sistema penitenciario y, más recientemente, gobiernos, sociedad civil y cooperación internacional).
- Sigue dándose la criticable costumbre de copiar modelos foráneos sin un cabal conocimiento de su justificación y presupuestos básicos, las evaluaciones de que han sido objeto en los países donde se aplican y sus condiciones de aplicabilidad en los países que están dispuestos a adoptarlos. También aquí es preocupante la gran influencia que en algunos países de América Latina está teniendo la política de "cero tolerancia" aplicada en numerosas ciudades estadounidenses.
- Posiblemente debido al desconocimiento de su papel en los programas de seguridad ciudadana y el rol protagónico que puede desempeñar lo local en materia de seguridad ciudadana, la intervención de la sociedad civil es deficiente y restringida (la presencia de sus miembros en los consejos de seguridad ciudadana no suele ser duradera y los grupos involucrados son pequeños y a veces defienden intereses particulares, lo que pone en tela de juicio su representatividad). La falta de autonomía de la comunidad con respecto a la policía –que, como ya se indicado, lidera la mayoría de los proyectos hasta ahora aplicados– permite afirmar que no hay un desarrollo significativo de estrategias de acción verdaderamente conjuntas.
- La consecución de una acción conjunta y coordinada entre las instituciones involucradas en la problemática se enfrenta a serias dificultades, a menudo ocasionadas por la ausencia de un consenso político entre ellas.
- Con muy pocas excepciones, la población sigue manifestando su desconfianza en la policía, que suele traducirse en el escaso número de denuncias ante ella. En general, las relaciones de los servicios policiales con los ciudadanos suelen ser conflictivas, observándose la existencia de hostilidad en diversas vías: de la policía hacia ciertos sectores de la población y de determinados grupos sociales con respecto a los agentes de seguridad pública.
- Los mecanismos para la compilación y análisis de la información y para la gestión, planificación y evaluación en el sector, indispensables para la toma racional de decisiones, son inexistentes, incompletos o poco fiables.

- Las autoridades oficiales –en especial las policiales– suelen ser reticentes en aceptar nuevos modelos e integrar el tema de la seguridad ciudadana a la problemática de los derechos humanos.
- Pese a su incremento en los últimos años, el número de profesionales e investigaciones sobre el tema es relativamente escaso. Además, la mayoría de los especialistas tiene un conocimiento limitado de la aplicación de los nuevos enfoques y modelos: en general, se conocen poco las experiencias, esencialmente basadas en un enfoque “social”, llevadas a cabo en Canadá y en la Unión Europea; y los ensayos estadounidenses –que son los más frecuentemente citados– suelen limitarse a las acciones realizadas en el marco de experiencias que han recibido un importante tratamiento mediático (por ejemplo, el de Nueva York) o las experiencias de las ciudades cuyas autoridades policiales han tenido la oportunidad de establecer contactos con sus homólogos latinoamericanos. Este conocimiento parcial puede poner en tela de juicio la validez del modelo cuya adopción encaren los países del continente.
- Ciertas acciones de carácter social se enfrentan a las tendencias represivas existentes en casi todos los países latinoamericanos y, en algunos de ellos, la aplicación de una justicia “de mano propia”. Las medidas preventivas suelen limitarse a acciones más o menos consistentes en algunos sectores y no han sido objeto de evaluaciones rigurosas. Diversos programas se prestan además a una aplicación diferenciada y desigual en función de las posibilidades económicas de algunas zonas, contribuyendo de este modo a las desigualdades ya existentes (tal es el caso de la comuna Los Andes, en Chile); y otros se enfrentan a serias dificultades, tales como actuar en zonas donde imperan alianzas de la comunidad con bandas de narcotraficantes y otras formas de delincuencia organizada dispuestas a garantizar la “seguridad” del barrio frente a la policía o eventuales delincuentes procedentes del exterior.
- Las experiencias llevadas a cabo no suelen tener una incidencia significativa sobre la criminalidad, sino más bien en la percepción de inseguridad y en la imagen de la policía.
- No se suele tener en cuenta la viabilidad política y económica de las acciones a emprender, sobre todo en una región caracterizada por la inestabilidad política en numerosos países, y en algunos de ellos, un nivel cada vez mayor de conflictividad e ingobernabilidad. Tampoco, la necesidad de voluntad política que asegure la adopción del modelo seleccionado y su sostenibilidad.<sup>10</sup>

---

10. Independientemente de sus resultados, la plena introducción del modelo de “policía de proximidad” ha necesitado en los países avanzados un período de tiempo de unos diez años.

- Como en otros países, las experiencias sobre seguridad ciudadana se hacen en zonas urbanas, descuidándose las rurales.
- Las estrategias estadounidenses para la resolución de los desórdenes sociales mediante la represión de las faltas y contravenciones (base de la teoría de las "ventanas rotas"), no parecen convenientes, oportunas y aplicables en América Latina. No son convenientes ya que, de hecho, en numerosos países de la región las detenciones policiales por este tipo de ilícitos representan generalmente un alto porcentaje de las mismas; tampoco son oportunas, por afectar sobre todo a la población más desfavorecida y poder provocar además un colapso considerable del sistema de justicia penal; finalmente, no son aplicables por no disponer los países latinoamericanos de los datos y de la infraestructura humana y tecnológica indispensables para la determinación de estrategias de acción (Früling, 2000).
- El apoyo de la cooperación internacional para este tipo de programas es débil y tardío. En el caso de la asistencia estadounidense o española, los principales esfuerzos están destinados a una capacitación policial basada en los modelos de esos países (que no necesariamente se corresponden con la realidad latinoamericana), y en el de la ayuda procedente de organismos internacionales con muy poca experiencia en el campo (tal es el caso del BID), es interesada y, por los fondos asignados, generalmente influyente.



Pese a las observaciones críticas que acaban de exponerse, los esfuerzos realizados constituyen una ruptura importante en la manera tradicional de encarar un tema tan importante y preocupante para una amplia mayoría de los ciudadanos. Por ello, los obstáculos, deficiencias y errores encontrados deben considerarse, por una parte, como algo "normal" en una vía totalmente novedosa y, por otra parte, como indicadores sobre la manera de superar la actual situación. A condición de no considerarlas como panaceas, las experiencias llevadas -o por llevar- a cabo en este sector poseen un alto grado de esperanzas, si no en cuanto a la posibilidad de reducir en forma significativa los índices de delincuencia, al menos ante la perspectiva de aumentar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la disminución del sentimiento de inseguridad, así como la confianza en las instituciones estatales, consiguiendo además con ello revertir las tendencias represivas actualmente existentes en la población. En el sector policial, representan un paso importante para una intervención más profesional y democrática.

Esta "primera generación" de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana presenta, por consiguiente, numerosos desafíos, entre ellos cambios en la estructura y actuación policiales, una mayor integración y coordinación entre todos los organismos públicos involucrados en la problemática -en especial, un papel activo de los gobiernos locales-, la intervención de la comunidad y la necesidad de evaluar en forma rigurosa las experiencias llevadas a cabo y asegurar la sostenibilidad de los programas por aplicar.

## Bibliografía

Basombrío C. et al. (2004) *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*, Lima, Instituto de Defensa Legal.

Beato, C. (2001) *Acción y estrategia de las organizaciones policiales*, en Frühling H. y Candina A. (editores), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, pp. 39-56

Beato, C. (2004) Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte, en Frühling, H. (editor), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. pp. 139-175.

Campo, R y Luque, P. *Aportes de la policía para la convivencia en Santa Fe de Bogotá. Memorias*. pp. 219-233.

Carrión, F. (2004) La inseguridad ciudadana en la comunidad andina, en Dammert (editora) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso, pp. 211-235.

Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago de Chile (1999 y 2002) *Policía y Sociedad Democrática*, boletines No. 3, año 1, marzo 1999, pp. 5 - 6; No. 5, año 2, octubre 1999, p. 7; No. 10, marzo 2002.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (1999), *Répertoire-Synthèse II sur la prévention de la criminalité: Analyse comparée d'actions réussies pour la sécurité de la collectivité*, Montreal.

Chinchilla L. y Rico J. (1997) *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de Florida, colección Monografías, no. 6.

Chinchilla, L. (2003) *Experiences with citizen participation in crime prevention in Central América*, en Frühling y Tulchin (editores), pp. 205-232.

Chinchilla, L. (2004) *El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala*, en Frühling (editor), pp. 39-64

Chinchilla L. y Rico J. (2005) *La reforma policial en América Latina: problemas y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal (en prensa).

Costa, G. y Castillo, E. (2003) *Las comisarías por dentro. Un estudio de caso en Lima Metropolitana*", en Frühling y Candina (editores), pp. 85-105.

Costa G. y Basombrío C. (2004) *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos.

Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública (1997) *Proyecto piloto de seguridad comunitaria de Hatillo, Evaluación de resultados del primer año de operación*, San José.

Dammert L. (2002) *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Dammert L. (editora) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso, Chile.

Dammert L. y Lunecke A. (2004) *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Fajnzylber P. et al. (editores) (2001) *Crimen y violencia en América Latina*, México, Banco Mundial y Alfaomega.

Frühling H. (editor) (2004) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Frühling H. y Candina A. (editores) (2001) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

Frühling H. y Tulchin J., con Golding H. (editores) (2003) *Crime and violence in Latin America. Citizen security, democracy and the state*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press y Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press.

Guerrero, R. (2000) La violencia vista desde la salud pública: tratar los factores de riesgo, en Sapoznikow et al. (editores), pp. 27-36

*Informe de la comisión especial de reestructuración de la Policía Nacional del Perú* (2002) presentado al Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique el 20 de febrero del 2002.

Jaramillo Rojas, G. (1999) *La percepción ciudadana del nuevo Cuerpo de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá*. En Memorias. pp. 209-217

José Serrano, R. (Brigadier General) (2000) *La reforma de la policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas*, en Sapoznikow, J. et al. (editores), *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá, pp. 239-253.

Llorente, M. (2004) *La experiencia de Bogotá: contexto y balance*, en Frühling (editor), pp. 65-108.

Llorente, M. y Rivas, A. (2004) *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*, en Dammert (editora) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*, Red 14 URB-AL, Valparaíso, pp. 311-341

Memorias (1999) *Primer simposio internacional de policía comunitaria* Santa Fe do Bogotá, noviembre 1999.

Mesquita Neto y Loche, (2003) *Police-community*, en Frühling y Tulchin (editores).

Mesquita Neto, P. (2004) *La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implantación y consolidación*, en Hugo Frühling (editor), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 109-137.

Ministerio de Seguridad Pública (1997) Proyecto piloto de seguridad comunitaria de Hatillo, Evaluación de resultados del primer año de operación, San José, Costa Rica.

Neild R. (1999) *Policía comunitaria* (Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil), Washington DC, Washington Office on Latin America (WOLA).

Rico J. (compilación) (1983) *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad.

Rico J.. (1997) *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI.

Rico J. (1999-2000-2001), *Seguridad ciudadana en Centroamérica*, 3 volúmenes (Aspectos teóricos y metodológicos, Diagnósticos sobre la situación e Informe final de evaluación), San José, IIDH.

Rico J. y Salas L. (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos.

Rico J. y Chinchilla L. (2002) *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral.*, México, Siglo XXI editores.

Sapoznikow J. et al. (editores) (2000), *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo Universidad de Alcalá. - Serna Arias, A. (Brigadier General) (1999) *Proceso de implementación del servicio de policía comunitaria en Santa Fe de Bogotá. Memorias, Primer simposio internacional de policía comunitaria*, Santa Fe de Bogotá, noviembre 1999, pp. 149-166

Serrano Cadena, R. (Brigadier General) (1994) *Policía Nacional. Una nueva era*, Bogotá, PROLIBROS

Smulovitz, C. (2003) Citizen security and fear: public and private responses in Argentina, en Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin, con Heather A. Golding (editores), *Crime and violence in Latin America. Citizen security, democracy and the state*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press y Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, pp.138-143.

Vélez L. y Banguero, H. (2001) *Victimización en Colombia: un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali*, en Fajnzylber et al. (editores), *Crimen y violencia en América Latina*, México, Banco Mundial y Alfaomega, pp. 63-86.

## Cuadro 1

### Comissões Cívicas Comunitárias São Paulo - Brasil

**Organismo a cargo da implementação:** secretaria de segurança urbana da prefeitura municipal de São Paulo (prefeita: Marta Suplicy, secretário municipal de segurança urbana: benedito domingos mariano, coordenadora geral do programa de comissões cívicas comunitárias: ligia maria daher gonçalves)

**Ejecución:** 2002

**Foi avaliado:** avaliação interna do processo e dos resultados

#### Descrição

O Programa visou descentralizar a política de segurança urbana na cidade de São Paulo, cuja população é de cerca de 11 milhões de habitantes, e instituir canais de participação da comunidade, para a gestão compartilhada de ações locais preventivas da violência e da criminalidade, por meio da implantação de comissões cívicas comunitárias em diversos distritos administrativos da cidade.

Foram instituídas, nos dois anos de funcionamento do programa, seis comissões cívicas comunitárias compostas, cada uma, por diversos e representativos setores da sociedade organizada local, por municípios em geral, por representantes das subprefeituras e por representantes da Inspeção Regional da Guarda Municipal, formando um coletivo plural, heterogêneo e representativo das forças vivas da comunidade local.

As Comissões tinham por atribuições proceder a um diagnóstico participativo, estabelecer prioridades de ações, formular demandas gerais direta ou indiretamente relacionadas à segurança urbana, fiscalizar a implementação da política local de segurança, monitorar o desempenho do efetivo de guardas alocados no micro-território em questão, fortalecendo a atuação preventiva e comunitária da Guarda Municipal.

Além disso, as comissões podiam efetivar contratos locais de gestão de segurança que consistiam numa parceria entre várias secretarias municipais e a comunidade local, para uma intervenção coordenada, integrada, participativa e focalizada em uma situação de risco, visando à prevenção da violência.

Para agilizar o fluxo das demandas e ações propostas pelas Comissões foi instituído um órgão de articulação e cooperação denominado Conselho Interdisciplinar Consultivo composto por representantes de todas as secretarias municipais responsáveis por políticas públicas sociais e urbanas e pelas Coordenadorias da Mulher e da Juventude, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

Nos seus pouco mais de dois anos de funcionamento (de outubro de 2002 a dezembro de 2004), um total de 3987 pessoas participaram das reuniões das seis Comissões Cívicas Comunitárias instaladas. Dentre essas, aproximadamente 65% eram pessoas da sociedade civil e o restante era composto por representantes de órgãos públicos municipais.

No período, foram formuladas 879 demandas pontuais (relativas, por exemplo, à iluminação pública, segurança escolar, corte de mato etc), tendo sido atendidas cerca de 75% das demandas encaminhadas. Como exemplos de contratos locais de gestão destacaram-se os denominados "Projeto Sítio Pinheirinho" e o "Projeto Com-Viver", o primeiro relativo à requalificação de uma área pública de esporte e lazer de 4 mil m<sup>2</sup> que estava completamente degradada e com forte presença do narcotráfico; e o segundo relativo a um projeto desenvolvido com crianças e adolescentes em situação de rua e de risco da área central da cidade.

Em janeiro de 2005, após as eleições municipais, a nova Administração extinguiu a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e conseqüentemente o Programa das Comissões Cívicas Comunitárias.

**Colaboração:** Ligia Maria Daher Gonçalves - Coordenadora Geral do Programa (2002 a 2004).

## Cuadro 2

### **Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana: Una Experiencia de la Administración Civil de Bogotá, d.c. con la Policía Metropolitana. Bogotá-Colombia**

**Institución coordinadora:** Administración Civil

**Ejecución:** periodo 1995- 2003

#### **Descripción**

En la experiencia de Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, por parte de la Administración Civil hacia la Policía Metropolitana se utilizaron diversas estrategias metodológicas con el fin de desarrollar un proceso de capacitación complementaria de la Policía. Estas estrategias fueron:

1. **El curso-taller.** Esta modalidad permite la congregación de un grupo para abordar la reflexión de su experiencia y apropiarse de nuevos elementos conceptuales a partir de la realización de ejercicios y acciones didácticas, dentro de la dinámica del aprender-haciendo.

2. **Estudio de casos.** Los policías participantes de la capacitación son personas portadores de un amplio saber derivado de su hacer cotidiano en la atención, investigación y prevención de diversos asuntos relacionados con la convivencia y seguridad ciudadana, propiciados tanto en el Espacio Público y privado en el cual se desarrolla su acción. Este saber, de corte principalmente empírico, se constituye en la materia particular para referir y reflexionar los objetivos pedagógicos de la capacitación.

3. **Acciones Demostrativas.** Es una estrategia didáctica orientada al logro de una mayor articulación entre conocimiento teórico –conceptual y conocimiento práctico por parte de los policías. Es una iniciativa implementada desde el año 1996 que se desarrolla de manera alterna a los desarrollos temáticos, objeto de cada programa o proyecto educativo.

#### **Objetivo**

**General:** Contribuir a los procesos de capacitación y actualización de los miembros de la policía metropolitana, orientados a cualificar su saber y saber-hacer como personas, miembros de una familia, ciudadanos y servidores públicos responsables de la formación de ciudadanos.

**Específicos:** a) Fortalecer la autoestima de los participantes. b) Mejorar el desarrollo de las habilidades comunicativas: escuchar, hablar, leer, escribir, argumentar. c) Promover la reflexión ética de la acción policial. d) Aportar elementos teóricos, conceptuales y metodológicos para comprender la seguridad y convivencia como servicio público y como construcción social en contextos específicos.

#### **Resultados**

Los principales resultados de este proceso, los cuales son una síntesis de las evaluaciones realizadas por la Policía, las universidades y consultores externos, se resumen:

**1. Logros:**

- Mejoramiento de autoestima de participantes.
- Mejoramiento de habilidades comunicativas de participantes.
- Mayor interacción entre policía y juventud.
- Incorporación de temas de Seguridad y convivencia en las universidades.
- Producción de materiales didácticos de calidad.
- Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Apertura de la Universidad hacia los escenarios de la Seguridad y la convivencia
- Configuración de metodologías apropiadas para los servidores públicos.
- Cualificación del saber- hacer de la seguridad y convivencia.
- Aumento de oferta académica.
- Desarrollo de programas: Investigación, intervención, evaluación que han conllevado al desplazamiento de la Universidad a los espacios de la Acción Policial.
- Apertura de espacios de conocimiento y acción conjunta de los funcionarios de la Administración Civil y de la Policía con responsabilidades en asuntos de Convivencia y Seguridad.

**2. Vacíos:**

- Predominio de métodos de educación regular.
- Conocimiento insuficiente del contexto de los campos de acción de los policías.
- Material didáctico genérico, no específico.
- Desarticulación entre oferta regular y capacitación para el trabajo (según contextos y necesidades y características de participantes).
- Organización de equipos por horas
- Manejo de presupuestos
- Escaso compromiso social de la universidad.

**3. Retos:**

- Rediseño de las Políticas de incorporación, formación de la Policía y de los mecanismos de promoción y gestión humana.
- Elaboración de un plan a largo plazo para la profesionalización de la Policía.
- Diseño y ejecución de estrategias para el fortalecimiento del compromiso ciudadano orientado al respaldo y acción conjunta con la Policía.

La evaluación del efecto e impacto de la capacitación complementaria de la Policía en el mejoramiento de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, es un reto para la actual administración. Para ello se dispone del Sistema de Seguimiento y Evaluación diseñado para tal objetivo.

**Fuente:** Estela Baracaldo Méndez.

