

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

*Paulo de Mesquita Neto**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contexto: nuevos problemas, viejas instituciones

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

Cuadro 4.1

Distribución de la población en el estado de São Paulo

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

Fuente: IBGE, 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Orígenes de la crisis institucional

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

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

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

Recuadro 4.1 Control civil sobre las actividades policiales

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

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

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

⁸ Datos de la Secretaria da Segurança Pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Implementación de la policía comunitaria

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

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

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

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

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

Objetivos

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

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

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

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

Actores

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

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

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

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

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

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

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

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

Medidas estratégicas

La implementación de la policía comunitaria comprende tres fases:

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

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

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

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

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

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

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

Alcance

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

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

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

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

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

Cuadro 4.3

Bases de policía comunitaria, estado de São Paulo, 2001

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

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

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

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

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

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

Cuadro 4.5

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

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

Fuente: Policía Militar, estado de São Paulo.

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

Inversiones

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

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

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

Resultados de la experiencia

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

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

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

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

Calidad del servicio de policía

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

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

Cuadro 4.6

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

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

Cuadro 4.6 (continuación)

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Defensor del Pueblo, estado de São Paulo.

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

Seguridad pública

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

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

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

Evaluaciones locales

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

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

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

Cuadro 4.8 (continuación)

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

Fuente: Secretaria da Segurança Pública/IBCE.

Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência, año 2000

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

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

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

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

ILANUD, año 2000

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

Los principales resultados de la encuesta fueron los siguientes:

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

Problemas pendientes

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

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

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

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

Planeamiento

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

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

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

Capacitación

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

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

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

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

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

Perspectivas

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

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

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

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

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

Referencias

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