

Una alternativa: la policía comunitaria

FELIPE ESPINOSA TORRES*

Profesor de Carrera de la UNAM. Ha sido director general de Política y Evaluación de Prevención del Delito del Gobierno del D.F.; director de Prevención del Delito de la PGR; y coordinador general del Programa Estatal de Prevención del Delito en Guanajuato. *

The basic mission for which the police exist is to prevent crime and disorder.

Sir Robert Peel, 1829.

Las políticas modernas de seguridad pública, basadas en el paradigma de la prevención del delito,

1

requieren de un tipo especial de servidores públicos capaces de aplicarlas en el terreno de los hechos, esto es, en las calles, las escuelas, los centros de trabajo e incluso -de importancia fundamental- en el entorno familiar. La experiencia en países de los cinco continentes, está demostrando que un nuevo tipo de policía, el policía comunitario, es el servidor público idóneo para cumplir con esta importante tarea.

Aún cuando el nombre se utiliza indiscriminadamente para referirse a cualquier policía que establezca, de una manera u otra, una cierta relación directa con los ciudadanos, la figura de policía comunitario tiene características particulares que lo hacen diferente a las policías tradicionales, incluyendo a aquellos que realizan sus actividades "a pie", en los barrios de las grandes ciudades. El policía comunitario es, realmente, un nuevo tipo de policía.

Para explicar lo nuevo del policía comunitario moderno, en las siguientes líneas se presentan algunos de sus fundamentos teóricos y conceptuales, las características que lo diferencian del policía tradicional, el cambio cultural que genera en el interior de los organismos de seguridad pública y en su relación con los ciudadanos; finalmente, las posibilidades y perspectivas que tiene la policía comunitaria para enfrentar exitosamente la inseguridad pública prevaeciente en nuestro país.

2 ¿Qué es la policía comunitaria?

Algunos funcionarios y jefes policiacos piensan que la estrategia de la policía comunitaria significa simplemente asignar policías a una determinada zona urbana, presentarlos con los vecinos (en el mejor de los casos), y dejarlos que hagan su trabajo como dios les dé a entender. Los servidores públicos que razonan así, además de mostrar una ignorancia

supina, deforman y abortan las potencialidades de la policía comunitaria, frustrando tanto a los ciudadanos como a los propios policías.

No. La policía comunitaria es otro tipo de policía, diferente a la tradicional, que implica un cambio en la misión, organización, estrategia, funciones, control, evaluación y, por último pero no lo último, en la cultura de la institución.

Una definición bastante aceptable de la policía comunitaria es la elaborada por la oficina del procurador general de California: "La policía comunitaria es una filosofía, un tipo de gestión y un diseño organizacional que promueve la solución proactiva de problemas y la alianza de policía y comunidad para enfrentar las causas de la delincuencia y del temor ciudadano, así como otros asuntos de interés para la comunidad."

3

La misión de la policía comunitaria es: "Proporcionar servicios policiales descentralizados y personalizados, impulsando la participación de la comunidad como socia en el proceso de hacer que sus vecindarios sean lugares mejores y más seguros para vivir y trabajar".

4 La palabra clave para cumplir con esta misión es:

confianza, por lo que también es adecuado expresar que la misión de la policía consiste precisamente en ganarse la confianza del ciudadano para hacer de éste un aliado en la lucha contra la delincuencia.

Los elementos básicos de la policía comunitaria

5

que permiten diferenciarla de otros tipos de policía que también desarrollan algún trabajo en la comunidad, son: 1) estrategia basada en el paradigma de prevención del delito; 2) participación ciudadana en la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de seguridad pública; 3) método proactivo, opuesto al reactivo; solución de problemas con base en la propia comunidad; y 4) descentralización de mandos, flexibilidad e inventiva en el trabajo de los policías.

El paradigma preventivo considera que la delincuencia es un fenómeno social, resultado de la interacción de múltiples factores causales (más adecuadamente denominados "factores de riesgo"), los cuales son de diversa índole: económicos, sociales, jurídicos, culturales, familiares, políticos, laborales, educativos, psicológicos e individuales.

6 No hay una sola causa que por sí misma explique el fenómeno de la delincuencia; es decir, se trata de un complejo multicausal. Esta conceptualización del fenómeno delincencial es sumamente importante para las políticas de seguridad pública y con aplicaciones prácticas inmediatas. Entre otras cosas, implica:

Actuar en múltiples frentes, destacadamente en tres ámbitos: familia, escuela y vecindario, a fin de evitar la interacción de los factores causales de la delincuencia y fortalecer los factores de protección.

Actuar desde múltiples frentes ,es decir,reconocer que la lucha contra el fenómeno delincencial no es únicamente función de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia,sino también de las demás instancias de gobierno:salud,educación,desarrollo social,desarrollo económico,cultura,deportes, vivienda,obras y servicios públicos.

Actuar con la comunidad ,considerando que sin una participación activa,organizada,informada,voluntaria y eficaz de los ciudadanos,ninguna estrategia de intervención integral contra la delincuencia -que implica la reconstrucción del tejido social - podrá tener resultados exitosos.

Acorde con lo anterior,el rol del policía comunitario difiere del que desarrolla el policía tradicional.Entre sus funciones innovadoras están las de impulsar la organización de los ciudadanos;elaborar el diagnóstico socio-delincencial y el mapa criminógeno del territorio a su cargo;diseñar y ejecutar -conjuntamente con los ciudadanos - programas preventivos de seguridad pública enfocados sobre todo a los niños y jóvenes; asesorar y apoyar a los vecinos en sus gestiones ante otras instancias gubernamentales;conciliar conflictos vecinales,intergrupales e incluso intrafamiliares;coordinar acciones con los servidores públicos de las áreas sociales,con los maestros y los padres de familia,así como con los sacerdotes y ministros religiosos,empresarios,clubes deportivos,culturales y sociales,asociaciones filantrópicas,organismos profesionales y,en general,con los diversos grupos de la comunidad.

Al realizar este tipo de actividades,el policía comunitario no deja de ser policía.Simplemente,se trata de un nuevo tipo de policía que desarrolla sus funciones en el ámbito preventivo y,como medida extrema y extraordinaria,en el punitivo.Todo ello,aliado con los ciudadanos,de manera que el policía comunitario se convierte en el elemento eficaz,eficiente y expedito de vinculación entre autoridades y ciudadanos en materia de seguridad pública y prevención del delito.Para lograrlo,es imprescindible que el policía comunitario reciba una capacitación específica que le proporcione herramientas para desarrollar sus nuevas funciones de manera adecuada y efectiva.Pero también es indispensable otorgarle un decidido apoyo institucional,no sólo de parte de la corporación policiaca sino del conjunto de instancias de gobierno,en especial,las áreas sociales,las de participación ciudadana y las de obras y servicios.

En forma explícita,la policía comunitaria significa el reconocimiento de que las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia no pueden -y no deben - hacer su trabajo solas,,sino que requieren de la colaboración activa de los ciudadanos.Las comunidades cuentan con valiosos recursos para combatir eficazmente a la delincuencia,que no tienen por qué ser desaprovechados.Esto es de tal importancia que se puede afirmar que la participación ciudadana es una condición sine qua non para obtener resultados exitosos en materia de seguridad pública.

La comunidad no se concibe como un ente pasivo, estático y homogéneo,sino por el contrario,como un sujeto activo,dinámico y heterogéneo,cuya colaboración es esencial para el funcionamiento de la policía comunitaria.Aún más:se considera que la comunidad es resiliente natural (es decir,con capacidad para responder de manera positiva ante

situaciones agresivas o dañinas) y tiene la capacidad de identificar y resolver sus propios problemas.

7 Habría que agregar que, a nivel de las comunidades, el factor protector contra la delincuencia de mayor importancia es lo que los sociólogos definen como "capital social",
8
esto es, el grado de relaciones solidarias y de cooperación existente entre los vecinos lo que, a su vez, es determinante para el fortalecimiento del tejido social en esa comunidad.

Precisamente en este elemento radica la fuerza de una comunidad, y una comunidad fuerte se erige como el factor de prevención y disuasión más efectivo contra la violencia y el delito.

Ahora bien, la participación de la comunidad en las tareas preventivas y de seguridad pública no significa que los ciudadanos tomen la ley en sus propias manos.

Lo que se pretende es que la comunidad trabaje con la policía para identificar y jerarquizar problemas, desarrollar e implementar respuestas efectivas y creativas, determinar la asignación de recursos, evaluar y modificar -si es necesario- los programas y las acciones..

En síntesis, el policía comunitario es un policía de proximidad, es decir, cercano a los ciudadanos, que no sólo está presente en la comunidad día con día sino que llega a ser parte de ella, que conoce bien a sus habitantes, está al tanto de sus problemas y sus necesidades, y que con su actuación cotidiana -como puente entre autoridades y vecinos- se gana su confianza y logra que los ciudadanos se conviertan en sus aliados.

Transformación cultural de la policía La misión del policía comunitario implica modificaciones sustanciales en la metodología y en el quehacer tradicional de las instituciones policíacas: descentralización de mandos; investigación socio-delincuencial; coordinación con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales; inventiva y flexibilidad en los programas y acciones; mecanismos sui generis de control y evaluación.

El aplicar una estrategia de policía comunitario es un proceso complicado y multifacético que va a encontrar obstáculos, inercias y resistencias en primer lugar en el propio cuerpo de la policía, en especial, en el nivel de los jefes policíacos. Requiere, por tanto, de la firme voluntad y el decidido apoyo de las más altas autoridades políticas y administrativas (municipales, estatales y federales) para avanzar en este camino.

La policía comunitaria no puede establecerse a través de una simple modificación de la policía existente. Su implementación implica profundos cambios en todos los niveles y en todas las áreas de la institución, desde los altos mandos hasta los policías rasos y desde las áreas de entrenamiento y capacitación hasta las operativas y tecnológicas.

9 El cambio debe darse de arriba hacia abajo, al menos inicialmente. Es deseable que ya iniciado el proceso de reforma, se establezca un flujo de retroalimentación positiva de abajo hacia arriba. El jefe de la policía o del organismo de seguridad pública correspondiente tiene que ser -preferentemente- quien encabece la transformación hacia la policía comunitaria. Su

conducta -su actitud - determinará en gran parte el ritmo y el modelo de reforma para la institución. La tarea a encarar por parte del jefe de la policía "...es nada menos que cambiar la cultura fundamental de la organización... Requiere de un liderazgo personal de considerable fuerza y perseverancia." 10 Una reforma de la envergadura de la policía comunitaria, enfrentará inercias, resistencias, bloqueos y hasta abierta oposición dentro de la corporación. Esto puede deberse a factores de diversa naturaleza, los que habrá de identificar a fin de tratarlos adecuadamente. No es lo mismo si se enfrentan intereses creados o corrupción, que si se trata de la incomprensión de la nueva metodología o de un franco y leal desacuerdo con ella.

Mientras que en el primer caso se justifica un combate enérgico y sin contemplaciones contra tales vicios y elementos negativos de la corporación, en el segundo la actitud debe ser la del diálogo, la explicación paciente y el convencimiento acerca de las virtudes de la reforma.

Entre las modificaciones más importantes y que generan mayor resistencia o abierta oposición en el interior de las corporaciones están el enfoque preventivo del trabajo policial, la descentralización de los mandos y la supervisión ciudadana. La estrategia de prevención del delito es considerada por algunos elementos policíacos como "blanda" e ineficaz para combatir la delincuencia..

Esto es erróneo: está plenamente demostrado que una estrategia preventiva del delito bien planeada y aplicada, generalmente es más eficaz y "dura" que las prácticas policíacas tradicionales.

11 La descentralización de los mandos es determinante para la reforma policíaca ya que contiene dos elementos fundamentales y estrechamente ligados entre sí: la democratización y la eficacia. En efecto, con la policía comunitaria, la policía se democratiza al "horizontalizar" los procesos de trabajo y, por ende, la toma de decisiones. La descentralización significa que a los policías comunitarios se les confiere la facultad de tomar decisiones en los aspectos operativos de su trabajo en la comunidad; tienen mayor libertad de acción, pero también mayor responsabilidad y, al estar más ligados con la comunidad, mejor control y evaluación.

Esto es algo que no gusta a muchos jefes policíacos que ven afectados así sus cotos de poder, base de sus intereses y prebendas ilegítimas. No es casual que diversos autores, sobre todo latinoamericanos vean en este aspecto de la policía comunitaria el instrumento para reducir y controlar los abusos y la corrupción policial en la región.

12 La supervisión de la policía comunitaria por parte de los ciudadanos deriva precisamente de la cercanía que este tipo de policía tiene con la comunidad. Al trabajar conjuntamente policía y ciudadanos, de manera natural se establece una supervisión al servidor público, altamente compensada con el apoyo, colaboración y auxilio que prestan los ciudadanos al policía comunitario.

Justamente, en esta alianza con los ciudadanos radica la mayor eficacia de la policía comunitaria. Por ello, los reformistas de la policía a nivel internacional afirman que "...la

rendición de cuentas y la capacidad de respuesta, aparte de constituir valores básicos de la policía democrática, son claves para que el trabajo de la policía sea eficaz." 13 Lo que se pretende es básico en cualquier sociedad democrática, pero de gran trascendencia, sobre todo para un país como México que se encuentra en un proceso de transformación democrática de sus instituciones: que la policía comunitaria se rija por los principios de ejercicio democrático del poder los cuales establecen que "toda persona que ejerce autoridad en nombre de una comunidad es responsable ante la comunidad por el ejercicio de dicha autoridad".

14 Todo lo anterior marcha en paralelo con un cambio cultural en los cuerpos de policía. No es un reto fácil, pero vale la pena intentarlo porque la experiencia internacional nos está confirmando que es el camino correcto para lograr una policía eficaz, honesta, ética y confiable para los ciudadanos.

Sí se puede en México. Experiencias exitosas de la policía comunitaria están documentadas en diversos países. Son buenos ejemplos de ello: Canadá, Estados Unidos, Japón, España, Inglaterra, Francia, Holanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

15 En América Latina, aun cuando ha sido apenas durante la última década que se comenzaron a aplicar modelos policiales comunitarios, hay también experiencias muy valiosas en Chile, Brasil, Argentina, Colombia, Puerto Rico, Guatemala y El Salvador, 16 que justifican un análisis más detallado por su cercanía con la realidad mexicana.

En México existe una rica tradición - desde los topiles en la época precolombina, los "guardafaroleros" o serenos en las postrimerías de la colonia 17 hasta los policías de barrio en la era moderna - que se conserva en el colectivo popular y facilita la comprensión y aceptación del policía cercano a la comunidad.

Así por ejemplo, un estudio realizado en noviembre de 1997, con una muestra representativa de la población mayor de quince años del Distrito Federal, reveló que 63% de los encuestados se mostró favorable a la creación de policías de barrio, los que fueron definidos por los investigadores como "policías que estén siempre en la misma colonia y que, por tanto, conozcan bien a los vecinos y los vecinos los conozcan a ellos".

18 Entre las argumentaciones destacaron las de "que con los policías de barrio 'se disminuiría la delincuencia al haber vigilancia en las colonias' ((21%); así como que 'se les tendría más confianza, por ser conocidos' ((21%), y que 'podrían conocer a los vecinos e identificar a los extraños' ((16 por ciento)." Los esfuerzos para crear una policía comunitaria no son inéditos en México. Durante los últimos años se han desarrollado valiosas e interesantes experiencias en varias partes del país: Baja California, Chihuahua, Querétaro, Guerrero, Estado de México, Nuevo León, Distrito Federal, Guanajuato, por mencionar algunas de ellas, pero en ninguna parte la policía comunitaria se ha consolidado. Sigue siendo una asignatura pendiente.

Probablemente la experiencia más avanzada en México de policía comunitaria fue la coordinada por el autor de este ensayo en el estado de Guanajuato durante el año 2001.

19 El adiestramiento de 110 policías municipales formó parte de un Programa de Prevención Integral del Delito, que logró la participación concertada de los tres niveles de gobierno y de las comunidades seleccionadas de siete municipios de la región central del estado: Guanajuato (capital), León, San Francisco del Rincón, Purísima de Bustos, Silao, Manuel Doblado y Romita.

Sin pretender detallar la experiencia guanajuatense es pertinente mencionar que en los municipios donde se llegó a establecer la fase operativa, los resultados fueron sumamente positivos, tanto en la percepción ciudadana sobre la seguridad de su entorno como en los índices delictivos en las colonias y barrios donde se aplicó el programa. Los policías "comunitarios" participantes fueron pieza central en el programa preventivo, lo que también originó en ellos entusiasmo, compromiso y satisfacción por el nuevo enfoque y la innovadora organización de su trabajo.

Recientemente, las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de la ciudad de México han echado a andar un programa de policía de barrio en 74 coordinaciones territoriales, trabajando estrechamente con las instancias de participación ciudadana del propio gobierno capitalino. Es, sin duda, un esfuerzo meritorio, pero se sigue trabajando - esencialmente - de la misma manera que en la policía tradicional. La misión, la organización, los mandos y, en gran parte, los métodos y formas de funcionamiento no han cambiado ni están cambiando con el actual programa de policía de barrio del D.F. Ojalá que las autoridades de la SSP de la capital del país se decidieran a dar un paso más y con el programa de policía de barrio iniciaran un real proceso de reforma en esa corporación.

A manera de conclusión La policía comunitaria no es una panacea, pero sí es una alternativa creativa, eficaz, democrática y moderna para contar con comunidades más sanas y seguras. Esta experiencia habría que aprovecharla en nuestro país; es una experiencia que vale la pena ampliar y consolidar.

El policía comunitario puede jugar un papel preponderante en la aplicación de las estrategias modernas y eficaces de seguridad pública, con una visión integral de la criminalidad, con la aplicación de estrategias preventivas y con una efectiva participación ciudadana.

La experiencia internacional de los últimos 30 años así lo demuestra. En México los tiempos son favorables para recorrer el camino abierto por esta prometedora experiencia. Si se cultiva, la semilla de la policía comunitaria dará frutos. Al tiempo .

1 En una colaboración previa publicada en Este País en diciembre de 2000, se abordó con amplitud el tema del paradigma preventivo como eje de las políticas modernas de seguridad pública, por lo que se recomienda su consulta.

2 Una versión complementaria del presente artículo se podrá encontrar en Espinosa F., Policía comunitario: un nuevo tipo de policía, Centro de Estudios Democráticos (CED), sección "Contribuciones" del Área de Investigaciones en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 2003. <http://www.ced.cl/>

Office of Attorney General, Community oriented policing & Problems Solving. Definition & principles, California Department of Justice, Sacramento, 1999.

4 Trojanowicz R., Sloan R., Bucqueroux B., Basic issues in training: A foundation for community policing, The National Center for Community Policing, Michigan State University, 1988.

5 Véase, por ejemplo Trojanowicz R., The philosophy and role of community policing, The National Center for Community Policing, Michigan State University, 1988; Bayley D.H., Community policing: A report from the devil's advocate, en J.R. Greene & S.D.

Mastrofski (comps.), Community policing: Rhetoric or reality, Praeger Publishers, Nueva York, 1988; Kelling G., Moore M., The evolving strategy of policing, Perspectives on Policing, núm. 4, National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Washington, D.C., 1988.

6 Véase, entre otros, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal/Naciones Unidas, Prevención del delito. Informe del Secretario General, E/CN.15/1999/3, Viena, 1999; Peñaloza P., Espinosa F., "Los desafíos de la prevención del delito en América Latina", Este País, núm. 116, diciembre, 2000; Sherman L., Thinking about crime prevention, en Sherman L., et al., Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress, University of Maryland, 1996; Buvinic M., Morrison A., Prevención de la violencia. Nota técnica núm. 1.

Características de la violencia, BID, Washington, D.C., 1999; Londoño J.L., Guerrero R., Violencia en América Latina. Epidemiología y costos, documento de trabajo, Washington, D.C. 1999.

7 Office of Attorney General. Community, op.cit.

8 Véase Kennedy B. et al., Social capital, income inequality, and firearm violent crime, Soc Sci Med 1998; 47(1):7-17; Sampson R., Wilson W., "Toward a theory of race, crime, and urban inequality", en J. Hagan y R. Peterson (comps.), Crime and inequality, Stanford University Press, Stanford, 1995.

9 Community Policing Consortium, Understanding community policing. A framework for action, Bureau of Justice Assistance, Washington D.C., 1994.

10 Sparrow M.K. Implementing community policing. Perspectives on Policing, National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Washington, D.C., 1988.

11 Véase Sherman L., Thinking ..., op.cit.; Peñaloza P., Espinosa F., op.cit.

12 Véase, por ejemplo: Fruhling H., La prevención del crimen:

notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la

delincuencia, documento presentado en la Conferencia "El Desafío de la Violencia Criminal Urbana ", BID, Río de Janeiro, marzo de 1997; De Mesquita P., Police reform in Latin-American emerging democracies: The experience of Brazil , Center for the Study of the Violence, Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo, 1998.

13 Neild R., "El rol de la policía en el control de la violencia ", nota técnica núm.9, BID, Washington.

14 Stenning P., Community policing: Who 's in control?, documento presentado en el Australian Institute of Criminology 1984 Seminar, Canberra, 1984.

15 Véase, por ejemplo, Scott M., op .cit.; Bayley D., op.cit.; V Foro Europeo para Seguridad Urbana, Policías de Europa y seguridad urbana , París, 1996; Hope T., "Community crime prevention in Britain: A strategic overview ", Criminal justice, 2001; 1(4):421-439.

16 CED, Taller Policía y Comunidad. Proyecto Policía y Sociedad Democrática, Cuadernos del CED núm.30, Santiago de Chile, 1999; Chinchilla L., "Policía de orientación comunitaria: una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad ", ponencia presentada en el Seminario "Diálogos sobre Convivencia Ciudadana ", BID, Santiago de Chile, 13-15 de octubre de 1999; Neild R., "El rol de la policía en el control de la violencia ", nota técnica núm.9, BID, Washington, D.C.

17 Meraz C., et al , La policía en México. Breve historia de un concepto y de una institución . Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México, D.F., 2000.

18 ZIMAT/Cinco, "Percepción y expectativas ciudadanas ante el problema de seguridad en la ciudad de México, noviembre, 1997, p.12.

19 Espinosa F., Programa de prevención integral del delito en el estado de Guanajuato , Secretaría de Gobierno de Guanajuato, Guanajuato, febrero de 2002.