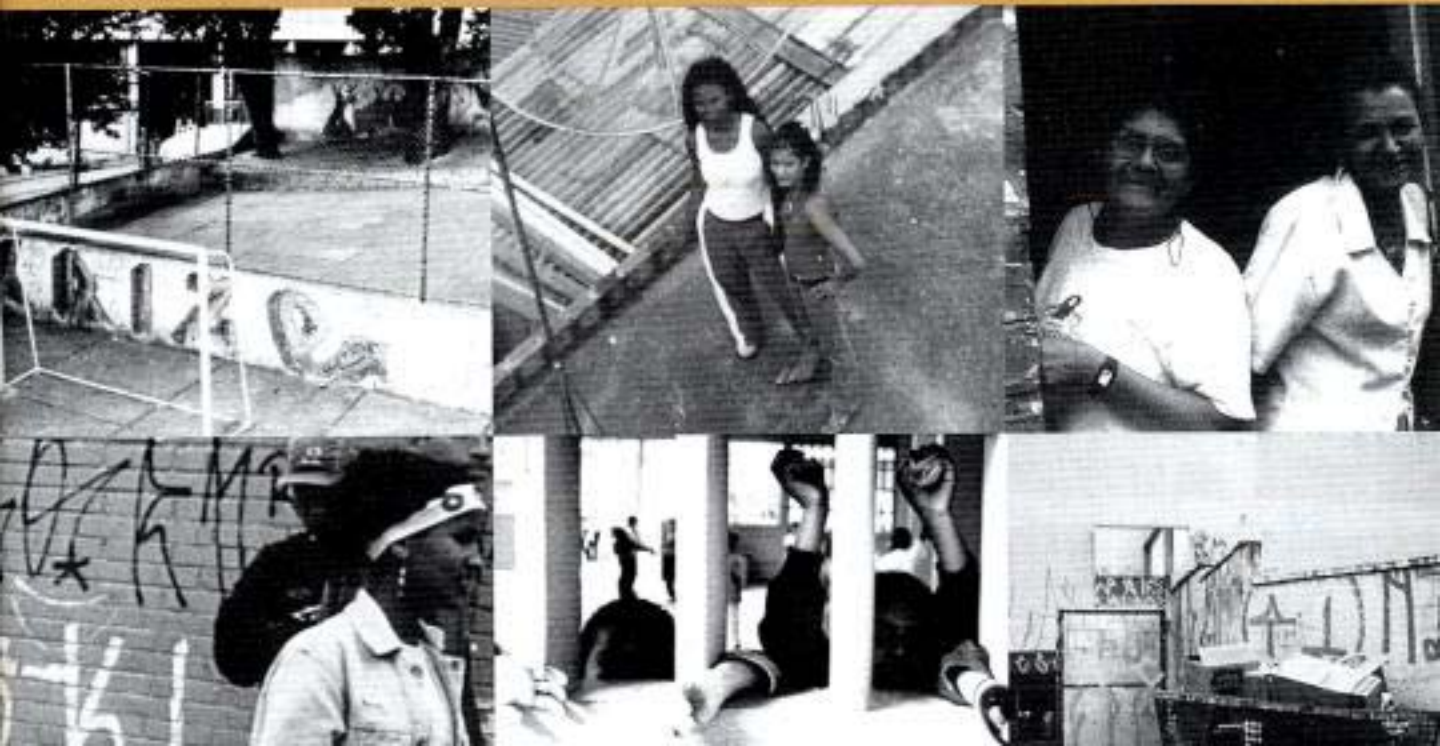




World Bank  
Water, Disaster  
Management, and Urban  
Development Group  
Latin America and  
Caribbean Region

# POLICÍA COMUNITARIA Y ESTRATEGIA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS





World Bank  
Water, Disaster  
Management, and Urban  
Development Group  
Latin America and  
Caribbean Region

# **POLICÍA COMUNITARIA Y ESTRATEGIA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS**

Hugo Frühling y Azún Cancina<sup>1</sup>

© 2005 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000  
Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Todos los derechos reservados.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Junta Directiva del Banco Mundial, ni de los gobiernos que ella representa.

El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información presentada en cualquier mapa de este trabajo no implica juicio alguno sobre el estatus legal de ningún territorio, ni confirmación ni aceptación de esas fronteras por parte del Banco Mundial.

#### **Derechos y permisos**

El material contenido en este trabajo tiene derechos reservados. La copia o transmisión de este trabajo o partes del mismo sin permiso puede constituir violación de la ley. El Banco estimula la difusión de su trabajo y normalmente su concesión de permiso es rápida.

Para permisos de fotocopiado o reimpresión de cualquier parte de este libro, por favor envíe una solicitud con información completa a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax: 978-750-4470, [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Cualquier otra inquietud acerca de derechos y licencias, incluidos derechos de subsidio, debe dirigirse a: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433, fax 202-522-2422, e-mail [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## **Contenidos**

|                                                                                                                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Introducción</b>                                                                                                                                                              | <b>4</b>  |
| <b>II. Contexto situacional</b>                                                                                                                                                     | <b>5</b>  |
| <b>III. Marco teórico y conceptual de la policía comunitaria</b>                                                                                                                    | <b>7</b>  |
| <b>IV. Elaboración de estrategias prácticas para enfrentar la inseguridad<br/>ciudadana a través de programas de policía comunitaria<br/>y el uso de la resolución de problemas</b> | <b>12</b> |
| <b>V. Estudio de caso: Policía Comunitaria en el Municipio de Villa Nueva, Guatemala</b>                                                                                            | <b>18</b> |
| <b>VI. Lecciones aprendidas</b>                                                                                                                                                     | <b>35</b> |
| <b>VII. Actividad: Estudio de caso hipotético</b>                                                                                                                                   | <b>38</b> |
| <b>VIII. Bibliografía</b>                                                                                                                                                           | <b>42</b> |

## **I. INTRODUCCION**

Bienvenidos al curso sobre policía comunitaria y uso de la estrategia de resolución de problemas en América Latina y el Caribe.

En este módulo presentamos las características del modelo de la Policía Comunitaria, la manera más efectiva de contribuir a su éxito, y a la vez nos referimos a la Estrategia de Resolución de Problemas que dicho modelo de policía utiliza preferentemente, todo esto aplicado al nivel administrativo municipal. Se describirán y analizarán las razones por las cuales la policía comunitaria ha sido introducida en muchos países en años recientes. A partir del estudio de casos específicos, se profundizará en el rol que pueden desempeñar distintos actores sociales e instituciones en la organización exitosa de este modelo de accionar policial.

### **Metas de este módulo:**

Las metas de este módulo consisten en proveer un marco conceptual que permita comprender el modelo de policía comunitaria y la estrategia de resolución de problemas. Asimismo, el módulo expone acerca de cómo se implementan estos programas y cómo pueden evaluarse los resultados de los mismos. La experiencia de los estudios de caso busca ilustrar las ventajas, dificultades y desafíos que implica esta tarea a nivel municipal y nacional.

### **Objetivos específicos:**

Al finalizar este módulo del curso los participantes deben poder:

- Comprender las características generales del modelo de Policía Comunitaria y de la estrategia de Resolución de Problemas;
- Describir y fundamentar los pasos necesarios para poner en práctica este tipo de programas a nivel local;
- Identificar las dificultades y desafíos en la implementación y evaluación de este tipo de programas;

### **Panorama del curso**

En la sección 2 se describe el origen y los fundamentos de la introducción del modelo de policía comunitaria en América Latina. Acto seguido, se hace lo mismo con respecto de la estrategia de resolución de problemas. En la sección 3, se describen las características de estas estrategias, destacando su valor como herramientas para enfrentar los problemas de seguridad. En la Sección 4 se describen los pasos necesarios para iniciar estos programas a nivel municipal. En la sección 5 se aplica el modelo de policía comunitaria a un caso específico. Por último, en la sección 7 se describe un caso hipotético en el que los participantes deben aplicar sus conocimientos recién adquiridos para diseñar una estrategia de prevención de crimen y violencia a nivel municipal.

## II. CONTEXTO SITUACIONAL

La policía comunitaria constituye un modelo de accionar policial que adquiere auge en países como Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña durante la década de los años ochenta del siglo pasado. Su origen se encuentra en la percepción de que el modelo profesional de policía puesto en práctica precisamente en países como durante buena parte del siglo XX, no cumplía a cabalidad con el objetivo de reducir la delincuencia. Dicho modelo 'tradicional' de policía se caracterizaba por cinco características centrales: la profesionalización del trabajo policial; una estructura de mando centralizada y jerárquica; uso extensivo del patrullaje vehicular de tipo preventivo; aumento de los recursos humanos y tecnológicos en el trabajo policial; y énfasis en una actitud reactiva de la policía, acudiendo a llamadas de emergencia cada vez que el público tomaba la iniciativa de requerirla.

Un conjunto de estudios experimentales realizados durante la década de 1970 mostraron que este modelo de acción policial tenía graves falencias. Entre las más importantes estaban las siguientes:

- El patrullaje policial mediante vehículos realizado de manera aleatoria en la ciudad tenía escaso impacto sobre los niveles de temor y sobre la victimización de las personas;
- El accionar puramente reactivo frente a las llamadas de la población no se traducía en aumento significativo del número de detenciones ni tampoco lograba prevenir el delito denunciado; por rápida que fuera la policía en acudir a un lugar, rara vez era lo bastante rápida para ser realmente efectiva;
- La investigación de delitos ya acaecidos, a pesar de los avances tecnológicos logrados, lograba aclarar sólo una minoría de los delitos ejecutados;
- El aislamiento de los policías del resto de la población había deteriorado su relación con ella, especialmente con grupos de menores recursos y con las minorías étnicas;

La policía comunitaria y su estrategia asociada, la resolución de problemas, constituyen respuestas proactivas a las limitaciones del modelo tradicional de policía.

En el caso de América Latina, la introducción del modelo de policía comunitaria obedece a razones algo distintas. Desde la década de 1970 en adelante, se constata el aumento sostenido de la criminalidad violenta, la que constituye un fenómeno que ha preocupado seriamente a los gobiernos y a la población en general. Ella se ve agravada por deficiencias en materia de profesionalismo de los cuerpos de seguridad pública, muchas veces aquejados de ineficiencia, pobreza de medios y uso abusivo de la fuerza. En la década de 1990, la tasa de homicidios en El Salvador alcanzaba a 139,8 por cada cien mil habitantes, en México a 19,6 y en Colombia a 76,0, las cuales estaban entre las más elevadas del mundo (Londoño et al., 2000). Por otra parte, la falta de profesionalismo policial parecía ser un factor importante del elevado número de policías y civiles muertos en enfrentamientos en algunas grandes ciudades de la región, planteando las limitaciones de los procedimientos de trabajo tradicionales de la policía. Junto a ello constituía otro hecho destacables, la desconfianza instalada entre los ciudadanos y hacia los organismos encargados de hacer cumplir la ley (CELS, 2002).

Las razones indicadas explican porqué en los últimos diez a doce años estos nuevos modelos para prevenir y controlar el delito han sido estudiados y puestos en práctica de manera creciente en la región.

**Actividad 1.**

Actualmente, muchas ciudades experimentan un incremento en el delito, lo que ha dado origen a nuevas medidas, programas y enfoques sobre el control del delito.

a. ¿Es la delincuencia y/o la violencia un problema en su ciudad? En caso afirmativo ¿hay nuevos programas o estrategias para prevenir y controlar la delincuencia y la violencia en la ciudad donde usted vive?

b. ¿En qué consisten las medidas o programas mencionados?

c. ¿Qué impacto cree usted que han tenido esas medidas o programas en su ciudad? ¿A qué cree que se deben esos resultados?

### III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA POLICÍA COMUNITARIA

#### Definición de policía comunitaria

La Policía Comunitaria es un modelo de trabajo policial que reconoce que la policía no puede mantener el orden público por sí sola y que para ello requiere del apoyo del público. Para ello el trabajo policial prioriza las necesidades concretas y específicas de cada barrio o vecindario. La policía comunitaria tiene, según el *Community Policing Consortium* dos componentes complementarios: asociación de la policía con la comunidad y resolución de problemas<sup>2</sup>. La asociación con la comunidad permite determinar los problemas de seguridad prioritarios para ésta, mientras que la resolución de problemas constituye una herramienta útil para enfrentar las causas inmediatas que amenazan el bienestar de una comunidad.

En esta estrategia se considera esencial que los policías conozcan las causas inmediatas de los problemas de seguridad que afectan al vecindario. Para ello, deben relacionarse directamente con las personas y organizaciones propias de esos lugares, para poder desarrollar en conjunto respuestas efectivas y duraderas a esos problemas. El elemento esencial de este enfoque, entonces, es que la policía y la comunidad trabajan juntas, desarrollando respuestas adecuadas para solucionar problemas relacionados con delitos, violencia y mala convivencia a nivel local.

Es posible identificar los componentes básicos de la Policía Comunitaria como los siguientes:

- Actividad preventiva enfocada en un área geográfica reducida y bien delimitada;
- Establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad, con miras a consultar permanentemente a los ciudadanos sobre sus problemas de seguridad e integrarlos a sus planes de trabajo;
- Movilización de la comunidad hacia actividades preventivas;
- Estudio sistemático y organizado de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia y trastornan la calidad de vida de las personas en términos de su seguridad individual y colectiva;
- Énfasis en la resolución de problemas y en la prevención, más que en la mera respuesta a las denuncias de la población;
- Mayor atención a la inseguridad subjetiva (el temor de la población al delito) y no sólo a los delitos efectivamente ocurridos;
- Reorganización de los cuerpos policiales a fin de responder a los requerimientos de estas nuevas estrategias de acción, privilegiando la descentralización y la flexibilidad en la toma de decisiones;

---

<sup>2</sup> Para mayores detalles vea [www.communitypolicing.org](http://www.communitypolicing.org)

Lo que la policía comunitaria no es...

Policía Comunitaria **no** se encarga solamente de mantener 'buenas relaciones' con la comunidad; ni su labor consiste tampoco en auxiliar a las personas en situaciones difíciles únicamente. Un *policía comunitario* no es sólo 'un policía amable' que da un trato cortés a las personas, o que está sólo comprometido con la ciudadanía. El policía comunitario trabaja en una organización que privilegia la participación ciudadana, y que rinde cuentas al público por sus acciones. De allí que en numerosas instituciones policiales se hayan creado departamentos especiales de policía comunitaria a nivel general de la organización, con policías especialmente entrenados y destinados para estas tareas y con profesionales y voluntarios informados sobre el tema. En estas unidades se planifica la forma de acercamiento a la comunidad, el diagnóstico de los problemas de seguridad, las tareas comunes y la manera en que van a desarrollarse y evaluarse.

### **Estrategias de policía comunitaria**

Como puede desprenderse de la definición anterior, dentro del marco general de la Policía Comunitaria caben diferentes acciones a desarrollar en realidades determinadas. Precisamente porque la Policía Comunitaria se define como una estrategia flexible y en coordinación con la comunidad, se la puede definir como un enfoque y un modelo, pero no como una estrategia mecánica que daría 'recetas' fijas para mejorar la seguridad de la ciudadanía.

Existen algunas instituciones policiales que han definido a la Policía Comunitaria como una nueva 'filosofía' de trabajo y de trato con el público, y que por lo tanto debe impregnar a toda la institución. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la Policía Militar del Estado de Sao Paulo, Brasil. Igualmente, hay cuerpos de policía que han creado departamentos específicos de policías comunitarios, con rangos y tareas que les son propias, como el caso de CPOP del Departamento de Policía de Nueva York, Estados Unidos, durante la década de 1990.

Al interior de estas propuestas generales, pueden identificarse acciones específicas que forman parte del trabajo con la comunidad que plantea la Policía Comunitaria. Entre las más importantes, pueden mencionarse las siguientes:

- Reuniones periódicas de los organismos de seguridad local con la comunidad para dar cuenta de las actividades que desarrollan institucionalmente ('cuentas públicas');
- Reuniones periódicas de los organismos de seguridad locales con la comunidad para conocer las necesidades, demandas y críticas con respecto a la seguridad local y el trabajo policial;
- Patrullaje a pie en áreas bien delimitadas de los vecindarios o sectores abarcados por el Programa;
- Actividades de acercamiento de organizaciones comunitarias o de base con los organismos de seguridad local, a fin de desarrollar estrategias coordinadas de prevención del delito;
- Programas de Vigilancia de Barrios dirigidos institucionalmente y con la colaboración voluntaria de los residentes de un vecindario en específico;
- Participación de la policía en programas de prevención del delito organizados por otras instituciones, como el municipio, oficinas de gobierno, instituciones educacionales u otras;
- Realización de campañas preventivas hacia temas específicos, como consumo de alcohol y drogas, vandalismo, desórdenes en la vía pública, seguridad de los niños o adultos mayores, y otras;
- Operación de locales operados por la policía que cumplen fines de acercamiento y comunicación con jóvenes, minorías étnicas y otros sectores;

Todas estas actividades, realizadas por separado o de manera paralela, tienen por objetivo cumplir con las metas de la Policía Comunitaria: mejorar la relación policía-comunidad, aumentar la confianza del público hacia la policía, definir problemas concretos y estrategias específicas de acción y, por último, contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

### **Debates, críticas y resultados de los programas de Policía Comunitaria**

Por supuesto, este modelo también ha enfrentado críticas y ha sido puesto en debate en la realidad latinoamericana y a nivel internacional. En líneas gruesas, las críticas a los programas de Policía Comunitaria ponen en duda los objetivos perseguidos por algunos cuerpos policiales que los implementan, así como su eficiencia.

En cuanto a lo primero, no faltan quienes sostienen que los programas de policía comunitaria constituyen una estrategia de 'relaciones públicas' de la policía que se propone mejorar su imagen frente a la ciudadanía sin realizar acciones concretas para mejorar la seguridad de las personas. Esta crítica, es vocada incluso por policías que participan en los programas (Kahn, 2003). La segunda crítica surge en lugares donde se estima que los programas comunitarios puestos en práctica por la policía responden a una estrategia destinada a obtener donaciones del público en cuarteles, móviles u otro tipo de bienes utilizando el programa de policía comunitaria como pretexto para ello; dicha crítica fue enfrentada por la Policía Militar de Belo Horizonte, en Minas Gerais, Brasil.

En términos de la eficacia de la policía comunitaria, las críticas y el debate han sido más complejos. La Policía Comunitaria ¿Realmente disminuye el número y la violencia de los delitos? ¿Cuál es el impacto real que tiene sobre la realidad de la criminalidad? A menudo, hay sectores sociales, políticos e institucionales que miran con desconfianza lo que consideran una policía 'light' (o 'de mano más blanda'), y no creen que podría reemplazar a una policía de 'mano dura' que es vista como más eficiente en el combate contra el delito. Los resultados del trabajo con la comunidad a veces no son inmediatos, lo que lleva a decir rápidamente que no funciona. Esperar largo tiempo por sus resultados a menudo es visto con desagrado por los residentes de un área, los funcionarios locales y los mismos policías.

Por otra parte, también existe el debate acerca de que la Policía Comunitaria funciona mejor en los lugares en que menos se la necesita. La instalación de un programa de prevención de delito con participación de la comunidad necesita precisamente de una *comunidad*: es decir, de residentes organizados que puedan interesarse y participar de manera sistemática en la labor compartida de prevención del delito. En los países desarrollados, los vecindarios con altos niveles de delincuencia y violencia generalmente carecen de organizaciones fuertes y hay temor a participar en actividades con la policía, sea porque no se confía en la policía, sea porque se temen represalias de los delincuentes. Sin embargo y a juicio del investigador Tulio Kahn, en la realidad latinoamericana esa situación puede ser diferente: son precisamente los vecindarios de clase alta y media los que perciben que 'no necesitan' organización social ni mayor ayuda de la policía, y son precisamente los más pobres quienes más se organizan y demandan mayor presencia del Estado y sus agentes en sus barrios (Kahn, 2003).

Sin embargo, los programas de Policía Comunitaria también han probado tener resultados que a veces están relacionados con la disminución del delito y a veces con otros ámbitos, entre ellos:

- Aumento de la confianza de la población respecto de la policía. Especialmente en realidades donde los cuerpos policiales lamentablemente han tenido una imagen pública de abuso, corrupción e ineficiencia, su participación en programas comunitarios ha hecho que mejore su imagen ante la población y que aumente la notificación de delitos frente a la policía;
- Disminución de los índices de temor: cuando las personas sienten a la policía más cercana y accesible y también participan y conocen mejor sus propios problemas de seguridad, el miedo social a la delincuencia tiende a disminuir;
- Disminución de la violencia y abuso policial: en la medida que los policías se acercan y conocen mejor las comunidades en que trabajan, el maltrato también tiende a disminuir;

La puesta en práctica de programas de policía comunitaria requiere una planificación cuidadosa. Un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el que se analizan cuatro casos de policía comunitaria en América Latina, sugiere la necesidad de poner atención en los siguientes detalles:

- Un programa de policía comunitaria debe iniciarse previa definición de un curso de acción claro mediante un plan que comunique debidamente al interior de la policía lo que se espera alcanzar, y que consulte el financiamiento adecuado;
- Programas de este tipo requieren de una capacitación adecuada de los policías, especialmente de los que cumplen funciones en la calle;
- Es necesario asegurar la estabilidad de los policías en los lugares de patrullaje por un tiempo razonable, a fin de asegurar que podrán conocer los problemas del lugar donde trabajan;
- Resulta imprescindible que el programa de policía comunitaria se realice en debida coordinación con el municipio (Frühling, 2003);

**Actividad 2.**

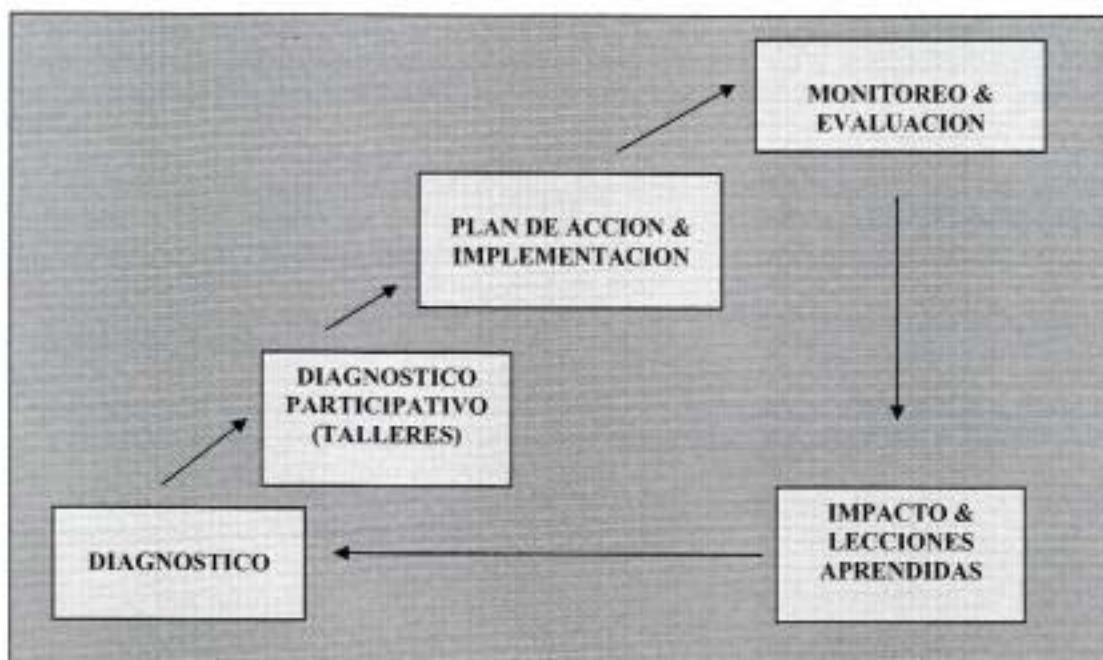
a. ¿Cómo clasificaría los programas de prevención del delito que existen en su ciudad, si los hay?  
¿Caben dentro del marco de lo que se ha definido aquí como Policía Comunitaria?

b. ¿Cuáles diría usted que son las principales causas de inseguridad en su ciudad? Señales entre estas alternativas:

- Altos índices de criminalidad violenta \_\_\_\_\_
- Desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia \_\_\_\_\_
- Ineficiencia de la policía \_\_\_\_\_
- Falta de iniciativas comunitarias \_\_\_\_\_
- Otros: \_\_\_\_\_

#### **IV. ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS PRÁCTICAS PARA ENFRENTAR LA INSEGURIDAD CIUDADANA A TRAVES DE PROGRAMAS DE POLICÍA COMUNITARIA Y EL USO DE LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS**

Existen programas de prevención del delito con participación de la comunidad que no han tenido mayor éxito o cuyos resultados es difícil sopesar o validar, precisamente porque no han contado con un diseño claro y bien fundamentado acerca de su necesidad, ventajas y cambios propiciados por las actividades que involucran. De tal manera, la elaboración cuidadosa de los programas de prevención del delito es esencial para su éxito y validación pública y política. En términos generales, podríamos decir que el esquema básico para el buen diseño de un programa de Policía Comunitaria en determinada ciudad debe ser el siguiente:



##### **Diagnóstico de la situación de seguridad a nivel local**

El primer paso de una estrategia en esta área pasa por realizar un diagnóstico lo más completo posible de los problemas de seguridad de una comunidad, vecindario o sector determinado. En el tema de seguridad, esta fase de investigación debe contemplar los datos existentes sobre la criminalidad y el perfil de la población residente. Es posible obtener esta información por varias vías:

- Estadísticas y registros policiales y judiciales;
- Información socioeconómica existente en el municipio y gobierno local;
- Encuestas de victimización a nivel local;
- Consulta/encuesta directa a la comunidad;
- Entrevistas a informantes claves de la comunidad (funcionarios locales, líderes comunitarios, comerciantes, personal médico y paramédico local, líderes religiosos, maestros de escuela y otros) (Chinchilla y Rico, 1997);

## Diagnóstico participativo: talleres y plan de acción

Una vez recopilada la información básica del sector, el paso siguiente consiste en el establecimiento de prioridades en conjunto con la comunidad. En este plano, las reuniones con la comunidad en la forma de asambleas, mesas redondas o talleres de discusión ha probado ser la manera más efectiva de conocer las demandas de seguridad de la población e interesarla e involucrarla en dicha tarea.

Si bien no existen reglas preestablecidas para determinar las prioridades de una comunidad, hay ciertos criterios que pueden facilitar la toma de decisiones respecto de las decisiones a seguir. Según Chinchilla y Rico, los problemas de seguridad prioritarios pueden ser el problema más extendido, el delito cuya tasa de ocurrencia es la más alta, el riesgo más elevado, el que obliga a incurrir en los costos más considerables (Chinchilla y Rico, 1997). Otro criterio importante es la definición misma de 'problema': en el modelo de resolución de problemas de la ciudad de Chicago, en la década de 1990, se definió problema como: "un grupo de incidentes relacionados o una situación en marcha que concierne a una porción significativa de quienes viven o trabajan en un área determinada" (Slogan et al, 1998). Es decir, se trataba de detectar problemas de seguridad lo bastante persistentes y extendidos como para afectar a una parte importante de una comunidad determinada.

Una vez identificado claramente el o los problemas a los cuales se dirigirá el programa, se inicia la elaboración del Plan de Acción del Programa. Para ello es necesario aclarar y dimensionar los siguientes puntos:

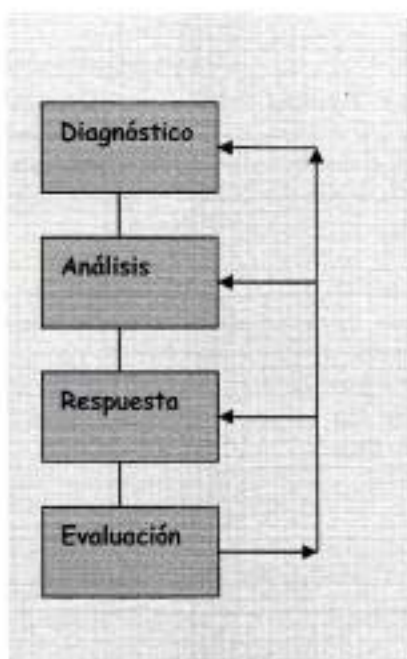
- *Determinación del Nivel de Intervención:* el radio espacial y las porciones de la comunidad en las que intervendrá un programa dependen directamente de dos factores: el diagnóstico ya realizado y los recursos de personal, financieros y de colaboración comunitaria disponibles. El rango puede ser muy amplio: una ciudad, un municipio, un vecindario o un grupo de personas en un vecindario específico;
- *Selección de los Participantes:* establecido el problema, radio y nivel de intervención del programa, debe resolverse quiénes serán específicamente los beneficiarios del Programa y quienes participarán en la puesta en práctica del mismo. Por ejemplo, si el problema seleccionado se refiere a *altos índices de violencia doméstica en una comunidad deteriorada por la cesantía y por extendidos niveles de alcoholismo en hombres adultos y jóvenes*, los ejecutores del Programa y las estrategias a seguir no pueden ser las mismas de un Programa sobre *índices crecientes de robo con fuerza a residencias en un suburbio de clase media*;
- *Determinación de las estrategias más prometedoras:* las experiencias externas previas o la misma experiencia de la policía, los funcionarios u organizaciones locales en el mismo lugar de intervención pueden ser esenciales en determinar cuáles serán las estrategias más adecuadas para enfrentar un problema ya identificado. En ello, hay criterios básicos para tomar una decisión, como el éxito que determinada estrategia ha tenido en situaciones similares; los costos de su puesta en marcha; la preparación del personal que asumirá las tareas; el tiempo necesario para ejecutarlo; los obstáculos que enfrentaría con las personas/instituciones existentes; las condiciones previas; y las consecuencias si no se alcanzan los objetivos cumplidos;
- *Definición de Metas y Objetivos:* es aconsejable definir objetivos concretos y realistas que luego permitan la evaluación del Programa. Por ejemplo, un Programa que se proponga 'borrar la delincuencia de X' o 'acabar con el vandalismo en Y' puede tener un inmediato

éxito mediático, pero no tiene sentido si no hay una propuesta específica que parta de la situación previa al inicio del Programa, los recursos disponibles y a partir de allí, defina la meta *posible* a alcanzar;

Cuando ya se han decidido los puntos previos, la elaboración de una estrategia de resolución de problemas en específico puede ponerse en marcha. En el citado ejemplo de Chicago, se identificaron cinco pasos claves en la puesta en práctica del Programa:

- *Identificar* problemas de seguridad que afectan a los habitantes del lugar y priorizarlos.
- *Analizar* la información acerca de perpetradores, víctimas y lugares donde ocurren los delitos.
- *Diseñar* estrategias que enfrenten el carácter crónico de los problemas prioritarios, pensando más allá de las tácticas tradicionales de cumplimiento de la ley y usando nuevos recursos que fueran desarrollados por la ciudad para apoyar esfuerzos de resolución de problemas.
- *Implementar* las estrategias: un paso que requiere una habilidad especial y un esfuerzo de la comunidad, la policía y otras reparticiones de gobierno para poner los planes en acción.
- *Evaluar* la efectividad del programa a través de evaluaciones para determinar cómo ha sido llevado a cabo el plan y si ha cumplido sus objetivos (Slogan et al, 1998).

### Esquema de la estrategia de resolución de problemas:



#### Ejemplo de caso para una estrategia de resolución de problemas: reserva Los Peñasquitos:

En América Latina se utiliza de manera intuitiva la estrategia de resolución de problemas. Sin embargo, existe escasa documentación de casos. Es por ello que recurrimos al caso que a continuación se expone.

La Reserva *Los Peñasquitos* es un área rural y montañosa cruzada por un sendero para bicicletas y ubicada al este de la carretera interestatal I-15, en el Condado Norte de San Diego, California. El área era usada por inmigrantes ilegales para dormir y hacer fogatas y por jóvenes que hacían fiestas, rayados y se lanzaban con sus vehículos por las quebradas. Asimismo, había evidencia de consumo de droga y del uso del área como escondite de delincuentes locales. Para los habitantes de San Diego, el lugar sólo era conocido por ser el sitio donde fue encontrado el cuerpo de la estudiante universitaria Kara Knott, quien fue asesinada en 1986, y por cuyo homicidio se condenó a un oficial de la patrulla de carreteras de San Diego.

#### **Diagnóstico**

En 1994 se inició allí un proyecto de resolución de problemas por iniciativa de Kara Burstein, oficial de policía del Departamento de Policía de San Diego. Se detectó que los delitos ocurrían principalmente en la tarde del sábado hasta el anochecer del mismo día. Una vez al mes durante cuatro meses, la encargada de la iniciativa acudió al lugar para conocer y recabar la mayor cantidad de información sobre Los Peñasquitos, escalando, fotografiando y analizando todo lo encontrado en el lugar. Ello permitió determinar los lugares donde se ocultaban los delincuentes. Terminado ese

periodo de diagnóstico, se inició un proyecto de dos años y medio de duración, con el apoyo del Departamento de Policía Local.

### **Análisis**

La acción inicial propuesta por el Proyecto fue cambiar el nombre del lugar en honor de Cara Knott, la estudiante asesinada, de *Los Peñasquitos* a *Cara Knott Memorial Garden*. Se consiguió el apoyo del hospital Mercy, que era el dueño de los terrenos, para que los donara a la Ciudad de San Diego con el fin de construir el Memorial. Asimismo, se consiguió el permiso de la familia de Cara Knott para usar su nombre.

Al comienzo no hubo mayor eco en las agencias estatales ante la idea, y las estadísticas del delito en Los Peñasquitos siguieron subiendo. La encargada del proyecto publicitó su proyecto en la prensa y a partir de ello la respuesta mejoró mucho. Recibió el apoyo del Departamento Estatal de Transportes y de la Autoridad de Aguas, quienes alegaron que las aguas y la vida natural del lugar se habían visto contaminados por los riesgos ambientales, y que las fogatas bajo los puentes debilitaban los cimientos de la carretera.

### **Respuesta**

El Departamento de Parques de la Ciudad de San Diego asignó a un guarda parques para patrullar el área del cañón, y llevar a los intrusos fuera del área. Sin embargo, se juzgó que era necesaria mayor asistencia.

Fundamentando la petición en el diagnóstico, análisis y las estadísticas delictuales recogidas por el Proyecto, a lo anterior se sumó el esfuerzo de otras agencias del estado de California. El Departamento de Transportes instaló cercas y luminarias nuevas bajo los puentes de la carretera interestatal, para impedir que los inmigrantes ilegales encendieran fuegos y durmiesen allí. La División de Graffiti de la Ciudad de San Diego colaboró con un día entero de limpieza de rayados y letreros en la ciclovía existente. La División de Control de Desechos limpió la basura del lugar. El Departamento de parques y recreación de la ciudad podó los arbustos y cortó árboles que se usaban para habitación. La Reserva se convirtió en un lugar limpio, con vegetación bien cortada y sin rayados ni basura.

### **Evaluación**

La ejecución de este proyecto resultó en una fuerte declinación de los delitos en el área. La instalación de luminarias, rejas y letreros de 'no pasar' y la limpieza del área disminuyeron la ocupación de los espacios públicos por intrusos que causaban destrozos. En el puente donde Cara Knott fue asesinada, se realizó un colorido mural. La actividad delictual en el área bajó en un 85 a 90%, y las llamadas por radio casi desaparecieron. El *Cara Knott Memorial Garden* se inauguró en 1999, en honor a ella y a otras víctimas de homicidio.

**Actividad 3**

a. ¿Considera que este modelo de trabajo sería aplicable en su ciudad? Por favor fundamente su respuesta.

## V. ESTUDIO DE CASO: POLICÍA COMUNITARIA EN EL MUNICIPIO DE VILLA NUEVA, GUATEMALA<sup>3</sup>

### Origen y justificación

El programa de policía comunitaria aplicado en el municipio de Villa Nueva se desarrolló como parte del proyecto “Seguridad Ciudadana en Centroamérica” llevado a cabo por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El proyecto tuvo una duración de dos años y medio, habiendo comenzado en enero de 1998 y terminado en junio del 2000. Su objetivo general era impulsar en estos países, mediante el recurso a nuevos modelos policiales -la “policía de orientación comunitaria o de proximidad”- y al enfoque “solución de problemas”, experiencias pilotos que permitieran la implementación de acciones encaminadas a aportar soluciones sostenibles al problema de criminalidad y de la inseguridad.

### Características

#### *Objetivos y metas*

Además del objetivo general antes indicado, el proyecto perseguía los siguientes objetivos específicos:

- *Identificar* los principales problemas de la comunidad, en particular los relacionados con la criminalidad y el sentimiento de inseguridad y posibles soluciones sostenibles frente a los mismos;
- *Disminuir* las formas más graves y frecuentes de delincuencia y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos;
- *Mejorar* la imagen de la policía y del sistema penal;
- *Favorecer* y promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana;
- *Contribuir* a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad ciudadana; y
- *Sentar* las bases para el establecimiento en cada país de políticas en dicha materia.

### La elección de Villa Nueva

Teniendo en cuenta el carácter de experiencia piloto del proyecto, la complejidad de la problemática y la metodología seguida en otros países, la selección de la zona de aplicación, debía efectuarse –según la opinión de la agencia de cooperación, IIDH- con base en criterios tales como el número de residentes, la existencia de instrumentos para medir la criminalidad, la presencia de una comisaría de policía y organismos de la sociedad civil, y no considerar zonas sin problemas o con problemas demasiado graves. Sin embargo, estos parámetros no fueron tomados totalmente en cuenta por las máximas autoridades de los ministerios de Seguridad o de Gobernación de algunos países, quienes en general decidieron seleccionar dicha zona en función de otros criterios, generalmente político-electorales. En el caso de Guatemala, las autoridades políticas superiores del Ministerio de

<sup>3</sup> Este caso se encuentra publicado y comentado en José María Rico (coordinador), 2000. *Seguridad Ciudadana en Centroamérica: diagnósticos sobre la situación*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, y en Hugo Fröhling, editor, 2003. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Gobernación privilegiaron fundamentalmente dos aspectos en la selección de la zona: la alta concentración poblacional y los altos niveles de alarma ciudadana frente al delito.

El municipio de Villa Nueva pertenece al Departamento de Guatemala, donde se ubica la capital del país, con una extensión de 75 Km<sup>2</sup>. De acuerdo con los datos disponibles del último censo realizado, en 1994 su población se estimaba en unos 192.000 habitantes (el 10,6% de la población del Departamento de Guatemala y el 2,4% de la población total del país): el 48% del sexo masculino y el 52% del femenino, con solamente un 5,3% pertenecientes al sector indígena. El municipio tiene características urbano-rurales: el 53% de los habitantes residen en zonas urbanas y el 47% en zonas rurales. La población económicamente activa (PEA) representaba ese año el 34% de la población.

Villa Nueva parece haber experimentado cambios importantes en los últimos diez años. De un municipio fundamentalmente dedicado a la actividad agrícola, ha pasado a constituir una zona con importante presencia de industrias y comercios. Esta situación ha generado una importante explosión demográfica en el municipio, el cual pasó de tener 120 poblados en 1994 a 317 en 1998. Este crecimiento poblacional se explica fundamentalmente por movimientos migratorios internos (por su cercanía a la capital, Villa Nueva se ha ido transformando en una "ciudad dormitorio", ya que numerosas familias residentes trabajan en la capital), y genera fuertes presiones sobre los servicios básicos.

Según la encuesta administrada por los responsables del proyecto en 1998, los principales problemas sociales a criterio de los ciudadanos de la zona eran, en orden de importancia: la criminalidad (33,3%), el desempleo (21,3%), la salud y la pobreza (9,3% cada uno), y el costo de la vida y la corrupción (6% cada uno).

Pese a la inexistencia de un sistema de estadísticas criminales confiable y uniforme, el registro de algunos datos en las "Notas de hechos delictivos de la Estación de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva" indicaba que los delitos más frecuentes en 1998, antes de la ejecución del proyecto, eran los robos, las lesiones, los homicidios y los robos de vehículos (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**

**Villa Nueva: Delitos denunciados ante la Policía Nacional Civil entre 1997-1998**

| Delito                                                                   | Cantidad             |                  |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------|
|                                                                          | Julio-Diciembre 1997 | Enero-Julio 1998 |
| Robo a personas con violencia y robo a residencias con entradas forzadas | 610                  | 820              |
| Robo de vehículos                                                        | 121                  | 113              |
| Lesiones                                                                 | 320                  | 360              |
| Homicidios                                                               | 105                  | 137              |
| Violaciones                                                              | 13                   | 19               |

Fuente: Policía Nacional Civil, Notas de Hechos Delictivos de la Estación de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva

Estos datos deben analizarse teniendo en cuenta la existencia de un subregistro de los delitos efectivamente cometidos. Situación que confirma por el hecho de que, según la encuesta en mención, de las personas que declararon haber sido víctimas de algún delito, solamente alrededor de una tercera parte (30,3%) lo denunciaron ante las autoridades policiales.

Al analizar, las estadísticas policiales frente a los datos arrojados por la encuesta, se observan algunas divergencias. Según la encuesta de opinión, los delitos de que los residentes del municipio fueron víctimas en 1998 eran sobre todo los asaltos en la calle para robar (21,7%), seguidos de lejos por los ataques con un arma (7,3%), los robos en la propia vivienda y en el lugar de trabajo (1,3%), el homicidio y la estafa (1% ambos) y los secuestros (0,3%).

Pese a que, según las autoridades de la zona, Villa Nueva era una de los municipios que presentaba una de las situaciones más deterioradas en términos de criminalidad, los niveles de victimización arrojados en la encuesta mencionada (34%) eran inferiores al promedio nacional, el cual, según otra encuesta realizada un año antes, era el 41% (PNUD, 1997).

## **Etapas**

Como en los demás países de la región, el proyecto aplicado en Villa Nueva se estructuró en cuatro etapas -todas ellas sugeridas por la agencia cooperante-, con actividades diferenciadas para cada una de ellas: 1) actividades preparatorias y diagnóstico; 2) elaboración y aprobación de un plan de acción, 3) ejecución del mismo; y 4) seguimiento y evaluación.

### *Actividades preparatorias y diagnóstico*

En una primera fase, se llevaron a cabo una serie de actividades lideradas por la cooperación internacional, entre las cuales merecen destacarse las siguientes: reuniones con representantes de diversos organismos estatales y de la sociedad civil involucrados en la problemática para aprobar los principales lineamientos del programa y lograr consenso en torno a ellos; identificación y organización de los actores participantes mediante la selección de responsables; y selección de la zona geográfica en donde se ejecutaría el proyecto.

Una vez seleccionada la zona, se realizó entre septiembre y octubre de 1998 un diagnóstico que incluyó la compilación y análisis de información (acerca de las principales características de la zona, entre ellas la criminalidad), y la realización de una primera encuesta de opinión pública (destinada, entre otras cosas, a conseguir datos sobre la victimización y la percepción ciudadana sobre la delincuencia, el sentimiento de inseguridad y la intervención estatal oficial). Los resultados del diagnóstico fueron analizados en un seminario que tuvo lugar en marzo de 1999 con la participación de unas 60 personas que representaban a las principales instituciones involucradas y a la sociedad civil (PNC, Organismo Judicial, Ministerio Público, Defensa Pública, Alcaldía, Servicio de Bomberos, Universidades, Iglesias, servicios de educación y salud, medios de comunicación, entre otros).

Tanto el diagnóstico como el seminario organizado para analizar los resultados del mismo con representantes del municipio, fueron coordinados por representantes del IIDH. En esta etapa, la participación de la cooperación internacional fue clave, no sólo por el financiamiento ofrecido para cubrir actividades que tradicionalmente no están expresadas dentro de los presupuestos de las instituciones locales, sino por la asistencia técnica que permitió el diseño de los instrumentos que hicieron posible la realización del diagnóstico.

### *Elaboración y aprobación de un plan de acción*

En el seminario donde se presentaron los resultados del diagnóstico, los participantes, con la asesoría del IIDH, procedieron también a la elaboración de un plan de acción. Para la determinación de las acciones a emprender se insistió en privilegiar estrategias que atendieran los siguientes lineamientos: a) se correspondieran con los objetivos (general y específicos) del proyecto; b) permitieran resultados concretos, debidamente identificados; c) señalaran los indicadores de éxito del plan adoptado; d) determinaran los recursos humanos, materiales y financieros indispensables para su adecuada aplicación; e) identificaran a las instituciones, organismos, grupos y personas participantes; f) tuvieran en cuenta los resultados a corto, mediano y largo plazo; g) apoyaran o completaran actividades en curso, permitieran su continuidad, una vez concluido el proyecto y se autofinanciaran o pudieran utilizar los recursos locales o nacionales; h) estuvieran centradas en la prevención del delito más que en su represión; i) se orientaran hacia los jóvenes; j) contribuyeran, o bien a desarrollar la capacidad actual de los organismos de la sociedad civil involucrados en el tema, o bien a crearla; y k) establecieran un cronograma para su puesta en práctica.

Teniendo en cuenta estos parámetros, el plan de acción comprendió las siguientes actividades:

1. *Creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSS).* Este Consejo, conformado por representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, tendría por objetivo coordinar las diferentes acciones que en adelante se ejecutarán en el municipio de Villa Nueva en materia de prevención y control de la criminalidad. Dada la amplitud de su conformación, los integrantes del mismo designaron un Comité Ejecutivo encargado de la ejecución de las acciones acordadas por el Consejo;
2. *Vigilancia y patrullaje en las zonas de mayor incidencia delictiva.* Con base en el diagnóstico realizado, se decidió intensificar la presencia policial en ciertas áreas seleccionadas en la Zona Central por el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, en particular en los lugares cercanos a escuelas y colegios, puesto que en ellos se reportaban muchas incidencias criminales. Para tales propósitos, se incrementó el número de personal policial, así como las motocicletas para el patrullaje motorizado;
3. *Control de y sanción a los negocios cercanos a escuelas y parques.* El propósito de esta actividad era detectar y sancionar la venta ilegal de bebidas alcohólicas y drogas, así como regular el ejercicio de la prostitución. Esta actividad fue realizada de manera conjunta entre la policía, el Municipio y los directores de escuelas y colegios;
4. *Reuniones periódicas entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores.* Este se consideró, desde el inicio, uno de los más importantes componentes del plan de trabajo. Se procuraba así revertir los problemas de coordinación entre diferentes agentes estatales encargados de la seguridad ciudadana en la zona, crucial para una mayor eficiencia de las acciones a emprender;
5. *Educación y sensibilización.* Este componente incluía actividades relativas a la elaboración y ejecución de programas de educación legal y campañas publicitarias

dirigidas a los ciudadanos para procurar su colaboración con las autoridades policiales en la denuncia de delitos y la pesquisa de información relevante para la investigación de ciertos casos;

6. *Inicio de contactos con pandillas juveniles.* Con esta actividad, en la que participaron líderes comunitarios, maestros y miembros de la PNC, se pretendía sentar las bases para la recuperación social de los componentes de bandas juveniles implicados en hechos delictivos;
7. *Programas artísticos y culturales para niños y jóvenes.* Esta actividad tenía como finalidad combinar estos programas con estrategias de educación legal y prevención del delito, y se llevó a cabo con la participación de representantes de los Ministerios de Educación y Familia, la PNC y sectores culturales de la zona;
8. *Mejora de infraestructura.* Se programaron actividades relativas a la instalación de teléfonos públicos conectados con la delegación policial, y la mejoría del alumbrado público en las zonas de mayor peligrosidad;
9. *“Devolución” a la comunidad de los resultados del proyecto.* Con esta actividad se pretendía transmitir a la comunidad, en forma pedagógicamente clara y sencilla, los principales resultados del proyecto, considerándose que esta información podía ser un valioso recurso en sus manos para el necesario trabajo conjunto entre las instituciones públicas y la sociedad civil;

Durante esta etapa, aunque la presencia de la cooperación internacional fue siempre importante brindando asistencia técnica en el diseño de programas específicos, no lo fue tanto como en la etapa de diagnóstico. A partir de la constitución de la CMSS y su Comité Ejecutivo, los representantes locales adquirieron mayor preeminencia en la conducción del proyecto y en el establecimiento de lineamientos y prioridades.

### ***Ejecución del plan de acción***

En agosto de 1999 se inició la ejecución del plan de acción, el cual contó con el acompañamiento del IIDH hasta junio de 2000. A partir de entonces, el proyecto de Villa Nueva ha venido funcionando exclusivamente con los recursos de las instituciones locales y nacionales involucradas en el mismo. Durante la etapa de ejecución del plan de acción, el apoyo brindado por la cooperación internacional consistió fundamentalmente en el financiamiento de asistencia técnica para orientar ciertas actividades a ser ejecutadas; la adquisición de algún equipo para la policía; y el acompañamiento permanente dentro del Comité Ejecutivo del CMSS de una persona que facilitara los procesos de coordinación y convocatoria.

A continuación se detallan algunos aspectos específicos que caracterizaron la puesta en marcha del plan de acción.

### ***Recursos policiales asignados***

Villa Nueva cuenta con una Subestación de Policía, que al inicio del proyecto estaba conformada por 117 efectivos. Durante la ejecución del mismo, y con base en las recomendaciones emitidas en el

diagnóstico, se asignaron -en dos fases- 80 oficiales de policía a los efectivos ya existentes (casi todos ellos “reciclados” de la anterior Policía Nacional), con el compromiso de no trasladarlos. Sin embargo, en el transcurso del proyecto hubo varias veces traslados de funcionarios policiales que participaron activamente en la elaboración y ejecución del programa (entre ellos, comisarios, jefes y subjefes y oficiales de nivel intermedio), lo que obligó a la continua sensibilización y capacitación de los nuevos funcionarios policiales sobre los objetivos del proyecto y el plan de acción, motivando así retrasos en la ejecución del programa. Al momento de la realización del trabajo de campo para la preparación del informe final -agosto del 2001-, el total de efectivos asignados era de 127.

### *Selección*

Aunque la Subestación contaba con personal reciclado de los antiguos cuerpos de policía, la mayor parte de los policías asignados para participar más activamente en el programa fueron seleccionados entre los agentes de nuevo ingreso que habían seguido con éxito el curso de seis meses dictado en la Academia de la PNC. Para este efecto, también se tuvo en cuenta su capacidad para relacionarse con la comunidad, habiendo intervenido en el proceso, aunque de manera ocasional, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, una de las principales quejas que plantearon los entrevistados se refería a las altas tasas de rotación del personal y a la dificultad que esto supuso, no sólo en términos de garantizar una adecuada selección de personal, sino de sostener los esfuerzos de capacitación.

### *Capacitación*

Como parte de las actividades, se realizó un programa de capacitación sistemática y permanente de todo el personal de la PNC -incluyendo los niveles superiores- del municipio. Durante las jornadas de capacitación se abordaron temas de educación legal, derecho penal procesal y técnicas policiales. La primera actividad de esta naturaleza fue un curso de autoestima y valores, que duró tres meses, seguida por otro sobre las relaciones de la policía con la comunidad. Todos los cursos y talleres de discusión sobre problemas coyunturales fueron impartidos por ciudadanos y funcionarios de diversas instituciones destacados en el distrito, mereciendo destacarse los ofrecidos por abogados y profesionales en diferentes disciplinas, así como los dictados por la Fiscalía de Villa Nueva sobre las actividades policiales durante las primeras diligencias en materia penal y las demás etapas procesales. En todos ellos, se enfatizó en la relación de la policía con el resto de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Además, en el marco de la cooperación brindada por el IIDH, se impartieron cursos especiales con invitados extranjeros, entre ellos en materia de derechos humanos, métodos alternos de solución de conflictos, solidaridad y policía comunitaria. Asimismo conviene mencionar la capacitación ofrecida durante una semana, en febrero del 2000, por oficiales del Departamento de Policía de Miami-Dade, quienes acompañaron a los policías asignados a la zona seleccionada, instruyéndoles sobre la forma de actuar en el marco del nuevo modelo de policía comunitaria.

Después de la finalización de la cooperación prestada por el IIDH, las actividades de capacitación han sufrido un decaimiento aunque, según indicaron diversas personas entrevistadas, MINUGUA (Misión de Naciones Unidas en Guatemala) planea contratar a profesionales ligados al proyecto para la preparación de un manual y un curso especializado en policía comunitaria, que sería impartido por la Academia de Policía.

Al inicio del proyecto, la Subestación de Villa Nueva sólo contaba con 5 camionetas de doble cabina, 2 autopatrullas y 8 motocicletas en buen estado. En materia de comunicaciones, disponía de una línea telefónica y un equipo de fax, así como de una base de radio con algunas terminales, exclusivamente destinadas a jefes y encargados. Con la excepción de los conductores de las autopatrullas, los agentes no contaban con terminal de radio. En cuanto a armas y uniformes, la situación era precaria, y en lo que respecta a la infraestructura, mobiliario y equipo, la Subestación adolecía de serias deficiencias. Tampoco contaba con informe de labores, manuales de procedimientos o sistemas fiables de estadísticas.

En el marco de aplicación del proyecto, el Ministerio de Gobernación aportó 65 motocicletas adicionales y mejoró las condiciones de la infraestructura. Mediante la intervención del sector empresarial, se adquirieron abrigos para distribuirlos entre los agentes que carecían de esta prenda. Finalmente, con fondos del IIDH, se compraron 18 radiotransmisores y un equipo mínimo de cómputo para el registro de la criminalidad en la zona, se adquirieron dos nuevas líneas telefónicas y se financiaron varias becas para oficiales en cursos de computación.

Como puede apreciarse, el programa supuso el incremento en los costos tanto fijos como recurrentes, puesto que se incrementó la inversión en equipamiento y mejora de infraestructura y se aumentó el personal asignado a la zona. Adicionalmente, dada las limitaciones de personal, se tuvo que recurrir a modificaciones en la jornada laboral de los policías, lo cuales pasaron de trabajar en turnos de ocho horas a hacerlo en turnos de 12 horas. Esta jornada, junto con el hecho de tener que patrullar de manera más intensa -la mayor de las veces a pie-, generó quejas entre los policías para quienes el modelo de policía comunitaria significó más trabajo con casi los mismos recursos.

### *Despliegue policial y actividades con la comunidad*

Tal y como se reseñó, el plan de trabajo incluía un conjunto de actividades en las cuales fue importante la participación de la policía: reuniones con la comunidad; actividades conjuntas con funcionarios de la administración de justicia; aplicación de medidas de control conjuntamente con las autoridades municipales y escolares en bares aledaños a las casas de enseñanzas; participación en campañas de sensibilización; etc. El trabajo sistemático de la policía con otros sectores de la comunidad en el análisis, planificación y ejecución de actividades para la prevención y control de la criminalidad, constituyó un aspecto novedoso para un cuerpo tradicionalmente alejado de la ciudadanía y acostumbrado a acudir al encuentro con la comunidad exclusivamente para la atención de denuncias sobre hechos consumados.

De manera particular, deben destacarse los nuevos esquemas de patrullaje -tanto motorizado como de a pie- implementados en el casco central de Villa Nueva, los cuales procuraron una mejor cobertura geográfica del municipio, y una más efectiva asignación del personal a las zonas de mayor conflictividad, las cuales fueron definidas de manera conjunta por la policía y el Comité Ejecutivo. Esta actividad, sin embargo, se vio afectada en sus alcances debido a las constantes rotaciones de personal que se efectuaron. La inestabilidad de los cuadros policiales impactó negativamente en la capacitación del personal y en la actitud de los mismos frente a esquemas de mayor interacción con la comunidad.

La aplicación en Villa Nueva del plan de acción fue monitoreada cada dos meses en forma conjunta por el equipo de expertos del IIDH y el Comité Ejecutivo del proyecto, lo que permitió hacer diversos ajustes e incorporar al plan actividades no previstas inicialmente.

Asimismo, el IIDH llevó a cabo, entre marzo y mayo del 2000, una evaluación general del conjunto del proyecto. Los instrumentos utilizados para esta evaluación fueron los datos (cuantitativos y cualitativos) obtenidos fundamentalmente a partir de encuestas de opinión y victimización llevadas a cabo en la zona y entrevistas con personas clave de las instituciones oficiales involucradas en el tema y de la sociedad civil<sup>4</sup>. Con respecto a este último instrumento, conviene indicar que las opiniones emitidas por los integrantes de los grupos focales presentan el sesgo metodológico inherente al hecho de que la gran mayoría de tales personas participaron -a menudo muy activamente- en la elaboración y ejecución de diversas acciones del proyecto.

Estos datos, que se analizan más adelante, permitieron determinar el grado de cumplimiento de las actividades programadas y su correspondencia con sus objetivos, comparando la situación inicial con la existente varios meses después. Sin embargo, después de la evaluación practicada por el IIDH, no se registra ninguna evaluación posterior. Esta última situación pone de relieve el alto grado de dependencia del proyecto, en algunos de sus componentes, de la cooperación internacional.

### **Mecanismos de participación ciudadana**

Uno de los objetivos específicos del proyecto consistía en promover la participación activa de la sociedad civil en la solución del problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana. Entre las actividades previstas para su consecución, cabe destacar la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y de un Comité Ejecutivo, y la celebración de reuniones periódicas entre la PNC y la comunidad, que seguidamente se analizan.

Previamente, conviene indicar que las iniciativas procedentes de la sociedad civil, aunque numerosas en otras áreas, eran muy escasas en materia de seguridad ciudadana. Las entrevistas a personas clave de la comunidad mostraron, en efecto, que con la excepción de diversos acuerdos verbales entre los vecinos de ciertas calles, auspiciados por la PNC con la finalidad de establecer sistemas de vigilancia por turnos o construir obstáculos móviles para mantener cerrados sus accesos, no había organizaciones comunitarias en materia familiar (protección y servicio a menores, violencia doméstica, por ejemplo) o de drogas. Fue el proyecto el que contribuyó a ampliar a este campo la acción de los organismos existentes o a crear nuevas estructuras.

### ***Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo***

El principal mecanismo para promover la participación ciudadana en el programa fue asegurado gracias a la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y de un Comité Ejecutivo.

---

<sup>4</sup> Las encuestas, llevadas a cabo por una firma especializada, utilizaron una muestra de 300 hogares de Villa Nueva, con representación por sexo, edad y situación socioeconómica. Las entrevistas se hicieron a unas 25 personas en junio de 2000 y a 15 en agosto de 2001.

Con la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, se pretendía ir más allá de la concepción de las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana que el gobierno venía implementando en otras zonas del país y, sobre todo, de las anteriores Patrullas de Autodefensa Civil y Comisionados Militares. Esta circunstancia impuso un difícil trabajo de sensibilización sobre las orientaciones del proyecto, totalmente diferentes de las demás experiencias.

El Consejo se conformó en marzo de 1999 con personas representantes de los distintos sectores de la comunidad de Villa Nueva y se reunió en promedio una vez al mes. El mismo estaba compuesto por funcionarios estatales provenientes de las agencias de control social –i.e., policías, jueces, fiscales, defensores públicos-, funcionarios municipales, directores y profesores de escuelas y colegios –públicos y privados-, representantes de la Iglesia Católica, periodistas, y comerciantes.

Para la más ágil dirección y ejecución de las acciones previstas, el Consejo constituyó un Comité Ejecutivo, integrado originalmente por un presidente (uno de los jueces del Tribunal de Sentencia), una representante de los directores de educación y el Jefe de la Subestación de la PNC. Poco tiempo después, fue ampliando su composición con un representante de otros sectores (religioso, empresarial, medios de comunicación y municipalidad). El Comité Ejecutivo se reunió por lo menos una vez a la semana hasta finales del año 2000, además del tiempo que le dedicaron sus miembros a la ejecución de cada una de las diferentes actividades previstas en el plan de acción. El Comité se constituyó además en un gestor de cooperación entre los mismos miembros del Consejo, así como con empresas privadas e instituciones gubernamentales; en este sentido, cabe destacar diversas solicitudes para el fortalecimiento de la PNC en las temporadas de alto riesgo, así como la dotación de alimentación para los efectivos asignados en esas épocas.

Ambos órganos contribuyeron además a la coordinación interinstitucional, que al día de hoy ha permitido generar numerosas soluciones concretas y expeditas a problemas comunes (por ejemplo, la coordinación entre los miembros del sistema de justicia penal de Villa Nueva).

En general, puede sostenerse que esta actividad se ha aplicado en forma satisfactoria, aunque, con la salida de la cooperación brindada por el IIDH, ha disminuido de manera notoria la frecuencia de las reuniones del Consejo y del Comité. Uno de los factores explicativos de esta situación es que no se logró consolidar un liderazgo local con suficiente capacidad de convocatoria dentro de dichas instancias. Actualmente, la persona que fungió como consultora para el IIDH –pese a no tener contrato alguno y no ser residente de Villa Nueva– sigue siendo quien moviliza y convoca las reuniones.

### ***Encuentros policía-comunidad***

En cuanto a los encuentros entre la PNC y la comunidad, estos se efectuaron de varias maneras que se reseñan a continuación:

- Mediante la amplia participación policial en el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y su Comité Ejecutivo (donde se analizaron y decidieron las diversas actividades que la PNC debía llevar a cabo en el marco del plan de acción);
- En la campaña de control de los negocios cercanos a escuelas y parques que vendían ilegalmente bebidas alcohólicas y permitían la prostitución. Para estos efectos, se diseñó una estrategia de apoyo y una vía de comunicación expedita entre policías y educadores, destinada a poder clausurar dichos establecimientos, y a fiscalizar tales negocios, con la participación directa de padres de familia, directores de centros educativos y la Oficina de Servicios Públicos de la municipalidad;

- A través de la participación de los miembros de la PNC que formaban parte del Comité Ejecutivo en los programas de educación y sensibilización sobre el tema de la criminalidad, llevados a cabo en dos canales televisivos y en diversos centros educativos. Según reconocen diversos sectores, el papel de los medios de comunicación fue vital para canalizar información por parte de los ciudadanos hacia la policía, que le ayudó en las pesquisas y en la resolución de ciertas investigaciones;
- Gracias al trabajo conjunto llevado a cabo en los asentamientos y colonias interesados en crear una Junta Local de Seguridad Ciudadana con la finalidad de explicar los principales lineamientos del proyecto ejecutado en Villa Nueva;
- Finalmente, con ocasión de los programas de “devolución” a la comunidad de los resultados del proyecto y de contactos con pandillas juveniles, materializados en la realización de una serie de cuatro cursos en los cuales participó la PNC.

Es importante destacar que la encuesta realizada en marzo del 2000 ofreció una valiosa información sobre el potencial participativo de la sociedad civil en acciones orientadas a la prevención de la delincuencia en su barrio y a las modalidades de la misma. Así, el 47,5% de las personas entrevistadas manifestaron su disponibilidad para participar en dichas acciones (el 35,3% expresó una opinión negativa), sobre todo en aquellas que tuvieran por finalidad la organización entre vecinos (el 8,6% de quienes contestaron positivamente), las reuniones periódicas con el Consejo Municipal (el 5,3%), la realización de charlas sobre la prevención del delito (el 5%), la vigilancia nocturna (el 3,8%) y los patrullajes conjuntos con la policía (el 3,4%). En cuanto al tiempo que dichas personas estarían dispuestos a dedicar a tales actividades, una cuarta parte (el 25%) de los encuestados indicaron entre una y dos horas semanales, y un 10,8% entre tres y cuatro horas.

Los datos presentados en el párrafo anterior ponen en evidencia que, pese a los obstáculos que para este tipo de proyectos suponen los bajos niveles de cultura democrática en países como Guatemala, los ciudadanos están dispuestos a participar si se les ofrecen las oportunidades adecuadas para hacerlo. Esta actitud positiva por parte de los ciudadanos, alienta la implementación de proyectos de policía comunitaria y ofrecen una gran oportunidad para intentar revertir, tanto la tradicional desconfianza que ha prevalecido en estos países entre policía y comunidad como ciertas tendencias represivas de la policía y la población. Con respecto a este último punto, merece señalarse que las encuestas de opinión pública muestran un cambio en la actitud de la gente entre 1998 y el 2000, más favorable hacia las soluciones preventivas (mejorar la situación económica, ampliar los programas de prevención y rehabilitación).

## **Resultados**

Seguidamente se exponen los resultados obtenidos en cuanto al cumplimiento de los objetivos específicos del programa y a partir del análisis del comportamiento de diversas variables.

### ***Disminución de las formas más graves y preocupantes de la criminalidad***

Si bien la ausencia de estadísticas criminales oficiales o la escasa fiabilidad de las existentes impidió medir con exactitud el grado de cumplimiento de este objetivo, las encuestas de opinión pública, las entrevistas con personas clave de las instituciones involucradas y de la sociedad civil y los resultados obtenidos por algunas de las actividades del plan de acción constituyen parámetros para establecerlo.

De acuerdo con las estadísticas criminales compiladas manualmente por la PNC en el conjunto de Villa Nueva, se observó un incremento de todas las categorías de robos, salvo los cometidos en residencias, pero una importante disminución de las muertes violentas con un arma.

Sin embargo, según las encuestas realizadas en 1998 y en el 2000, la tasa de victimización se había reducido. Mientras que en septiembre de 1998 el porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de al menos un delito en los últimos meses era de un 34%, en marzo del 2000 dicho porcentaje fue de un 23,8%, lo que significa una reducción en la tasa de victimización de 10 puntos en un periodo de seis meses. En general, estos datos corresponden con los obtenidos en las entrevistas realizadas con personas clave de las instituciones involucradas y de la comunidad.

En relación con la percepción que tenían los ciudadanos sobre la evolución de la criminalidad, las encuestas mostraron una tendencia a considerar que la misma había bajado tanto en el país como en Villa Nueva (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Percepción ciudadana sobre la evolución de la criminalidad**

| <i>Evolución de la Criminalidad</i> | <i>Septiembre de 1998</i> |                | <i>Marzo de 2000</i> |                |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------|----------------------|----------------|
|                                     | En el país                | En Villa Nueva | En el país           | En Villa Nueva |
| Ha aumentado                        | 76,7                      | 61,7           | 40,8                 | 36,3           |
| Permanece igual                     | 16,7                      | 24,0           | 40,0                 | 40,8           |
| Ha disminuido                       | 6,0                       | 6,7            | 13,8                 | 3,3            |

*Fuente:* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre 1998 y marzo 2000.

Los resultados de algunas de las actividades previstas en el plan de acción parecen haber contribuido a estos datos positivos. Tal es el caso del incremento de los efectivos policiales en la zona, de la puesta en marcha de un plan de vigilancia y patrullaje policial (sobre todo en las cercanías de escuelas y colegios), del control policial de los negocios que venden ilegalmente bebidas alcohólicas (sobre todo a menores), de los programas iniciados en materia educativa sobre el problema de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana y de los contactos con las pandillas juveniles.

Se trata pues de un resultado satisfactorio, mitigado sin embargo por la imposibilidad de corroborarlo con evidencias derivadas de las estadísticas policiales. Tampoco resulta posible incorporar variables de control que permitan atribuir la baja en las tasas de victimización y la positiva percepción sobre la evolución de la criminalidad a otros factores que no sean la implementación del programa de policía comunitaria; o corroborar el comportamiento de estas mismas variables en otras zonas en donde no se ejecutó el programa.

### ***Denuncias a la PNC***

El porcentaje de personas que, habiendo sido víctimas de un delito, denunció el hecho a alguna autoridad se incrementó levemente, pasando de un 30,3% en 1998 a un 31,5% en el 2000. Al mismo tiempo, entre las personas que habían denunciado el delito, disminuyó la opinión de que las

autoridades no hacían nada ante tales denuncias, pasando de un 7% en 1998 a un 4,8% en el 2000. De manera consistente con esta última percepción, aumentó la opinión de que la policía había hecho una investigación (el 0,7% en 1998 y 1,8% en el 2000).

### ***Disminución del sentimiento de inseguridad***

En relación con esta variable, las encuestas de opinión muestran una situación relativamente positiva: mientras la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano, la percepción sobre el grado de inseguridad en Villa Nueva y en el país experimenta mejoras.

En cuanto al principal problema que vive el país, en 1998 la criminalidad ocupó el primer mientras que en el 2000 descendió al cuarto lugar, después de problemas como el desempleo, la pobreza y el costo de la vida (Cuadro 3).

**Cuadro 3**

**Percepción ciudadana sobre el principal problema que vive el país**

| <i>Principal problema que vive el país</i> | <i>Porcentaje</i>      |                   |
|--------------------------------------------|------------------------|-------------------|
|                                            | <i>Septiembre 1998</i> | <i>Marzo 2000</i> |
| Criminalidad                               | 33,3                   | 8,8               |
| Desempleo                                  | 21,3                   | 16,9              |
| Pobreza                                    | 9,3                    | 14,8              |
| Costo de la vida                           | 6,0                    | 11,3              |
| Corrupción                                 | 6,0                    | 3,4               |

*Fuente:* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre 1998 y marzo 2000.

Con respecto al grado de seguridad en la zona y en el país, mientras mejoran las opiniones frente a los calificativos de inseguro y muy inseguro, empeoran frente a los calificativos de muy seguro, seguro y poco seguro (Cuadro 4). Sin embargo, la mejora en los calificativos de inseguro y muy inseguro es mayor que la caída en la percepción sobre los calificativos de muy seguro y seguro.

**Cuadro 4**

**Percepción ciudadana sobre el grado de seguridad en la zona y en el país**

| <i>Grado de seguridad</i> | <i>Porcentaje</i>      |                   |
|---------------------------|------------------------|-------------------|
|                           | <i>Septiembre 1998</i> | <i>Marzo 2000</i> |
| <i>En Villa Nueva</i>     |                        |                   |
| Muy seguro y seguro       | 25,6                   | 15,8              |
| Poco seguro               | 32,7                   | 44,0              |
| Inseguro y muy inseguro   | 41,3                   | 35,6              |
| <i>En el país</i>         |                        |                   |
| Muy seguro y seguro       | 16,6                   | 10,8              |
| Poco seguro               | 16,7                   | 35,3              |
| Inseguro y muy inseguro   | 65,7                   | 47,0              |

*Fuente:* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Encuesta de Opinión Pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre 1998 y marzo 2000.

## *Violencia y abusos policiales*

La opinión de los entrevistados en cuanto a las violaciones de los derechos humanos atribuidas a las actuaciones del servicio policial arrojó un resultado más bien negativo. En efecto, el porcentaje de quienes estimaron que la policía violaba siempre y casi siempre los derechos humanos pasó del 25,3% en 1998 al 36,5% en el 2000, y el de las personas que opinaron que la institución nunca y casi nunca violaba tales derechos bajó del 41% al 13,6%. No obstante, los resultados de otras preguntas de las encuestas que pretendían indagar la opinión de la ciudadanía acerca de las instituciones que más violaban los derechos humanos, la policía experimentó una mejora habiendo pasado del tercer lugar en 1998 después del ejército y el Gobierno, al cuarto lugar en el 2000 después del Poder Judicial, el Gobierno y el ejército.

Las entrevistas llevadas a cabo en marzo del 2000 con personas clave de la comunidad reflejaron, sin embargo, una opinión bastante diferente sobre el servicio policial, ya que no parecía haberse observado violaciones de los derechos humanos imputables a los agentes asignados al programa. En las entrevistas realizadas en agosto del 2001, se mantiene una percepción relativamente positiva del desempeño policial en materia de abusos a los derechos humanos y del uso de la fuerza, especialmente por parte de personas ligadas a la administración de justicia –fiscales y jueces-<sup>5</sup>.

### *Grado de confianza en la policía*

Los residentes de Villa Nueva evaluaron en forma bastante negativa el servicio que la PNC prestaba en su barrio aun después de implementado el proyecto. Así, mientras que en 1998 el 44,7% de ellos estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en el 2000 este porcentaje bajó al 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de personas que opinaron que el servicio era poco o nada adecuado aumentó del 51,3% al 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998, el 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras en el 2000 ese porcentaje bajó al 23,8%, y la opinión de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 el 27% de los entrevistados y el 37,1% en el 2000).

Finalmente, tampoco la policía representaba para los ciudadanos de Villa Nueva la institución que les inspiraba una mayor confianza para su protección personal contra el crimen. En este sentido, no solamente la proporción de quienes así la consideraron bajó del 24,3% en 1998 al 16,5% en marzo del 2000, sino que el 50% de la población encuestada manifestó su falta de confianza, tanto en ella como en ejército y los guardas privados (un incremento considerable frente al 34,7% registrado en 1998).

Aunque en las entrevistas realizadas con representantes de las instituciones involucradas y de la comunidad se destacó un cambio radical de la imagen pública del organismo policial, también se criticó la prioridad acordada por la PNC a la protección de ciertas entidades (sobre todo los bancos), justificada por los representantes policiales por las órdenes emitidas por sus superiores. Esta situación, junto con la concentración que ha tenido el trabajo policial en algunas zonas señaladas como prioritarias -caso de las escuelas- puede haber afectado negativamente un despliegue policial de más cobertura en términos geográficos y de cantidad de población.

<sup>5</sup> Esta situación resulta significativa si se toma en cuenta que en el informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) de 1999 se reportó que el 54% de las denuncias recibidas a nivel nacional sobre violaciones a los derechos fundamentales involucraban elementos de la institución policial, en: IEPADES, *op.cit.*

Esta percepción negativa es difícil de justificar si se tienen en cuenta los esfuerzos desplegados en la zona para transformar a este organismo en una policía comunitaria e informar a los ciudadanos sobre el nuevo papel que el servicio policial debe desempeñar. En este sentido, se impone un mayor énfasis en su reforma integral, particularmente en la capacitación de su personal.

### ***Aceptación del programa***

Las entrevistas realizadas en marzo del 2000 indicaron en forma unánime una valoración positiva del proyecto, así como una elevada motivación para continuarlo. En este sentido, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana expresó su intención de proseguirlo, habiendo tomado para ello importantes iniciativas, ya señaladas. Con respecto a la PNC, que desempeñó un importante papel en la elaboración y aplicación del plan de acción, manifestó asimismo su firme intención de continuarlo, tanto en Villa Nueva como en otras localidades del país.

Sin embargo, más de un año después, las personas entrevistadas en agosto del 2001 criticaron en forma unánime la falta de seguimiento del proyecto y su ostensible debilitamiento al finalizar la cooperación prestada por el IIDH. También indicaron la falta de apoyo por parte de las más altas autoridades de la PNC y de la Alcaldía de la zona. Si en la actualidad el programa sigue manteniéndose, se debe a algunos esfuerzos individuales de quienes integran el Comité Ejecutivo.

### ***Dificultades enfrentadas***

Pese a los logros obtenidos, el proyecto (en el conjunto de la región, en Villa Nueva) encontró numerosas dificultades, algunas de ellas de carácter general, otras en materia policial.

### ***En el entorno político y social***

Entre las dificultades relacionadas con el entorno político y social pueden destacarse las siguientes:

- la ausencia de una política nacional de seguridad ciudadana, y la escasa o casi nula tradición de enfocar en forma científica e integral el tema de la criminalidad y de la reacción oficial ante este fenómeno, privilegiándose más bien soluciones improvisadas, de corto plazo y destinadas a impresionar al electorado;
- la existencia de tendencias represivas (demandas de mayores poderes para la policía y de sanciones más severas, introducción y aplicación de la pena de muerte) que, pese a estar motivadas por fuertes incrementos de las tasas delictivas (sobre todo de los delitos violentos) y del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, constituyen una seria amenaza para una respuesta oficial al problema basada en el escrupuloso respeto de las garantías fundamentales de los ciudadanos;
- la presencia de grupos armados incontrolados que pretenden resolver a su manera (incluso con linchamientos) el problema de la criminalidad y que condicionan una respuesta más bien de naturaleza represiva por parte de la comunidad;
- el cambio de Gobierno -y por consiguiente de los titulares de los ministerios y organismos estatales involucrados- ocurrido en 1999 con ocasión de elecciones en los planos nacional y

local, lo que supuso volver a iniciar contactos con las nuevas autoridades y generó importantes atrasos en la implementación del proyecto;

- las reticencias iniciales observadas por los más altos representantes de las principales instituciones gubernamentales directamente involucradas en la problemática ante un programa caracterizado por su complejidad, el rigor de su planteamiento y la ruptura que suponía con respecto a las políticas tradicionales en la materia, así como las referentes a la necesaria concertación, tanto entre diversos organismos estatales acostumbrados a actuar en forma separada como entre éstos y la sociedad civil; y
- las escasas iniciativas procedentes de la sociedad civil relacionadas con los temas de la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

### ***En la PNC***

En cuanto a las dificultades observadas en la organización policial, las principales fueron:

- los cambios que recientemente se están dando en los servicios policiales (de Guatemala y otros países centroamericanos), con la finalidad de transformar una policía militarizada en un organismo de corte civilista, y que, pese a los avances experimentados, aún no han logrado revertir las tradicionales características de estas instituciones: patrones de comportamiento rígidos y autoritarios en el personal policial, organización altamente concentrada y vertical, poca transparencia en el manejo de la información, débiles mecanismos de control sobre la actuación policial, etc.;
- la continua recurrencia al ejército para la realización de operaciones conjuntas con la policía, lo que produce una “contaminación” del proceso de reforma de la policía, cuya intervención frente al problema criminal difiere drásticamente de la intervención para la que están preparadas las Fuerzas Armadas en el área de la defensa nacional;
- la carencia -o la falta de fiabilidad- de datos sobre el fenómeno criminal y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, la cual impide disponer de insumos indispensables para el diseño de programas, la planificación de acciones en la materia y la evaluación de las mismas;
- algunos problemas en el plano de las relaciones policía-sociedad civil para abordar el problema de la seguridad ciudadana, motivadas, entre otros factores, por la desconfianza que siempre ha caracterizado a tales relaciones;
- la frecuente rotación del personal policial asignado a la Subestación de Villa Nueva, entre ellos funcionarios policiales de alto rango que participaron activamente en la elaboración y aplicación del plan de acción en Villa Nueva y que fueron promovidos, lo que representó un serio inconveniente para la continuidad de algunos esfuerzos y para la sostenibilidad del programa;
- los escasos recursos (humanos, materiales y financieros) en materia policial, lo que, en una perspectiva de policía de proximidad, puede implicar costos elevados que posiblemente el país no pueda asumir; además, en varias ocasiones ante la ocurrencia de acontecimientos de particular trascendencia nacional, se solicitó la movilización de la policía, interrumpiéndose el desarrollo del proyecto (i.e., el asesinato de Monseñor Gerardi en abril de 1998, el huracán Mitch en septiembre de 1998; la fuga de 90 de los reos más peligrosos en mayo del 2001, las protestas por el incremento en los impuestos en agosto del 2001, etc.);

- la excesiva carga de trabajo que, debido a la falta de recursos humanos y a una mayor demanda de servicios e información por parte de los ciudadanos, implica la introducción del nuevo modelo de policía comunitaria (los efectivos asignados a la zona debían cada día recorrerla a pie durante doce horas seguidas) y que genera una actitud de rechazo por parte de los policías hacia el modelo;
- finalmente, el modelo de policía comunitaria no ha sido incorporado a la reforma policial del país, habiéndose limitado los esfuerzos al impulso de experiencias aisladas, la mayor parte de ellas inducidas, o bien por la comunidad, o bien por la cooperación internacional; de hecho, la aplicación del programa en Villa Nueva no supuso cambios organizativos en el servicio policial de la zona, sino que las transformaciones más significativas con respecto al sistema tradicional sólo implicaron una actitud diferente frente a la comunidad y a los demás actores involucrados, al trabajo conjunto que debía llevarse a cabo y a la ampliación de sus actividades a problemas que antes no formaban parte de sus funciones.

#### Actividad 4

- a. ¿Qué cambios se han introducido en los cuerpos de policía de su ciudad?
- b. ¿Cuáles han sido los resultados?
- c. ¿Cuáles de los instrumentos/métodos expuestos anteriormente podrían ser un aporte para modernizar a su policía?
- d. ¿Cuáles serían los principales obstáculos o dificultades para implementar esos instrumentos/métodos?

## **VI. LECCIONES APRENDIDAS**

***El modelo de “policía comunitaria”, aunque exitoso en otros contextos, exige importantes readecuaciones al aplicarse en realidades como la guatemalteca***

La experiencia analizada plantea la cuestión de la “importación” de modelos foráneos. En materia de seguridad ciudadana y policía comunitaria, sus principales lineamientos conceptuales, metodológicos y estratégicos suelen inspirarse en las experiencias exitosas llevadas a cabo en numerosos países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Europa, etc.), postulándose que, con las debidas adaptaciones a las características propias de otros países, su aplicación podría realizarse sin mayores problemas. Sin embargo, los países antes mencionados presentan importantes características que los distinguen de los centroamericanos, por ejemplo, datos estadísticos sobre la criminalidad relativamente fiables, servicios policiales profesionales bien equipados y con numeroso personal, una ventajosa situación socioeconómica y, pese a la existencia de una criminalidad organizada y violenta, una mayor preocupación de la población por la delincuencia mediana y pequeña. Por otra parte, las reflexiones hechas sobre el tema en estos países han permitido esclarecer diversos aspectos importantes sobre el significado y la naturaleza de la policía comunitaria y se han realizado evaluaciones sobre el particular.

En el caso analizado, diversos factores -anteriormente analizados- obstaculizaron una ágil aplicación del proyecto, lo que obliga a considerar tales obstáculos desde el proceso de diseño y a no minimizar las diferencias entre unos y otros contextos. Uno de los mayores obstáculos es que el modelo de policía comunitaria sigue viéndose por parte de nuestros servicios de policía como una acción aislada cuyo objetivo se restringe a mejorar las relaciones públicas de la institución, y no logra incorporarse como un elemento esencial en el proceso de reforma integral que afecte aspectos de doctrina, organización, capacitación, planificación operativa y despliegue policial. Otros obstáculos importante se refieren a las limitaciones de los recursos humanos -tanto en términos de cantidad como de calidad- y de información fiable y sistemática para el desarrollo de un modelo cuyo éxito depende fuertemente de estos dos elementos.

***La introducción del modelo de policía comunitaria en países como Guatemala exige no sólo reconocer las limitaciones de partida que presenta la policía, sino también la comunidad***

Aunque existe unanimidad en reconocer la importancia de la participación de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, y pese al meritorio y eficiente trabajo llevado a cabo en Villa Nueva por el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana y, sobre todo, de su Comité Ejecutivo, subsisten numerosos problemas en cuanto a la eficacia del aporte procedente de la comunidad: relación de desconfianza -históricamente justificada- con la policía, posibilidad de explotación política de la experiencia, peligro inherente a las tendencias represivas de la población ante el delito, ausencia de una cultura cívica para la organización de experiencias a nivel comunitario, falta de estabilidad, creación indebida de expectativas, abandono del Estado de sus atribuciones tradicionales en materia de protección social, expansión incontrolada de ONG's. A estos inconvenientes puede añadirse el carácter novedoso de una tarea hasta hace poco reservada a las diversas agencias que conforman el sistema penal.

Por ello, una de las principales y primeras estrategias de una política integral de seguridad ciudadana y policía comunitaria debe consistir en sensibilizar y capacitar sobre el tema a los organismos, asociaciones y grupos de la sociedad civil interesados en la problemática y asistirles y dotarlos de recursos para su eficiente y duradera organización, factores claves para la

institucionalización de su funcionamiento. Estas actividades podrían llevarse a cabo mediante foros públicos y campañas publicitarias.

***Los modelos de policía comunitaria generan mayores expectativas en la población sobre el trabajo policial incrementándose los niveles de demanda sobre los servicios de la misma***

Este aspecto fue constatado en el caso de la experiencia guatemalteca. A criterio de algunos miembros de la policía que participaron de los nuevos esquemas de patrullaje, su mayor cercanía a la ciudadanía generaba un incremento en las demandas ciudadanas de seguridad y de otro tipo de servicios. Esta situación exige el diseño de estrategias que permitan una canalización fluida de las nuevas demandas ciudadanas mediante el establecimiento de mejores mecanismos de coordinación entre las instituciones policiales y otras agencias que provean servicios de naturaleza social, de mejora de infraestructura y de la administración de justicia. Igualmente importante es considerar la intensificación en las demandas ciudadanas para introducir mejoras laborales que compensen los mayores niveles de esfuerzo en que incurre el personal policial.

***La introducción del modelo de policía comunitaria parece generar un mayor aprovechamiento de los recursos policiales y una mejor relación en términos costo/beneficio***

En el caso de la experiencia de Villa Nueva y otras experiencias conducidas en la región Centroamericana, se observa que, en los sitios en donde se aplicó el modelo, los costos para la policía no fueron mayores que los costos en que incurre el modelo tradicional en otras zonas del país. Lo que sí se produce es un uso más intenso de algunos factores, particularmente del factor humano. Por otro lado, dado el involucramiento de la ciudadanía dentro de este modelo policial, se genera una movilización de recursos desde la comunidad hacia la policía en apoyo a sus actividades (i.e. donaciones de equipos, de uniformes, mejora de infraestructura, mayor flujo de información, etc.).

***Aunque la cooperación internacional puede jugar un importante papel en el lanzamiento de este tipo de experiencias, se deben tomar medidas que garanticen su continuidad al finalizar los recursos aportados por la misma***

En el caso analizado, así como en el resto de las experiencias promovidas por el IIDH en los otros países centroamericanos, los proyectos mostraron su mayor dinamismo en términos de las actividades promovidas y de los recursos asignados por las autoridades mientras se contó con la presencia de la cooperación internacional. Una vez que la asistencia terminó, el ritmo del proyecto se desaceleró, en algunos casos terminó.

La asistencia brindada por la cooperación internacional, aunque deseable por lo novedoso de la propuesta en nuestros países y por la capacidad de convocar a diversos sectores, requiere del diseño paralelo de una estrategia que haga sostenible el esfuerzo.

**Actividad 5.**

a. ¿Qué lecciones ha aprendido *usted* del estudio de caso de Villa Nueva?

b. ¿Cómo pueden aplicarse esas lecciones a su propia ciudad?

## VII. ACTIVIDAD: ESTUDIO DE CASO HIPOTÉTICO

### Construcción de una estrategia de prevención del delito a nivel municipal

Por favor examine este estudio de caso y responda a las preguntas de las páginas finales.

#### Actividad de estudio de caso

El hipotético Municipio de Los Lirios se encuentra cerca de la capital del país. Diez años atrás, el Municipio de Los Lirios era aun un distrito semirural, con una población que no excedía los 15.000 habitantes y cuyas principales actividades económicas eran la agricultura de subsistencia y dos empresas de mediano tamaño dedicadas al cultivo de flores de exportación.

En la última década el Municipio de Los Lirios ha sufrido grandes transformaciones. Su cercanía con la ciudad y la cantidad de terreno disponible han hecho que se vuelva una "ciudad dormitorio" de la gran metrópoli cercana; han habido dos grandes ocupaciones de terreno de organizaciones de personas sin casa, que se instalaron en sitios baldíos cerca de la carretera principal; y se han instalado nuevos centros comerciales, supermercados y servicios. La población del municipio ha aumentado a aproximadamente 75.000 habitantes, según el último censo, de los cuales el 80% corresponden a habitantes urbanos y el 20% a habitantes rurales. Los datos de seguridad social del municipio aseguran que más del 40% de la población del municipio se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza, y el espacio urbano se encuentra fuertemente dividido entre condominios cerrados habitados por profesionales y empleados de clase media, sectores de viviendas sociales u ocupación informal y antiguos predios agrícolas semiabandonados en distintos puntos del municipio.

A usted lo han nombrado encargado de la Oficina de Seguridad Ciudadana del Municipio, la cual acaba de crearse por un decreto del alcalde. Pronto se da cuenta que los problemas que enfrenta son numerosos y diversos.

Por una parte, la prensa local destaca que Los Lirios es la comuna con el mayor aumento de denuncias por delitos como desvalijamiento de residencias y automóviles, asaltos en la vía pública y vandalismo de pandillas juveniles; estas últimas incluso han sido objeto de reportajes en la televisión nacional.

La policía es una entidad que depende del Ministerio de Gobernación y usted no tiene atribuciones sobre la policía. El jefe de policía local con el cual se ha reunido le expone una situación bastante pesimista: tiene la misma dotación de hace diez años y no da abasto para responder a las llamadas de denuncia que recibe las veinticuatro horas del día. Además, usted percibe que este policía no tiene realmente confianza en usted; cuando le plantea la posibilidad de actuar en conjunto, no se niega pero le enumera los obstáculos; él no puede tomar esas decisiones por su cuenta porque pertenece a una jerarquía y sólo recibe órdenes, en Los Lirios las personas son egoístas y no participan en nada y, por último, le dice que no puede hacerle llegar datos sobre la criminalidad en la comuna; le asegura esa información es reservada y que los policías no tienen tiempo para registrar cada hecho que ocurre.

Un grupo de dirigentes sociales de la comunidad ha pedido una reunión con usted, en la cual el panorama tampoco mejora: no han venido a ofrecerle su colaboración, sino a exigirle que en su papel de encargado solucione los graves problemas de seguridad que aquejan a Los Lirios.

Demandan que usted consiga más policías, más vigilancia, más patrullaje y penas más duras para los delincuentes. Además, se quejan de que en el municipio nadie los escucha, de que los policías son ineficientes, corruptos y maleducados y que eso también debe cambiar.

La oficina de la que se ha hecho cargo es muy pequeña: tiene sólo una secretaria y dos profesionales jóvenes –un sociólogo y un administrador público– trabajando para usted. Ninguno de ellos ha trabajado antes en el tema de seguridad ciudadana. Sin embargo, usted nota que tienen muy buena disposición para hacer cosas, ayudar a la comunidad y aprender al respecto.

Por último, el alcalde lo ha llamado y le ha dicho que tiene que actuar de manera creativa y rápida: la seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los temas más importantes de la agenda del municipio. Le asegura que si hay buenas propuestas, conseguirá los fondos para apoyar su trabajo.

**Actividad 6.**

- a. ¿Cuáles serían los primeros pasos que usted tomaría?
- b. ¿Qué haría para cambiar la situación?
- c. ¿Cuáles son las áreas prioritarias que se podrían asumir en la prevención del delito?
- d. ¿Cuáles serían los mecanismos para mejorar la calidad e imagen de la seguridad pública en Los Lirios?

Según lo anterior, defina los tres problemas de seguridad ciudadana más importantes que se detectan en Los Lirios:

**Problema Número Uno:**

|                                                                                          |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Describe el Problema:                                                                    |  |
| ¿Quién obtiene beneficios de ello?                                                       |  |
| ¿Quién resulta perjudicado?                                                              |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno nacional para resolver este problema?                      |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno local para ayudar a resolver este problema?                |  |
| ¿Qué podría hacer la comunidad o la sociedad civil para ayudar a resolver este problema? |  |
| ¿Otros comentarios?                                                                      |  |

**Problema Número Dos:**

|                                                                                          |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Describe el Problema:                                                                    |  |
| ¿Quién obtiene beneficios de ello?                                                       |  |
| ¿Quién resulta perjudicado?                                                              |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno nacional para resolver este problema?                      |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno local para ayudar a resolver este problema?                |  |
| ¿Qué podría hacer la comunidad o la sociedad civil para ayudar a resolver este problema? |  |
| ¿Otros comentarios?                                                                      |  |

**Problema Número Tres:**

|                                                                                          |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Describe el Problema:                                                                    |  |
| ¿Quién obtiene beneficios de ello?                                                       |  |
| ¿Quién resulta perjudicado?                                                              |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno nacional para resolver este problema?                      |  |
| ¿Qué podría hacer el gobierno local para ayudar a resolver este problema?                |  |
| ¿Qué podría hacer la comunidad o la sociedad civil para ayudar a resolver este problema? |  |
| ¿Otros comentarios?                                                                      |  |

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Violencia y enfrentamientos policiales. Civiles y policías muertos en enfrentamientos en que participaron miembros de la Policía Federal Argentina. Años 1996-2001, Abril de 2002, Argentina: Ignacio Cano, "El uso de la fuerza con resultados letales en Río de Janeiro", en Hugo Fröhling y Azun Candina, editores, Policía, Sociedad y Estado: reforma y modernización policial en América del Sur, CED, 2001.

Chinchilla Laura y José María Rico. 1997. La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina, Colección Monografías número 6, Centro para la Administración de Justicia, Florida International University, Capítulo III, p. 36 y ss.

\_\_\_\_\_. 1997. La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina, Colección Monografías número 6, Centro para la Administración de Justicia, Florida International University, Capítulo III, op. Cit., p 41-42

Fröhling, Hugo, 2003. Editor, Calles más seguras. Programas de policía comunitaria en América Latina (Washington DC, Editorial BID).

IEPADES. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. "Relaciones policía – comunidad en Guatemala". Proyecto sociedad civil y seguridad ciudadana: un estudio comparativo de la reforma a la seguridad pública en Centroamérica. Guatemala, 30 de abril de 2001, pág. 29.

Kahn, Tulio. Policía Comunitaria, evaluando la experiencia, Cuadernos Área Seguridad Ciudadana, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), 2003.

Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. 2000. Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina, BID, Washington D.C., p. 19.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. Central American Barometer. Public Opinion Survey 1997, San José de Costa Rica.

Rico, José María. 2000. Seguridad Ciudadana en Centroamérica: diagnósticos sobre la situación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica.

Slogan, Wesley et.al. 1998. Problem Solving in Practice: implementing community policing in Chicago, National Institute of Justice, Estados Unidos, p. 3. Disponible en [www.ncjrs.org](http://www.ncjrs.org)

\_\_\_\_\_. 1998. Problem Solving in Practice: implementing community policing in Chicago, National Institute of Justice, Estados Unidos, Op. Cit., p. 4.