

## Lección XIII

# Propuesta de modelo de Policía Comunitaria en el Perú

Antes de desarrollar una propuesta de policía comunitaria, es necesario mencionar que en la actualidad ya existen en varios países de Europa, América y Asia este tipo de modelo de Policía que se vienen desarrollando con éxito, con las naturales variaciones de acuerdo con sus características sociales, políticas y económicas de sus respectivas realidades.

La policía comunitaria se considera como el futuro de las instituciones policiales en materia de seguridad y de convivencia pacífica de las comunidades y motiva a la reflexión y evaluación permanente de los sistemas tradicionales en la prestación de los servicios policiales.

Evidentemente existen resistencias en determinados grupos de las mismas instituciones policiales para el desarrollo de la policía comunitaria, por considerarla algo diferente de lo que se ha venido realizando hasta la fecha y porque descentraliza los servicios policiales, situación que es mal vista por algunos oficiales acostumbrados a la administración centralizada de la organización policial.

La comunidad exige de su Policía una mayor identificación con los aspectos cotidianos que generan violencia, una mayor identidad para participar en los problemas del entorno y buscar soluciones prácticas en común acuerdo con los vecinos. Todo este esquema obliga a la Policía a una nueva ubicación y a un manejo de situaciones basada en la aplicación de renovados procesos policiales, donde la prevención y el trabajo multisectorial juegan un papel fundamental.

### APROXIMACIONES A UN MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA

En 1982, James Q. Wilson y George Kelling, publicaron un famoso artículo "La Policía y la seguridad del barrio" en el que denunciaron que la Policía enfocaba su actividad en la persecución de los delitos más graves e importantes y, que por otro lado, desatendía cuestiones menores en los barrios como la pequeña delincuencia del escapero, del pequeño distribuidor de droga, de los pandilleros, reyertas y otras pequeñas cosas que degradan el espacio público como el graffiti, la suciedad y la basura en las calles, los vendedores ambulantes sin control, los vehículos abandonados, los ruidos molestos, los edificios ruinosos, etcétera.

Estos investigadores usaron, para designar el desorden y la degradación del barrio, la metáfora de "ventanas rotas". La conclusión aparece con claridad: *La Policía necesita reorientar sus recursos no sólo a perseguir el crimen, sino también a prevenirlo y a evitar la degradación de los territorios.*<sup>1</sup>

La policía comunitaria surge así impulsada por una demanda de la ciudadanía que percibe a la institución, no como un servicio eficaz de protección y de resolución de sus problemas cotidianos, sino alejada y desconectada de sus necesidades y anhelos.

La policía comunitaria surge también como una reacción interna de la institución a este distanciamiento con la ciudadanía que habían experimentado las policías y a su impotencia ante el desborde de la delincuencia; todo ello

---

1 Delgado Aguado, Julián. Principios filosóficos de la Policía de Proximidad.

marcado por la evolución de la propia dinámica de la realidad social y urbana, especialmente como consecuencia del impacto del crecimiento de las ciudades, del proceso de urbanización masiva y de los cambios políticos, sociales y económicos.

Julián Delgado Aguado de la Universidad de Barcelona, resume las características y los fundamentos del modelo de la policía comunitaria, en las siguientes:

- **Descentralización.** Trabajar de la mano con la autoridad más representativa a nivel local, es decir los alcaldes. No se pueden establecer políticas de seguridad ciudadana al margen de los municipios. El alcalde y el comisario de policía deben acercarse a interactuar con los vecinos en sus barrios, a interrelacionarse con el tejido social, desde donde se han de desarrollar las políticas de participación ciudadana. La descentralización también implica la asignación de mayores y mejores recursos para las unidades que cumplen la función de seguridad ciudadana, o ser, las comisarías.
- **Proximidad.** Las instituciones dentro de las cuales está la Policía, deben estar más cerca de los vecinos. El principio de proximidad es un factor esencial que intenta desarrollar la actividad policial con la participación activa y cercana del vecino, fortaleciendo el sentimiento de unidad.
- **Participación ciudadana.** Es el esfuerzo de la ciudadanía para trabajar junto con la Policía y el municipio para construir mejores niveles de seguridad en sus barrios. Este esfuerzo debe estar centrado en la participación directa y efectiva de los ciudadanos en temas de seguridad, particularmente en aspectos preventivos y de proyección social.
- **Corresponsabilidad.** Los ciudadanos, al comprometerse conjuntamente con la Policía en la resolución de sus problemas de seguridad, de esta manera se hacen corresponsables de las actividades que desarrollen. Por su parte la Policía se beneficia de la identificación de problemas contando con la participación ciudadana y de la orientación de sus acciones de manera conjunta. También resulta un instrumento fundamental para el cambio cultural de la Policía acostumbrada a no dar cuenta de sus actuaciones y a vivir un mundo cerrado a los demás.

- **Resolución de problemas.** El objetivo de la policía comunitaria es colaborar con los ciudadanos para prevenir el delito en el barrio, ayudar a transformar las causas que los originan, proteger y mejorar las condiciones y calidad de vida en los espacios públicos.

La valoración de la eficacia de la Policía y la satisfacción sobre el servicio recibido, depende de la cantidad y calidad de las actuaciones policiales pero también de la sensación que tenga la ciudadanía sobre su nivel de seguridad. La lucha contra la inseguridad no depende únicamente del número de detenciones realizadas, sino del grado de confianza que la ciudadanía tenga de su propia seguridad. Lo importante no es detener a muchos delincuentes, sino evitar que se produzcan delitos y crear una situación de seguridad.

- **Prevención y proactividad.** Los policías necesitan hoy trabajar desde una actitud positiva de prevención y de anticipación a los hechos delictivos, así como abordar los problemas de una forma global e interdisciplinaria. Es el paso de una filosofía reactiva a otra básicamente proactiva. Una de las características de la actuación preventiva y proactiva es la flexibilidad de las acciones a desarrollar tanto para evitar pequeñas molestias como para neutralizar delitos mayores.
- **Territorialidad.** Esta se centra en la necesidad que tiene la comunidad de contar con el policía en el barrio, en la zona, en el sector. Ellos conocen en profundidad las demandas y las necesidades de sus territorios, así como los criterios de actuación más adecuados. Para el policía comunitario lo más importante no es el crimen organizado ni los grandes delitos, sino aquellos problemas relacionados con la seguridad que afectan a la vida cotidiana de las personas como pequeños delitos, los problemas en la vía pública, etcétera. El patrullaje a pie debe ser la manera normal de efectuar el servicio, es la mejor forma para que el policía se familiarice con los vecinos, comerciantes y demás habitantes de su territorio.
- **Trabajo multidisciplinario.** La seguridad, en sentido más amplio, no se centra exclusivamente en el ámbito policial, sino que se trata de un trabajo conjunto. A partir de la identificación de las necesidades co-

munitarias se formulan las posibles acciones mediante un abordaje multisectorial.

- **Integración social.** Se consigue consolidando la presencia del policía en el barrio para familiarizarse con los vecinos y con los comerciantes del lugar, convirtiéndose en potente modelador de conflictos y constituyéndose en un factor de integración social. Para ello es preciso que los sistemas y contenidos de la formación, así como los criterios de selección de los policías comunitarios se adecuen a las nuevas necesidades de este modelo policial, que pone énfasis en la persona y no en las máquinas ni en las armas. Hay que invertir la tendencia: se debe gastar más en la formación que en el material.

<b>Perfil de un policía comunitario o de proximidad</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Actitudes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Positivas y vocación de servicio.</li> <li>- Entusiasmo e ilusión por su trabajo.</li> <li>- Entrega para servir a los demás.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Conocimientos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnicas de actuación policial.</li> <li>- Técnicas de relación social.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Aptitudes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación interpersonal.</li> <li>- Visión policial de los problemas.</li> <li>- Mediación.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Capacidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decisión y responsabilidad.</li> <li>- Persuasión.</li> <li>- Adaptación al trabajo planificado individual y en equipo.</li> </ul>

Fuente: Comisaría General de Seguridad Ciudadana de España, 2000.

## ANTECEDENTES DE LA POLICÍA COMUNITARIA EN EL PERÚ.

Nosotros debemos entender a la policía comunitaria como una filosofía, una manera de pensar, una manera de sentir y obrar que deben tener los policías más próximos a la comunidad y que está basado en un buen trato al público, mayor eficiencia y mejores servicios policiales. Por tanto, a mi criterio, no es una policía dentro de otra policía. No es una gestión diferente a la labor de

prevención. La policía comunitaria tampoco es patrimonio de ninguna policía especializada en particular.

La policía comunitaria es la esencia del trabajo policial, es la razón de ser del policía, por cuanto no se concibe actualmente una policía alejada de su comunidad. Evidentemente no todos los efectivos de una organización policial deben ser policías comunitarios, pues existen otras especialidades relacionadas al mantenimiento del orden público y a garantizar la seguridad del Estado, que por su naturaleza tienen otro tipo de formación.

En la Policía Nacional del Perú esta filosofía debe impregnarse fundamentalmente en el comando institucional, en el personal policial que presta servicios en las comisarías y en las unidades preventivas especializadas y de investigación básica:

- En los mandos policiales, porque es fundamental que la policía comunitaria constituya una política del instituto y se aplique con uniformidad a nivel nacional.
- En las comisarías, porque son las dependencias de mayor contacto con la ciudadanía y, por tanto, todo su personal debe estar imbuido de esta filosofía.
- Debe ser conocida y practicada igualmente por el personal policial de unidades de patrullaje y control de tránsito, turismo y ecología, policía de menores y de mujeres, unidades de investigación básicas así como por todas aquellas dependencias que trabajan en acciones preventivas multisectoriales.

En este acápite es necesario recordar que las ex instituciones policiales, Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana, desde su creación hasta su unificación, fueron concebidas como policías de acercamiento al vecino y que con su sola presencia infundían respeto y confianza. Era el tiempo del policía de barrio, del policía líder, del señor comandante de puesto en provincias, del "tombo" de la esquina, del "tira" de las unidades de investigación de las comisarías, que basaban su liderazgo en la eficiencia de sus actividades, en la prestancia de su uniforme, en su capacidad de investigador y en la ética en el cumplimiento de sus funciones.

Cómo no recordar al policía educador, al policía constructor de carreteras, de escuelas, de postas médicas, al policía eficiente que con su experiencia y entusiasmo generaba un clima de confianza. Mi promoción de la Escuela de Oficiales lleva por ejemplo el nombre de un gran Comisario "Leopoldo Soto Navarro" que con su iniciativa, su tenacidad y profesionalismo supo poner orden y tranquilidad al distrito de La Victoria, así como desarticular numerosas bandas delictivas, sin contar con la cantidad de recursos y medios que tenemos actualmente.

Evidentemente en esos tiempos la situación delictiva estaba controlada porque Lima con sus cuatro millones de habitantes no tenía los problemas sociales, económicos y de masificación urbana que existe actualmente. En esa época, el aporte de las ex instituciones policiales a la cultura de paz fue innegablemente importante porque la Policía supo estar a la altura de las expectativas ciudadanas y de sus principales requerimientos de seguridad.

En la década de los ochenta, con la etapa de violencia subversiva que sufrió nuestro país y que le costó alrededor de 60 mil muertos y millones de dólares en daños a la propiedad, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación,<sup>2</sup> trajo como consecuencia un proceso de militarización al interior de la Policía y por tanto un progresivo alejamiento de la población que hasta ese momento fue su mejor aliado y amigo, configurándose toda esta época bajo el modelo del "Policía Contrasubversivo".

Las circunstancias político sociales que enfrentó el Estado y la sociedad en este tiempo no sólo estuvieron signadas por la violencia subversiva, sino por otro tipo de problemas de origen económico social y cultural caracterizados por las constantes migraciones del campo a la ciudad que masificaron Lima y las principales ciudades del país, creando cinturones de miseria alrededor de las grandes urbes con todas las carencias de habitabilidad, servicios básicos y de seguridad.

2 Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Conclusiones Generales. Agosto, 2003.

Esta situación, sumada a una progresiva pérdida de valores por la falta de políticas sostenidas de educación, agravaron la problemática social en diferentes frentes, siendo uno de ellos el incremento de la criminalidad y violencia y la carencia de una consistente política de seguridad ciudadana que contrarrestara esta situación.

En este periodo por todos nosotros conocido, la Policía comprometió sus mejores recursos humanos y medios con que contaba para hacer frente al terrorismo, cuya finalidad estratégica era "capturar el poder". La institución policial, al otorgar mayor énfasis a la protección del Estado, desatendió, en contrapartida, la lucha contra la delincuencia común en las calles y distritos de Lima y de las principales ciudades del país, afectando seriamente la relación ciudadano-policía.

El principal aporte de la Policía Nacional en esta etapa de violencia fue la captura de Abimael Guzmán Reynoso y Víctor Polay Campos, así como de los principales mandos de SL y el MRTA, por un selecto grupo de policías de la DIRCOTE, que posibilitó el proceso de pacificación que estamos viviendo actualmente.

En esa época, el distanciamiento de la Policía con los ciudadanos se hizo evidente mediante el repliegue de sus efectivos a sus instalaciones, con la desaparición del patrullaje a pie y con la conversión de las comisarías en pequeños cuartelillos con sus parapetos y bolsas de arena en la puerta principal, con el arma en ristre del vigilante de puertas que no permitía el normal acceso de los vecinos a sus instalaciones, y con los continuos operativos conjuntos Policía-Fuerza Armada denominados "rastrillaje", en los sectores populares con la finalidad de ubicar a presuntos terroristas o simplemente a sospechosos.

Esta situación, sumada a la crisis económica y social, contribuyó al incremento de la delincuencia y a la aparición de nuevas modalidades delictivas que empezaron a jaquear a la comunidad.

La población al verse desprotegida de la Policía buscó otros mecanismos de seguridad que se hicieron evidentes con el incremento desmesurado de

los servicios de vigilancia privada, la colocación de alarmas y cercos eléctricos en las casas, el cierre de calles en urbanizaciones de estrato medio-alto, la aparición de "guachimanes informales" y la creación del "serenazgo" como respuesta de los gobiernos locales frente al estado de inseguridad existente.

Los sectores populares, que no tenían posibilidades económicas para estas medidas de seguridad, buscaron entre sí protegerse creando "comités de autodefensa urbana" que no tenían ninguna vinculación con la Policía y que muchas veces hacían justicia por sus propias manos mediante "apaleamientos", "enterramientos", "crucifixiones" a presuntos sospechosos de hechos delictivos, atentando consecuentemente contra los derechos humanos.

Todas estas circunstancias dieron lugar a que el policía cambiara de comportamiento, pasando de una actitud preventiva y conciliadora que era la razón de ser del "Policía Amigo" de la primera etapa, a una actitud represiva y coercitiva, que fue moldeando una concepción ideológica de una institución militarizada más que institución de naturaleza preventiva.

Las comisarías dejaron de tener la importancia de épocas pasadas dando paso al fortalecimiento de las direcciones especializadas, tanto en el campo de la investigación y de la represión, como con el campo de la prevención. Los oficiales y el personal subalterno preferían trabajar y actualmente todavía prefieren laborar en direcciones especializadas, porque tienen varios "beneficios" como el rancho, mejores uniformes, posibilidad de viajar a provincias y ganar un dinero adicional por viáticos, un horario adecuado para el "franco" que posibilite dedicarse a otras actividades adicionales, mejores beneficios profesionales (felicitaciones, becas, permisos, etcétera).

En cambio, prestar servicios en comisarías no tiene esas ventajas. Los oficiales y el personal subalterno están más expuestos a ser denunciados por cualquier problema de tipo policial. Las recompensas al cumplimiento de las funciones son esporádicas, el consumo de alimentos es con el dinero de su sueldo y los incentivos profesionales de igual manera son poco frecuentes.

## SITUACIÓN ACTUAL

La Policía Nacional para revertir esta situación, a partir de 1997 buscó articular mecanismos para retomar las relaciones positivas con la comunidad y para mejorar las condiciones de vida del personal policial. Se crea la Dirección de Participación Ciudadana y se inicia una progresiva organización de la comunidad en base a Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, que no son sino agrupaciones de vecinos que se reúnen por barrios, sectores, cuadras, con la finalidad de apoyar a las comisarías de sus respectivas jurisdicciones en su esfuerzo por disminuir la criminalidad y violencia de sus respectivas jurisdicciones.

En octubre del 2001, el gobierno por intermedio del Ministerio del Interior asume la decisión de reorganizar a la Policía Nacional y establece como objetivo prioritario el mejoramiento de las comisarías y el mayor acercamiento de la Policía con su comunidad.

Para cumplir con dicho objetivo, el sector Interior toma como base las exitosas experiencias comunitarias acumuladas en los últimos años y luego de desarrollar un intenso trabajo de campo mediante consultas a diferentes sectores poblacionales y a la misma Policía Nacional, elabora un diagnóstico y una serie de propuestas que actualmente vienen siendo implementadas y que están vinculadas a los siguientes aspectos:

- Un mayor acercamiento de la Policía con la comunidad, que se manifiesta no sólo en el refuerzo de la organización de juntas vecinales, sino también en el fortalecimiento de los programas preventivos multisectoriales a favor de jóvenes y adolescentes en riesgo denominados pandilleros y contra la violencia familiar.
- El fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mediante la conformación de comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana, bajo la presidencia de los alcaldes, teniendo al comisario como el profesional especializado en seguridad ciudadana, las principales autoridades y la comunidad organizada.

Los comités locales son los ámbitos donde se articula un esfuerzo conjunto para mejorar la seguridad ciudadana, partiendo de la premisa de que

todos los sectores deben apoyar a la institución policial en su esfuerzo por disminuir la criminalidad y la delincuencia.

- Mayor atención con recursos y medios a las comisarías. Desarrollar un sistema de incentivos y recompensas para oficiales como para el personal subalterno, que permita que los mejores cuadros tengan la oportunidad de prestar servicios en dichas dependencias.

En este sentido, para lograr mayor eficiencia policial a nivel comisarías, es necesario implementar con recursos y medios el patrullaje, la investigación básica, la atención al público y las acciones de trabajo con la comunidad. Sobre todo mejorar los servicios policiales y la capacidad de respuesta policial frente al delito, mediante la reorganización del patrullaje motorizado integral con apoyo del Estado y de los municipios.

## ASPECTOS RELEVANTES DE EXPERIENCIAS EXITOSAS SOBRE POLICÍA COMUNITARIA

Existen evidentemente diferencias y similitudes en los procedimientos y en la aplicación del trabajo de policía comunitaria que desarrollan otros países, sin embargo, es importante conocer resumidamente algunas similitudes, para observar en qué medida muchas de estas ya se vienen ejecutando en la Policía Nacional, y qué otras podrían aplicarse en nuestra realidad:

- Los modelos estudiados coinciden en señalar que la esencia de la policía comunitaria es fomentar el mayor acercamiento con la comunidad.
- Para que la policía comunitaria tenga el éxito deseado, es necesario capacitar a su personal permanentemente, desde el jefe de la repartición hasta el policía de menor rango.
- En todos los casos estudiados la policía comunitaria nace de la comisaría o su similar.
- Enfatizan el trabajo preventivo y proactivo de la problemática policial, antes que el represivo.
- La razón de ser de la policía comunitaria es el patrullaje. Y dentro de esta modalidad, el patrullaje a pie.

- Pleno contacto con el vecino durante el patrullaje, mediante el contacto directo, así como mediante charlas y conversatorios.
- Uso de pequeños vehículos para el patrullaje zonal.
- Empleo de la informática para automatizar las denuncias.
- Empleo de sistemas de comunicación para hacer más eficiente el trabajo policial.
- Evaluación permanente de los escalones superiores a través de rendición de cuentas tipo "compstat".
- Máxima relación con los alcaldes.
- Máxima coordinación con unidades especializadas de investigación criminal, antidrogas, contra el terrorismo y anti secuestros.
- Un solo responsable de las operaciones policiales a nivel local.

Como podrán ustedes apreciar, muchas de estas propuestas ya vienen siendo aplicadas por el Ministerio del Interior y por la Policía Nacional en el marco del proceso de modernización policial. Existen otras propuestas que todavía no han sido puestas en ejecución o están en proceso de implementación, como por ejemplo, la red de sistemas de informática y de comunicaciones, la adquisición de vehículos menores en cantidad suficiente como para cubrir los requerimientos mínimos indispensables de cada distrito, las reuniones de evaluación tipo "compstat", etcétera.

## PROPUESTA DE MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA

En el Perú, desde octubre del 2001, con la puesta en ejecución de la reestructuración y modernización de la Policía Nacional, se viene perfilando un modelo de policía comunitaria que recogiendo el trabajo comunitario de las instituciones policiales anteriores y de la actual Policía Nacional, así como de las experiencias internacionales, busque un tipo de policía con características propias a la realidad social y cultural de nuestra comunidad.

Se trata de mejorar la calidad del servicio, aumentar el grado de satisfacción del ciudadano y reducir la delincuencia común. Para lograr estos objetivos, la policía comunitaria tiene que estar más cerca al vecino, relacionarse di-

rectamente con cada uno de ellos y resolver los problemas generadores de inseguridad.

La policía comunitaria en nuestro país está en la etapa de adecuación. La Comisión de Modernización de la Policía Nacional viene articulando esfuerzos para ponerla en práctica. Está desarrollando modelos y observando en el terreno cual debe ser el más apropiado.

En este marco, me permito presentar a los lectores, solo como sugerencias para fines de análisis y discusión, algunas propuestas de cómo debería ser, a mi punto de vista, la Policía Comunitaria en el Perú:

## 1. Criterios rectores

- **Conocimiento y difusión de la doctrina**

La doctrina de la policía comunitaria debe ser conocida e interiorizada en primer lugar por el Comando de la Policía Nacional en pleno y luego debe ser difundida a su personal, a fin de que exprese la firme voluntad de cambio de la institución en las relaciones ciudadano-policía.

- **¿Quiénes deben ser policías comunitarios?**

La policía comunitaria debe nacer de la base de la organización que son las comisarías y proyectar sus ventajas a otras unidades operativas como radio patrulla, tránsito, turismo, ecología y todas aquellas dependencias policiales preventivas y de investigación básica que trabajan con apoyo multisectorial.

- **¿Cuál debe ser su ámbito de acción?**

La policía comunitaria tiene carácter local, vale decir ámbito distrital sin embargo, los aspectos técnico normativos tienen que emanar de un órgano especializado con competencia a nivel nacional, que debería ser la actual Dirección de la Familia y Participación Ciudadana. A nivel operativo o ejecutivo la policía comunitaria debe depender como ahora de sus respectivos comandos territoriales, debiendo complementar sus actividades en el marco de las funciones que les corresponde a los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.

- **¿Cómo debe ser el trabajo de la policía comunitaria?**

- Debe ser descentralizado. Es decir, todos los recursos humanos y materiales de seguridad ciudadana disponibles (patrullaje motorizado, divisiones de investigación criminal, tránsito, turismo, ecología, etcétera) deben ser comandados y administrados directamente por los comisarios distritales.
- Los "puestos fijos", excepto el de embajadas, legaciones, consulados y los relacionados con la administración de justicia, deben depender de la comisaría.
- El comisario distrital debe comandar las actividades policiales de prevención e investigación a nivel local.

- **Alcance de control**

Los comisarios distritales deben depender, como ahora, de coroneles Jefes de Seguridad Ciudadana (Zona Norte, Zona Centro, Zona Este, Zona Sur y Zona Callao), con la diferencia de que dichos comandos deben dedicarse exclusivamente al tema de seguridad ciudadana.

Los aspectos de orden público que tienen que ver con movilizaciones, paros, huelgas, alteraciones en las calles, plazas, carreteras y recintos abiertos al público, deben ser atendidos por las dependencias especializadas en esta materia; es decir, el mantenimiento del orden público debe tener su propia estructura y dinámica, incluso la posibilidad de que sus efectivos tengan otro tipo de uniforme dado su naturaleza de policía coercitiva, evitando que personal de las comisarías ocupen tiempo y recursos en dicha actividad, descuidando su razón de ser, la seguridad ciudadana, existiendo entre ambos comandos plena coordinación.

En aquellas demarcaciones que tengan varias comisarías, conforme se viene realizando actualmente, éstas deben depender de la comisaría distrital.

Las principales funciones de los Jefes Zonales de Seguridad ciudadana, deben ser:

- Mantener contacto permanente con los presidentes e integrantes de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana para conocer sus necesidades y prioridades.

- Desarrollar semanalmente reuniones de evaluación de la productividad policial de los comisarios distritales, bajo el modelo "Compstat" (reuniones técnicas para conocer estadísticamente el accionar policial frente al delito). Los comisarios deben acudir con estadísticas actualizadas sobre la producción policial de su territorio y contrastar su realidad y productividad con la de los comisarios de jurisdicciones aledañas, para comprobar cómo viene desarrollando su trabajo.
  - Facilitar su gestión, solucionando problemas en el trabajo de los comisarios.
- **Apoyo especializado**

El comisario, cuando requiera apoyo especializado para mejorar la seguridad de su demarcación territorial, debe solicitar directamente a las unidades especializadas con que cuenta la Policía Nacional: Dirección Nacional Contra el Terrorismo, Dirección Nacional Anti Drogas, Dirección Nacional de Investigación Criminal, así como de la División Antisecuestros, División Contra Robo de Vehículos, entre otras.

En cuanto a los operativos policiales es muy importante afianzar las acciones de coordinación con el Escuadrón Verde y la división de prevención contra la microcomercialización y consumo de drogas de la DINANDRO.

- **Asignación homogénea**

No deben existir en el distrito servicios policiales de prevención y de investigación básica que dependan de organismos especializados. En este sentido, el patrullaje motorizado excepto del Escuadrón de Emergencia cuyo número de vehículos tiene que ser bastante reducido, debe ser comandado por el Comisario distrital.

Del mismo modo, la policía de tránsito, turismo y ecología en aquellos lugares donde sea necesarios deben pertenecer a la Comisaría que requieran de este tipo de servicios. Bajo este mismo criterio la investigación básica a nivel distrital debe estar bajo la responsabilidad funcional del comisario.

## 2. Aspectos funcionales

- **Atención al público**

- Esmerada, cordial y eficiente atención a las personas que acuden a las comisarías.
- Recibir al público en ambientes limpios y adecuados.
- El ciudadano debe permanecer en el local policial el tiempo mínimo indispensable para resolver sus requerimientos. Para el efecto es necesario:
  - ✓ Sistematizar la información administrativa.
  - ✓ Establecer en todas las comisarías distritales el sistema de denuncias computarizadas, que vienen desarrollando las "comisarías modelo".
  - ✓ Difundir la entrega de certificados al instante.

- **Prevención policial**

Es la razón de ser del policía comunitario porque durante la prevención policial es posible establecer vínculos de apoyo y participación con la sociedad civil. En este sentido:

- El patrullaje local debe ser integrado por la Policía y el serenazgo bajo el comando operativo del comisario, conforme lo dispone el Reglamento de la Ley 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- La policía comunitaria debe desarrollar sus acciones dentro del Plan Local de Seguridad Ciudadana, bajo los siguientes parámetros:
  - ✓ La demarcación territorial del distrito dividida por sectores o cuadrantes.
  - ✓ A cada cuadrante asignarle un vehículo como mínimo (automóvil o motocicleta) o una pareja de policías de patrullaje a pie. (No es posible el patrullaje a pie en todas las demarcaciones territoriales de Lima por la gran extensión geográfica de cada distrito, salvo en áreas reducidas y de congestión como el Centro de Lima.
  - ✓ El patrullaje debe ser reestructurado para orientarse a las necesidades de la comunidad, mediante la modalidad de "patrullaje policial por motivos". Este tipo de patrullaje se basa en la obligación

que tiene el personal de servicio asignado a un "sector o cuadrante", de acercarse, comunicarse y entablar contacto con el coordinador de juntas vecinales de seguridad ciudadana o con el dirigente vecinal de su sector, para conocer novedades y establecer un vínculo de confianza con los vecinos.

- ✓ El personal policial asignado a un cuadrante debe, en lo posible, ser permanente para que exista una relación de continuidad en el trabajo policial.
- ✓ Los cuadrantes deben coincidir con la demarcación territorial de los distritos.
- ✓ En aquellas jurisdicciones que tengan varias comisarías, conforme se viene realizando actualmente, éstas deben depender de la comisaría distrital.

- **Investigación policial**

La investigación policial es el principal soporte de la prevención. Para el efecto es necesario organizar el módulo de investigación en pequeños grupos de policías especializados que se encarguen de investigar los ilícitos penales que se produzcan en su jurisdicción.

Si se produce o registran hechos de delincuencia organizada o de crimen mayor, que por su gravedad amerite una investigación más prolija luego de realizar las indagaciones preliminares, debe asumir la responsabilidad de investigación la dirección especializada de investigación criminal.

Uno de los aspectos importantes es brindar inmediata atención a los hechos que demanden investigación y se debe mantener informada a la víctima sobre los avances de ésta.

La policía comunitaria debe funcionar con los adelantos tecnológicos y de comunicación que demanda la modernidad. En este sentido el sistema geo referenciado, la automatización de la administración de las comisarías y el sistema de comunicación, son necesidades prioritarias.

- **Capacitación**

La capacitación en policía comunitaria y relaciones ciudadanas debe ser un elemento principal y constante con la finalidad de desarrollar actitudes y conductas positivas hacia la comunidad. Este aspecto es quizás la debilidad más notoria que se observa actualmente en el personal de las comisarías, pues la mayor parte de sus efectivos no han sido capacitados en esta materia, motivo por el cual se puede ver cotidianamente en las comisarías y en las calles a policías desmotivados, rutinario y con escasa iniciativa.

Se recomienda que las actividades de capacitación sean realizadas por Unidades Móviles de Instrucción dependientes de cada Dirección Territorial o Región Policial, que visiten continuamente las comisarías y desarrollen en cada lugar actividades de capacitación y de comunicación directa, enfatizando los siguientes temas:

- Nociones de policía comunitaria y de participación ciudadana.
- Técnicas de patrullaje y formas de intervención policial.
- Seguridad ciudadana y derechos humanos.
- Conceptos y procedimientos sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Aspectos principales de investigación policial.
- Ética y profesionalismo en el cumplimiento de las funciones policiales.

- **Bienestar**

- Asegurar el beneficio de "rancho" para el personal de las comisarías, con el propósito de que sus alimentos no tengan un costo adicional.
- Crear incentivos profesionales para oficiales y personal subalterno.
- Institucionalizar ceremonias del "Policía del Mes" en cada comisaría, entregando premios por intermedio del Comité Cívico de Cooperación de la Comisaría.
- Institucionalizar con el Alcalde, Presidente del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana el otorgamiento de "incentivos a la productividad", que premien el esfuerzo individual y de equipo, mediante la entrega de

bonos, de acuerdo a un estudio de rendimiento profesional desarrollado por cada comité, conforme lo señala y recomienda el Proyecto de Bases de la Reforma Policial, difundido por el Ministerio del Interior en julio del 2001.

- **Participación Ciudadana**

- *Juntas Vecinales*

La organización de la comunidad en juntas vecinales es la mejor manera de trabajar con los vecinos. Es necesario por tanto afianzar su organización, procurando que éstas se integren con las organizadas por los municipios, en el marco de las acciones específicas que señalen los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. En este campo es necesario enfatizar los siguientes programas:

- ✓ "Vecino Vigilante" para capacitarlos en aspectos preventivos e informativos.
- ✓ Con apoyo del municipio y de entidades particulares implementar en los barrios con sirenas, circulinas, campanas, sistemas de alerta electrónica, etcétera.
- ✓ Para los integrantes de las juntas vecinales proveerles de chalecos, gorras y silbatos.
- ✓ Para los dirigentes y coordinadores generales de juntas vecinales asignarles celulares o radios para conectarlos al sistema de comunicación distrital, para que tengan contacto directo con la comisaría y con el vehículo asignado a cada cuadrante.
- ✓ Afianzar redes de vigilantes informales "guachimanes", lavadores de carros, cambistas, lustrabotas, vendedores de periódicos, taximotos, etcétera.

- *Programas preventivos multisectoriales*

Poner énfasis en el trabajo preventivo multisectorial, particularmente en los programas de:

- ✓ *Policía escolar.* Con la finalidad de formar escolares líderes que apoyen a la Policía para otorgar seguridad en las inmediaciones de los centros escolares y fomentar el civismo a nivel educativo.

- ✓ *Clubes de Menores Amigos del Policía*. Para acercar los niños y adolescentes a su policía, mediante el contacto directo con menores en horarios fuera de sus estudios, particularmente en vacaciones.
- ✓ *"Patrullas Juveniles"*. Para la reinserción de jóvenes y adolescentes denominados "pandilleros".
- ✓ *Municipios Escolares*. Para fomentar el sentimiento democrático en la juventud escolar y formar líderes juveniles.
- ✓ *Programa Colibrí*. Para la reinserción de niños y adolescentes trabajadores de la calle.
- ✓ *Programa Gaviota*. Para la reinserción de niños y adolescentes que viven en la calle dedicados al robo y a la rapiña.
- ✓ *Centros Preventivos*. Para atender transitoriamente a niños y lactantes abandonados por sus padres en la vía pública.
- ✓ *Programa de auto protección escolar*. Con el propósito de comprometer a la comunidad educativa, a las autoridades locales y a la comunidad organizada para desarrollar acciones de protección a los escolares contra la acechanza de la delincuencia común.
- ✓ *Programa de radio taxis*. Para apoyar a las comisarías mediante un trabajo coordinado de los radio taxistas con la policía, a fin de que informen sobre hechos de emergencia que constaten en el cumplimiento de sus labores.
- ✓ *Acciones cívicas y proyección a la comunidad*. Para motivar y aliviar la situación de pobreza de los sectores poblacionales menos favorecidos, con apoyo multisectorial.
- ✓ *Contigo en la Escuela*. Visitas a los centros educativos con la finalidad de informarles sobre los riesgos que significan los accidentes de tránsito, la presencia de desconocidos, el ausentismo escolar, reuniones con la policía escolar, participación de sus actividades.
- ✓ *Prevenir Jugando*. Para fomentar el uso del tiempo libre de jóvenes y niños en actividades deportivas y recreativas. Organizar torneos para desarrollar una sana convivencia entre vecinos.

- ✓ *Integración Familiar.* Visitas a hogares donde se tiene conocimiento de que existen conflictos familiares, alcoholismo o drogadicción de los padres o de los hijos, prostitución clandestina de madres o hijas, abandono moral y material, violencia familiar, entre otros, interesarse por sus problemas y buscar vías de solución o de apoyo.
- ✓ *Rescatando Valores.* Desarrollar acciones de desarrollo social hacia la comunidad que fortalezcan el respeto a los valores y los derechos humanos.

### **3. Control y supervisión civil**

La Policía Nacional no sólo debe esperar de su comunidad apoyo y participación en actividades preventivas, educativas y de reinserción para reducir la criminalidad y violencia de sus demarcaciones, sino sobre todo, debe acostumbrarse a ser controlada y supervisada por los ciudadanos.

La Policía como organización del Estado al servicio de la comunidad y como agente de la ley, debe estar sujeta al control de la comunidad, para evitar excesos y arbitrariedades en el cumplimiento de sus funciones y que atenten contra los derechos humanos.<sup>3</sup>

### **4. Juzgados de Paz Letrados**

En las comisarías distritales deben instalarse juzgados de paz letrados, de conformidad con la Ley 27939, con la finalidad de efectivizar una pronta justicia para el juzgamiento de faltas, a fin de que estas infracciones no queden impunes.

### **5. Coordinación**

La coordinación debe ser norma y una obligación inherente del comisario distrital en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, la coordinación

---

3 Vera Institute of Justice. "Seminario sobre supervisión civil de la Policía". 5 al 8 mayo 2002. Los Angeles. EEUU.

con el alcalde, con el fiscal, con el juez, con el jefe de la unidad educativa y otras autoridades deben ser fluidas. Del mismo modo, la coordinación con los dirigentes de las juntas vecinales y con los líderes de la comunidad tienen que ser continuas y permanentes.

## **6. Evaluación de los resultados**

- **Investigación social**

Previamente, en cada distrito, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana debe llevar a cabo encuestas o sondeos de opinión para conocer las actitudes y conductas de la población respecto a la seguridad y calidad de los servicios policiales; similar a los sondeos que periódicamente realizan a ciudadanos en España, sintetizada en las siguientes expectativas<sup>4</sup>:

---

4 Policía de Proximidad. Comisaría General de Seguridad Ciudadana. Servicio de Policía de Proximidad y Relaciones Ciudadanas. España, 2000.

XIII. PROPUESTA DE MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA EN EL PERÚ

¿Cómo se puede aumentar la seguridad de su barrio o ciudad?					
Más policías	29,2	Más eficacia	1,5	Coordinación policías	0,6
Más servicio de noche	12,2	Más comisarías	1,1	Patrullas a pie	0,5
Presencia disuasoria	9,2	Policías por pareja	1,1	Teléfono directo con policías	0,4
Más control	8,5	Más alumbrado	1,1	Policías más motivados	0,4
Más vigilancia	8,2	Medidas autoprotección	1,0	Más libertad de acción	0,3
Leyes más duras	6,5	Menos parados	1,0	Patrullas en coche	0,2
Mejores medios	3,1	Más rapidez	0,9	Más protección	0,2
Más responsabilid.	2,6	Servicio mañana y tarde	0,9	No enviar a otra zona	0,2
Más autoridad	2,2	Más profesionalidad	0,9		
Servicio fines semana	2,2	Reducir el sub sector	0,6	<b>Total (N = 1448)</b>	<b>100,0</b>
Más servicios	1,5	Está bien	0,6		

Fuente: Policía de Proximidad. España.

¿Que espera la comunidad de su policía?					
Más seguridad	16,6	Que siga igual	4,5	Más autoridad	0,7
Más rapidez	14,6	Profesionalidad	3,4	Facilitar burocracia	0,3
Confianza	12,7	Conocer el entorno	2,4	Más coordinación	0,3
Más vigilancia	9,2	Más información	2,2	No sea reemplazado	0,2
Amabilidad	7,8	Resolver problemas	2,1	Como al principio	0,2
Más eficacia	7,6	Colaboración	1,8	Que esté en pareja	0,2
Más protección	5,5	Más policías - noche	1,0	Más bienestar social	0,2
Ayuda	4,7	Más prevención	1,7	Patrullen en coche	0,2
				<b>Total (N = 1448)</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Policía de Proximidad. España.

- **Cuadro comparativo de una policía tradicional con una policía de orientación comunitaria**

<b>Modelo conservador</b>	<b>Modelo de orientación comunitaria</b>
Manejo administrativo centralizado.	Administración descentralizada a nivel de comisaría.
Institución cerrada y reaccionaria al cambio.	Institución abierta a la sociedad civil.
Principales unidades policiales de prevención bajo comandos centralizados fuera del ámbito local.	Todas las modalidades de trabajo preventivo y de investigación básica bajo el comando de los comisarios distritales.
En comisarías, oficiales desmotivados por carencia de incentivos profesionales.	Cuadros de oficiales debidamente seleccionados para ser comisarios y para formar parte de la comisaría, a raíz de una adecuada política de incentivos profesionales.
Personal subalterno desmotivado por falta de capacitación e incentivos económicos.	Personal subalterno en constante capacitación mediante unidades móviles de instrucción; e incentivos económicos sobre la productividad en coordinación con los municipios.
Relativa aceptación de los comandos policiales para trabajar con la comunidad.	Plena participación de los comandos policiales para trabajar en seguridad ciudadana.
Desconfianza o escasa relación de trabajo entre policía y municipio.	Plena empatía entre policía y municipio para trabajar en temas comunes.
Trabajo policial aislado a nivel local.	Trabajo policial integrado en el marco de los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana.
Escaso nivel de coordinación de la Policía con los servicios de serenazgo.	Plena coordinación para la ejecución de servicios integrados bajo el comando del comisario.
Medios informáticos y de comunicación precarios.	Implementación técnica de los medios informáticos y de comunicación para un manejo geo referenciado del comportamiento delictivo.
El comisario no tiene autonomía y carece de capacidad de decisión por carencia de efectivos y medios.	El comisario se convierte en el profesional técnico en seguridad ciudadana del distrito.

Fuente: Elaboración propia.

## 7. Conclusiones

La policía comunitaria debe tomarse como una cultura de la organización y no como una especialidad. Esta modalidad compromete a mejorar la calidad de los servicios; y, la base del éxito se encuentra en una relación positiva con la comunidad y las autoridades locales.<sup>5</sup>

La propuesta de policía comunitaria presentada resumidamente combina, se puede apreciar, aspectos preventivos con aspectos represivos. En ese sentido, los componentes fundamentales de este modelo se podrían agrupar en cuatro:

- Las acciones de seguridad ciudadana son más proactivas que reactivas; es decir, no hay que esperar que las cosas sucedan, sino tratar de evitarlas, procurando se intervenga sobre las causas que pueden conducir a la comisión del delito.
- La atención al ciudadano es la base. A diferencia del modelo tradicional, en el modelo comunitario la institución policial no es una organización cerrada que se protege a sí misma, sino que es una institución abierta y permeable.
- La comisaría se convierte en el eje principal de las actividades de seguridad ciudadana a nivel local, a diferencia del modelo tradicional que enfatiza la labor de las direcciones especializadas.
- La participación ciudadana se encuentra presente en todas las actividades de la comisaría.

Evidentemente que para la aplicación de este modelo existen muchas resistencias y limitaciones, y que a grandes rasgos se podrían resumir en cinco:

- En la Policía sigue predominando, una estructura organizacional altamente centralizada. Esto no permite que los comandos intermedios asuman a cabalidad sus obligaciones y responsabilidades. La autonomía funcional es una necesidad para que los Comisarios Distritales puedan desarrollar eficientemente sus labores.

5 Seminario "Policía Comunitaria y Relaciones Ciudadanas". Secretaría de Estado de Seguridad de España. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 10 al 14 de mayo 2004.

- La rutina y "dejar las cosas como están" es un rezago difícil de desarraigar. Esto origina muchas resistencias al cambio.
- La presencia en las comisarías de personal poco capacitado, desmotivado, desinformado, rutinario y con poca iniciativa.
- Escaso número de oficiales y subalternos con capacidad de liderazgo, que asuman a plenitud sus responsabilidades y conduzcan con energía y entusiasmo el cambio.
- Temor de algunos mandos a la fiscalización y al control ciudadano.
- Carencia de recursos humanos y materiales de calidad. Escasos medios logísticos e informáticos.