**CONSTRUYENDO LA SEGURIDAD**

**Politicas Territoriales y Seguridad.**

**¿Qué puede hacer la policía y qué puede hacer la comunidad?**

El presente Módulo estudia a los principales actores (policía – comunidad) desarrollando propuestas concretas de seguridad comunitaria.

Básicamente ha sido dividida en dos partes: ¿Qué puede hacer (y qué hace) la policía? y ¿Qué puede hacer (y qué hace ) la comunidad?. En ambas perspectivas se estudia un sistema de relaciones múltiples, pero a efectos de una mejor sistematización en el primer caso se realiza el análisis a partir de una estructura policial y en el segundo desde propuestas organizacionales impulsadas por la participación vecinal, o desde otras agencias estatales (municipales, judiciales, educacionales) para posibilitar así la comprensión del complejo y variable entramado posible.

Las posibles políticas policiales incorporan un importante debate sobre el objeto de la función policial que, si bien se desarrolló centralmente en Estados Unidos, conforma la base conceptual para todos los modelos de policía comunitaria. Por esa causa, y constituyendo de alguna forma una prolongación de los estudios sobre el “modelo policial anglosajón” que anteriormente se estudio lo colocamos como inicio del presente.

Las experiencias que lo acompañan son por el contrario un caso español. Se ha buscado combinar así un debate anglosajón utilizándolo como base de una propuesta latina, en la medida que pensamos que los conceptos de policía comunitaria son transversales a los modelos históricos “puros”.

En la aproximación a modelos “desde la comunidad” hemos preferido basarnos en experiencias argentinas que, aunque aún no suficientemente conocidas y menos aún evaluadas, están empezando a constituir una importante masa crítica de prácticas “reformistas” dignas tomarse en cuenta.

Apéndice

Se acompaña un apéndice en torno a la propuesta de seguridad conocida como “Tolerancia Cero”. Esta aparece descripta por sus autores y analizada críticamente por diversos expertos. También dos estudios, sobre Policia Comunitaria, Policía de Aproximación y Policía de Calidad.

La enorme difusión mediática que ha tenido este tema es sólo comparable con la superficialidad de su tratamiento. Creemos que el alumno tiene a esta altura un conocimiento acabado de los conceptos en uso en el debate actual sobre seguridad y capacidad para poder opinar sobre el mismo. Por esa razón se propone trabajar el Apéndice sobre “tolerancia cero” como un espacio interactivo o foro. Este equipo docente valorará sumamente cualquier participación y aporte en ese sentido.

**CONSTRUYENDO LA SEGURIDAD**

**¿Qué puede hacer la policía y qué puede hacer la comunidad?**

**Introducción: qué delitos y en qué lugares**

La reforma policial norteamericana, en particular el paso de un modelo de policía burocrática a un modelo de policía comunitaria (que hemos analizado en la tercera unidad temática) ha generado un importante debate sobre un tema de gran importancia: ¿Cuál es el objetivo de la tarea policial?. Contestar a esa pregunta es central para el desarrollo de este curso, pues definir cual es la real tarea de la policía será la base para su integración con la comunidad y vinculación con otras agencias gubernamentales.

Recordemos que la comenzar el curso hicimos una definición que acotaba el tipo de delito que estamos estudiando. Cuando nos preguntamos: ¿De qué hablamos cuando hablamos de seguridad? señalamos específicamente “se realiza un particular recorte dentro del concepto general de delitos. No se proponen soluciones para los macrodelitos sino para los microdelitos, es decir que se propone trabajar sobre los delitos cotidianos, (en especial contra la propiedad y las personas) los que tienen un efecto directo sobre la convivencia urbana.

Realizamos también otra precisión sobre el lugar en donde instalar las propuestas de seguridad comunitaria: municipios y niveles locales. “las comunidades y los municipios son los que están más cerca de los problemas y están también, por tanto, en la mejor posición para participar activamente en su resolución. Por eso su presencia es muy importante, tanto en el nivel de prevención primaria y de formas no penales de justicia, como en acciones posteriores a la intervención de la justicia penal...Es importante proveer apoyo y capacitación a las municipalidades para poder desarrollar programas que contribuyan a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades más seguras”.

Recuerde que estamos trabajando sobre estos dos supuestos:

1 Estamos considerando un tipo de delito: cotidianos / convivencia urbana.

2 Estamos considerando una base territorial concreta: áreas locales / municipios / barrios, etc.

La base territorial. Es interesante hacer notar que los estudios norteamericanos sobre la actividad policial, que utilizaremos, toman como base sus propias estructuras, es decir policías municipales (desde las grandes capitales hasta los sheriff locales), dejando de lado las estructuras federales (centradas en la especialización de ciertos tipos de delito) o estaduales (que generalmente hacen apoyatura técnica a los casos locales de mayor complejidad).

La comparación entre el sistema norteamericano de base municipalista y el argentino de base provincial pareciera marcar a priori una gran diferencia: en Argentina no existen policías municipales.

Sin embargo si estudiamos la función y el despliegue de nuestro sistema policial veremos que en la práctica éste está instalado sobre una base territorial vinculada a una relación municipio - vecino – policía.

Es que en realidad (y coincidiendo con los estudios internacionales) la sensación de inseguridad que vive el ciudadano está dada por la reiteración de riesgos cotidianos que corresponden a delitos “sencillos” que se perciben como cercanos y no ante el delito estructurado y organizado que aparece como un riesgo lejano y difuso. En ese marco los reclamos y la búsqueda de soluciones concretas suelen dirigirse al encargado de la comisaría local, cuya jurisdicción normalmente coincide con demarcaciones locales que se autoidentifican (municipios, comunas, barrios, etc.).

En paralelo estas inquietudes suelen canalizarse también hacia las autoridades políticas más cercanas (intendentes, delegados comunales) y en mucha menor medida (casos de gran espectacularidad) alcanzan los primeros niveles provinciales o nacionales.

Esta tendencia al desarrollo de un espacio municipal de seguridad no está aislada de debates como los de la Reforma del Estado y la gestión de los servicios públicos. Por el contrario es parte de una tendencia general a la descentralización de las políticas públicas y a la creación de ámbitos de participación ciudadana en su gestión y control.

Por lo tanto, aunque formalmente la organización policial sea provincial o nacional, su estructura funcional (comisarías), la percepción vecinal de inseguridad (convivencia cotidiana) y la canalización de reclamos (nivel municipal) crean un espacio claramente local para la construcción de la seguridad.

Más allá de sus limitaciones y contradicciones los procesos de reforma de las distintas policías argentinas marcan una tendencia en ese sentido.

A) ¿Qué es lo que realmente hace la policía?. Análisis de la actividad policial en el debate norteamericano.

El análisis de la actividad policial comienza a realizarse en EEUU en el mismo memento que se inicia un proceso crítico al modelo profesional burocrático centralizado. Tal como lo señalamos el accionar policial aparecía como muy claramente definido para esa matriz: luchar contra los delincuentes mediante la aplicación de la ley.

En ese esquema el servicio policial era visto como una parte del sistema penal, como la instancia inicial de un continuo de tareas sucesivas policial – judicial – penitenciario (esa visión sigue siendo la base del sistema clásico de seguridad que, no casualmente, es llamado por muchos autores como sistema de seguridad penal). Ello llevó a la identificación entre actuación policial y aplicación coactiva de la ley (law enforcement - imponer la ley). Las palabras que emplean específicamente los norteamericanos son law enforcement.

Sin embargo una serie de detallados estudios realizados entre los ´60 y los ´80 por diversos organismos académicos señalaron que el porcentaje de las actividades de las patrullas policiales que incluía delitos penales y aplicación de la ley era porcentualmente minoritario.

Se comprobó que sólo el 10% de las llamadas recibidas por el Departamento de Policía de Siracuse (New York) ofrecía la oportunidad de aplicar la ley,que en 1971se encontró que la policía de Chicago sólo clasificaba como “penales” al 17% de las llamadas recibidas, se estudió en 1980 la labor de cinco departamentos de policía diferentes, demostrandose que solamente el 30% del tiempo de sus patrulleros comprendían la aplicación de la ley y se informó en 1983 que el 29% de los incidentes manejados por patrulleros de 24 departamentos involucraban delitos penales.

Un estudio de la Administración de la Policía (Mc Graw Hill, 1997) sostenía “los verdaderos organismos encargados de la justicia penal (Tribunales y Correcionales) interactúan exclusivamente con personas que han sido acusadas de un delito, que fueron víctimas de un delito o que han sido testigos de un delito. Sin embargo, salvo los casos de policías con asignaciones especiales, los días laborales de los policías incluyen contacto con una amplia gama de personas que no tienen ninguna relación con la delincuencia.

Entre ellos están los automovilistas que necesitan información, los infractores de tránsito, los niños perdidos, los enfermos y los accidentados, los dueños de casas o comercios que se preocupan por grupos de muchachos escandalosos, los miembros de familias que establecen discusiones a gritos y todos los demás que llaman a la policía solicitando ayuda o son las causas de tales llamados. Cuando la policía establece contacto con estas personas y sus problemas, su trabajo tiene poco que ver con la delincuencia o la aplicación de la ley”.

La visión tradicional de la policía como organismo encargado de la justicia penal es muy estrecha y no toma en cuenta el hecho de que la mayor parte de la labor de la policía no tiene que ver con la delincuencia ni con la aplicación de leyes penales. Sin duda ningún otro organismo combate la delincuencia como lo hace la policía pero la delincuencia, la imposición de la ley y la justicia penal sólo representan una parte del papel de la policía

A final de los ´70 German Goldstein realizó una investigación sobre actuación policial para la ABA (American Barr Asociation) concluyendo que: “Nada hay que sea un problema de la policía; sólo hay problemas sociales que pedimos que la policía enfrente. Como la mayor parte de estos problemas se debe a factores que la policía no creó ni puede cambiar, no podemos esperar que la policía los resuelva”.

La extensión y complejidad de las actividades policiales en la construcción del bien seguridad tienen una gran importancia por que permiten establecer las bases de las relaciones de colaboración - contralor con la comunidad y de cooperación – coordinación con otros organismos gubernamentales.

**¿Qué es lo que realmente hace la policía? Análisis de una experiencia municipal española.**

Para una mejor comprensión de las actividades que realiza un servicio policial orientado a la comunidad vamos a desarrollar su funcionamiento en un caso real, analizando como opera, que tipo de demandas recibe y que tipo de respuestas da una policía municipal. Se analiza un caso español pues creemos que esa experiencia latina puede estar socialmente más cerca de nuestra realidad cotidiana

La policía que procedemos a estudiar es la Guardia Urbana de L´Hospitalet de Llobregat (Cataluña) que ha obtenido mucha notoriedad al ser presentada como un caso testigo de las nuevas políticas de seguridad desarrolladas en el marco de la reforma policial española. Las modernas políticas policiales españolas se basan en la idea de descentralización, modificando así su tendencia a estructuras únicas, fuertemente centralizadas, típicas del modelo latino. Actualmente conviven policías nacionales, autonómicas y municipales, estas últimas con competencias ampliadas.

Descripción. L´Hospitalet, a comienzos de la década de los ´90 era una ciudad de 300.000 habitantes, la segunda de Cataluña (después de Barcelona) y una de la 20 primeras de España.

En nuestra área de interés contaba con una Guardia Urbana (policía municipal) de 271 efectivos y un presupuesto de alrededor de U$S 9.500.000. Los datos comparativos con respecto a la Policía Municipal de Barcelona son los siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | BARCELONA | L´HOSPITALET |
| Presupuesto (en U$S) | 92.000.000 | 9.500.000 |
| Presupuesto por mil habitantes | 54.000 | 33.964 |
| Agentes (policía municipal) | 2118 | 271 |
| Población (en miles) | 1703,7 | 279,7 |
| Agentes por mil habitantes | 1,2 | 0,9 |
| Demandas ciudadanas anuales | 166.373 | 24.800 |
| Demandas por mil habitantes | 97,7 | 91 |

Tres datos merecen comentarios comparativos con cifras argentinas. El número de efectivos, el presupuesto y la tasa de demanda.

Cantidad de efectivos. La cifra de efectivos aparece como muy baja (en ese mismo período el personal de la policía de la provincia de Buenos Aires casi cuadruplicaba proporcionalmente a la Guardia Urbana). Debemos tener en cuenta que estamos estudiando únicamente a la policía municipal, existen en jurisdicciones más o menos compartidas policías nacionales, policías autonómicas y Guardias Civiles. La cifra promedio total para España es de 5 policías cada 1.000 habitantes en relación a los casi 7 por mil de Argentina.

Cantidad de recursos. La cifra presupuestaria es, en términos argentinos muy alta. El presupuesto de la policía de la provincia de Buenos Aires no supera los U$S 800.000.000 millones para un personal de 40.000 agentes.

Ello indicaría una relación de U$S 35.000 año/agente en L´Hospitalet y unos U$S 18.000 año/agente en provincia de Buenos Aires. La cifra presupuestaria española casi duplica a la argentina.

Cantidad de demandas. Esta cifra es la más interesante. El estudio de los servicios requeridos por los ciudadanos corresponde a una visión amplia de requerimientos, no limitado únicamente a la función policial de aplicación penal. Estos servicios (demanda ciudadana) serán estudiados detalladamente en el próximo punto. Consideremos simplemente que en argentina no contamos con datos equivalentes. Las estadísticas policiales existentes son de clara base penal: delitos denunciados, delitos aclarados, delincuentes procesados, delincuentes condenados. Los escasos análisis de funcionamiento general no reducidos a la óptica penalista permiten inferir que las policías argentinas desarrollan una amplia gama de actividades no penales.

Organización de la Guardia Urbana. La GU está estructurada con un escalafón jerárquico típico de oficiales, suboficiales y agentes. Operativamente está organizada en tres secciones: Recursos, Apoyo y Demarcaciones. Esa división combina una estructura transversal de servicios internos, comunes a la totalidad de la GU con una estructura de prestación de servicios de doble base, funcional y territorial.

Servicios Internos. Sección de Recursos (soporte técnico transversal), Gabinete Técnico, Departamento de Personal y Formación, Parque Móvil, Material y Almacén. Son estructuras de apoyo a la conducción y a la prestación de los servicios.

Servicios Externos de Base Funcional. Sección de Apoyo (Servicios policiales rutinarios o previsibles). Departamento de Vigilancia, Circulación y Seguridad Ciudadana. Custodia de edificios, parques e instalaciones municipales, regulación del tránsito en horas pico en puntos preestablecidos de la ciudad, diligencias judiciales, etc.

Servicios Externos de Base Territorial. Sección de Demarcaciones. Servicio policial de patrullas y atención a las eventuales demandas directas.

Actividad de la GU. El eje fundamental de la prestación de servicios lo constituye la Sección de Demarcaciones. Sintéticamente está formada por patrullas policiales con coordinación centralizada (Sala de Mandos) y despliegue territorial.

Patrullas. La actividad de la GU está organizada en base a la figura de “policía de sector” (cumple funciones de patrullaje, dentro de la misma área, especializándose en su problemática).

Objetivo. El objetivo de las patrullas es combinar la presencia disuasoria y la respuesta rápida con el conocimiento de la zona y la capacidad preventiva. Según las características del servicio se combinan patrullas a pie y motorizadas (motonetas, motos, cuadriclos, automóviles, camionetas, grúas).

División Territorial. La ciudad se divide en dos zonas (Norte – Sur, utilizando como divisoria la línea del ferrocarril que atraviesa la ciudad) y cada zona se subdivide en seis sectores. Los sectores coinciden, salvo alguna excepción, con distritos municipales y en todos los casos con demarcaciones barriales. Retengamos ese dato, para determinar la base territorial del servicio se busca hacerlo coincidir con la divisoria administrativa municipal y con la identificación de convivencia ciudadana (barrio).

En principio se busca mantener al mismo personal patrullando y estableciendo relaciones de comunicación y confianza con el vecindario (base para un sistema de policía de proximidad).

Cada Zona tiene la siguiente asignación de personal: un sargento (coordina la Zona), seis cabos (coordinan el Sector), cuarenta y ocho agentes (ocho agentes por sector).

Las patrullas funcionan en tres turnos de ocho horas. Turno mañana (6 hs. a 14 hs.), turno tarde (14 hs. a 22 hs.) y turno noche (22 hs. a 6 hs.). Los dos primeros con el personal descripto y el tercero con el personal reducido en un 25%.

Optimización de recursos. Calculando el porcentaje de policías asignados al servicio de patrullas (patrulleros, supervisión, central de comunicaciones, más el personal rotativo que cubre feriados, francos, etc.) podemos asumir que alrededor del 70% del personal de la GU está vinculado a ese servicio. Si consideramos que al menos la mitad del personal restante cubre las actividades de apoyo (custodias públicas, tránsito, etc.) llegaríamos a que más o menos un 90% del personal está dedicado específicamente a tareas de seguridad y mayoritariamente en relación directa con el público.

El funcionamiento de las patrullas. El mecanismo de funcionamiento de las patrullas se basa en una red de comunicación centralizada en una Sala de Mando. En esta Sala de Mando se encuentra el oficial que actúa como Jefe de Operaciones. Es allí donde se recibe el 100% de las operaciones de servicios (ya sean requeridos por un ciudadano, un patrullero u otra agencia policial). Y es desde allí de donde se determina el curso a seguir y se destinan los efectivos a realizarla.

La secuencia en la Sala es la siguiente:

Recibe el pedido Decide la respuesta Establece un nivel de prioridad Abre una ficha informativa Envía el personal necesario Monitorea la actividad Finaliza el servicio

Prioridades. Las prioridades que se establecen ante las llamads son de cuatro tipos: peligro (prioridad 1, la más alta), urgente, importante y rutina (prioridad 4).

Información requerida. Particular atención merece el cuarto paso de la secuencia operativa de la Sala de Mando (ficha informativa). Se trata realmente de tomar una serie de datos que incorporados a una base de datos permiten calcular la eficacia del servicio policial.

Elementos informativos de la Base de Datos (\*).

|  |  |
| --- | --- |
| Identificación: | Pedido de origen ciudadano: la identificación es voluntaria. En caso afirmativo: nombre, dirección, teléfono. Pedido de origen policial: código de identificación. |
| Descripción y localización | Tipo y lugar de problema. |
| Clasificación y prioridad | Se clasifica y prioriza el problema en base a una grilla de categorías tipo. |
| Asignación  | Efectivos designados al servicio |
| Tiempos | Implica cuatro registros horarios: hora de la demanda (T1), hora de la asignación de servicio (T2), hora de inicio de servicio (comunicación de llegada T3), hora de finalización de servicio (comunica retiro T4). |
| Conclusiones | Posteriormente se agrega un breve detalle de la resolución del caso. |

(\*) Estos datos se procesan en la Sala de Mando y no tienen que ver con archivos o seguimiento de actuaciones. Son datos operativos.

La existencia de los tiempos permite calcular (\*):

|  |  |
| --- | --- |
| Tiempo de respuesta | T2 (asignación) – T1 (llamado) |
| Tiempo de llegada | T3 (llegada al servicio) – T2 (hora de asignación) |
| Tiempo de servicio | T4 (hora de finalización) – T2 (hora de asignación) |
| Tiempo para el ciudadano | T3 (llegada al servicio) – T1 (llamado) |

(\*) Las tres primeras mediciones de tiempo corresponden a percepciones policiales y sirven para evaluar y calibrar la prestación de sus servicios. La cuarta medición corresponde a la percepción del ciudadano que comienza a contar desde que inicia su llamado.

Utilización de los datos. El análisis de los datos provenientes de la Sala de Mando, en especial el estudio de la demanda (que revelan, como veremos, una gran coincidencia con las estadísticas norteamericanas sobre la baja vinculación penal de las actividades policiales cotidianas), permiten una mejor utilización de los recursos humanos, tanto en la organización y el despliegue del servicio como en el equipamiento y tipo de capacitación que se necesita.

Medición de la calidad. Tiempo de respuesta y tiempo dedicado al servicio se toman acá como elementos para medir la calidad. De hecho son un ejemplo de la dificultad para medir la calidad en la prestación de servicios policiales.

Las visiones clásicas que reducen el trabajo policial a su participación en el sistema de seguridad penal utilizan como medida de resultados el binomio Delitos Denunciados -> Delitos Aclarados, que suele ir en paralelo con otra pareja de indicadores Delincuentes Procesados -> Delincuentes Condenados.

En la práctica la combinación de esta secuencia sigue siendo el baremo de eficacia más común (vimos en el Módulo I, “Qué está pasando en Argentina y en el mundo” los sistemas de medición empleados por la Dirección de Políticas Criminales del Ministerio de Justicia, recordemos el concepto allí explicado de “cifra negra”) sin embargo este sistema aparece para las nuevas propuestas de actividad policial como limitado, inseguro y poco operativo.

Limitados: miden únicamente la faceta penal de la actividad policial y no el resto de la conflictividad social.

Inseguro: existe una enorme diferencia entre los delitos ocurridos y los efectivamente denunciados. Esta reticencia se origina en diversas causas: temor a denunciar, complejidad de la denuncia, sensación de inutilidad, manipulación de cifras, etc.). Esa brecha ha llevado a desarrollar el concepto de “cifra negra”. Los números de lo que realmente – pasa - y – no – se - dice se consideran generalmente entre un 30% a un 50% de lo reconocido.

Para cubrir esa diferencia se utilizan las llamadas “encuestas de victimización”, en las que se trata de medir sobre una muestra representativa cuantos delitos han sufrido los encuestados. Extrapolando esa cifra se obtendrían los verdaderos datos. Teóricamente simple, esta encuesta requiere sin embargo, una gran exactitud en cuanto a tipo de delito y tiempo, lugar y modo de concreción, dado la tendencia a vincularse con la sensación subjetiva de inseguridad.

Poco operativas. Salvo el análisis de relación Detención -> Condena, que sirve para medir el circuito de la “seguridad penal”, estos indicadores no son útiles como herramientas para mejorar la calidad del servicio prestado por la policía. En busca de contar con datos más precisos los técnicos en administración policial han desarrollado otros instrumentos. Utilizando el concepto básico de las nuevas técnicas de management que coloca al cliente en el centro del análisis de la gestión de una empresa, esta nueva visión parte de la determinación de la demanda.

Se trata de averiguar qué se hace, cuántos lo hacen, cuándo lo hacen, cuánto lo hacen. Los métodos más conocidos para responder a estas preguntas son: frecuencia y distribución de los servicios por categoría de incidente, distribución de recursos en relación con la demanda, tiempo de respuesta y cantidad de tiempo dedicada a cubrir el servicio.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Qué se hace | Cuántos lo hacen | Cuándo lo hacen | Cuánto lo hacen |
| Actividad real del personal (demanda). | Cómo se distribuyen los recursos (huma-nos, comunicaciones, movilidad, etc.) | Tiempo de respuesta (prioridades, planes operativos, etc.) | Cantidad de tiempo dedicado al servicio |

Si bien estos indicadores siguen siendo limitados en cuanto evalúan indiscriminadamente servicios individuales y problemáticas complejas (según el modelo COPPS) constituyen una base operativa mucho más realista. La forma de completar este circuito de control sería estableciendo auditorías externas de calidad, que en una etapa inicial podrían ser simplemente las llamadas encuestas de satisfacción.

|  |
| --- |
| Cómo lo hacen |
| Resultado del servicio, resolución del problema, opinión del ciudadano |

El circuito descripto está formado por instrumentos clásicos y muy sencillos utilizados para la evaluación de servicios públicos. Pueden ser utilizados tanto desde el interior de la estructura policial, como en forma mixta en el marco de una relación de colaboración – control con organizaciones comunitarias. Su uso permite objetivar las críticas y proponer cambios concretos a los sistemas policiales.

Análisis de la demanda. A continuación veremos el desarrollo de los indicadores que surgen a partir del análisis de la demanda de servicios recibida en la Sala de Mando de la Guardia Urbana en un período mensual que se considera tipo.

Tabla Nº 1. Cantidad de servicios por clase de demanda

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Clase de demanda | Número | Porcentaje  |
| Tráfico | 1.120 | 47,00 % |
| Accidentes | 185 | 7,80 % |
| Alarma | 90 | 3,80 % |
| Persona necesitada | 202 | 8,50 % |
| Drogas | 23 | 1,00 % |
| Molestias y disputas | 283 | 11,90 % |
| Recuperación vehículos | 74 | 3,10 % |
| Delitos contra la propiedad | 90 | 3,80 % |
| Delitos contra las personas | 53 | 2,20 % |
| Delito sexual | 9 | 0,40 % |
| Infracción administrativa | 35 | 1,50 % |
| Otros (\*) | 221 | 9,30 % |
| Totales  | 2.385 | 100,00 % |

(\*) categoría residual, en el mes estudiado aparecen desde escapes de agua y gas y pequeños incendios hasta animales en la vía pública y abrir coches con las llaves adentro.

Comentario. Las cinco categorías más importantes: tráfico, accidentes, personas necesitadas, molestias y disturbios y otras, constituyen casi el 85% del total de las actividades y sólo parcialmente tienen, o pueden llegar a tener, consecuencias penales. Las directamente penales (delitos contra la propiedad, contra la personal y contra integridad sexual) rondan el 6,5%. Estas cifras tenderían a avalar los estudios norteamericanos señalados oportunamente. Tengamos claro que no están diciendo si se cometen pocos o muchos delitos, simplemente están colocándolos en relación proporcional a la totalidad de las actividades cotidianas de una policía municipal.

Tabla Nº 2. Origen de las demandas

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Origen | Cantidad | Porcentaje |
| Patrullas | 847 | 35,50 % |
| Teléfono | 1479 | 62,00 % |
| Otras policías | 59 | 2,50%  |
| Total  | 2385 | 100, 00 % |

Comentario. Las cifras son reveladoras en cuanto al origen de la demanda. Las iniciadas a partir de un requerimiento ciudadano casi duplican a las que proceden directamente de las patrullas. El porcentaje originado por derivación de otras fuerzas policiales es porcentualmente insignificante.

Tabla Nº 3. Tiempo de respuesta por tipo de prioridad (\*)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Prioridad  | Cantidad | Porcentaje | Tiempo medio |
| Peligro | 5 | 0,20 % | 0,4 minutos |
| Urgente | 82 | 3,40 % | 3,5 minutos |
| Importante | 174 | 7,30 % | 2,2 minutos |
| Rutina | 2.124 | 89,10 % | 6,2 minutos |
| Total | 2.385 | 100,00 % | 5,8 minutos |

(\*) T2 – T1, el que transcurre entre la demanda y la asignación del servicio.

Comentario. Llaman la atención dos elementos, la rápida media de asignación (aunque se reconocen desvíos de hasta 28,3 minutos en las asignaciones de rutina) y la baja tasa de prioridades (casi 90% son servicios nivel 4).

Tabla Nº 4. Tiempo de servicio por clase de demanda

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Clase de demanda | Número | Tiempo (\*) | Porcentaje |
| Tráfico | 1.120 | 27.227  | 49,90 % |
| Accidentes | 185 | 4.288  | 7,90 % |
| Alarma | 90 | 1.513 | 2,80 % |
| Persona necesitada | 202 | 3.831 | 7,00 % |
| Drogas | 23 | 337 | 0,60 % |
| Molestias y disputas | 283 | 4.959 | 9,10 % |
| Recuperación vehículos | 74 | 1.811 | 3,30 % |
| Delitos contra la propiedad | 90 | 2.382 | 4,40 % |
| Delitos contra las personas | 53 | 1.275 | 2,30 % |
| Delito sexual | 9 | 144 | 0,30 % |
| Infracción administrativa | 35 | 880 | 1,60 % |
| Otros  | 221 | 5.419 | 10,80 % |
| Totales  | 2.385 | 54.566 | 100,00 % |

(\*) el tiempo está calculado en minutos y se refiere al tiempo total de servicio invertido por tipo de demanda.

Comentario. Las cinco categorías que insumen más tiempo (tráfico, otros, molestias y disputas, accidentes y personas necesitadas) coinciden, aunque en distinto orden, con las cinco primeras de la Tabla Nº 1, Cantidad de servicios por clase de demanda. En total insumen el 84,7 % del tiempo de servicio contra el 7% invertido en las actividades que hemos definido como directamente penales (delitos contra la propiedad, personas o sexuales). Este cruce de datos confirma desde otro ángulo las tendencias ya señaladas sobre el perfil de seguridad con el que trabaja la GU.

Tabla Nº 5. Tiempo de medio de servicio por clase de demanda

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Clase de demanda | Número | Tiempo medio (\*) |
| Tráfico | 1.084 | 25,1 |
| Accidentes | 177 | 24,2 |
| Alarma | 88 | 17,1 |
| Persona necesitada | 200 | 19,1 |
| Drogas | 23 | 14,6 |
| Molestias y disputas | 277 | 17,9 |
| Recuperación vehículos | 73 | 24,8 |
| Delitos contra la propiedad | 79 | 30,1 |
| Delitos contra las personas | 48 | 26,5 |
| Delito sexual | 8 | 18 |
| Infracción administrativa | 34 | 25,8 |
| Otros  | 218 | 27,1 |
| Totales  | 2.309 | 23,6 |

(\*) en minutos. En las estadísticas que se poseen no se han podido evaluar el 100% de las demandas (76 casos con respecto a las cifras tomadas en los casos anteriores).

Comentario. Esta tabla es el resultado de cruzar los datos de las Tablas Nº 1 y 4. Su objetivo es medir el tiempo medio dedicado a cada clase de demanda, lo que nos permite orientarnos en cuanto a su complejidad.

Es interesante notar que en esta tabla dos de las categorías vinculadas a delitos penales (contra la propiedad y la persona) aparecen como los que requieren más tiempo de servicio, en ambos casos por encima de la media. Los incidentes no penales aparecen en varios casos por debajo de la media, pero aún así las complejidades extremas (30,1 minuto de máxima contra 14,6 minutos de mínima) están en un rango de escasa diferencia y por lo tanto podemos presumir una calidad de servicio bastante pareja.

Políticas de seguridad de la GU. Hasta aquí hemos estudiado un modelo policial basado en un sistema de comunicaciones que permite una estructura en red, que combina la asignación centralizada de servicios (Sala de Mando) con la ejecución descentralizada de los mismos (patrullas).

Hemos tratado de inferir el tipo y la calidad de sus prestaciones analizando las características y el origen de su demanda, sus prioridades, tiempos de respuesta, tiempo dedicado al servicio, etc. Sin embargo esos datos pese a ser enormemente valiosos, son insuficientes. Para tener una imagen completa del funcionamiento de la Guardia Urbana es necesario saber cuál es la política de seguridad que sustenta este modelo organizativo.

El núcleo de la propuesta de la GU consistió en combinar los sistemas de patrullajes disuasorios (típicos de las policías del modelo de la eficiencia burocrática) con un sistema policial de proximidad (típicos de las policías de tipo comunitario o COPPS).

Para lograr ese objetivo desarrollaron al máximo las posibilidades que le brinda su peculiar estructura en red, asociando el patrullaje con la constitución (dentro de las patrullas) de grupos asignados siempre al mismo territorio (que recordemos coincide con un distrito municipal y una base barrial). Este personal se convierte en verdadero “especialista” de una zona concreta. Estos grupos fueron bautizados como Equipos de Policía de Barrio” y evolucionaron desde un inicial programa de especialistas antidroga. Conceptualmente están fundados en la concepción de Círculos de Calidad, de la moderna administración de empresas, donde grupos de trabajadores discuten libremente, con cierta flexibilidad jerárquica, sobre como mejorar su tramo en el proceso de producción. Estos equipos gozan ahora de un cierto nivel de autonomía en cuanto a la planificación y aplicación de su actividad.

En palabras de Manuel Martín Fernández, Jefe de la GU y Jesús Solores Arroytía, Coordinador de Seguridad Ciudadana de L´Hospitallet de Llobregat en el Informe sobre Equipos Policiales de Barrio “Uno de los principales elementos de una policía profesional es la participación en la intervención con la colectividad. La característica fundamental de cualquier profesión es la producción de algo que responda a las necesidades previas de la población. En el caso de la Policía se hace más imprescindible la integración, ya que el servicio a prestar surge de la propia comunidad. Durante años, y siguiendo una filosofía de integración, se popularizó la figura del Guardia de Barrio. Policía integrado y conocedor de la comunidad y de la problemática de un barrio. Las asociaciones vecinales reclaman habitualmente esa figura, para tener cerca a quien transmitir los problemas existentes y para, en definitiva sentirse más seguros”.

Pero el Guardia de Barrio tiene el grave inconveniente de precisar gran cantidad de agentes para poder cubrir de forma adecuada todos los barrios de la ciudad. Una solución que permite mantener esa filosofía es agrupar varios agentes en una zona geográfica amplia, constituyendo los Equipos Policiales de Barrio.

Estos equipos de agentes son asignados de forma permanente, bajo la dirección de un mando, a sectores fijos de la ciudad, cuyas zonas van patrullando de manera programada y con más movilidad. El equipo intercambia información entre todos sus miembros, lo que permite una integración en la zona, como debía estarlo el Guardia de Barrio individual. La dinámica del trabajo es que los propios agentes y mandos, a partir de reuniones periódicas y discusiones sobre los diferentes aspectos sobre el servicio a prestar y la problemática existente en los barrios, fijen su propio proyecto de trabajo y lo vayan modificando en función de los resultados obtenidos”.

**El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1998**

**El programa de Seguridad Ciudadana**

El Gobierno de la ciudad ha desarrollado programas en sintonía con los nuevos paradigmas de seguridad comunitaria.

Su primera experiencia fue el Programa de Seguridad Ciudadana, que se creó con el “objeto de formular, fortalecer y mantener una política efectiva, estimular iniciativas de prevención y fomentar la tolerancia y la justicia social, un acceso equitativo a los programas y un mayor respeto a los derechos de las personas”. Decreto N° 1.740-GCBA-98.

Enmarcado en esta filosofía fueron creados quince Consejos Barriales de Prevención del Delito y la Violencia en los que se propone un modelo de coproducción de la seguridad. En ellos se reúnen y trabajan regularmente distintos organismos públicos, la Policía y la comunidad, incentivando la participación ciudadana en el diagnóstico y búsqueda de soluciones de sus problemas y en la confección de agendas locales de seguridad.

Son integrantes plenos de los Consejos representantes de instituciones barriales, vecinos individuales, representantes del Programa de Seguridad Ciudadana, de la Secretaría de Promoción Social y de la Subsecretaría de Descentralización. Cuando la temática lo requiere invitan a participar ala policía, jueces, fiscales y representantes de otros organismos públicos.

El Programa ha llevado adelante acciones que combinan la participación ciudadana y la coordinación institucional: organización de seguridad situacional (alumbrado público, desramado, etc.), prevención a grupos en situación de riesgo, movilización y prevención situacional (entornos escolares).

 La actividad del Programa devino en base para la sanción de la Ley Nº 211 que creó el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito.

Comentarios: la actividad de los Consejos Barriales, aún con altibajos tendió a la organización de sistemas vecinales que conocieron un elemento limitante al no contar el GCBA con policía propia (el traspaso de la Policía Federal, o la menos de su área Metropolitana de la jurisdicción del Ministerio del Interior a la de la Ciudad sigue siendo una asignatura pendiente).

La organización vecinal más reconocida de las impulsadas por el Programa es la constituida por los vecinos del barrio de Saavedra. Su esquema es muy parecido al de Almirante Brown, con la particularidad de que se instaló en el barrio una Fiscalía como parte de un proceso de descentralización judical. Saavedra es considerada una zona donde la seguridad ha mejorado y en la encuesta de victimización publicada por el Ministerio de Justicia de la Nación en marzo de 2001 figuraba con el índice más bajo en cuanto a asaltos y arrebatos (7,9%) siendo el más alto el de Villa Lugano (16,5%).

Es interesante notar que cuando por razones presupuestarias el Gobierno de la Nación (Procuración General de la Nación) decidió levantar la Fiscalía de Circuito de Saavedra se produjo una fuerte reacción popular, que se saldó con un acuerdo por el cual el GCBA pagará los gastos de la Fiscalía para evitar su cierre y también afrontará el gasto de otros edificios donde se instalarán más fiscales (abril de 2001).

**Casos concretos : Espacios más seguros en torno a las escuelas.**

La descripción pertenece a un informe redactado por Eduardo H. Passalacqua, ex- titular del Programa de Seguridad Ciudadana del GCBA y reproducido en la revista Actuar en Red, junio de 2000.

“Lo novedoso fue pensar programas de seguridad para públicos muy específicos, como los jóvenes quienes por lo general padecen situaciones de inseguridad y que además no participan en organizaciones barriales como los Consejos de Prevención del Delito y la Violencia. Otro beneficio consiste en la posibilidad de articular los programas de las Secretarías de Promoción Social y de Salud con las Escuelas. Finalmente implica pensar el problema de la seguridad de un modo más complejo e involucrar a los vecinos y familiares en la resolución de los problemas de seguridad local.

El programa fue presentado a gran parte de los Supervisores de escuelas que eran los encargados de comunicarlo a los Directores que dependían de aquéllos. La selección de las escuelas del Plan Piloto, respondió al interés de las escuelas de escuchar e implementar la propuesta.

El plan Piloto lo iniciamos en la Escuela Nº 22 del D.E. Nº 15, en Villa Urquiza, (correspondiente al CGP Nº 12) el 6 de octubre de 1999, con la participación de cincuenta alumnos, docentes de 6º y 7º grado, la Directora y Vicedirectora, padres, el subcomisario de la Comisaría 49, asistentes sociales del CGP Nº 12, un miembro del Hospital vecinal y representantes del Programa de Seguridad Ciudadana, de la Secretaría de Promoción Social y de la Secretaría de Educación.

La dinámica del proceso fue muy rica para todos los actores. Los limitaremos a mencionar algunos de los resultados de esta experiencia:

La presencia del subcomisario fue importante, por que abrió un diálogo entre la escuela (particularmente los chicos) con instituciones que se viven “muy lejanas”. El subcomisario se comprometió y tomó nota de las zonas identificadas como riesgosas por los alumnos y padres.

Los padres se “sintieron” involucrados en la problemática de seguridad y en las soluciones.

La escuela se ofreció como un ámbito institucional para realizar actividades que permitieran reinstalar contención comunitaria.

El desarrollo del proceso implicó, en un comienzo dos encuentros semanales y el compromiso de mantener una continuidad a través de talleres a lo largo del año lectivo, entre el equipo del Programa y la Dirección de la escuela”.

Comentario: tal cual señala su organizador lo más importante de esta experiencia es abrir los espacios comunitaros para la participación de sectores, que si bien sufren la problemática de seguridad no suelen ser copartícipes en la búsqueda de soluciones ya sea a nivel individual (estudiantes) o institucional (escuelas). (Recuerde que actualmente existe una Policía de Proximidad en la Ciudad de Bue nos Aires, cuyos principios están aplicados en los artículos de lectura obligatoria.