

## **EL DESAFÍO DE LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO: EL CASO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA POLICÍA COMUNITARIA**

**Márcio Simeone Henriques**

[simeone@ufmg.br](mailto:simeone@ufmg.br)

Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

### **RESUMEN**

Este estudio es parte de una investigación en nivel de doctorado con el objetivo general de investigar el cambio en la política de relaciones públicas de la Policía Militar de Minas Gerais, en Brasil, motivada por la introducción de una filosofía de policía comunitaria. Esta política se evalúa en dos dimensiones: (a) las acciones de comunicación de la policía con el propósito de generalizar el tema de la seguridad pública bajo un sentido preventivo (incluyendo los dilemas involucrados en este proceso, así como las estrategias, las acciones y los instrumentos de comunicación utilizados para resolverlos) y (b) las estrategias para promover diálogo con comunidades - los públicos locales - a través de dispositivos formales de participación y cooperación.

Además de un cambio operacional, la orientación de policía comunitaria es un cambio profundo en la organización que causa el desafío de ejecutar las acciones de comunicación institucional bajo un nuevo paradigma. Esta innovación puede verse de una manera más ancha como una forma para responder a las nuevas demandas de relación entre el Estado y los ciudadanos, en un modelo democrático caracterizado por amplificación del concepto de la ciudadanía (incorporación de grandes contingentes anteriormente excluidos de la práctica cívica), y participación directa de la sociedad civil en problemas públicos. La

apertura de foros deliberativos y de diálogo basada en varios temas públicos es una innovación importante para el Estado y su estructura institucional. La amplificación de la esfera deliberativa y de las responsabilidades en la formulación de políticas públicas crea, por consiguiente, una nueva realidad que desafía las formas tradicionales de comunicación entre el poder público y la sociedad.

La comprensión de esta comunicación pública contemporánea no puede limitarse a las funciones tradicionales de comunicación estratégica atribuidas a las actividades de relaciones públicas o *marketing*: la producción y difusión de información de masa, con propósitos de mantener una opinión pública favorable. Las actividades estructuradas y profesionales ejecutadas por las asesorías de prensa y relaciones públicas constituyen un modelo de información pública. Sin embargo, la amplificación del enfoque y de las funciones que la comunicación de la administración pública debe ejecutar modifica y extiende la noción de *accountability*. En consecuencia, el modelo se pone insuficiente para lograr esta responsabilidad expandida.

En el caso peculiar de relaciones públicas de la Policía Militar, el estudio pone evidentes los cambios en las formulaciones políticas y estratégicas de la organización y sus esfuerzos por un *modus operandi* más público y más sensible a las demandas de los ciudadanos. En este proceso, la comunicación asume papel destacado. El contacto más íntimo y directo con una gran variedad de públicos trae consecuencias importantes, además de la descentralización inevitable de información: exige un incentivo a las relaciones con los públicos locales, la generación de una atmósfera favorable a la cooperación, la habilidad de participar de procesos de conversación cívica en locales específicos y capacidad de procesar las divergencias con estos públicos.

### **PALABRAS CLAVE:**

Administración pública - ciudadanía - policía comunitaria

## ABSTRACT

This study is part of a doctorate research that has as general objective the investigation of the change in the policy of public relationship of the Military Police in Minas Gerais, due to the institutional innovation motivated by the introduction of a community policing philosophy. This relationship is evaluated in two dimensions: (a) the actions of police communication with the purpose of generalizing the public security thematic in a preventive approach (understanding the dilemmas involved in this process, as well as strategies, actions and communication instruments to solve them) and (b) the strategies to promote dialogue with communities - local publics - through formal instances of participation and cooperation.

Besides an operational change, the policemen's orientation (called community policing) is a deep organizational change that creates the challenge of taking the actions of institutional communication under a new paradigm. This innovation can be seen in a wider way as a form to respond to the new relationship demands between the State and the citizens under a democratic model, characterized by the amplification of the citizenship concept (incorporation of great contingents before excluded of the civic practice), and direct participation of the civil society in public issues. The opening of dialogic and deliberative forums based on several public issues is an important innovation for the State and its institutional design. The amplification of the deliberative sphere and the responsibility for the formulation of public policies creates, therefore, a new reality that challenges the traditional forms of communication between public power and the society.

The comprehension of this contemporary public communication can't be only limited to strategic communication functions traditionally attributed to public relations or marketing activities: production and diffusion of mass information, with purposes of maintaining a favorable public opinion. The structured and professional activity executed by press and public relations consultancies is a

model of public information historically built. However, the amplification of the focus and functions that the public administration communication should execute modifies and extends the accountability notion. In consequence, the model becomes insufficient to accomplish this extended accountability.

This study evidences, in the peculiar case of public relationship of the Military Police, changes in the political and strategic organizational formulations, and its efforts on looking for a more public *modus operandi*, more sensitive to the citizens' demands. In this process, communication assumes an outstanding role. The closer contact with a great variety of publics brings important consequences, besides the inevitable decentralization of information: it demands an incentive to relationships with the local publics, the generation of a favorable atmosphere to the cooperation, an ability to take part in civic conversation processes in specific local ambits and capacity to process divergences with these publics.

**KEYWORDS:**

Public administration - citizenship - community policing

## 1 INTRODUCCIÓN

La Policía Militar de Minas Gerais (PMMG), en Brasil, viene, hace algunos años, intentando implementar una nueva filosofía para enfrentar los problemas de seguridad pública de manera compartida entre el Estado y la Sociedad Civil, y que, en el contexto de un Estado de Derecho, garantice el respeto a los derechos humanos. En total acuerdo con los principios constitucionales consagrados en la Constitución Federal Brasileña de 1988 y con las políticas nacionales de Seguridad Pública formuladas a partir de la segunda mitad de la década de los 90, la PMMG, así como otras corporaciones policiales de otros estados brasileros, ha orientado esfuerzos en este sentido, buscando responder, con inspiración en experiencias internacionales exitosas, a la insuficiencia de las prácticas tradicionales para contener la violencia y la inseguridad crecientes, a través de la adopción de una filosofía de policía comunitaria.

En este artículo pretendemos presentar de qué forma la tentativa de introducción de esa filosofía, dentro de un cuadro de innovación institucional, se coloca como un problema de comunicación estratégica entre la organización policial y las personas, o sea, como un problema de relaciones públicas. En la base de ese concepto se encuentra la noción de comunidad, entendida como el público al cual el Estado y, en este caso, las instituciones policiales, deben referirse, para establecer relaciones públicas de diálogo y cooperación.

En Minas Gerais esta filosofía se destacó como política institucional y como práctica efectiva a partir del año 2000, con la implantación, por estímulo de la Policía Militar, de Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP).

Al tomar algunos aspectos del ejemplo de la PMMG que pueden ser vislumbrados a partir de sus directrices estratégicas, se evidencia la importancia de trabajar con la comunicación de la corporación de un modo bastante diferente a las formas convencionales, basadas principalmente en la difusión de informaciones en escala

masiva y en la administración de demandas por parte de los principales medios de información.

Se torna imperativa la necesidad de establecer canales de interlocución con públicos más específicos y localizados. Queremos sostener que un nuevo perfil de comunicación pública de la PMMG debe, además de buscar coherencia con los principios operacionales de la policía comunitaria, basarse también en una comprensión más clara acerca de las características de los públicos locales – las comunidades contemporáneas, marcadas por una enorme diversidad.

## **2 LA DEMANDA POR CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN POLICIAL EN LOS CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS**

La evolución histórica de la policía y de sus modelos de trabajo tiene estrechos contactos con las formas de relación instituidas por el Estado como instancia reguladora de la sociedad. A partir de los siglos XVIII y XIX, la urbanización acelerada en el escenario de los modernos estados nacionales hizo surgir una preocupación cada vez mayor con el mantenimiento del orden público y la imposición de una disciplina social en el espacio urbano.

El desarrollo de las fuerzas policiales, a pesar de darse de forma peculiar en diferentes países, siguió una línea evolutiva común, enfrentando cuestiones semejantes de legitimación en los países democráticos, lo que es ampliamente explorado por la literatura sobre el tema (Monkkonen, 2003; Manning, 1997; Goldstein, 2003).

En estas sociedades, estas fuerzas fueron lentamente construyendo una legitimidad basada principalmente en su extrema profesionalización y en la construcción de una estructura burocrática rígida. Eso trajo como consecuencia un aislamiento de las agencias policiales en relación a las comunidades a las que

deberían servir. Estudios recientes nos permiten observar que la policía se convirtió en una organización severamente cuestionada (Reiss Jr., 1971, 2003; Reiner, 2004).

Una “re-politización”, mas nítida en los años 1960, se vuelve fuente de intensa presión por innovación institucional<sup>1</sup>, o sea, para adecuación a las exigencias democráticas (un modelo de ejercicio democrático mas participativo y deliberativo, donde la noción de ciudadanía se amplía) y del Estado de Derecho (respeto a los derechos humanos, lo que significa cohibir cualquier tipo de abuso de autoridad policial).

En respuesta a tales desafíos, departamentos de policía de varias partes del mundo vienen buscando implementar programas que tienen como característica común un abordaje comunitario, es decir, una reaproximación con el público en cada localidad.

### **3 POLICÍA COMUNITARIA: LA RESPUESTA DE LA POLICÍA EN TRES DIMENSIONES**

Las cíclicas retomadas del debate sobre la cuestión policial en los momentos más críticos manifiestan, cada vez más, un “énfasis renovado en la necesidad de consentimiento público” (Reiner, 2004, p. 287). Varias iniciativas buscan romper el aislamiento entre la policía y los ciudadanos, introduciendo nuevos valores al servicio policial y aumentando la sensibilidad de la policía en cuanto a la delicada naturaleza de sus múltiples funciones. Una vertiente estratégica importante surge en este escenario: la policía comunitaria<sup>2</sup>. Diversos autores destacan como

---

<sup>1</sup> Tomamos aquí el término “innovación institucional” para designar una re-configuración de la administración pública para incorporar la creación de espacios de interlocución con la sociedad civil, tales como las estructuras de presupuestos participativos, consejos, comités, etc. (Avritzer, 1994; Bohman, 2000; Fung, 2004).

<sup>2</sup> El término Servicio de policía comunitaria ha sido el de uso más amplio para designar múltiples modalidades de las prácticas policiales orientadas para la prevención y solución de problemas a partir de acciones locales. Otros términos han sido utilizados comúnmente, tales como Policía Ciudadana, Policía Preventiva, Policía Interactiva, Policía Solidaria etc., para nombrar los

precursoras experiencias norteamericanas de las décadas de 1960 y 1970<sup>3</sup>, que tenían como objetivo ganar la confianza de la población en la policía, y por ende a través de la cooperación de las comunidades, prevenir aquellas oportunidades en que los crímenes pudieran ser cometidos, y donde la función del servicio de policía no fuese únicamente la de combatir el crimen, sino también la de garantizar derechos democráticos. Eso implica “que la policía sirva a la comunidad, aprenda con ella y sea responsable por ella” (Bayley & Skolnick, 2001, p. 225), mediante una participación del público en la planificación y supervisión de las operaciones policiales, en la creencia de que una respuesta ideal a la cuestión de la seguridad pública depende del conjunto de soluciones locales.

Esta propuesta es movida por, al menos, dos grandes ideas principales: la de que el público puede ser “coproductor de la seguridad y el orden, conjuntamente con la policía” (Bayley & Skolnick, 2002, p. 18), y de que la implementación de mecanismos participativos de resolución de conflictos es un mecanismo eficaz para responder a la necesidad de abordar tales conflictos de manera democrática y pacífica.

De todas formas, no es un concepto unívoco, pero sí un conjunto amplio de programas y prácticas administrativas (Ilanud, 2002). Friedmann (1994, p.132) presenta el concepto de policía comunitaria en los siguientes términos:

*Policía comunitaria es una política y una estrategia orientada a alcanzar un control más efectivo y eficiente del crimen, reducción del miedo al crimen, mejorar la calidad de los servicios policiales y a la legitimidad de la policía, a través de una confianza pro-activa en los recursos de la comunidad que busca cambiar las condiciones que provocan los crímenes. Asume una necesidad de mayor accountability, de*

---

programas institucionales de varios departamentos de policía en varios países del mundo y también en varios estados brasileños.

<sup>3</sup> Como Bayley & Skolnick (2002).

**FISEC-Estrategias** - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora 42

Año III, Número 6, Mesa V (2007), pp 35-57

<http://www.fisec-estrategias.com.ar/>

ISSN 1669- 4015



*la policía, mayor coparticipación de las decisiones con el público y mayor respeto a los derechos y libertades civiles.*

Por este concepto, podemos tener una percepción envolvente de una filosofía de policía comunitaria<sup>4</sup>: aunque pueda parecer a primera vista sólo una nueva orientación gerencial y táctica, corresponde, en la verdad, a una propuesta mucho más compleja y, por ello, implica cambios profundos en la organización policial. Esos cambios pueden ser vistos en tres grandes dimensiones interdependientes: (a) como estrategia operacional, (b) como estrategia de interrelación con la comunidad y (c) como estrategia política.

Como *estrategia operacional*, se refiere a la *eficacia* del trabajo policial, a partir del reconocimiento de lo esencial del involucramiento de la comunidad en el combate al crimen, y a los diversos tipos de violencia. Bajo este aspecto, su característica primordial es un énfasis en la prevención. Conlleva la idea de que la cooperación de los ciudadanos es fundamental para detener algunos tipos de crímenes; dada su posición privilegiada en relación a la policía para observar situaciones sospechosas y componer un cuadro de la acción criminal.

Los diversos programas de vigilancia de barrio, que se han vuelto experiencias comunes en las últimas décadas, promueven un apelo explícito para esta participación.

Como *estrategia de interrelación con la comunidad*, se interpreta a aquella que está ligada a la producción de *legitimidad* de la organización policial y de sus acciones. La reaproximación con el público refleja la necesidad de reconstruir, sobre nuevas bases, la imagen de la fuerza policial y rescatar la confianza del público en su actuación, pero también, por medio de esa confianza, obtener la cooperación de esas personas en la ejecución de sus tareas.

---

<sup>4</sup> Preferimos la referencia al término "filosofía de policía comunitaria", para designar esta corriente que, en las últimas décadas, gana escala internacional y un *status* de corriente doctrinaria con mucha rapidez y paso a encaminar en una dirección predominante a la mayoría de las iniciativas.

Bayley & Skolnick (2002, p. 29) colocan el oír *las demandas* de la población como condición para obtener apoyo y cooperación para la participación civil en el servicio de policía: “los policías han descubierto que, si desean gozar del apoyo y la cooperación del público, deben estar preparados para escuchar lo que la población tiene para decir, aunque sea desagradable”, y defienden que “el público puede hablar sobre prioridades estratégicas, enfoques tácticos, y aún sobre el comportamiento de los policías como individuos, y también ser informado sobre todo eso” (2002, p. 32), lo que implica reciprocidad en la comunicación.

Hay también una expectativa de que la policía, a través de una relación más estrecha con las comunidades, auxilie en la promoción de una mejoría en los padrones y en los comportamientos de la vida social, de la convivencia y de la utilización de los espacios públicos en una determinada localidad. Para eso, se espera que, en vez de sólo utilizar tácticas de incriminación, la policía haga uso de procesos educativos y de prestación de servicios al público, que pueda crear y mantener un clima de confianza en el ámbito de las comunidades e infundir un sentimiento de seguridad (Goldstein, 2003; Souza, 2003; Moore, 2003).

Como *estrategia política*, la filosofía de policía comunitaria atiende la demanda de participación y *accountability*. En el primer caso, ligada a las necesidades de innovación institucional en estados democráticos de derecho, una respuesta a una demanda mas amplia de participación civil en un modelo de democracia participativa y deliberativa, con la creación de canales de interlocución sobre temas públicos. En segundo caso, una vinculación entre el contacto más estrecho con las comunidades y la responsabilización de la policía. Se redefinen las tareas de la policía que, mas allá de la represión y del control de conductas criminales, debe proteger garantías constitucionales.

El correcto entendimiento del alcance de la implantación de una filosofía de policía comunitaria precisa llevar en consideración estas tres dimensiones.

Las experiencias concretas, con todo, no siempre revelan la presencia de todas las variables implicadas, o por lo menos con la misma intensidad. Hay experiencias que, claramente, sobrevaloran el carácter de estrategia operacional. En este caso, son vistas apenas como nuevas orientaciones gerenciales y avanzan poco o nada en relación a la responsabilidad política y al compromiso más efectivo con la comunidad, y suenan sólo como una tentativa de auxiliar a los policías para hacer sus tareas con mayor eficacia.

Por otro lado, un énfasis estricto en el contacto directo con el público puede corresponder sólo a una estrategia de *marketing*<sup>5</sup>.

#### 4 EL DESAFÍO, LA COMUNICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL

La ampliación de la esfera deliberativa y de la responsabilidad por la formulación de políticas y por la gestión de los negocios públicos crea una nueva realidad que desafía las formas tradicionales de comunicación pública<sup>6</sup>.

La deliberación es una importante llave para la comprensión de ese proceso, entendida no únicamente como las tomas de decisiones formales del sistema político o el debate que las precede; pero sí como un proceso argumentativo amplio y dialógico de intercambio de razones, de discusión en público que busca, por la coordinación y la cooperación entre los sujetos envueltos, entender y/o resolver situaciones-problema que escapan a sus esferas individuales (Bohman, 2000).

---

<sup>5</sup> Goldstein (2003), por ejemplo, reconoce que muchas de las experiencias no pasan de estrategias de "relaciones públicas", queriendo, con eso, denotar que no implican en cambios más profundos desde el punto de vista de la estructura de la organización y de su *modus operandi*, ni bajo la perspectiva política. Para Bayley & Skolnick (2002, p. 29), "si la policía no se propusiera, como mínimo, a tolerar lo que el público tiene para decir sobre las operaciones, el servicio de policía comunitaria será visto solamente como 'relaciones públicas', y el distanciamiento entre la policía y el público va aumentar aún más".

<sup>6</sup> Utilizaremos aquí el término "comunicación pública" como siendo la comunicación formal que respeta el intercambio y la división de informaciones de utilidad pública, así como el mantenimiento del vínculo social cuya responsabilidad es incumbencia de las instituciones públicas (Zémor, 1995).

La práctica de la deliberación pública exige atención a procesos comunicativos que ocurren en relación a las condiciones de participación efectiva de los sujetos en foros abiertos - donde los diversos intereses y argumentos se puedan manifestar libremente - y también en relación a las posibilidades de proponer públicamente la temática de cuestiones que deben ser reconocidas como relevantes por públicos amplios.

La discusión y la eventual toma de decisiones informada sobre los asuntos públicos depende, como condición general, de la disponibilidad abierta de informaciones, que deben ser inteligibles para el público (Held, 1995).

La construcción de una interlocución en la gestión de la cosa pública pasa a ser una exigencia intrínseca a un proceso deliberativo. Es un proceso dinámico que mantiene la apertura al diálogo cooperativo. De esta forma, entendemos la adopción de la filosofía de policía comunitaria como la introducción de un proceso deliberativo, donde está en juego la promoción de un diálogo en relación a la seguridad pública.

Para el funcionamiento de ese nuevo modelo, se exige un nuevo diseño institucional de las agencias del poder público, desarrollando estructuras e instituciones que permitan a los ciudadanos participación efectiva. La creación de foros de discusión ligados a las variadas agencias administrativas significa un elemento nuevo en el escenario institucional, y colocan al poder público frente al desafío de buscar un nuevo *modus operandi* y formas administrativas innovadoras.

De forma general, el escenario de la innovación institucional democrática, al incorporar el diálogo público que toma forma en diversos foros y atraviesa el campo administrativo, impone nuevas demandas a los dispositivos especializados en comunicación, colocando en jaque el modelo operacional de difusión masiva de

información bajo el cual fueron tradicionalmente estructurados, y que son todavía predominantes en los departamentos y asesorías de comunicación. Este modelo corresponde a la constitución de las relaciones públicas como actividad regular en las organizaciones. Enfatiza fundamentalmente los medios de comunicación de masa, especialmente la prensa, que impuso una noción de públicos de gran llegada y bajo un carácter esencialmente unilateral.

En el caso del poder público, los departamentos de comunicación y relaciones públicas se estructuraron en un cuadro de modernización de la administración, como eslabones en la mediación entre las organizaciones y la opinión pública.

Comprender sólo los aspectos de difusión en masa de informaciones se vuelve insuficiente para atender procesos contemporáneos más complejos de relación con el público, que exige un re-posicionamiento de esa actividad, en el contexto de la comunicación del poder público.

La comunicación pública debe permitir una ampliación de perspectiva para incluir entre sus finalidades, no solamente difundir informaciones de interés público, sino también asegurar las relaciones sociales (entre Estado y ciudadanos) y acompañar los cambios en la organización social en regímenes democráticos, o sea, debe constituir una práctica que contribuya a alimentar el conocimiento cívico, facilitar la acción pública y garantizar el debate colectivo.

La nueva realidad institucional exige esfuerzos estratégicos diferentes para generar una interacción más efectiva con públicos más diversificados y localizados.

La constitución de los foros participativos apunta para otras formas de concebir los públicos. Archon Fung, al denominar de “mini públicos” los esfuerzos de consolidación de esos foros, bajo los más variados diseños institucionales, sugiere un cambio en la expectativa de relación con la sociedad, no bajo la perspectiva de

una comunicación masiva entre las agencias administrativas y gran cantidad de individuos (orientada para millones, o decenas de millones de personas), pero, por el contrario, en deliberaciones públicas organizadas en segmentos que reúnen a los ciudadanos “por docenas, centenas o millares” (Fung, 2004, p. 174).

La participación del público en foros más localizados demanda una circulación de informaciones más específicas sobre los temas públicamente relevantes, inclusive sobre los impactos más inmediatos en la propia localidad, encuadrando las cuestiones en los contextos próximos de los sujetos. Yendo mas allá de la difusión, la exigencia de interlocución altera el flujo comunicativo y la propia forma de operar los instrumentos de comunicación. Al lado de las funciones ya tradicionales de esclarecer sobre las cuestiones públicas y rendir cuentas, debe orientarse también para la función de sentar políticas y estrategias de comunicación capaces de estimular la participación y cooperación de los ciudadanos, establecer y orientar la interlocución y fomentar el propio debate cívico (Zémor, 1995).

Para cumplir esas funciones, es necesaria una combinación de instrumentos de comunicación de largo alcance, para el público en general, y otros capaces de operar en ámbitos locales para públicos particulares - que guarden complementariedad y coherencia entre sí. Así, las agencias del poder público, acostumbradas a hablar a través de los medios de comunicación de masas sobre sus realizaciones y respondiendo a los cuestionamientos que le son dirigidos por los grandes medios, ahora se ven delante de la necesidad de presentarse al público local en una relación que se caracteriza no solamente por la mayor proximidad, sino también por una mayor reciprocidad.

Por otro lado, un problema recurrente en la implantación de ese tipo de filosofía es incurrir en una visión de que las comunidades son “latentes formas homogéneas de control informal, que pueden ser movilizadas para interactuar significativamente con la policía” (Reiner, 2002, p. 176), o sea, una visión de comunidad homogénea,

que no condice con las formas de sociabilidad contemporánea. Así, hay también una dificultad de dar mayor claridad a la caracterización de ese público local. Explícita y genéricamente denominados “comunidades”, tales públicos contienen diversas nociones diferentes y una composición extremadamente variada, requiriendo, por tanto, una transformación en las formas tradicionales de concebirlos.

## 5 LA EXPERIENCIA DE LA POLICÍA MILITAR DE MINAS GERAIS

En Brasil las primeras ideas referentes a la filosofía de policía comunitaria fueron introducidas en la década de 1980, en el proceso de re-democratización del país.

Han sido, desde entonces, registradas algunas experiencias, que sólo comienzan a ganar fuerza institucional a partir de la segunda mitad de la década de 1990. El Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), lanzado en el año 2000 por la Secretaria Nacional de Seguridad Pública (SENASP), consolidó y consagró una serie de principios, definiendo el blanco de las estrategias comunitarias, en especial la acción 59 del compromiso n.º 7:

*Estimular que las Policías estatales promuevan debates e abran canales permanentes de diálogo con los líderes y los movimientos comunitarios legítimos ... con el propósito de construir alianzas capaces de al mismo tiempo cambiar el comportamiento de la Policía en relación a esas poblaciones y combatir el crimen, librando a esas comunidades del poder de los marginales y de los falsos beneficios de los bandidos, bien como invertir en organización y gestión comunitaria y en la alianza entre los movimientos sociales y la escuela (Brasil, 2002).*

La Policía Militar de Minas Gerais venía realizando algunas tentativas aisladas y poco expresivas de policía comunitaria desde el final de la década de 1980 y dio un primer paso en el sentido de su institucionalización en 1993, pero fue solamente en 2000 que alcanzó mayor dimensión, con la implantación simultánea de 26 Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP)<sup>7</sup> por iniciativa de la PMMG en Belo Horizonte, en el ámbito territorial de cada una de las 26 compañías de la 8.ª Región, en cumplimiento a una instrucción del Comando General.

Desde entonces, la Policía Militar de Minas Gerais ha intentado estructurar y consolidar internamente esta filosofía en todo el Estado, a través de directrices para la producción de servicios de seguridad pública del Comando-General (Minas Gerais, 2002a, 2002b) y de acciones de entrenamiento de la fuerza policial.

Las características peculiares de organización de la Policía Militar de Minas Gerais, de entre las cuales suele ser destacado su perfil rígido, poco transparente y poco sensible a las demandas cívicas de protección; evidencian algunas dificultades y algunos obstáculos en su relación pública, y desafíos en el sentido de construir una política de comunicación con estos públicos, distinta de la orientación tradicional de la corporación.

Desde el punto de vista interno, estos obstáculos van mucho más allá de la cuestión de descentralización de la autoridad y cambio en la responsabilidad interna del comando: la cultura fuertemente corporativa, con fuerte solidaridad interna, crea dificultades para la aceptación del ciudadano común y de sus demandas; el sistema de recompensas, que tiende a premiar más los esfuerzos

---

<sup>7</sup> Los CONSEP son definidos como entidades de derecho privado, una modalidad de asociación comunitaria, de utilidad pública y sin fines de lucro, con vida propia e independiente en relación a la Policía Militar o a cualquier órgano público y tiene como finalidad: a) Congregar los liderazgos comunitarios, las autoridades policiales y los de otros órganos públicos directa o indirectamente ligados a la seguridad pública, para la discusión y adopción de medidas prácticas que resulten en una mejoría de la calidad de vida de las comunidades; especialmente aquellas que presenten mayor exposición a factores de riesgo que interfieran en la dignidad humana; b) democratizar la planificación de las actividades de policía ostensiva de preservación del orden público, en el ámbito de cada municipio, para la definición de prioridades de seguridad pública, en el espacio de actuación de cada CONSEP (Minas Gerais, 2002a, p. 8).



de reacción represiva (respuesta inmediata), no incentiva el encaje de los policías en actividades típicamente preventivas.

Los fuertes puntos de resistencia requieren, por lo tanto, atención a políticas de formación y capacitación; y más allá de eso, el establecimiento de estrategias innovadoras de comunicación interna. La Directriz 05/2002 es explícita al referirse a la necesidad de consolidar nuevos valores en la cultura de la corporación, cuando alude a lo que llama de “envolvimiento intrínseco”: “movilizar a la comunidad es una acción que exige de la institución, en el aspecto interno, consolidar en su cultura organizativa, valores, prácticas y habilidades esenciales a la relación entre la policía-militar y la comunidad, como capacidad de dialogar e inteligencia para negociar delante de varios frentes de opinión, y hacer surgir de reuniones comunitarias, soluciones benéficas a la colectividad” (Minas Gerais, 2002b).

El Objetivo 34 del Plan Estratégico de la PMMG, que se refiere al comprometimiento del público interno de la corporación, trata genéricamente de esas cuestiones cuando, las acciones de motivación y de mejoría de los flujos de comunicación interna, proponen divulgar “el negocio, la misión, la visión y los valores” de la PMMG. También propone más explícitamente, en el objetivo 32, “sensibilizar y concientizar al policía militar para actuar como fiscal de la ciudadanía y de la paz social, por medio de una campaña de *endomarketing* y una campaña externa de valorización de la PM” (Minas Gerais, 2003, pp. 82, 80).

Ya bajo el ángulo externo, las presiones para que la policía actúe de modo reactivo (respuesta inmediata), no vienen únicamente de las comunidades, como así también, en modo general, de la clase política. La presión de los medios asimismo debe ser considerada, ya que las acciones represivas poseen alto poder de visibilidad y de interés del público.

Un proceso de cambio organizativo orientado para la filosofía de policía comunitaria demanda, en consecuencia, profundas alteraciones en relación a su *modus-operandi*, en el sentido de tornarlo mas público, más transparente y menos resistente al control externo. El proceso de cambio, en sí, requiere que la organización enfrente el desafío de convivir con una imagen pública contradictoria que, por un lado, puede inspirar confianza y sentimiento de protección y, por otro, el miedo, debido al histórico de abusos del poder policial.

El Plan Estratégico 2004-2007 contiene varios aspectos que remiten a la innovación institucional. Especialmente las estrategias de “incrementar campañas de comunicación y *marketing* para divulgar la policía comunitaria en Minas Gerais” y de “fortalecer la imagen de la PMMG junto a los diversos segmentos de la sociedad” (Minas Gerais, 2003, pp. 59, 79).

La propuesta de policía comunitaria es explícita en el sentido de crear oportunidades para “escuchar a la población”, para discusión y diagnóstico conjunto de los problemas que pueden afectar a una comunidad y para la formulación compartida de estrategias de acción y, en este sentido, se refiere a la constitución de públicos locales. La Directriz 04/2002, en el ítem relativo a la organización comunitaria enuncia que “la comunicación intensa y constante propicia a mejora de las relaciones, amplía la percepción policial y de la comunidad en lo que atañe a las cuestiones sociales y posibilita disminuir áreas de conflicto que exigen acciones de carácter represivo de las instituciones policiales”. También postula como mayor desafío para la consecución de los objetivos de la policía comunitaria, el “motivar y apoyar la participación del público” (Minas Gerais, 2002a, p. 12).

Lo que se verifica es una situación compleja de encaje entre el público amplio (población en general), los públicos locales (de cada comunidad) y el público interno de la PMMG, solicitando un nuevo perfil de comunicación pública de la corporación. El Plan Estratégico 2004-2007 evidencia la preocupación en lidiar con

la imagen deteriorada de la corporación, de reestructurar su asesoría de comunicación y de ampliar la visibilidad acerca de las cuestiones preventivas. Prevé en tanto estrategias de comunicación con públicos generales – como la ampliación de la PMMG en los medios masivos de comunicación a través de una campaña educativa y realización de investigaciones de imagen y opinión – como estrategias con los públicos locales, en su objetivo 32:

*Implementar el uso de canales alternativos de comunicación con la comunidad, por intermedio de la divulgación sistemática en los medios comunitarios, vehículos de difusión, disponibilidad de un banco de recomendaciones PM por Internet e intranetpm e implantación de un sistema de voz único para espera telefónica administrativa, transmitiendo orientaciones preventivas (Minas Gerais, 2003, p. 79).*

Eso indica que el recurrir a los dispositivos de información pública en escala masiva no es suficiente y se hace necesario generar una interlocución descentralizada con públicos que son formados especialmente para esta finalidad. La reunión de ese público en consejos, en fracciones territoriales de organización de la acción policial, requiere también esfuerzos de comunicación dirigida, en menor escala y aplicable específicamente a los ámbitos de las localidades. A pesar de eso, no se nota todavía una atención en relación a la necesidad de rever su concepto de públicos para englobar la variedad de esos públicos locales.

## 6 CONSIDERACIONES FINALES

Entendemos, entonces, que la adopción de los principios de policía comunitaria es un problema de relaciones públicas en por lo menos dos sentidos: (a) por la urgencia de establecer un nuevo perfil de comunicación pública de la corporación en consonancia con los nuevos principios propuestos y (b) por la necesidad de

una concepción de públicos distinta de la tradicionalmente adoptada que abarque una variedad descentralizada de públicos locales con los cuales precisa interactuar.

Una re-configuración de la comunicación organizativa de la policía exige, por lo tanto, más que trabajar con la difusión de informaciones de interés y utilidad pública del Estado para los ciudadanos, una comunicación que sirva de estímulo a la participación del público, que cree mecanismos de escucha a la sociedad civil y promueva el diálogo en la gestión de la seguridad pública. Eso implica también un nuevo diseño de la propia estructura de su sector de comunicación, con la descentralización de sus actividades y cuya concepción sea la de una comunicación permeable, que pueda visualizar las complejas relaciones entre los procesos masivos y los procesos comunicativos que penetran las redes de sociabilidad local.

El examen de esa realidad nos muestra, mientras tanto, que el futuro de la filosofía de policía comunitaria es todavía incierto. No obstante algunas de las experiencias puedan ser exitosas, no escapa a ninguno de los responsables por su implementación el gran esfuerzo que será necesario para que se vuelva realmente efectiva para la corporación como un todo y, de forma integrada, hacia todas las instituciones del sistema de seguridad pública.

## **7 BIBLIOGRAFÍA:**

AVRITZER, L. (1994). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey.

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. (2002). *Policiamento comunitário. Questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

BOHMAN, J. (2000). *Public Deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts/USA: MIT Press.

BRASIL, Ministério da Justiça. (2002). *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília/DF, [recuperado 20-04-2005] de [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

FRIEDMANN, W. (1994). *The community role in community policing*. In: Rosenbaum, D. P. (Org.). *The challenge of community policing – testing the promises*. London/New Delhi: Sage Publications.

FUNG, A. (2004). *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34. p. 173-209.

GOLDSTEIN, Herman. (2003). *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

HELD, D. (1995). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paidéia.

ILANUD (Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente). (2002). *Polícia Comunitária. Pesquisa de Avaliação da experiência no município de São Paulo*. Revista do Ilanud. Vol. 1, n.º 19.

MANNING, P. (1997). *Police Work*. Prospect Heights, IL. Waveland Press.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2002a). *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 04/2002-CG: A Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 16 de dezembro de 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2002b). *Diretriz para a produção de serviços de segurança pública n.º 05/2002-CG: Estruturação e Funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP*. Belo Horizonte: Comando-Geral da PMMG, 27 de dezembro de 2002.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. (2003) *Plano estratégico 2003-2007*. Belo Horizonte: Comando-Geral.

MONKKONEN, Eric H. (2003). *História da Polícia Urbana*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. pp.577-612.

MOORE, Mark H. (2003). *Policamento Comunitário e Policamento para a Solução de Problemas*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. pp.115-175.

REINER, R. (2004). *A política da Polícia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REISS Jr., Albert J. (2003). *Organização da Polícia no Século XX*. In: TONRY, Michael & MORRIS, Norval (orgs.). *Policamento Moderno*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. pp.65-114.

REISS Jr., Albert J. (1971). *The police and the public*. New Haven/London: Yale University Press.

SOUZA, Renato V. de. (2003). *Do exército estadual à polícia de resultados: crise e mudança de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. [Dissertação de Mestrado em Administração Pública].

ZÉMOR, Pierre. (1995). *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris.

Para citar este artículo:

**Márcio Simeone Henriques** (09-04-2007). EL DESAFÍO DE LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO: EL CASO DE LA IMPLANTACIÓN DE LA POLICÍA COMUNITARIA.

FISEC-Estrategias - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora

Año III, Número 6, V6, pp.35-57

ISSN 1669- 4015

URL del Documento : <http://www.cienciared.com.ar/ra/doc.php?n=578>

URL de la Revista : [www.fisec-estrategias.com.ar](http://www.fisec-estrategias.com.ar)