

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)

Serie: *Insyde en la Sociedad Civil*¹

Número 20

15 de septiembre, 2011

Policiamiento y proximidad: experiencias en Portugal

Susana Durão²

Introducción³

Este texto pretende explicar cómo es que en Portugal funcionan el policiamiento urbano y las estaciones de policía (escuadras o escuadrones).⁴ Se centra en cómo en los últimos años han surgido nuevas ideologías y prácticas de policiamiento comunitario, asociadas a un modelo organizacional: las llamadas estaciones de barrio, repartidas por todo el país. Pero, como veremos, el proyecto reformista es lento, poco claro y tiene pocas exigencias de responsabilidad en su implementación.

El papel central de las estaciones de policía en el policiamiento

Las estaciones de policía son la base del policiamiento en Portugal y están a cargo de la Policía de Seguridad Pública (PSP). Las estaciones policiales ocupan más del 80% de todo el personal policial. Se propagan por todo el país. Hoy son más de 200 unidades, de norte a sur, en el interior, litoral y las islas del Atlántico. A pesar de que en los últimos años las estaciones especializadas en la investigación criminal, más recientes en esta Policía, adquieren gran protagonismo, la mayor parte del policiamiento continúa siendo efectuado en este tipo de estaciones territoriales. Su trabajo es genérico, muy amplio y muy cerca de las poblaciones. Es preciso anotar que en Portugal, todo lo

¹ Este proyecto ha sido posible gracias al apoyo de The Fund for Global Human Rights.

² Es investigadora auxiliar del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa desde 2008, donde pertenece también al cuerpo docente de los cursos del Departamento de Antropología. Responsable de la cátedra anual de Sociología en la Maestría en Ciencias Políticas del Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interior. E-MAIL: ssbdurao@gmail.com

³ Traducción del portugués a cargo de Edgar Baltazar Landeros.

⁴ N.T. "esquadra" en el original.

que pasa en una ciudad puede ser asunto de la policía: un desorden simple, una discusión mal resuelta, quejas por ruido entre vecinos, denuncias de violencia doméstica, accidentes automovilísticos, detención de traficantes, etc.

Las estaciones policiales son diferentes entre sí. Las más recientes nacieron en predios antiguos y se convirtieron en unidades policiales. Algunos lugares son amplios y ventilados, pero la mayor parte de estas unidades opera en espacios que no fueron concebidos para la actividad policial, sino para habitar. Sin embargo, en su funcionamiento burocrático y organizacional, todas las estaciones del país son muy semejantes.

Existe un elevado número de cuerpos de policía nacionales en el país, como se puede constatar en el *cuadro 1*. Una de las características centrales en Portugal es el hecho de que las fuerzas de policía más populares son nacionales y no locales. Las policías municipales, dependientes de los respectivos alcaldes, se han implementado históricamente sólo en las dos ciudades más grandes del país, Lisboa y Porto. Estas policías difieren de la PSP en la medida que no tienen competencias de investigación criminal, no puede revisar o detener personas y trabajan sobre todo en el ámbito de la seguridad del patrimonio municipal. En otras ciudades, las policías municipales son tan recientes y tan pequeñas, que no han ganado aún relevancia histórica o reconocimiento social.

Portugal es uno de los países más pequeños del sur de Europa. Desde hace años su población es de poco más de 10 millones de habitantes.⁵ El país ha resistido la regionalización política que desde hace varias décadas tiene lugar en otras naciones europeas. Tal característica política tiene efectos en el policiamiento, históricamente muy centralizado en las manos del gobierno. Eso hace que las burocracias policiales sean tradicionalmente muy pesadas y poco innovadoras. Dicho de otro modo, aunque el policiamiento sea de facto muy difundido por todo el territorio nacional en múltiples unidades locales, las decisiones y políticas para el policiamiento se mantienen muy centralizadas. Eso significa que no está aún enfocado (el policiamiento) en las “necesidades desagregadas de seguridad de las poblaciones” (Bayley, 2006).

⁵ Más específicamente, la población actual es de 10´ 637, 713 (Ver <http://www.ine.pt>, consultado el 10 de mayo de 2011).

Tal burocratización tiene un lado positivo. Estas policías nacionales son internamente muy “controladas”, registran bajos índices de letalidad, de violencia y de corrupción oficialmente conocida. La burocratización, tal como ya insistía Max Weber (1972), sirve para proteger los excesos y desvíos de las organizaciones con poder. Esto se realiza a través de la estabilización de los mecanismos de funcionamiento y gestión. Éste no es un aspecto menor en mundos como el policial, donde la discrecionalidad y el poder se diseminan de manera muy contundente hasta en los niveles más bajos de la jerarquía.

Cuadro 1: Principales Cuerpos de Policía en Portugal

Fuerzas y servicios de seguridad	Fechas importantes de fundación	Tutela gubernamental	Estatuto militar/civil	Cobertura territorial	Nº total de efectivos en 2008	Porcentaje de mujeres en 2008
Guardia Nacional Republicana (GNR)	1801 Guardia Real da Polícia de Lisboa	Ministerio de Administración Interna	Fuerza militarizada	Unidades, subunidades y puestos en zonas rurales y pequeñas ciudades del país	25,704	5.8%
Policía de Seguridad Pública (PSP)	1867 Cuerpo de Policía Civil	Ministerio de Administración Interna	Fuerza de policía civil	Unidades y estaciones de policía en zonas urbanas y grandes metrópolis	21,228	7.1%
Policía Judicial (PJ)	1893 Policía de Investigación Judicial e Preventiva	Ministerio de Justicia	Servicio civil	Direcciones y unidades de investigación en varias ciudades del país	2532	33.9%
Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF)	1974 Dirección de Extranjeros	Ministerio de Administración Interna	Servicio civil	Direcciones, delegaciones regionales y puestos de frontera	1,478	46.7%

Autoridad de Seguridad Alimentaria y Económica (ASAE)	2005 creación de ASAE	Ministerio de Economía e Innovación	Servicio civil	Direcciones regionales	510	48.4%
Policía Marítima	1995 creación	Ministerio	Fuerza militarizada	Capitanías	517	5.4%

Fuentes: “Balances Sociales” publicados por las organizaciones (PSP, GNR, SEF, ASAE) u obtenidos por contacto directo (PJ, PM).

Policía de Seguridad Pública: una policía urbana nacional

¿Por qué centrar este texto en el caso de la PSP? Primero, porque esta es la más activa de todas las fuerzas policiales del país. Ésta es la policía que más lidia con los ciudadanos y con los problemas típicos de las grandes ciudades. La GNR, aunque es mayor en número que la PSP, permanece muy “acuartelada”, incidiendo su actuación sobre todo en el policiamiento de áreas rurales y pequeñas ciudades.

En segundo lugar, la PSP es la fuerza de seguridad más popular en Portugal. Es sobre la que más se escribe en los periódicos. Muchos personajes de series televisivas se inspiran en agentes de la PSP. Además de eso, en los últimos años, la actividad sindical de los agentes abrió y expuso las “heridas” institucionales a los ciudadanos, sobre todo a través de los *media* y con manifestaciones colectivas de agentes en las calles.

En tercer lugar, la PSP es la fuerza que ha sufrido más reformas en comparación con las demás fuerzas policiales.

Efectivamente, si queremos entender el policiamiento democrático en Portugal, tenemos que observar la historia de PSP. Portugal tiene apenas 37 años de experiencia de redemocratización, después de 48 años de un régimen autoritario y dictatorial (que transcurrió entre 1926 y 1974). Cuando en 1986 el país se unió a la Unión Europea, y más tarde a la moneda única (el Euro), varias transformaciones sucedieron en el país y en sus instituciones. El policiamiento se puso bajo escrutinio público y viejas faltas a los derechos humanos fueron castigadas. Un intenso trabajo

legislativo se ocupó de los abusos en las prácticas policiales que eran vistas con amplia desconfianza por la población. La Inspección General de Administración Interna, que en los años 2000 se conoció como “policía de las policías”, entró en escena. Se volvió necesario restaurar públicamente la imagen de las policías portuguesas.

Uno de los aspectos generales que más afectó toda la actividad policial fue la ley que reguló las armas de fuego en 1999. Esta ley resultó de la presión de algunos informes de Amnistía Internacional de la década de 1980, que mostraron casos en que los policías mataron arbitrariamente a ciudadanos. Así, antes de disparar sobre alguien, los policías deben encontrarse a una distancia de dos metros. Los policías no pueden abordar a las personas por la espalda y deben disparar a partes del cuerpo que no coloquen a las personas en riesgo de muerte. Además de eso, los policías están obligados a anunciar que van a disparar y, lo más importante, sólo están legalmente autorizados a hacerlo si pueden ver o probar que se trata de un criminal. Sólo en delito flagrante y en casos considerados muy graves es que la mayoría de los policías colocan la mano en el arma.

Los “accidentes” ocurridos en operaciones policiales, que llevaron a la muerte a ciudadanos, fueron ampliamente conocidos y mediatizados en la sociedad portuguesa. Las penas impuestas por la justicia desmotivaron a los agentes del uso cotidiano de armas. En varios años de contacto con los policías he escuchado recurrentemente la siguiente frase: “¡Ahora, la pluma es nuestra arma!”. Con alguna resignación, los policías en Portugal se asumen como “burócratas de calle” (Lipsky, 1980).

La PSP, con su pesada estructura burocrática nacional, fue la policía portuguesa que a la entrada del Siglo XXI mejor acogió las transformaciones propuestas por un policiamiento de estilo comunitario. Apartar del imaginario social la imagen de los policías como funcionarios de Estado autoritarios y violentos implicó afirmar la “modernidad” de la institución. Pero llevó tiempo. Los cambios en el policiamiento surgieron en menor medida debido a movimientos cívicos o a la necesidad de control de ambientes urbanos degradados o con altas tasas criminales.⁶ Las propuestas de cambio del policiamiento, que comenzaron a tomar forma en la década de los 90s,

⁶ Aunque se pueda relativizar, documentos oficiales como los reportes de seguridad interna de los gobiernos, han evidenciado que Portugal es un país de baja criminalidad. En Portugal ocurren 37 crímenes por mil habitantes, muy por debajo de la media europea (15 países), con 69 crímenes por mil habitantes (RASI, 2010).

surgieron por la imposición interna de reforma del Estado y de sus instituciones. Como se dice en la PSP, la “proximidad policial” (inspirada en la *police de proximité* francesa) surgió en primer lugar “por decreto” del Ministerio de Administración Interna. Así, en vez de una exigencia más cívica, vimos nacer un policiamiento “más ciudadano” de un movimiento *top-down* del Estado para sus policías nacionales, la PSP y la GNR.

Las estaciones policiales ya existían antes de que existiera la proximidad policial como concepto. Cuando entramos por la puerta de una estación policial somos generalmente atendidos por un jefe de policía, sentado en un escritorio. Casi todas las estaciones fueron informatizadas entre 2000 y 2010, lo que vino a facilitar el trabajo de registro y de gestión de información. Un mismo sistema informático permite el acceso a información policial en red, en cualquier unidad de la PSP en el país.

Sin embargo, la mayor parte del trabajo policial continúa haciéndose en el exterior, en las calles, en las patrullas, ya sea a pie o en auto. Ese policiamiento aleatorio es casi siempre realizando por los agentes. A pesar de cambios políticos e ideológicos, las técnicas y prácticas de policiamiento no sufrieron grandes alteraciones en las últimas décadas.

Para entender el policiamiento tenemos que ver cómo se distribuyen los policías en las estaciones policiales. Una estación policial media tiene cerca de 70 personas. El personal se distribuye en cinco grupos de agentes. Cada grupo de agentes está directamente dirigido por un jefe (quien ya fue agente). Estos grupos trabajan en turnos de 6 a 8 horas y con horarios rotativos. Los horarios son diurnos y nocturnos. Cada agente, en su grupo, recorre todos los horarios. Aunque cada agente trabaje en un grupo específico, existe alguna flexibilidad para algún cambio. Como veremos adelante, los equipos de proximidad tienen otra organización.

Una Policía con varias carreras

Uno de los aspectos más centrales de la policía portuguesa es la organización formal de las carreras en su seno. Ser agente no es apenas un momento en la carrera de un policía, como acontece en los Estados Unidos o en el Reino Unido. Ser agente es una carrera en sí misma. Lo mismo se puede decir para los jefes y para los oficiales.

En las últimas dos décadas, debido a la insistencia del movimiento de “abrir las estaciones policiales a los ciudadanos”, los agentes y jefes han ganado protagonismo social y local. Pero no han ganado el mismo protagonismo en el seno de la institución.

Lo que desde luego se destaca en el *cuadro 2* es la inmensa posibilidad de progreso, prestigio y *status* alcanzado por los oficiales de policía.

Al afirmar a sus élites, la institución policial y los gobiernos han promovido la "clase" de los funcionarios. Esto ha hecho que desde los años 80s los agentes y jefes avancen hasta cierto grado en la carrera policial. El proceso apunta formalmente aquello que ya fue definido “informalmente” para otras fuerzas policiales norteamericanas: esto es, la constitución de dos culturas dentro de la misma fuerza, una cierta “insignia de partida” (Reuss-lanni & Lanni, 1983).

Pero en Portugal la insignia es tripartita. Los policías siguen generalmente una de las tres carreras en la policía: agente, jefe y oficial. Estas carreras se conciben como “bloques” autónomos e independientes, aunque funcionalmente interdependientes.

Cuadro 2 - Recomposición de la “carrera técnico-policial” en la PSP (después de 1999)

Categoría de agentes	Categoría de jefes	Categoría de oficiales
Agente Principal Agente de Policía	Jefe Subjefe	Superintendente-Jefe Superintendente Intendente Subintendente Comisario Subcomisario Aspirante a oficial

En una estación policial, los agentes son los profesionales más polivalentes. Hacen de todo un poco. Trabajan en las calles, patrullan los territorios, pero también deben hacer trabajo burocrático. Cada agente es responsable por el servicio que realiza – ya sea como operativo en la calle o como

burócrata en la estación policial-. La preocupación por registrar, escribir y reportar todo tipo de acontecimientos ha venido creciendo en las últimas décadas.

Actualmente son los jefes quienes, dada su categoría, sufren mayores problemas identitarios. Como acostumbran decir: *'Não somos carne nem peixe'*.⁷ Dicho de otra manera, ellos tienen ahora un estatuto legal un tanto indefinido en el modelo de carreras. Son vistos por los agentes como meros agentes más viejos que progresaron un poco en su carrera. Pero tienen la desventaja de no salir de las estaciones policiales cuando se requiere un servicio.

Además de eso, muchos de los agentes más competentes desempeñan las mismas tareas que sus jefes: atención al público, registro de la ejecución de procesos criminales, algunas veces muy complejos, y hasta la misma supervisión de los colegas. Al tener más viva la experiencia de las calles, los agentes muchas veces están más actualizados que sus propios supervisores.

Es preciso decir que hasta 1990 los comandantes de las estaciones policiales tenían la categoría de jefes, normalmente más viejos y experimentados. Esa les daba por lo menos el prestigio de poder dirigir un grupo grande de policías. Ahora, los comandantes de las estaciones son casi siempre oficiales, jóvenes y con escasa experiencia. Normalmente oficiales en la fase inicial de su carrera. En Portugal, dirigir una estación de policía no es un cargo de prestigio para un oficial más veterano. Éste se considera un trabajo para oficiales principiantes y que recién han dejado el Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interna, donde reciben formación avanzada durante cinco años consecutivos.

El hecho de que los comandantes de las estaciones policiales sean oficiales que inician su carrera, evoca el problema de la edad. No es poco común que surjan problemas de autoridad entre policías. ¿Cómo pueden los comandantes jóvenes imponerse delante de 70 "hombres" muchas veces más viejos que ellos? Esto tiene un efecto un tanto invisible. Los comandantes jóvenes tienden ahora a recular, efectuando apenas el trabajo más administrativo, procurando, a cualquier costo, conquistar la confianza de los agentes y jefes. No se puede decir que la vida de un joven comandante de una estación de policía sea fácil.

⁷ N.T. La traducción literal es "No somos carne ni pescado". En algunos países latinoamericanos se emplea la expresión "No somos chicha ni limonada", para expresar un conflicto de identidad, cuando no se es una cosa ni la otra.

La formación de los efectivos policiales

Parte de estos procesos de distinción de estatus entre policías se da, como en tantos otros campos, a través de la enseñanza formal, como diría Bourdieu (1979). En la segunda mitad de los años 80s se formó el ya referido Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Interna, responsable del entrenamiento y formación intensiva de jóvenes que ahí se convierten en oficiales de policías. Éstos reciben un entrenamiento general más intensivo en materias policiales, criminales, derecho, ciencias sociales y deporte. De esta forma, las élites de la policía dejaron, en los últimos años, de ser reclutadas del ejército o, en casos extremos, del poder judicial. Creando una élite propia, la PSP intenta fortalecer su propia situación en el seno del aparato de Estado.

Aunque el Instituto provee un porcentaje de agentes y jefes para sus cursos, pocos de los reclutados ya eran policías. La gran mayoría de los “cadetes” que toman los cursos son jóvenes civiles, que salieron de la enseñanza secundaria obligatoria, oriundos de diversas regiones del país.

Los cursos para los agentes y para los jefes (que duran en general cerca de 8 meses) son impartidos en la Escuela Práctica de Policía, un gran complejo de la región de Ribatejo, en Torres Novas. En esa escuela la formación es masiva (entre 500 y 1000 agentes cada vez). Por el contrario, en el Instituto la formación es más personalizada, con cursos anuales que puede oscilar entre 30 y 40 personas.

Aunque las mujeres formen parte de la PSP desde los años 80s, su número sigue siendo reducido. Como se puede leer en el *Cuadro 1*, el porcentaje total de mujeres en la PSP es de 7,1%. Cuando observamos las diferentes carreras, paradójicamente, existen más mujeres en la carrera de oficiales (10%) que en la de agentes y jefes (que no pasa del 6% del total) (V. Balance Social de la PSP, 2010). En las estaciones policiales, y en los trabajos de patrullaje, el lugar de policías femeninas es muy precario y temporal. Son pocas las mujeres que permanecen tantos años como los colegas del sexo masculino en el trabajo operativo. La tendencia dominante es la transferencia de éstas a los servicios administrativos.

En Portugal nunca se adoptó una política de reclutamiento de personas de diferentes minorías étnicas. Las policías continúan alimentándose de símbolos nacionales y de una ideología de Estado que confunde a los policías con la ciudadanía nacional: un buen policía continúa siendo un buen ciudadano portugués. Así, en Portugal la “proximidad policial” se hace sin una verdadera diversidad social a su interior.

Proximidad policial en estaciones de barrio

¿Por qué hablo tanto de las estaciones de policía para explicar el policiamiento en Portugal? Porque el cambio de filosofía del policiamiento surgió intrínsecamente ligado a la implementación política e institucional del modelo de estación policial. Es decir, el policiamiento de proximidad surge, en términos abstractos, como filosofía general del policiamiento moderno. Pero el cambio surge también asociado a una forma concreta de organización territorial y policial. El concepto de proximidad policial está en la base de la recuperación del modelo histórico nacional de las “estaciones de barrio”, pero ya dentro de un proceso de plena democratización del país, después de 1974.

Aberto Costa, Ministro de Administración Interna entre 1995 y 1997, de un gobierno constitucional socialista, fue un importante impulsor de las reformas policiales. Éste definía así la proximidad: “Orientación de policiamiento que privilegia el conocimiento y la inserción en la vida de las comunidades, adoptada en oposición a la anterior estrategia de retracción y concentración en estaciones policiales (Costa, 2001). Costa concebía a la proximidad en contraste con un modelo operacional de gestión concentrada en grandes divisiones. Esto se experimentó en la primera mitad de los años 90s por un gobierno social-demócrata, inspirado por modelos de países de habla inglesa.

Con el nuevo modelo de policiamiento más orientado al ciudadano, el modelo organizacional de las llamadas “superescuadras” (estaciones de policía con gran concentración de efectivos) quedaría archivado en una corta historia. Hoy en día, la modernidad se confunde con proximidad y proximidad se confunde con policiamiento de estación policial “de barrio”.

Desde el inicio del siglo XXI y hasta recientemente, el policiamiento de proximidad contó también con programas específicos. El programa Escuela Segura siempre fue el más popular. Pero el apoyo

a los adultos mayores, comercio seguro y atención a víctima de crímenes violentos, entre otros, también comenzaron a tener lugar en algunas, no todas, las estaciones policiales del país. Las actividades giran en torno a acciones de prevención, acciones de formación en las escuelas y en otras instituciones locales, pláticas informales con transeúntes, establecimiento de contactos, intercambio de información, apoyo y vigilancia de casos “señalados”, etc.

En una segunda fase de la historia reciente, la PSP procuró tomar en sus manos la ideología de la proximidad policial, con la creación del programa Integral de Policiamiento de Proximidad (conocido como PIPP). Desde 2006 subrayó la idea de transversalidad: todas las estaciones del país debían adoptar “equipos de proximidad”.

En términos concretos, eso significa que la mayor parte de las estaciones tiene o va a tener uno o más equipos de escuela segura y de apoyo a víctimas. Dentro de todos los efectivos de una estación policial (en promedio 70 policías), existen entre dos y cuatro agentes dedicados a servicios de proximidad con ciudadanos y comunidades locales. En esta versión más reciente destacan dos beneficiarios del policiamiento: las escuelas y las víctimas de crímenes con violencia. Sin embargo los horarios de estos equipos no coinciden con los de patrullaje. Estos trabajan en horario diurno y sin relación con la organización de los grupos de las estaciones. Los agentes que regularmente patrullan y los equipos de proximidad tienden a comunicarse muy poco entre ellos.

En este modelo, los equipos no llegan a formar un policiamiento ni un modo de funcionamiento como el de las estaciones; son un refuerzo al patrullaje tradicional.

Después de años de olas de inmigración, la región metropolitana de Lisboa y muchas otras del país, vieron crecer los llamados “barrios sociales”, considerados “precarios” por los actores de los movimientos sociales y “problemáticos” por los policías. Después de algunos incidentes violentos se crearon los Contratos Locales de Seguridad, nuevamente inspirados en la experiencia francesa en sus periferias metropolitanas.

Por primera vez fue evocado el concepto de “seguridad comunitaria” por el ministro responsable, Rui Pereira, una vez más un socialista (Diagnósticos Locales de Seguridad, 2010). Los contratos fueron apadrinados por los Ayuntamientos, los ministerios de Estado, organizaciones no gubernamentales y

empresas privadas. La PSP, con sus estaciones locales, juega ahí un papel central. Sin embargo no es poco común escuchar que los policías digan que no reconocen la autoridad de estos policiamientos locales y que las resistencias más genéricas a un policiamiento de los pobres se sienta constantemente.

Reflexión y críticas finales

Hoy en día es innegable la preocupación de la PSP por difundir los equipos de proximidad por todas las estaciones policiales del país. Sin embargo, la forma en que se realiza, implica pocas responsabilidades locales y una débil rendición de cuentas. Esto significa que los comandantes locales hacen una gestión de la proximidad como ellos la entienden. Depende de cada uno la definición de *cómo* implementar la proximidad.

Un día entrevisté a una de las personas responsables de la implementación del PIPP en el Comando Metropolitano de Lisboa. Me impresionó la manera en que defendía la idea de que algún día existirían *sólo* equipos de proximidad en las estaciones policiales del país. El PIPP, me decía, haría que el patrullaje tradicional tuviese los días contados. En el transcurso de la entrevista y la presentación del modelo del PIPP, hice con ella una visita a la estación de Loures, en la periferia de la ciudad. Al llegar a la estación ella preguntó cómo estaban implementadas las estaciones. El comandante se quejó de la falta de recursos. Acabó por reconocer que sólo tenía a un agente haciendo ese servicio, entre cerca de 50 policías. Lamentó no poder tener a punto los equipos de proximidad. Necesitaba a todos los policías que tenía para el trabajo tradicional de patrullaje: circulación a pie en el área de supervisión y patrullaje en auto. La oficial responsable del programa encogió los hombros y dijo: "Por lo menos no le diga PIPP, dígame cualquier otra cosa. Esto es apenas *una especie* de PIPP".

A medida que viajamos por el país, verificamos que la implementación del policiamiento de proximidad se da a varios tiempos y de modo desigual. El plan no conquistó la universalidad imaginada.

El modelo institucional, como vimos, no ayuda. Es muy rígido y poco flexible. Existe poca apertura para la innovación y las negociaciones locales. Un policiamiento verdaderamente comunitario

implicaría una actitud más participativa *bottom-up*. En última instancia, eso conduciría a una revisión de las topografías del poder de Estado en Portugal.

Organizacionalmente existen problemas. Por un lado, el trabajo policial de las estaciones se mantiene muy centrado en el modelo de policiamiento conocido como “reactivo”. Se trata de una idea tradicional de la seguridad pública. Ésta ganó fuerza en el periodo de institucionalización de las policías, en las primeras décadas del siglo XX, donde la tecnología y el equipamiento, los automóviles y los radiotransmisores, eran signos notorios de modernidad.

En países como Portugal, donde la modernidad tardó en llegar, y fue prolongada en el tiempo la situación “semi-periferica” (Santos, 1990), el policiamiento reactivo se mantuvo en el centro. Sólo después de los años de la dictadura, en la década de los 80s, estaríamos aptos para ver al policiamiento como un *servicio público* y no tanto como un aparato *al servicio* de la defensa de un Estado soberano. Sin embargo los años pasaron y fue sólo a la entrada del siglo XXI que conocimos las ideología de policiamiento comunitario.

Por otro lado, las estaciones policiales están implementadas localmente en todas las ciudades del país. Pero su estatuto organizacional permanece ambiguo. Existen muchos indicadores que lo confirman. Sólo basta verificar el débil estatuto de los propios comandantes de la jerarquía policial para ver cómo el policiamiento de estaciones no es en sí un verdadero proyecto de policiamiento local. Es decir, los grandes planes de policiamiento nacional pueden fácilmente suplantar políticas diseñadas a partir de problemas locales. En todas las transformaciones recientes algo esencial quedó por hacerse: dignificar las estaciones de policías y las carreras de proximidad, con vista a un mejor policiamiento.

La verdad es que una cadena de mando intermedia hace que la última palabra caiga siempre en el Director Nacional de la PSP. Una serie de reglamentos impiden que los policías tengan localmente autonomía para decidir sobre formas y políticas de policiamiento particulares. Esto hace de la proximidad policial una paradoja. Esta parece ser ora un imperativo institucional ora una ideología abstracta. De ahí que parezca ser una práctica no consolidada ni participativa de policiamiento

comunitario. Todo indica que estamos ante un *proyecto prospectivo*, siempre suspendido en su propia definición formal y atribución de competencias.

Con los contratos locales de seguridad entran en escena nuevos actores de policiamiento. Sin embargo la ecuación no se sustenta. En Portugal, la tradición de policiamiento está muy centrada en las instituciones policiales nacionales. En tanto las propias instituciones no sean más ambiciosas y efectivas en sus reformas, difícilmente el policiamiento de proximidad será llevado en serio para los ciudadanos.

Referencias bibliográficas:

Bayley, David H., 2006, 'O futuro do policiamento', en David Bayley, *Padrões de Policiamento*, São Paulo, Edusp.

Bourdieu, Pierre, 1979, *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*, Paris, Les Éditions de Minuit.

Balanço Social da PSP, 2008. Departamento de Recursos Humanos da Direcção Nacional. <http://www.psp.pt/Documentos%20Varios/BS2008.pdf>

Costa, Alberto, 2002, *Esta (Não) é a Minha Polícia*, Lisboa, Editorial Notícias.

Diagnósticos Locais de Segurança. Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais, 2010 (Versão adaptada de *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*), Lisboa, Direcção Geral da Administração Interna.

Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.

RASI. Relatório Anual de Segurança Interna, 2010, Sistema de Segurança Interna. Gabinete do Secretário Geral. [http://www.apav.pt/portal/pdf/Relatorio Anual Seguranca Interna 2010 vf.pdf](http://www.apav.pt/portal/pdf/Relatorio%20Anual%20Seguranca%20Interna%202010%20vf.pdf)

Reuss-Ianni, Elizabeth & Francis A. J. Ianni, 1983, "Street Cops and Mangement Cops. The Two Cultures of Policing", en Punch, Maurice (ed), *Control in the Police Organization*, Cambridge, MIT Press: 251-274.

Santos, Boaventura de Sousa, 1990, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.

Weber, Max, 1971 (1922), *Économie et Société*, Paris, Plon.