



# LA TRANSFORMACIÓN POLICIAL PARA EL 2030 EN AMÉRICA LATINA

Kevin Casas, Paola González y Liliana Mesías

**NOVIEMBRE 2018**

Este informe forma parte de un proyecto conjunto emprendido desde el 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano. Las opiniones y recomendaciones expresadas en este informe reflejan únicamente las opiniones del autor y no necesariamente las opiniones de la junta directiva, el personal o los miembros del Diálogo Interamericano, o de cualquiera de sus socios, donantes y/o instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una organización no partidaria comprometida a la independencia intelectual, la transparencia y la rendición de cuentas. Si bien se alienta a los donantes a participar en las actividades del Diálogo, no influyen en nuestros productos de ninguna manera. Nuestros patrocinadores no tienen control sobre la redacción, la metodología, el análisis o los hallazgos de los esfuerzos de investigación del Diálogo.

Primera edición.

Impresa en Washington, DC.

Foto: © Banco Interamericano de Desarrollo

Diseño: Tamar Ziff / Diálogo Interamericano.

# LA TRANSFORMACIÓN POLICIAL PARA EL 2030 EN AMÉRICA LATINA

Kevin Casas, Paola González y Liliana Mesías

**Kevin Casas** es Investigador Asociado del Diálogo Interamericano, en Washington, D.C., y Profesor de LEAD University, en Costa Rica.

**Paola González** es investigadora en temas de conflicto armado y seguridad ciudadana y docente de cátedra de la Universidad Javeriana de Colombia.

**Liliana Mesías** es investigadora en violencia, seguridad y política criminal en Colombia y México para el International Development Research Centre (IDRC).

Los autores desean agradecer a Salomé Montero por su asistencia de investigación oportuna.

**NOVIEMBRE 2018**



# Tabla de contenido

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción.....  | 6  |
| 2. Las policías latinoamericanas hoy .....  | 7  |
| 2.1 ¿Cómo son las policías latinoamericanas hoy? .....                            | 7  |
| 2.2 ¿Qué hacen las policías en América Latina? .....                              | 10 |
| 2.3 Percepción ciudadana del desempeño de las policías .....                      | 12 |
| 3. Tendencias y dilemas .....   | 15 |
| 3.1 El crimen organizado y la militarización de la seguridad interior .....       | 15 |
| 3.2 Centralización vs descentralización .....                                     | 18 |
| 3.3 Policías comunitarias en América Latina .....                                 | 19 |
| 3.4 Procesos de incorporación, formación y condiciones laborales policiales ..... | 20 |
| 3.5 La adopción de tecnología y sistemas de información .....                     | 22 |
| 3.6 Transparencia policial y legitimidad ciudadana .....                          | 23 |
| 4. Las reformas policiales en América Latina: Obstáculos y oportunidades .....    | 24 |
| 5. ¿Hacia dónde ahora? .....  | 29 |
| Referencias .....   | 33 |

# 1 Introducción

Las siguientes páginas buscan presagiar los principales rasgos que tendrán las policías latinoamericanas dentro de algo más de una década. Para ello se partirá de la constatación del estado actual de las instituciones policiales en la región y de la identificación de algunos de los retos centrales que enfrentarán en los próximos años, si han de mejorar no sólo su eficacia en las tareas de prevenir y controlar la delincuencia, sino su apego a los principios que deben regir el trabajo policial en una democracia. Además, se hará un balance general de las lecciones arrojadas por las múltiples experiencias de reforma policial emprendidas en América Latina en la última generación.

El advenimiento de la democracia, sumado a la constante presión ejercida por los altos niveles de criminalidad en la región, ha dado lugar a un proceso de ajuste de instituciones policiales marcadas, en muchos casos, por una larga tradición autoritaria. Como se analizará más adelante, los resultados de ese proceso son, en casi todas partes, bastante limitados. Pese a los intentos reformistas, la mayoría de las policías latinoamericanas conservan la rigidez burocrática, la opacidad y, en muchos casos, la propensión al abuso de autoridad de tiempos pasados. Todo ello se da en un nuevo contexto definido por crecientes demandas ciudadanas y por inéditas amenazas –notablemente del crimen organizado– que dejan al descubierto las debilidades de la institución y, en ocasiones, potencian sus peores rasgos. El resultado es la existencia de organizaciones policiales que casi siempre se quedan cortas en la lucha contra la delincuencia y que, con pocas excepciones, ostentan niveles muy bajos de credibilidad frente a la ciudadanía, lo cual, a su vez, obstaculiza la eficacia de sus labores. No sin injusticia, la policía acaba casi siempre por ser culpada, tanto por sus responsables políticos como por la ciudadanía, por los persistentes problemas de inseguridad, cuya solución duradera demanda mucho más de lo que aun la mejor fuerza policial es capaz de lograr.

No todo es negativo. Por insatisfactorios que hayan sido los resultados de la mayoría de los esfuerzos de reforma policial en la región, se han logrado cambios importantes. El más innegable de ellos es la desmilitarización de la función policial, que con pocas excepciones forma hoy parte del ámbito civil de la política pública y está por ello impregnada, al menos teóricamente, de una orientación democrática. Preservar ese cambio fundamental es, de hecho, uno de los retos más importantes de cara al futuro, sobre todo en un momento en que la extendida presencia del crimen organizado está generando fuertes presiones para

legitimar un renovado papel militar en la seguridad interna de los países. A la desmilitarización de la policía se suma el generalizado interés de experimentar con nuevas formas de relacionamiento entre la policía y la sociedad, agrupadas bajo la sombrilla –más bien elástica– de las prácticas de “policía comunitaria.” Esta ha sido una transformación importante en las policías de la región, una que casi nunca ha alcanzado a cambiar estructuralmente las instituciones policiales, pero sí ha sedimentado un conjunto de ideas sobre la importancia de la legitimidad social de la policía para sus tareas de prevenir y controlar el crimen.

Este trabajo parte de la idea de que lo que podría suceder en los próximos años con las policías de América Latina –y en particular su éxito para acercarse al ideal de una fuerza policial eficaz e imbuida de valores democráticos– dependerá de lo que ocurra con seis grandes retos: el crimen organizado y la militarización de la seguridad interior; el dilema de centralizar o descentralizar las tareas policiales; la profesionalización de la fuerza policial; la adopción de tecnología y sistemas de información; la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas; y, finalmente, la consolidación de la orientación comunitaria de la policía. Esas discusiones se darán en un contexto definido, en casi todas partes, por altos niveles de delincuencia, incentivos políticos contrarios a las reformas de largo plazo, arraigadas tradiciones autoritarias, grandes debilidades organizacionales en las instituciones policiales y niveles muy bajos de confianza en ellas.

Es imposible saber cuál será el resultado de la interacción de todos esos vectores en cada país. Lo que es muy probable es que la complejidad de los retos pendientes y el entorno más bien adverso en que se acometen harán que las transformaciones de las policías de la región sean más bien limitadas y fragmentarias. Los avances democráticos en algunos aspectos coexistirán con retrocesos importantes en otros y con el efecto inmovilizador de poderosas inercias institucionales.

El documento consta de 5 secciones. A esta sección introductoria seguirá una breve caracterización de las policías latinoamericanas, en términos de su tamaño, localización política, funciones y nivel de apoyo social. Esa sección, que ofrece un somero estado de situación, será seguida por la exploración de los seis grandes retos que se han delineado en el párrafo anterior, tratando de identificar los dilemas que implican y algunas de las tareas fundamentales que plantea cada uno de ellos en la ruta hacia una policía democrática. La cuarta sección se

enfocará en las experiencias de reforma policial llevadas a cabo en América Latina en el pasado reciente, tratando de destilar algunas de los factores que condicionan sus resultados, factores que seguirán gravitando sobre los esfuerzos de reforma que se realicen en los próximos años. Finalmente, la quinta sección identificará, sobre la base de todo lo anterior, las principales tendencias cuya interacción presumiblemente definirá el estado de las policías de la región en el 2030.

Estas páginas fueron escritas con plena conciencia de que se trata de un empeño imposible. Caracterizar y proyectar hacia el futuro los rasgos del abigarrado paisaje que componen miles y miles de fuerzas policiales de la región –

sólo en México hay más de 2.000—es una tarea que excede por mucho el alcance de este texto. Lo que se hizo fue identificar algunos desafíos, precisar algunas tendencias y señalar algunas lecciones que se aplican a buena parte de la región. Como casi siempre cuando se escribe sobre América Latina, toca pintar con brocha gruesa. Esperamos que las inevitables imprecisiones del análisis queden compensadas a los ojos del lector por la intención que anima el trabajo: proveer algunas claves que hagan más probable el éxito de las reformas policiales democráticas y, con ello, la consolidación del estado de derecho en nuestra la región.

## 2 Las policías latinoamericanas hoy

**A**ctualmente, en casi todos los países latinoamericanos la violencia y la inseguridad ciudadana plantean a los gobiernos uno de sus mayores retos. Sus estrategias, en general, han estado encaminadas a desarrollar políticas y medidas a corto plazo para mostrar resultados visibles que no necesariamente previenen ni acaban con los problemas de inseguridad.<sup>2</sup>

Para hacerle frente a estos desafíos, muchos países de la región han impulsado incrementos considerables en sus aparatos policiales, así como cambios en las estructuras organizativas y en los lineamientos de doctrina de la institución policial. Estos procesos son el resultado de un trasegar histórico iniciado en el siglo XIX y reproducido a lo largo de todo el siglo XX, períodos durante los cuales estas instituciones fueron subsumidas en el sistema de seguridad nacional. En particular, fueron reforzadas en el curso de las últimas dictaduras y conflictos armados internos, cuyos legados aún permean las instituciones policiales de muchos países latinoamericanos.<sup>3</sup>

¿Cuáles son los principales rasgos que caracterizan a las policías en América Latina luego de estos procesos, que permitan dar una línea de base para los análisis prospectivos del resto de este documento?

### 2.1 ¿Cómo son las policías latinoamericanas hoy?

En los países de América Latina existe una variedad de instituciones policiales que pueden clasificarse

según su marco de acción:

**i. Cuerpos policiales nacionales**, como la Policía Nacional de Colombia, El Salvador y Guatemala, que tienen un único cuerpo policial. También está el caso particular de Chile que tiene dos instituciones policiales de cobertura nacional: la Policía de Investigaciones, dedicada a la investigación criminal y Carabineros de Chile, encargados de la prevención y control del orden público. Ambos cuerpos dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile desde el 2011. El caso de Costa Rica, por su parte, presenta mayor complejidad. Pese a las distintas reformas legales, existe una dispersión de los cuerpos policiales de alcance nacional, que genera fuertes limitaciones en la coordinación debido a que existen dos instituciones rectoras en temas de seguridad. Por un lado, el Ministerio de Seguridad Pública, del que dependen la mayoría de cuerpos de policía, y el Ministerio de Justicia y Paz, que tiene a cargo la política de rehabilitación y prevención. Existen otras policías que dependen de otros ministerios, como la Policía de Tránsito, la Policía de Control Fiscal y la Policía de Migración y Extranjería.

De esta manera, las relaciones entre los cuerpos de policía no responden a una doctrina y estrategia unificada sino a las voluntades y decisiones de turno.<sup>4</sup>

**ii. Instituciones regionales**, que son la derivación natural de sistemas políticos federales, como en México, Brasil y Argentina. En este último caso existen dos niveles, las

<sup>2</sup> Dammert (2007).

<sup>3</sup> Saín (2009), p. 6.

<sup>4</sup> Moya, (2012).

policías de jurisdicción federal y las pertenecientes a cada una de las 23 provincias. Normalmente entre estos cuerpos de policía no existe mayor coordinación.

**iii. Cuerpos policiales locales**, cuando algunos municipios cuentan con fuerzas policiales propias. Es el caso, entre muchos, de la Policía Judicial de Córdoba en Argentina, que se dedica únicamente a la investigación judiciales<sup>5</sup> y la policía perteneciente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En México, por ejemplo, existen 2020 corporaciones municipales y, especialmente desde el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), se ha venido dando un debate sobre la eliminación de las policías municipales o su integración a las policías estatales. La idea de que la policía estatal pueda asumir las tareas de las policías municipales ha generado varios interrogantes, uno de ellos es si la función de la policía estatal y municipal es similar y si la gran reforma de la policía en México depende directamente del comportamiento de los cuerpos municipales.<sup>6</sup>

Esta clasificación según el marco de acción denota la búsqueda de algunos países de la región por descentralizar la seguridad. Ungar afirma que en las últimas décadas este proceso ha tenido básicamente tres manifestaciones: *“la descentralización de la fuerza policial nacional mediante la creación de fuerzas policiales provinciales; la división funcional en unidades especializadas en prevención, investigación, tránsito y de sistemas penitenciarios, y la proliferación de empresas privadas de seguridad, que a menudo prestan servicios policiales.”*<sup>7</sup>

En los países donde existen fuertes divisiones y distintas fuerzas policiales, es natural que se presente con mayor frecuencia tensiones inter-institucionales ante acciones específicas en la lucha. Por ejemplo, contra el tráfico de drogas o, en general, el crimen organizado, sobre todo cuando las instancias que intervienen pertenece a ministerios diferentes. Como lo hace ver Ungar, el caso costarricense ejemplifica esta situación: *“Las fuerzas de seguridad en Costa Rica... trabajan con cinco ministerios nacionales además del poder judicial y los gobiernos municipales. Esta amplitud de afiliaciones multiplica las complicaciones para el diseño y desarrollo de acciones y políticas de seguridad.”*<sup>8</sup>

La Tabla 1 (siguiente página) describe la localización política y el carácter civil o militar de las principales fuerzas policiales en América Latina.

Respecto a las estructuras organizacionales, el modelo tradicional en América Latina ha supuesto la conformación de la institución policial como una organización total estructurada. Concentra en una misma fuerza las funciones, labores y estructuras operacionales y logísticas abocadas a la seguridad preventiva y la investigación criminal. Todo esto bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial superior, cuya estructura cerrada es la responsable de la dirección la administración general de toda la institución. Normalmente estas cúpulas institucionales han sido encabezadas por un jefe de policía y han estado conformadas, en sus instancias superiores, por un número reducido de altos oficiales. No obstante, para el desarrollo de las labores de dirección, esas dependencias superiores han agrupado una enorme cantidad de dependencias administrativas, logísticas y de recurso humano, compuestas básicamente por personal policial uniformado.<sup>9</sup> Esta estructura ha dificultado al interior de la institución la fluidez en los canales de comunicación entre los mandos y la base, haciéndola muy burocrática e ineficiente.<sup>10</sup>

Por otro lado, gran parte del debate sobre la administración policial en América Latina se centra en el número de oficiales. La ONU recomienda 2,8 policías por cada 1.000 habitantes y, aunque existen diferencias por país, el promedio regional es de 3,7 policías por cada 1.000 personas, no alejado de la práctica internacional.<sup>11</sup> Esta cifra supera la de naciones desarrolladas como Estados Unidos, Canadá y los países nórdicos (Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca), todos los cuales tiene cifras que oscilan entre 1,5 y 2,2 policías por 1.000 habitantes, aunque es menor a la de los países europeos mediterráneos (España, Portugal, Italia, Grecia), todos con cifras superiores a 4 oficiales por cada 1.000 habitantes.<sup>12</sup>

En la Tabla 2 se presentan el número de efectivos por cada 100.000 habitantes y el número de policías según su género para los países de la región. En términos absolutos, la mayor cantidad de personal policial se encuentra en Brasil, México, Argentina, Colombia y Perú. Por su parte, según los datos de la Observatorio Hemisférico de la Organización de los Estados Americanos, en 2014 Uruguay era el país con más policías por habitante de la región: 670 efectivos por

5 Dammert (2007b).

6 Fondevila & Meneses (2017).

7 Ungar (2011), p. 180.

8 Ungar (2011), p. 181.

9 Saín (2009), p. 8.

10 Arias, Rosada & Saín (2012), p. 14.

11 CAF (2014).

12 CAF (2014); Eurostat



**TABLA 1. CARÁCTER Y DEPENDENCIA POLÍTICA DE LAS POLICÍAS EN AMÉRICA LATINA**

Fuente: Elaboración propia, páginas de internet de las policías en cada país, varios recursos de

| PAIS        | NOMBRE   | CARÁCTER | DEPENDENCIA                                 |
|-------------|--|----------|---|
| Argentina   | Policía Federal Argentina (PFA)  | Civil    | Ministerio de Seguridad                     |
|             | Policía Aeronáutica  | Civil    |   |
|             | Gendarmería Nacional   | Militar  |   |
|             | Prefectura Nacional  | Civil    |   |
| Bolivia     | Policías Provinciales  | Civil    | Ministerio de Gobierno                      |
|             | Policía Nacional   |          |   |
| Brasil      | Policía Federal  | Civil    | Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  |
|             | Policía Ferroviária Federal  | Civil    | Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  |
|             | Policía Militar  | Militar  | Gobernadores                                |
|             | Policía Civil  | Civil    | Delegacia                                   |
| Chile       | Carabineros  | Militar  | Ministerio del Interior y Seguridad Pública |
|             | Policía de Investigaciones   | Civil    |   |
|             | Gendarmería Nacional   | Civil    |   |
| Colombia    | Policía Nacional   | Civil    | Ministerio de Defensa                       |
| Costa Rica  | Fuerza Pública de Costa Rica (Guardia Civil, Guardia Rural, Guardacostas, Vigilancia Aérea, Control de Drogas) | Civil    | Ministerio de Seguridad pública             |
|             | La Policía de Migración y Extranjería  |          | Ministerio de Gobernación y Policía         |
|             | Policía Penitenciaria  |          | Ministerio de Justicia y Paz                |
|             | Policía de Tránsito  |          | Ministerio de Obras Públicas y Transporte   |
|             | Policía de Control Fiscal  |          | Ministerio de Hacienda                      |
| Cuba        | Policía Nacional Revolucionaria  | Civil    | Ministerio del Interior                     |
| Ecuador     | Policía Nacional de Ecuador  | Militar  | Ministerio del Interior                     |
| El Salvador | Policía Nacional Civil de El Salvador  | Civil    | Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  |
| Guatemala   | Policía Nacional Civil   | Civil    | Ministerio de Gobernación                   |
| Haití       | Policía Nacional de Haití  | Civil    | Gabinete ministerial                        |
| Honduras    | Policía Nacional de Honduras   | Civil    | Secretaría de Seguridad                     |
|             | Policía Militar del Orden Público  | Militar  | Fuerzas Armadas de Honduras                 |

|                      |  |       |   |
|----------------------|--|-------|---|
| México               | Policías Federales                     | Civil | Secretaría de Gobernación   |
|                      | Policía Federal Ministerial            |       | Procuraduría General de la República                                    |
|                      | Policía Estatales                      |       | Depende directamente del gobierno de cada Estado                        |
|                      | Policías Municipales                   |       | Secretarías o dirección de seguridad pública municipal                  |
| Nicaragua            | Policía Nacional de Nicaragua          | Civil | Ministerio de Gobernación   |
| Panamá               | Policía Nacional                       | Civil | Ministerio de Seguridad Pública   |
| Paraguay             | Policía Nacional                       | Civil | Ministerio del Interior   |
| Perú                 | Policía Nacional de Perú               | Civil | Ministerio del Interior   |
| República Dominicana | Policía Nacional                       | Civil | Ministerio del Interior y Policía                                       |
| Uruguay              | Policía Nacional de Uruguay            | Civil | Ministerio del Interior   |
| Venezuela            | Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana | Civil | Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz |

cada 100.000 personas.

Es importante decir que no necesariamente la mayor densidad de oficiales hace que las tasas de criminalidad disminuyan. El aumento de personal sin reformas y sin confianza de la ciudadanía no conduce a mayor seguridad.<sup>13</sup> Como lo advierte un estudio regional reciente, es frecuente que se mida el éxito o fracaso de la acción policial con indicadores como la cantidad de arrestos que realizan, cuando la principal función de una policía efectiva debe ser el control y la prevención del delito. Debe ser su efectividad en el logro de ese objetivo lo que guíe la evaluación de su desempeño.<sup>14</sup>

A pesar de los esfuerzos por incrementar el personal policial en la región, en la mayoría de países de América Latina la presencia de efectivos policiales en las calles es menor de lo que sugieren sus números. Su impacto se ve disminuido porque en vez de hacer patrullaje y estar más cerca del ciudadano y de las autoridades locales, el tiempo de muchos oficiales está dedicado a llenar formularios, a desarrollar tareas de control del tráfico o a salvaguardar líderes, instalaciones estatales o eventos de gran envergadura.<sup>15</sup> A los problemas de asignación del personal existente se suma, con frecuencia, la carencia de infraestructura necesaria para hacer su trabajo, pese al alza en la inversión pública en la infraestructura policial en prácticamente todos los países de la región.<sup>16</sup> Los casi siempre

limitados éxitos al disminuir de manera contundente los delitos de alto impacto en la región sugiere que para efectos de la efectividad del trabajo policial importa menos el tamaño de la policía que la forma en que se empleen los recursos.<sup>17</sup>

## 2.2 ¿Qué hacen las policías en América Latina?

El proceso de cimentación doctrinal de las instituciones policiales se debe entender desde el esfuerzo por la construcción de Los Estados Nación en el siglo XIX y, mucho más tarde, la consolidación de las democracias en la región, a finales del siglo XX. En varios países de América Latina la capacidad militar se fortaleció como consecuencia de las dictaduras y de los conflictos armados internos. La decisión política generalizada en la segunda mitad del siglo XX fue robustecer los ejércitos y encomendarles labores de seguridad interior. En tal contexto, las organizaciones de la fuerza pública, en específico las fuerzas militares, construyeron una larga trayectoria de negociación con el poder civil, fortalecieron capacidades logísticas, de infraestructura y formación de personal. La diferencia entre seguridad interna y externa no se ha delineado con claridad históricamente en la región y todavía hoy las fuerzas militares participan en

13 Ungar (2011), p. 170; CAF (2014).

14 CAF (2014).

15 Ungar (2011).

16 Dammert (2007a).

17 CAF (2014).

**TABLA 2. PERSONAL POLICIAL EN AMÉRICA LATINA, CIRCA 2014 (1)**

Fuente: Elaboración propia con datos de OEA-Alerta América.org

| PAÍS                 | PERSONAL DE POLICÍA (CIFRA ABSOLUTA) | PERSONAL DE POLICÍA (NÚMERO POR 100.000) | PERSONAL DE POLICÍA (HOMBRES) | PERSONAL DE POLICÍA (MUJERES) |
|----------------------|--------------------------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|
| Argentina            | 341.627                              | 614,97                                   | n.d.                          | n.d.                          |
| Bolivia              | 35.908                               | 355,95                                   | 31.912                        | 3.996                         |
| Brasil               | 536.018                              | 267,53                                   | 441.736                       | 79.824                        |
| Chile                | 49.450                               | 278,39                                   | 42.432                        | 7.027                         |
| Colombia             | 149.002                              | 311,78                                   | 137.696                       | 11.306                        |
| Costa Rica           | 13.312                               | 280,75                                   | 11.334                        | 1.878                         |
| Ecuador              | 43.593                               | 274,12                                   | 39.191                        | 4.402                         |
| El Salvador          | 22.995                               | 278,40                                   | 20.368                        | 2.627                         |
| Guatemala            | 30.841                               | 338,65                                   | 26.776                        | 4.065                         |
| Honduras             | 11.106                               | 135,22                                   | 9.984                         | 1.032                         |
| México               | 397.011                              | 316,63                                   | 305.015                       | 51.207                        |
| Nicaragua            | 9.752                                | 167,50                                   | 7.103                         | 2.648                         |
| Panamá               | 16.952                               | 445,40                                   | 14.683                        | 2.269                         |
| Paraguay             | 16.578                               | 252,98                                   | 15.275                        | 1.303                         |
| Perú                 | 105.084                              | 339,28                                   | 90.370                        | 14.714                        |
| República Dominicana | 35.177                               | 338,05                                   | 30.462                        | 4.715                         |
| Uruguay              | 22.917                               | 670,09                                   | 18.233                        | 4.684                         |

Nota: (1) Se entiende por personal policial aquellos efectivos que tienen funciones principales en prevención, detección e investigación del delito y la aprehensión de los presuntos delincuentes. Deben excluirse los datos relativos al personal de apoyo (secretarios, auxiliares de oficina, etc.). Todas las cifras se refieren a 2014, excepto para Bolivia (2011), Brasil (2013), Costa Rica (2013), Nicaragua (2010), Panamá (2013) y Argentina (tasa de policía por 100,000 habitantes es de 2009).

algunos países en el mantenimiento del orden interno, como se verá más adelante.<sup>18</sup> Este elemento ha marcado en algunos casos los lineamientos doctrinales de los cuerpos policiales.

No es solo la influencia militar lo que ha dado forma a la doctrina policial en la región, sino también la necesidad de responder a los apremiantes problemas de inseguridad y delincuencia presentes en todos los países de la región. Esto ha alimentado un enfoque en el que se concibe a la policía como la principal o única instancia con la que cuentan los gobiernos para combatir el delito y mantener el orden público. La lucha contra el delito se ve como una cuestión preferentemente policial, generalmente concebida como una lucha contra el delincuente, orientada fuertemente al uso de la fuerza y, como tal, enmarcada en una visión más bien castrense de la seguridad. Así, las

labores de la policía en materia de prevención y combate delito quedaron atravesadas doctrinalmente por una lógica más bien belicista.<sup>19</sup>

Por ejemplo, hasta mediados de los años noventa, la policía en Centroamérica se constituía como una pieza importante para el mantenimiento del orden interno y el apoyo a las Fuerzas Armadas. En Honduras, por ejemplo, la Fuerza de Seguridad Pública estaba bajo el mando de las Fuerzas Armadas, mientras que en El Salvador, hasta 1992, año en el que se firmaron los acuerdos de paz, las instituciones policiales dependían del Ministerio de Defensa.<sup>20</sup> Lo mismo sigue sucediendo en Colombia, donde a pesar de múltiples intentos fallidos por cambiar su localización política, la Policía sigue estando en el Ministerio de Defensa, junto con las Fuerzas Militares.

<sup>18</sup> Dammert (2007a); Fruhling (2003b).

<sup>19</sup> Saín (2009), p. 8.

<sup>20</sup> Dammert (2007a), p. 110

La visión coercitiva y militarista de la seguridad extendida en la región fortaleció un enfoque de la seguridad ciudadana que la convirtió en una responsabilidad casi exclusiva de la policía. Esto llevó a que otras agencias de gobierno con competencia en la materia evadieran sus responsabilidades en el tema. Tal situación tendió a generar una percepción ciudadana de ineficiencia e ineffectividad sobre las policías. Hasta el día de hoy los indicadores de seguimiento a su función continúan asociados a la caída de delitos y muy poco a su intervención preventiva o la evaluación integral de sus programas. Del mismo modo, el uso de indicadores de gestión y resultados para otras instancias del gobierno ha sido escaso.

Pese a todo, hay intentos numerosos por replantear la orientación histórica de las policías de la región. Quizá el más importante esté ligado al debate iniciado desde la década de 1980 en casi toda la región sobre los roles de la policía y de la comunidad en la prevención de la criminalidad, un debate que se ha traducido, como se verá más adelante, en la adopción de distintas versiones del modelo de policía comunitaria. El retorno de la democracia en Chile, Argentina o Brasil hizo atractivo este modelo y, en consecuencia, dio paso a algunas transformaciones en lineamientos doctrinales y en marcos normativos tendientes a asegurar que la función policial sea consistente con el ethos democrático. No obstante, en la mayoría de los países de la región el consenso sobre la importancia de la prevención y de la participación de la comunidad se ha quedado en un nivel discursivo, considerando que los presupuestos no reflejan la prioridad de esa orientación y continúan privilegiando el aumento de la dotación policial, la infraestructura penitenciaria o la reforma del sistema de justicia.<sup>21</sup> Asimismo, la preparación profesional del cuerpo policial en la región aún es muy escasa para desarrollar iniciativas de prevención en una escala acorde con los problemas existentes, lo que reduce la eficacia y el impacto de los esfuerzos preventivos. A ello se suman una cultura institucional de las policías latinoamericanas generalmente refractaria al cambio y estructuras jerárquicas –frecuentemente rígidas, verticales, militarizadas y dotadas de amplia autonomía– que dificultan el desarrollo de políticas en prevención y participación.<sup>22</sup>

Todo ello hace que actualmente, en la mayoría de los países de la región, la policía tiene como objetivo fundamental mantener el orden público mediante el ejercicio de sus tareas de control. Sus tareas disuasivas, preventivas y de investigación criminal han emergido de una forma

fragmentaria y como respuesta coyuntural a las necesidades emanadas de los problemas de inseguridad y criminalidad en sus territorios. Esto tiene una implicación crucial: en el fondo, los cuerpos de policía de la región tienden a prestar más atención a las demandas de los gobiernos de turno que a las necesidades de la ciudadanía.<sup>23</sup>

## 2.3 Percepción ciudadana del desempeño de las policías

Los graves problemas de formación, equipamiento, rigidez institucional y falta de apego a doctrinas civilistas y democráticas en las policías de la región se ven agudizados por la pobre imagen pública que aqueja a la institución. Las raíces de tan agudos problemas de confianza en la policía son complejas y seguramente presentan matices distintos en diferentes países de la región. En esa desconfianza pesan no solo la falta de resultados de impacto contra el crimen, sino también la prevalencia de la corrupción y el abuso policial en casi todos los países latinoamericanos.<sup>24</sup>

Como lo muestra la Tabla 3, entre los 18 países de la región, sólo en Chile y en Nicaragua más de un 50% de los entrevistados manifestaba tener un nivel de confianza adecuado y alto en la policía en 2014. En segundo lugar, entre los años 2010 y 2014 los niveles de confianza cayeron en la mayoría de los países latinoamericanos, así como en la región como un todo. Únicamente en Argentina y en Ecuador experimentaron un repunte importante. En tercer lugar, con la excepción de Chile y Uruguay (y, por no contar con ejército, Costa Rica y Panamá), en todos los países de la región la confianza depositada en las fuerzas armadas supera ampliamente la que ostenta la institución policial, en muchos casos por márgenes de más de 20 puntos. En cuarto y último lugar, aunque las cifras no son enteramente comparables, los guarismos que exhibe América Latina en esta materia son muy inferiores a los de los países africanos y europeos, en este último caso por una diferencia de casi 40 puntos (América Latina: 37.6%; Europa: 75.0%).

Otra encuesta regional arroja datos muy parecidos sobre el nivel de confianza en la policía prevaleciente en América Latina. De acuerdo con Latinobarómetro, para el año 2016 el porcentaje de población con confianza en la policía aumentó con respecto a 2015 en dos puntos porcentuales, pasando de 36% al 38%, un aumento que no es estadísticamente significativo (ver Gráfico 1).<sup>25</sup>

El Gráfico 1 denota que a los bajos niveles de confianza

21 Dammert (2007a), p. 32.

22 Dammert (2007a), p. 41; Ungar (2011).

23 Arias, Rosada & Saín (2012), p. 15.

24 Ungar (2011); FES (2012), p. 15.

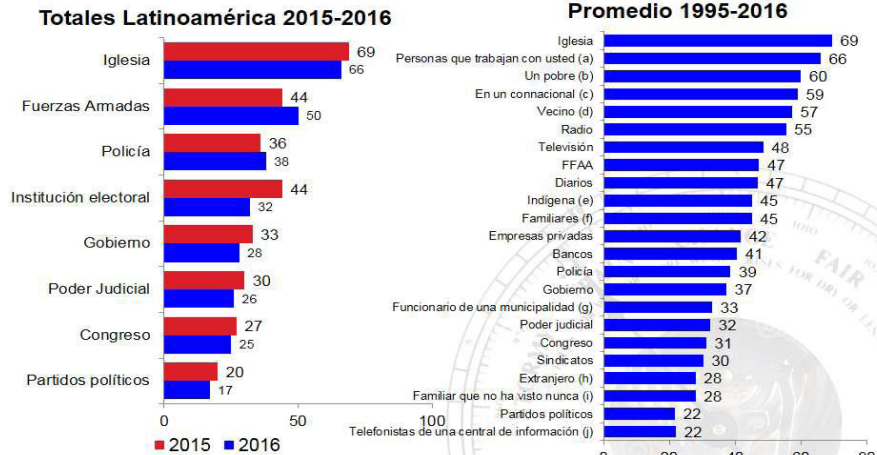
25 Latinobarómetro (2016).

GRÁFICO NO 1. CONFIANZA EN AMÉRICA LATINA HACIA LAS INSTITUCIONES

CONFIANZA EN . . .  
TOTAL AMÉRICA LATINA 2016 Y PROMEDIOS POR  
INSTITUCIÓN 1995-2016



P1. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas? Mucha, Algo, Poco o Ninguna. \*Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'.



Fuente: Latinobarómetro 2015. (a) se midió en 2003 y 2005. (b), (c), (e) y (h) hace se midieron en 2007. (d) se midió en 2003, 2006 y 2007. (f) se midió en 2013. (g) se midió en 2001. (i) se midió en 2001 y 2005. (j) se midió en 2000.

en la policía se suma la aún más aguda desconfianza en las instituciones judiciales, una situación relacionada con la percepción de ineficacia de los tribunales de justicia para sancionar la conducta delictiva. Prevalece en la región una extendida percepción –alimentada diariamente por los medios de comunicación–de que muchos delincuentes, aun cuando llegan a ser capturados por la policía, entran y salen del sistema de justicia criminal sin ningún tipo de sanción, generando con ello en la ciudadanía la sensación de que denunciar los delitos es inútil y, en muchos casos, contraproducente.

Tal percepción de ineficacia pesa en la negativa imagen del sistema de justicia criminal. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que son la corrupción y la percepción de corrupción los factores que tienen un efecto más destructivo en la confianza de la ciudadanía en las fuerzas policiales, como se puede ver en la Tabla 4. Los datos de Latinobarómetro para el año 2010 muestran que cerca de una tercera parte de la población de América Latina estaba convencida de que la corrupción era el principal problema de la policía en su país, por encima de cualquier otro factor.

Esto no sorprende si se toma en cuenta que otra encuesta internacional, realizada en el año 2013, detectaba que casi tres cuartas partes de la población en 11 países latinoamericanos estaba convencida de que las fuerzas policiales eran corruptas o extremadamente corruptas. Esto es consistente con otro hallazgo reciente: sólo un 36% de

los encuestados latinoamericanos considera que la policía protege a la población de la delincuencia, en tanto un 43% está convencido que la policía participa en actividades delictivas.<sup>26</sup> Esta percepción no es gratuita: para el año 2014, un 12,1% de la población de América Latina que entró en contacto con la policía en el año anterior manifestaba que se le había solicitado el pago de sobornos, una cifra superior a la detectada en el 2006 (10,9%). Esa cifra era mucho mayor en algunos países, como México y Paraguay, donde se aproximaba a una quinta parte de la población. Junto con los tribunales de justicia y los gobiernos municipales, las interacciones con la policía constituyen el foco más importante de la corrupción que cotidianamente aqueja a la población latinoamericana.<sup>27</sup> Existen pocas dudas, pues, de que el agudo déficit de confianza que aflige a la policía en prácticamente todo el sub-continente está directamente relacionado con una extendida victimización de la población por parte de oficiales corruptos y una aún más arraigada percepción popular sobre la falta de integridad que campea en las fuerzas policiales. Este es, pues, a grandes rasgos, el estado actual de las policías en América Latina:

- Heterogeneidad en torno a la fragmentación de las estructuras policiales, con modelos fuertemente centralizados que coexisten con otros con múltiples fuerzas policiales con alcance nacional y aún otros definidos por la multiplicación de policías a escala subnacional;
- Una densidad policial heterogénea, aunque, en prome-

26 PNUD (2013), p. 116.

27 Casas Zamora & Carter (2017).

**TABLA 3. NIVELES DE CONFIANZA EN LA POLICÍA Y EN LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA**

Fuente: América Latina: LAPOP. Unión Europea: Eurobarometer 2017. África: Afrobarometer 2015.

| Países                  | Confianza en la Policía Nacional (%) (1) |          | Cambio en la confianza en la Policía, 2010-2014 (%) (4) | Confianza en las Fuerzas Armadas 2014 (%) | Diferencia entre Policía y Fuerzas Armadas, 2014 (%) (5) |
|-------------------------|--|----------|---|---|--|
|                         | 2010                                     | 2014     |   |   |  |
| Argentina               | 18.9                                     | 37.2     | +18.3   | 49.2                                      | -12.0  |
| Bolivia                 | 29.4                                     | 22.5     | -6.9  | 40.0                                      | -17.5  |
| Brasil                  | 48.2                                     | 37.5     | -10.7   | 59.9                                      | -22.4  |
| Chile                   | 74.6                                     | 67.4     | -7.2  | 61.8                                      | 5.6  |
| Colombia                | 50.7                                     | 40.1     | -10.6   | 55.7                                      | -15.5  |
| Costa Rica              | 37.8                                     | 37.1     | -0.6  | --  | --   |
| Ecuador                 | 39.0                                     | 48.8     | +9.7  | 63.8                                      | -15.0  |
| El Salvador             | 40.2                                     | 42.9     | +2.6  | 67.8                                      | -24.9  |
| Guatemala               | 21.4                                     | 24.9     | -3.5  | 70.0                                      | -45.1  |
| Honduras                | 47.4                                     | 38.8     | -8.6  | 62.9                                      | -24.1  |
| México                  | 25.8                                     | 28.2     | +2.4  | 66.3                                      | -38.1  |
| Nicaragua               | 47.6                                     | 53.3     | +5.8  | 65.2                                      | -11.9  |
| Panamá                  | 52.0                                     | 44.9     | -7.1  | --  | --   |
| Paraguay                | 27.4                                     | 31.6     | +4.2  | 56.0                                      | -24.4  |
| Peru                    | 26.2                                     | 24.7     | -1.4  | 44.6                                      | -19.9  |
| Rep. Dominicana         | 29.8                                     | 26.0     | -3.7  | 49.8                                      | -23.8  |
| Uruguay                 | 49.5                                     | 46.9     | -2.6  | 46.7                                      | 0.2  |
| Venezuela               | 25.2                                     | 26.4     | +1.2  | 34.0                                      | -7.6   |
| Promedio América Latina | 38.4                                     | 37.7     | -0.7  | 55.9                                      | -18.2  |
| Promedio Unión Europea  | --                                       | 75.0 (2) | --  | --  | --   |
| Promedio África         | --                                       | 53.0 (3) | --  | --  | --   |

Notas: (1) LAPOP pide a los entrevistados situar su nivel de confianza en una escala entre 1 (baja confianza) y 7 (alta confianza). El porcentaje reproducido aquí suma las respuestas en los niveles 5-7 de la escala. (2) Promedio de 28 estados miembros de la Unión Europea. En esta pregunta el entrevistado tiene tres opciones de respuesta: tiende a confiar, tiende a no confiar, no sabe. Aquí se reproduce porcentaje que tiende a confiar en la policía. (3) Promedio de 34 países africanos, 2011-13. En esta pregunta el entrevistado tiene cuatro opciones de respuesta: no confía, confía poco, confía algo, confía mucho. Aquí se reproduce porcentaje sumado de confía algo y confía mucho. (4) Resultado de restar resultado 2014 al resultado 2010. Una celda verde indica una mejoría; una celda roja indica un deterioro. (5) Resultado de restar porcentaje de confianza en Fuerzas Armadas a porcentaje de confianza en la policía.

dio, adecuada en comparación con el resto del mundo y creciente;

- Orientación funcional al control del orden público mediante el uso de la fuerza, por encima de las tareas preventivas y participativas, cuya adopción, aunque creciente, es obstaculizada por el legado de la militarización, la rigidez jerárquica y las carencias en la preparación del personal policía
- Bajos niveles de confianza en la institución policial –y en el sistema de justicia criminal, en general– generados, en buena parte, por una extendida percepción de corrupción.

Todo ello, debe insistirse, se da en un contexto definido por los altos niveles de violencia criminal y de percepción de inseguridad en la región. De cara al futuro es tan ostensible la necesidad de emprender profundas reformas policiales en casi todos los países latinoamericanos, como ostensibles son las dificultades que rodean esos esfuerzos. Esas reformas policiales deberán contender con algunas tendencias y dilemas fundamentales cuya evolución definirá el perfil futuro de la institución en la región.

## 3 Tendencias y dilemas

Existen en la región numerosos desafíos que las policías deben enfrentar de cara al 2030. El primero de ellos es el de promover una acción policial menos reactiva, en un contexto crecientemente definido por el reto de enfrentar el crimen organizado. En segundo lugar está el desafío de encontrar el balance adecuado de los procesos de descentralización y desconcentración de las decisiones en materia de seguridad, acorde con los contextos en los que se desarrolla la acción policial. En tercer lugar, está el reto de consolidar el modelo de policía comunitaria en la región. A estos tres desafíos se suman tres temas fundamentales que están relacionados con el funcionamiento interno de las policías: la formación e incorporación policial, la adopción de tecnologías y sistemas de información, y la adopción de mecanismos tendientes a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la institución policial.

Cada uno de estos temas, que serán analizados brevemente a continuación, tiene estrechas relaciones con los demás y todos tienen una vinculación directa con el objetivo fundamental que debe plantearse la región en materia policial: alcanzar policías más efectivas, pero también más democráticas y protectoras de los derechos y libertades ciudadanas.

### 3.1 El crimen organizado y la militarización de la seguridad interior

Con el tránsito a la democracia y la declinación de la mayoría de los conflictos armados vividos en el continente, el cambio del enfoque de la política de seguridad devino en un imperativo. Ello implica dar un mayor peso en la institucionalidad que se encarga de la seguridad ciudadana a las fuerzas de policía y otros organismos del Estado

que cumplen con funciones policiales y que aportan a la seguridad de los ciudadanos desde una perspectiva civilista. No solo eso: hay que hacerlo sin desprestigiar, ni revertir de forma repentina la participación militar en la agenda de seguridad.

Un reto importante es, así, “ciudadanizar” la seguridad interior. Este concepto no denota el otorgamiento de labores de seguridad a la ciudadanía, o la intención de privilegiar automáticamente la labor de organizaciones policiales presuntamente dotadas de virtudes “civilistas”, sino la noción de que cualquier intervención en materia de seguridad debe estar circunscrita a la protección de los derechos y libertades ciudadanas, tarea en la cual convergen muchos actores institucionales. El cambio de paradigma con respecto a la seguridad interior de corte militar consiste en que la función de la fuerza pública y otros organismos competentes pasa a estar en función del ciudadano y no del Estado y el orden público. Como lo diría una Sentencia de la Corte Constitucional en el Estado Colombiano: *“... el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.”*<sup>28</sup>

No obstante, en materia de seguridad, la tradición militarista de corte jerárquico, centralizado y con una visión reactiva continúa siendo en muchos de nuestros países una demanda ciudadana y una propensión política sustentada en los altos niveles delictivos, en los problemas derivados

**TABLA 4. CORRUPCIÓN Y PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA**

Fuentes: Corrupción como principal problema de la policía: Latinobarómetro; Policía es corrupta o extremadamente corrupta: Transparencia Internacional España - Barómetro Global de la Corrupción; Población que se le pidió un soborno por parte de la policía: LAPOP.

| PAÍSES                  | LA CORRUPCIÓN ES EL PRINCIPAL PROBLEMA DE LA POLICÍA, 2010 (%) | LA POLICÍA ES CORRUPTA O EXTREMADAMENTE CORRUPTA, 2013 (%) | POBLACIÓN QUE SE LE PIDIÓ UN SOBORNO POR PARTE DE LA POLICÍA (%) <sup>1</sup> |      |
|-------------------------|--|--|---|------|
|                         |  |  | 2006  | 2014 |
| Argentina               | 40   | 70   | --  | --   |
| Bolivia                 | 26   | 86   | 17.7  | --   |
| Brasil                  | 15   | 70   | --  | 4.3  |
| Chile                   | 17   | 53   | 2.3   | --   |
| Colombia                | 37   | 61   | 4.5   | 7.4  |
| Costa Rica              | 25   | --   | 8.8   | 5.3  |
| Ecuador                 | 31   | --   | 10.5  | --   |
| El Salvador             | 26   | 87   | 6.6   | 5.4  |
| Guatemala               | 43   | --   | 10.9  | 13.8 |
| Honduras                | 39   | --   | 11.0  | 15.4 |
| México                  | 42   | 90   | 22.9  | 18.6 |
| Nicaragua               | 19   | --   | 7.3   | 8.6  |
| Panamá                  | 25   | --   | 6.5   | 11.1 |
| Paraguay                | 41   | 82   | 11.6  | 18.3 |
| Peru                    | 38   | 80   | 18.8  | 16.4 |
| Rep. Dominicana         | 44   | --   | 10.7  | 16.2 |
| Uruguay                 | 18   | 47   | --  | 3.1  |
| Venezuela               | 33   | 83   | --  | --   |
| Promedio América Latina | 31.1   | 73.5   | 10.9  | 12.1 |

Notas: (1) Porcentaje calculado sobre la población que efectivamente tuvo contacto con la policía durante el último año. Promedio incluye solo los 11 países para los que hay datos para 2006 y 2014.

de la presencia del crimen organizado y en la simple inercia de las funciones que cumplieron las fuerzas militares en el pasado. Ello se agudiza por la persistencia de un sistema de formación policial que refuerza la obediencia y disciplina y se concentra en el aprendizaje de normas legales más que en la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados y comprender el contexto. Asimismo, la persistencia del dominio de la perspectiva militar sobre la seguridad debe mucho a la reducida formación en materia de seguridad ciudadana dirigida a otros funcionarios con competencia en esta área y a los mismos ciudadanos que demandan seguridad. En este contexto, el problema no es tanto la participación militar en apoyo a la policía, y en

general a la institucionalidad que abarca la seguridad, sino la pervivencia de modelos de formación, decisión y acción que no favorecen el carácter democrático de la seguridad. El reto, así, es transformar la doctrina, la toma de decisiones y los procedimientos de intervención en todos los ámbitos institucionales desde una perspectiva ciudadana, que propenda a la reconstrucción de la legitimidad de las políticas de seguridad ciudadana, entendiendo por esa legitimidad el apoyo público a la estructura legal y funcional de las organizaciones que hacen parte de la seguridad ciudadana. Esa transformación implica una mayor cooperación voluntaria de la ciudadanía.<sup>29</sup>

29 Vagg (1996).



La legitimidad en seguridad es crucial para la democracia. La consolidación de los procesos de democratización vividos en la región requiere permear las organizaciones encargadas de la seguridad. Para ese efecto, las policías latinoamericanas han buscado modificar sus herramientas de acción y sus arquitecturas institucionales. En particular, como se ha mencionado ya y se analizará más adelante, se han implementado programas de policía comunitaria, con diferentes matices y resultados.<sup>30</sup> Por más numerosas que sean las dificultades e inercias institucionales que obstaculizan la adopción de una orientación más democrática en las policías latinoamericanas, es evidente que estos procesos han contribuido al menos a desmontar las lógicas militaristas en la materia.

Este camino ha sido gradual y diferenciado según el contexto, las dinámicas políticas nacionales e internacionales y las situaciones propias de criminalidad en cada país. Así, por ejemplo, en países como Chile y Colombia, la discusión sobre policías municipales, que para algunos significa la desconcentración de la toma de decisiones y mayor poder de decisión a los alcaldes en temas de seguridad, ha sido conscientemente aplazada.

La superación simbólica y práctica de una visión militarizada de la seguridad, pasa entonces por asumir esta función pública con una visión que ponga al ciudadano en el centro; que reconozca las demandas diferenciadas que se derivan de las dimensiones objetivas y subjetivas<sup>31</sup> del fenómeno de la inseguridad; que sea sensible a las especificidades de la inseguridad derivadas del género, raza, edad, escenario territorial, nivel socioeconómico, entre otros aspectos<sup>32</sup>; y que asuma plenamente la complejidad del fenómeno de la violencia criminal. Como sabemos, esta última no se explica desde una visión unidireccional de causa y efecto, sino echando mano a diversos factores asociados al individuo y al entorno social, político y económico.

Desmilitarizar la seguridad requiere no sólo una transformación de la visión que guía el trabajo policial, sino también de las relaciones entre la fuerza pública y los demás organismos que abordan la seguridad. La cultura de la ciudadanización de la seguridad supone contar con funcionarios competentes (en la policía, en la justicia, en los programas sociales) y con ciudadanos comprometidos. Requiere, además, generar y utilizar evidencia para la toma de decisiones; proteger a la fuerza pública frente a la instrumentalización política; y adoptar un riguroso proceso de selección

y una mayor profesionalización, no solo en la organización policial, sino, en general, en todas las entidades que hacen parte de la estrategia de seguridad ciudadana.

Lo anterior es lo que se requiere, pero no necesariamente es lo que está sucediendo. Pese a los procesos democratizadores de las policías de la región ocurridos en las últimas décadas, en el pasado reciente se evidencia un reforzamiento de la participación militar en temas de seguridad pública en muchos países latinoamericano. Esto está relacionado, casi siempre, con la proliferación del crimen organizado y con la existencia de una marcada presión social que ha ubicado el tema de inseguridad en un primer plano en la región. Como lo muestra la Tabla 3, existe hoy en América Latina un clima propicio para acoger la participación de los militares en labores de seguridad pública. Se combinan en ello la percepción de los tomadores de decisión nacionales y locales sobre la debilidad de la policía, la reducida confianza social en dicho cuerpo de seguridad y la correlativa legitimidad del cuerpo militar. Adicionalmente, la emergencia internacional del terrorismo como una de las principales amenazas internacionales, cuya respuesta demanda una participación militar, ha tenido eco en América Latina, sobre todo en países donde el crimen organizado se asume públicamente como amenaza a la seguridad nacional.<sup>33</sup>

Todo ello ha tenido su traducción institucional en la nueva Ley de Seguridad Interior de México, precedida por muchos años de despliegue militar contra el narcotráfico, así como en la creación reciente del Comando de Apoyo de Operaciones Urbanas (CAOUR) del ejército colombiano y en la adopción de renovadas estrategias de inteligencia e intervención militar puntuales para enfrentar las organizaciones criminales de narcotráfico, minería ilegal y otras acciones delictivas del crimen organizado que amenazan la estabilidad del país. Del mismo modo, cabe mencionar los ejemplos de Honduras, con sus políticas de mano dura, tolerancia cero y “un soldado en cada esquina”, dirigidas a reducir los homicidios; el despliegue de los gendarmes urbanos en Argentina que, aunque no son estrictamente militares, denota una visión militarizada de la seguridad pública; o también el combate de las maras salvadoreñas y las pandillas de las favelas en Brasil mediante la participación del ejército. Todos estos ejemplos son sugerentes de una marcada tendencia regional hacia la expansión de la participación militar en labores de seguridad pública. Tal tendencia, que no luce fácil de revertir en el corto plazo, debe ser mirada con precaución por sus posibles efectos

30 Ver, en particular, el trabajo de Frühling (2003b), sobre el balance de la policía comunitaria y la reforma policial en América Latina.

31 Por demandas objetivas se entienden los requerimientos de los ciudadanos víctimas de delitos o contravenciones. Las demandas subjetivas comprenden aquello que la ciudadanía reclama desde su percepción de seguridad, aunque no haya sido víctima directa de un hecho delictivo.

32 Al respecto ver el análisis de la encuesta de percepción en Chile por Frühling (2009) en la cual se demuestra cómo los estratos socio-económicos tienen influencia en la mayor o menor percepción positiva de la ciudadanía frente a la organización policial y otras instancias relacionadas con la seguridad.

33 Dammert & Bailey (2007).

problemáticos sobre la construcción de una política de seguridad civilista y democrática.

### 3.2 Centralización vs descentralización

América Latina se ha caracterizado por un pronunciado presidencialismo y, en consecuencia, una marcada concentración del poder. Los cambios más notorios hacia procesos de descentralización datan de los años 80s en el desenlace de la transición a la democracia y la crisis fiscal que soportaron los países de la región. Sin embargo, fueron realmente los años 90s los que presenciaron con mayor fuerza dicha tendencia impulsada por la fuerte influencia de órganos de cooperación internacional. Se creía que tal fórmula acercaría el gobierno a los contextos locales, que las necesidades ciudadanas serían mejor atendidas a través de mecanismos de participación y que se optimizaría el gasto público.<sup>34</sup> Se vaticinaban múltiples beneficios derivados de la elección directa de las autoridades locales y del incremento de la transferencia de recursos y competencias a los niveles subnacionales.<sup>35</sup>

Pese a estas expectativas, la concreción de la descentralización no ha sido nada simple. La distribución de funciones y recursos, el tipo de políticas a ser descentralizadas, la reducida institucionalización, el tamaño de los países y las entidades territoriales, la manera precipitada en que se dieron las reformas, y las condiciones sociopolíticas en que se desarrolló el proceso, generaron resultados heterogéneos y no siempre promisorios.<sup>36</sup>

La descentralización en materia de seguridad ha sido parte de esa discusión mayor. Como mínimo, sabemos que no puede ser tomada a la ligera, como una cura simple, a partir de una ingenua relación causal que presume que a mayor cercanía con la ciudadanía mayores niveles de seguridad, o a mayor desconcentración del poder decisional al interior de las organizaciones que agencian la seguridad (como el caso de la policía, o los gobiernos locales o los sistemas de justicia, entre otros) mejores decisiones.<sup>37</sup> Tales premisas dependen, como ya se dijo, de los niveles de institucionalización, de los sistemas electorales, de los grados de corrupción, del tipo de organización policial y de justicia, y del capital social y la formación ciudadana, entre otros aspectos. El desafío para los países latinoamericanos no es, por cierto, la recentralización, sino encontrar el modelo más adecuado de distribución de competencias entre los niveles centrales y locales acorde con las capacidades institucionales del sector seguridad. Para

ciertos contextos y circunstancias, la descentralización en seguridad, y específicamente la desconcentración de las decisiones al interior de la policía, puede resultar beneficiosa, pero sus beneficios no pueden asumirse para toda la región.

En el caso de la organización policial, desconcentrar las decisiones (o descentralizarlas cuando existan policías municipales o autónomas estatales) para facilitar la comunicación entre mandos y bases, podría ser un proyecto estratégico, siempre y cuando las capacidades de las organizaciones, las ventanas y oportunidades políticas<sup>38</sup> y el contexto de cada país lo permitan. Para que los procesos de desconcentración de la toma de decisiones al interior de las policías tengan posibilidades de éxito es necesaria la reducción de funciones y tareas administrativas y la ampliación de ellas a miembros no uniformados, así como la creación de mecanismos eficientes de articulación con los gobiernos locales y con la ciudadanía. Para hablar de descentralización en seguridad y al interior de organizaciones policiales, es necesario hacer, además, una lectura rigurosa de la trayectoria decisional en materia de seguridad en cada país, que comprenda el análisis detenido de los hitos más importantes de transformación de la institucionalidad en seguridad y, correlativamente, la observación detallada de las causas de las inercias institucionales en la materia.

Para finalizar debe decirse que los desafíos en materia de descentralización o desconcentración para la región son diversos, dependiendo de las estructuras políticas de los países. México o Brasil, por ejemplo, con sistemas policiales altamente federalizados, deben lidiar con los tradicionales problemas de coordinación entre policía nacional, estatal y local, que desencadena yuxtaposición de acciones, formación desigual, contradicciones en la perspectiva y manejo de los dilemas asociados a la seguridad. Al mismo tiempo, ese esquema permite cierta sana competencia y vigilancia entre los diferentes cuerpos policiales. En el caso de policías como la chilena o la colombiana, altamente centralizadas, aunque en su doctrina se reconozcan como estructuras desconcentradas, deben asumir los efectos de una toma de decisión altamente jerarquizada y por ende menos flexible, con pocos controles internos.

<sup>34</sup> Jordana (2001), pp. 8-9.

<sup>35</sup> Mascarreño (2009).

<sup>36</sup> Jordana (2001), pp. 6-7.

<sup>37</sup> Mesías (2017).

<sup>38</sup> En los términos de Kingdon (1997).

### 3.3 Policías comunitarias en América Latina

Como se ha dicho más arriba, una de las transformaciones más relevantes de las instituciones policiales en la región en las últimas dos décadas es la adopción creciente, aunque todavía limitada, de modelos de policía comunitaria. Inicialmente concebidos en países desarrollados—en especial el Reino Unido y los Estados Unidos—los modelos de policía comunitaria se han expandido por América Latina en parte como respuesta a problemas como la arraigada desconfianza social en la policía y la extendida brutalidad policial, que afectan muy negativamente la respuesta estatal a la violencia delincinencial en muchos países.<sup>39</sup>

La definición de lo que ha de contar como policía comunitaria es controvertida y, de hecho, en la experiencia latinoamericana se ha incluido bajo esta denominación prácticas policiales muy heterogéneas, que van desde el establecimiento de vagos mecanismos de interacción periódica entre la policía y las organizaciones comunales, hasta experimentos mucho más ambiciosos tendientes a convertir a la policía en un actor central en la vida de la comunidad. En términos generales, los modelos de policía comunitaria combinan la mayoría de los siguientes elementos:

- Prevención del crimen mediante el acercamiento de la policía a la comunidad y el fomento de las relaciones de confianza mutua;
- Reorientación del patrullaje de forma que aumente la presencia policial y el contacto con la comunidad, usualmente mediante una mayor utilización del patrullaje a pie;
- Descentralización del mando hacia pequeñas unidades territoriales, con el fin de acercar el trabajo policial a las necesidades locales, en algunos casos definidas mediante el uso intensivo de información georreferenciada sobre el comportamiento de la delincuencia;
- Establecimiento de mecanismos de interacción periódica entre policía y comunidad, tendientes a favorecer el intercambio de información entre ambas, así como la definición conjunta de prioridades del trabajo policial y la rendición de cuentas por parte de la institución.<sup>40</sup>

Las experiencias de reforma policial que comparten esta orientación en América Latina son numerosas y es imposible hacerles justicia en estas páginas. Algunos de los casos más prominentes de la región incluyen al Plan Cuadrante de Carabineros de Chile; la reforma de la Policía Nacional de Colombia de los años 90, seguida, mucho más recientemente, por el Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (MNVCC); la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a finales de los años 90; la transformación de la Policía Militar del Estado de Sao Paulo, también en los años 90; el Plan “Fica Vivo” en la ciudad de Belo Horizonte, en el estado brasileño de Minas Gerais; la adopción del plan “Comunidad más Segura” en Honduras, a partir del año 2002; la introducción de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro en la década anterior; y, en algunos sentidos, el Plan “Juárez Somos Todos”, adoptado por las autoridades federales y municipales de Ciudad Juárez, en el estado mexicano de Chihuahua, para contrarrestar la escalada de violencia vivida por esa ciudad entre 2008 y 2010. A eso se añaden otras muchas experiencias en pequeña escala en toda la región.

Cada uno de estos casos ha tenido sus propios énfasis, ambiciones y configuraciones institucionales. En algunos casos —notablemente los planes “Cuadrante” de Chile y Colombia—el objetivo central ha sido apoyarse en la comunidad para desarrollar estrategias de combate a la delincuencia fuertemente localizadas. En otros casos, como los de Sao Paulo, Buenos Aires, Honduras y la primera fase de la reforma colombiana, el énfasis ha estado en la organización de foros comunales para orientar y, en algunos casos, supervisar el trabajo policial. Aun otros, como los ejemplos de Belo Horizonte, Sao Paulo y Ciudad Juárez, muestran intentos de crear amplias alianzas entre las instituciones policiales, el sector privado, organizaciones comunales y la academia con el fin de definir prioridades en materia de seguridad y monitorear su puesta en práctica. Otros casos —notoriamente el de las UPP en Río de Janeiro—constituyen proyectos muy ambiciosos para modificar radicalmente la presencia y las funciones policiales en comunidades fuertemente afectadas por el crimen organizado, poniendo énfasis en la solución conjunta de diversos factores que aumentan la vulnerabilidad de la comunidad a la delincuencia.<sup>41</sup>

39 Su adopción también debe mucho, también, al “viaje de las ideas” y a la propensión de la región por adoptar “modas” de política pública originadas en los países desarrollados.

40 Labra Díaz (2011), p. 54. Ver también Fruhling (2009), pp. 188-189.

41 Sobre el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile, ver: Labra Díaz (2011), Fruhling (2003a), pp. 36-38, y (2009), pp. 192-196. Sobre la reforma de la Policía Nacional de Colombia en los años 90, ver: Fruhling (2003a), pp. 31-33; González (2016). Sobre el Plan Cuadrante de la Policía Nacional de Colombia, ver: Muggah et al. (2016), pp. 18-22; Fundación Ideas para la Paz (2012); PNUD (2013), pp. 187-189. Sobre la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ver: Fruhling (2003a), pp. 29-31; González (2016). Sobre la reforma de la Policía de Sao Paulo, ver: Fruhling (2003a), pp. 33-36, y (2009), pp. 196-198; Gonzalez (2016). Sobre “Fica Vivo” en Belo Horizonte, ver: Arias & Ungar (2009); PNUD (2013), pp. 184-187; Fruhling (2009), pp. 204-205; Muggah (2016), pp. 6-9. Sobre el caso de Honduras, ver: Arias & Ungar (2009), y Muggah et al. (2016), pp. 26-28. Sobre las UPP de Río de Janeiro, ver: Muggah (2016), pp. 10-14; Pinto & Do Carmo (2016). Sobre el Plan “Juárez Somos Todos”, ver: Muggah et al. (2016), pp. 32-35; PNUD (2013), pp. 193-195. Sobre otras experiencias de policía comunitaria en Centroamérica, ver: Chinchilla (2003); Fruhling (2009), pp. 199-201.

El resultado de todo ello es difícil de establecer, en parte porque la mayoría de las reformas dirigidas a establecer modelos de policía comunitaria han tenido un alcance limitado a áreas geográficas muy específicas. En otros casos, las reformas han sido acompañadas de pocos recursos o de un inestable apoyo político, que ha truncado su aplicación. El caso de Buenos Aires –cuyos programas comunitarios fueron esencialmente abandonados luego de unos pocos años—resulta paradigmático en ese sentido.<sup>42</sup> Sin embargo, como en tantas otras cosas, el problema principal es la ausencia casi total de evaluaciones rigurosas de los efectos del modelo de policía comunitaria en la región. Esa ausencia hace muy difícil aislar su impacto. En términos generales, se reconoce que el modelo comunitario ha tenido efectos limitados, mayormente confinados a mejoras en la percepción de seguridad de la población, en la imagen institucional de la policía y en los niveles de abuso de autoridad. Aunque esos impactos son todos positivos, el efecto de estos programas en la reducción de la criminalidad ha sido reducido o simplemente se desconoce.<sup>43</sup> El Plan “Fica Vivo”, en Belo Horizonte, y el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia, son acaso excepciones a esta regla general. De ellos sí existen evaluaciones sugerentes de su impacto en la reducción de la incidencia de diversas formas de criminalidad en los lugares que han albergado la aplicación del modelo comunitario.<sup>44</sup>

De cualquier modo, la proliferación de experimentos de policía comunitaria en la región no es casual. Por el contrario, responde a necesidades agudamente sentidas, cuya solución es indispensable en la región si los esfuerzos contra la delincuencia han de tener éxito. Eso hace casi seguro que su adopción continuará, muy posiblemente combinada con un énfasis cada vez mayor en el uso de sistemas de información que, junto a los insumos proveídos por la comunidad, contribuyan al diseño de estrategias de intervención policial fuertemente localizadas.

Cualesquiera sean sus matices particulares, de cara al futuro las estrategias de policía comunitaria seguirán enfrentando algunos retos cruciales en América Latina:

- *Asegurar la escalabilidad*, esto es la capacidad de pasar de experiencias piloto a reformas policiales de gran calado, capaces de modificar la percepción (incluyendo la auto-percepción), el comportamiento y la organización de la institución policial como un todo;
- *Vencer el escepticismo de la tropa policial*, de sus

mandos y de sus jefes políticos, que frecuentemente ven los programas de acercamiento a la comunidad como poco más que un ejercicio de relaciones públicas, cuando no una distracción de las tareas percibidas como necesarias para combatir eficazmente la delincuencia; hacerlo es crucial si los programas han de tener la continuidad que requiere una implantación exitosa del modelo<sup>45</sup>;

- *Establecer mecanismos de evaluación rigurosos*, capaces de aislar los efectos de los modelos comunitarios en la incidencia de la delincuencia, tanto como en las percepciones de la población y el comportamiento de la propia policía;
- *Aumentar los recursos asignados a los programas de policía comunitaria*, de modo que alcancen la masa crítica que permita apreciar los efectos de su adopción.

Sin eso, los programas de policía comunitaria se convertirán en una oportunidad desperdiciada para acercar a las instituciones policiales de América Latina no solo a la ciudadanía, sino también a paradigmas más democráticos, alejados de las tradiciones autoritarias que desafortunadamente continúan definiendo mucho del quehacer policial en la región.

### 3.4 Procesos de incorporación, formación y condiciones laborales

Uno de los factores claves para las policías del 2030 en América Latina, es sin duda la profesionalización de sus miembros. Mucho se ha hablado de ello y también mucho se ha hecho al respecto. Si comparamos los niveles de profesionalización de nuestras policías de hace tres décadas, el avance es significativo en la región, aunque no homogéneo. Por lo general dicho balance hace énfasis en el acceso a una carrera profesional dentro de la institución policial. Aun no existen evaluaciones externas rigurosas al interior de los países y desde una perspectiva comparada, sobre la calidad de la educación que reciben los efectivos policiales en la región, de cara a los desafíos que supone la utilización de mayor inteligencia policial, la relación con policías judiciales, y la adopción de prácticas de gerencia democrática así como enfoques comunitarios, preventivos y sensibles a grupos poblacionales vulnerables (niñez, juventud, tercera edad). Adicionalmente, no se encuentran análisis sobre cómo el proceso de formación se articula con elementos estructurales y de vital importancia para el

42 Fruhling (2003a), pp. 30-31, y (2009), pp. 206-208.

43 Ver: PNUD (2013), p. 114; Fruhling (2009), pp. 220-224; Gonzalez (2016), pp. 142-143; Pinto & Do Carmo (2016), p. 127

44 PNUD (2013), p. 114; Fundación Ideas para la Paz (2012); Muggah et al. (2016), pp. 8-9.

45 Fruhling (2003a), pp. 30-40, y (2009), pp. 210-211.

buen funcionamiento de la organización, como son las formas de incorporación policial y las condiciones laborales asociadas (rutas de ascenso, perfiles profesionales necesarios, salarios, escalafón, entre otros temas).

La profesión policial debe estar a la vanguardia de la formación de hombres y mujeres que en esencia prestarán un servicio público cuya razón de ser es la promoción de libertades, derechos y deberes. Esto implica, de una parte, una visión estratégica sobre la construcción de los currículos académicos, avalados por pares expertos externos; y por otra, el rigor en la escogencia de los profesionales que imparten los procesos educativos, la apertura a nuevas ideas y en lo posible la vinculación de docentes no policiales.

Esto últimos hacen más probable trascender las miradas endógenas de los temas que tradicionalmente se imparten al interior de la organización e incorporar nuevos temas que deben estar en la agenda educativa actual.

Es de señalar que, en general, las escuelas de policía latinoamericana son cerradas y poco se conoce de sus currículos y evaluaciones internas. En Colombia, en un estudio del año 2015 de la Fundación Ideas para la Paz, se concluye que aún se “deben armonizar efectivamente los programas académicos y los contenidos de la formación con las estrategias de enseñanza, aprendizaje y evaluación...” y que “la educación policial podría estar basada en la doctrina propia de la institución, como lo está actualmente, y al mismo tiempo potenciada por otras instituciones del sistema educativo nacional”. Adicionalmente señala que el programa educativo institucional aparece coherente con los nuevos retos, pero que dicha coherencia en términos doctrinales no siempre se traduce en la formación práctica.<sup>46</sup>

Por su parte, una evaluación de la Washington Office on Latin America (WOLA) sobre la formación policial en Haití, Guatemala, Salvador y Panamá ha resaltado la alta influencia internacional de los instructores, particularmente en el caso haitiano. En el caso salvadoreño, el pensum desarrollado por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), ha sido criticado por su orientación fuertemente teórica y abstracta.<sup>47</sup> En otros casos los currículos básicos relacionados con aspectos jurídicos y elementos prácticos se han ampliado para incluir el entrenamiento en habilidades de redacción, entrevista y sensibilidad cultural, entre otros temas. Aunque con resultados diferenciados en la práctica, estos elementos de formación están presentes en policías como las de México, Brasil, Chile y Colombia. La heterogeneidad de la región hace muy difícil profun-

dizar sobre los parámetros que deberían estar presentes en la reforma para la profesionalización policial. Sin embargo, sí es posible es dejar indicados algunos interrogantes fundamentales que deberán orientar las reformas en esta materia:

- ¿Cuál será el tipo de escalafón que debe estar presente en las policías del 2030? ¿Deberá permanecer la división tradicional entre oficiales y suboficiales? ¿En qué sentido deberá diferenciarse la formación policial de acuerdo con el tipo de escalafón?
- ¿Debe seguir existiendo una diferenciación temática de todo aquello que se ha denominado la formación para la seguridad “dura” y la seguridad “blanda”<sup>48</sup>, o una visión más integradora de las especialidades con sus énfasis respectivos, tanto en la formación de mandos superiores, medios y subalternos?
- ¿Cuáles serán las rutas de formación para aquellos bachilleres que aspiran una carrera profesional, a la que puedan dedicarle el tiempo necesario sin que riña con la función operativa policial? ¿Cuáles serán las funciones, roles y jerarquías de quienes siendo profesionales harán parte de la policía? ¿Cómo se capitalizarán sus conocimientos? ¿Qué tipo de incentivos de permanencia se deben establecer en la policía desde el momento inicial de la formación policial?
- ¿Cuáles deben ser las estrategias de evaluación estudiantil y docente, que incorpore rigurosas medidas de cultura de legalidad y altos estándares académicos?

Los procesos de incorporación, por su parte, tienen el desafío de ser transparentes, y abiertos a otras instancias civiles y pares académicos que permitan evaluar los perfiles de aquellos que recién se incorporan. La incorporación debe revisar vocación de servicio, niveles de compromiso bajo situaciones de presión, liderazgo, empatía, autoridad democrática, análisis y producción de documentos escritos, metodologías para reconocimiento de factores multicausales del delito y de contextos complejos, entre otros elementos.

Si se quieren corporaciones públicas altamente eficaces y con buena moral de trabajo, las condiciones laborales deben asegurar la estabilidad y una situación adecuada para que el personal realice su labor, con incentivos reales de promoción y plena protección de sus derechos. Para esto es necesario crear comisiones mixtas de evaluación de las condiciones laborales internas de las instituciones policiales, es decir en las que participen tanto actores poli-

46 Bulla & Guarín (2015), p. 12.

47 Neild (s.f.).

48 Se entiende por “seguridad blanda” aquellas estrategias de política pública que se relaciona con aspectos preventivos de carácter fundamentalmente social, y por “seguridad dura”, los elementos de política vinculados a acciones coercitivas de disuasión, persecución y combate del crimen organizado y la delincuencia común.

ciales como no policiales. El trabajo de estas comisiones debe ser sensible a las especificidades propias de una organización como la policial, pero también debe, a la vez, contemplar y proteger las condiciones que hacen parte de los derechos laborales de todos los funcionarios públicos en un estado de derecho.

### 3.5 La adopción de tecnología y sistemas de información

Los adelantos tecnológicos en materia de seguridad son evidentes en todo el hemisferio y van avanzando de manera vertiginosa. En la actualidad, los drones policiales, los software para análisis predictivos, el *brain fingerprinting*<sup>49</sup> (o escaneo cerebral para identificar con mayor precisión posibles sospechosos), los escáneres portátiles para huellas instantáneas que permiten identificar los antecedentes penales, el *Radio Frequency Identification* (RFID) para obtener datos e información personal a través de las tarjetas de crédito u otro tipo de tarjetas de identificación, entre otras muchas innovaciones, están a la orden del día.<sup>50</sup> Lo que parecía de ciencia ficción ahora es posible, con todas los dilemas éticos y prácticos que ello implica.

El problema más relevante no es siempre el acceso a la nueva tecnología. Por el contrario, una de las características más evidentes en materia de política pública en el mundo global, es lo que autores como Sabatier & Jenkins (1999) denominaron hace algún tiempo como el “viaje de ideas”. Como su nombre lo indica, el mundo globalizado permite a los tomadores de decisiones públicas acceder, mediante un continuo proceso de aprendizaje, a experiencias e innovaciones desarrolladas en diferentes latitudes. Lo más complejo es la adaptación de esas innovaciones al contexto. Es claro que en materia tecnológica, muchas de las ideas implementadas en América Latina tienen estrecha relación con avances desarrollados principalmente en contextos anglosajones y europeos.

América Latina ha sido en su gran mayoría receptora de tecnología e innovación. Sin embargo, continúa observándose un evidente contraste entre la prisa por acceder a la vanguardia tecnológica y la rigidez de las estructuras institucionales y organizacionales que deben implementar las innovaciones. Esas estructuras demandan cambios en muchos aspectos, empezando por la formación de oficia-

les de alto rango y subalternos, la transformación de la cultura organizacional, y la modificación del aparato normativo y las capacidades institucionales para adaptarse a nuevos contextos criminales y a cambiantes tendencias sociales.

En los procesos de reforma, la tecnología tiende a ser vista como un fin en sí mismo, convirtiéndose en una especie de pieza que cobra vida propia en el complejísimo rompecabezas de la seguridad. Nuestros gobiernos, bien o mal intencionados, y frecuentemente desprovistos de conocimiento sobre los alcances de las nuevas tecnologías, tienden a considerar la adquisición de herramientas tecnológicas policiales como la solución automática a problemas multidimensionales. Esto es un grave error. Generalmente se deja de lado, así, el análisis del perfil y la ética necesaria en el personal que opera la tecnología, de las condiciones organizativas que rodean su introducción, del impacto de las nuevas tecnologías en la protección de los derechos humanos, de su impacto en los niveles de corrupción y en la concentración de poder, del balance entre el costo económico de adquirir la nueva tecnología y su impacto en el logro de una seguridad efectiva. Todos estos factores hacen imperativa, a su vez, la permanente evaluación de los resultados derivados de la introducción de cualquier innovación tecnológica.

Tecnología y sistemas de información son aliados necesarios en la lucha contra el crimen. Pero la tecnología debe ser entendida como una herramienta que facilita y permite mejor acceso a la información no solo sobre el crimen consumado, sino y principalmente sobre los factores que permiten la prevención del mismo. Es prioritario, pues, poner la tecnología al servicio de la búsqueda de evidencia para la toma de decisiones confiables. Eso implica ir más allá de la generación de los datos, para permitir, en cambio, que los datos den pie a rigurosos análisis para la disuasión y la anticipación del delito, para el esclarecimiento judicial y para la creación de nuevos indicadores, que permitan, a su vez, visibilizar otros problemas no evidentes. Asimismo, la información generada debe permitir una mejor gestión administrativa de la seguridad y la protección de quienes la prestan, así como propender a fortalecer los marcos regulatorios internacionales de cooperación y, como siempre, los derechos humanos.<sup>51</sup>

49 Para el análisis crítico de esta herramienta tecnológica ver Rosenfeld (2005).

50 Para ampliar sobre algunos ejemplos para América Latina, entre ellos el Servicio Integrado de Seguridad (Perú), la Estrategia Digital Nacional y la Plataforma México (México), el Sistema Táctico de Análisis Delictual (Chile), el Sistema de Control Vehicular (SISCONVE – Uruguay) o la Escuela de Telemática y Electrónica (ESTELA, de la Policía Nacional de Colombia), ver: Universidad de Santiago de Chile

51 Al respecto cabe mencionar la Carta Latinoamericana de Gobierno Electrónico (2007). Este documento, siendo una carta sobre el apremio de hacer público y transparente el ejercicio del gobierno, es también un avance para el trabajo en materia de criminalidad en la región.

Se vuelve perentorio hacer partícipes a los ciudadanos del uso tecnológico en materia de seguridad, no solo como receptores de estrategias gubernamentales, sino desde una visión cooperativa y de aprendizaje mutuo. Del mismo modo, se requiere de una rigurosa observación civil a la organización policial y, más ampliamente, a la institucionalidad a la que compete la seguridad ciudadana, frente a la puesta en marcha de las nuevas tecnologías. A ello se suma la necesidad de preparar profundamente a los gobiernos locales o subnacionales y al conjunto de las organizaciones que hacen parte de la protección de la seguridad. En resumen, la innovación tecnológica trae tantas bondades como desafíos en materia de seguridad. Es innegable que en la actualidad el crimen transnacional, los delitos cometidos en el ciberespacio y otros que se valen de la tecnología para ser perpetrados, ponen en jaque los modelos tradicionales de vigilancia policial.<sup>52</sup> De tal suerte es fundamental incorporar en la lucha contra la delincuencia aquellas tecnologías que contrarresten y permitan dar respuesta a los nuevos desafíos criminales, que por lo demás no solo le competen a la policía, sino a toda la institucionalidad relacionada con la seguridad ciudadana. Pero es preciso tener claro que el desafío en países como los nuestros no solo se relaciona con estar a la vanguardia tecnológica e informática, sino en lograr su encuadre con las estructuras institucionales, culturales, normativas, económicas y de política pública existentes.

### 3.6 Transparencia policial y legitimidad ciudadana

Como se ha visto, las policías en América Latina no están dotadas de una elevada legitimidad social. En esa negativa percepción de la organización policial pesan tanto la prevalencia de la corrupción como la persistencia de violaciones a los derechos humanos. Evidentemente sería injusto homogeneizar a las policías del continente, en tanto, por ejemplo, Carabineros de Chile goza de una alta aceptación popular, si se compara con policías como la de Venezuela, Perú, México, República Dominicana, Guatemala o Bolivia, que gozan de bajos niveles de confianza (ver más arriba, Tabla 3).

Tanto la prevalencia de la corrupción como la persistencia de los abusos de autoridad están directamente relacionadas con una arraigada tradición de falta de transparencia en las instituciones policiales, con profundas raíces históricas y múltiples manifestaciones. Las historias de las policías latinoamericanas estuvieron atravesadas por dictaduras y conflictos armados que les dieron un matiz militar. Entre otros aspectos, esto implicó heredar el “se-

creto militar” y la poca transparencia de sus acciones, justificada en la necesidad de confidencialidad para derrotar al enemigo interno. Sin embargo, en contextos democráticos la transparencia de lo público es un imperativo en todas las áreas de la política, incluidas la seguridad y el desempeño de organizaciones como la policía y las fuerzas militares. En algunos casos, como el colombiano, tal tradición militar amparó a la policía bajo el fuero militar de juzgamiento, lo que sin duda oscurece los mecanismos bajo los cuales debe rendir cuentas por sus acciones cualquier servidor público, como lo son los miembros policiales. En ciertos contextos esto amerita un debate lleno de matices, que no será resuelto en el presente documento pero que debe formar parte del análisis.

A la falta de transparencia derivada de la militarización de la seguridad se suman otros factores de riesgo habitualmente utilizados para explicar la corrupción y la erosión de la legitimidad policial en la región. El más importante de ellos es acaso la extendida presencia del crimen organizado y las cuantiosas sumas económicas y las distorsiones políticas que van aparejadas a ella. Pero también lo son las condiciones laborales precarias y salarios exigüos en las instituciones policiales y judiciales, la precaria formación ética policial, la propensión a emitir órdenes jerárquicas por fuera de la ley, los reducidos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas al interior y desde fuera de las organizaciones policiales, y los burocráticos y obsoletos dispositivos de seguimiento a la satisfacción ciudadana con el servicio policial. En última cuenta, como se advirtió más arriba, América Latina se ha caracterizado por tener organizaciones policiales con poca transparencia, con poco control democrático, dotadas de canonjías que se resisten a desaparecer, y con una tendencia a privilegiar la atención de élites políticas y económicas en detrimento de las problemáticas ciudadanas.

La mejora de los niveles de transparencia en la policía y la recuperación de su legitimidad ciudadana plantean complejos retos de cara al futuro, entre ellos:

- Fortalecer la cultura civilista de la seguridad ciudadana, a través de estrategias mediáticas, de política pública y educativas que logren desmontar la imagen jerárquica y coercitiva de la seguridad basada en un enfoque militar o exclusivamente policial;
- Establecer seguimiento permanente al gasto del sector seguridad, a las políticas públicas que se desarrollen y a los roles y competencias de todas las instancias que hacen parte de la institucionalidad en materia de seguridad ciudadana;

52 Al respecto ver: Universidad Santiago de Chile.

- Construir rutas de atención especializadas para la atención a la ciudadanía, que contemple el seguimiento riguroso a la satisfacción de los usuarios;
- Mediante estrategias rigurosas de vigilancia y control, romper con los círculos de favorecimiento (“corrupción gris”) entre elites políticas y económicas y la fuerza pública. Por ejemplo, la creación de figuras como el Ombudsman u otras instancias de vigilancia y control, podrían generar cambios estructurales importantes. Ello, unido con la implementación de herramientas tecnológicas para agilizar procedimientos policiales de denuncia y monitorear abusos de poder en intervenciones policiales, permitiría avanzar en el fortalecimiento de la legitimidad de la organización;
- Se hace necesario fortalecer la investigación criminal para generar confianza en el sector seguridad en su conjunto. Entre otros aspectos, debe fortalecerse la búsqueda de pruebas científicas para que los hechos no se basen solamente en pruebas testimoniales, lo cual exige formación y recursos especializados;
- Independientemente de cuál sea la arquitectura institucional de la policía –federalizada y municipalizada como en Brasil y México, o centralizada como en Chile y Colombia–, es indispensable generar mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad policial a nivel local.

## 4 Las reformas policiales en América Latina: Obstáculos y oportunidades

Plantear los dilemas examinados en la sección anterior y encontrar soluciones adecuadas para ellos –sin lo cual la emergencia de una policía democrática<sup>53</sup> deviene imposible– involucra un esfuerzo difícil y prolongado en el mejor de los casos. Pero hacerlo, como lo han debido hacer y lo deberán seguir haciendo los países de América Latina, en un contexto de alta violencia delincriminal, extendida presencia del crimen organizado, baja credibilidad del sistema de justicia criminal, legados históricos de militarización y crónica debilidad fiscal es una tarea casi imposible. En América Latina, las policías que demandan ser reformadas son instituciones cuyos mandatos y potestades se encuentran asediados por tres vías distintas, todas ellas dotadas de sorprendentes niveles de legitimidad: la proliferación de la industria de la seguridad privada, el creciente involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y la aparición de múltiples actores ilegales con disposición y capacidad para proveer orden público en espacios territoriales bajo su control.<sup>54</sup> Así, la urgencia de acometer reformas policiales democráticas en la región crece al mismo ritmo que los múltiples obstáculos que las alejan.

El advenimiento de la democracia –y en algunos países también de la paz– a la región ha dado pie a una gran cantidad de esfuerzos de reforma de las instituciones policiales durante la última generación. El rango de esas reformas cubre desde el establecimiento de nuevas policías civiles

en países como El Salvador y Guatemala, hasta programas de profunda depuración institucional como el de la Policía Nacional de Colombia, pasando por los numerosos intentos de adopción de modelos de policía comunitaria y la introducción de sistemas de información en varios países. En términos generales, las reformas policiales en América Latina han tocado, al menos en teoría, 6 ejes centrales de la organización y las operaciones de la institución, siendo que algunas reformas han acometido varios ejes simultáneamente:

- *Modificación de estructuras de gobierno del sector seguridad.* Estos esfuerzos se inscriben en sensibles debates sobre dónde hacer residir la responsabilidad política por las operaciones de la policía, así como también en la necesidad de crear mecanismos de coordinación en un entorno crecientemente dominado por la descentralización y/o desconcentración del trabajo policial y la multiplicación de fuerzas policiales a nivel municipal.<sup>55</sup> A manera de ejemplos, calzan aquí tanto la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad Pública en México, como la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública en El Salvador, que removieron las funciones policiales de las carteras de los ministerios del interior. Asimismo, puede mencionarse la creación del Consejo Nacional de Seguridad en países como Venezuela (2001) y la República Dominicana (2013).<sup>56</sup>

53 Por policía democrática entendemos una policía sometida a la ley antes que al gobierno, comprometida con los Derechos Humanos y obligada a rendir cuentas ante la sociedad por sus actuaciones. Ver Bayley (2006), pp.19-22; Bailey & Dammert (2006a), p. 2.

54 Casas Zamora (2013), pp. 53-74.

55 Fruhling (2009), p. 152, 186, 270.

56 Moloeznik (2006), pp. 175-181; Bailey & Dammert (2006b), pp. 247-248; Fruhling (2009), pp. 272; PNUD (2013), p. 115.



- *Desmilitarización de la fuerza policial.* Ese ha sido en caso en países como El Salvador y Guatemala como consecuencia de los acuerdos de paz de 1992 y 1996, respectivamente, así como Panamá y Haití, tras la abolición de las fuerzas armadas en ambos países, acaecida, a su vez, como resultado de sendas intervenciones externas en 1989 y 1994. Cabe mencionar, asimismo, el caso de Honduras, donde las fuerzas policiales salieron del control militar en 1998. En otros países se han visto cambios menos dramáticos en la policía tendientes a abandonar culturas institucionales fuertemente determinadas por el legado de los regímenes militares. El caso de los Carabineros de Chile viene a la mente en este punto.<sup>57</sup>
- *Fortalecimiento de los sistemas de gerencia e información.* El fortalecimiento de las habilidades de gerencia y manejo de conocimiento por parte de los oficiales fue uno de los ejes fundamentales de la reforma de la Policía Nacional de Colombia durante los años noventa, aunado al énfasis en la participación comunitaria.<sup>58</sup> En otros casos, el énfasis ha sido la adopción de sofisticados sistemas de acopio de información sobre el comportamiento del delito y del desempeño policial. A la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, con su mecanismo de centralización de información, se suman otras experiencias más recientes, como la de la policía colombiana con su Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes y la de la Policía Metropolitana de Caracas con su Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, entre muchas otras.<sup>59</sup> En varios casos, estos proyectos han recibido un decisivo apoyo internacional. De hecho, desde el año 2009, con asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo, se puso en marcha Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES), un proyecto a través del cual los países de la región se han asociado para mejorar y hacer comparables sus estadísticas sobre crimen y violencia. Sobre la base de este esfuerzo, algunos cuerpos policiales de la región han replicado, con variantes, el afamado sistema de análisis de datos y de gestión policial CompStat, introducido hace más de dos décadas por el Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York. Esas experiencias incluyen, como ejemplo, el Sistema Táctico para el Análisis Delictual (STAD) en Chile; el Programa de Integración de Gestión en Seguridad Pública (IGESP) en Minas Gerais, Brasil; o la Sala de Evaluación del Desempeño Policial en la Ciudad de México.<sup>60</sup>
- *Depuración policial y establecimiento de supervisión externa de la conducta policial.* Ha sido característico de las reformas policiales en América Latina –desde Ciudad de México hasta Buenos Aires– las purgas masivas de oficiales cuestionados, usualmente como resultado de algún gran escándalo de corrupción policial. En el caso de la Policía Nacional de Colombia, la depuración en la segunda mitad de los años 90 afectó a más de 7.000 oficiales cuestionados. Esos esfuerzos de purificación son sintomáticos del fracaso de los mecanismos de control interno de las instituciones policiales.<sup>61</sup> Por ello han sido complementados en algunos casos con el establecimiento de instancias independientes de la jerarquía policial –frecuentemente con participación de la ciudadanía– para examinar denuncias y establecer las respectivas responsabilidades en casos de corrupción y abuso policial. La experiencia de las últimas dos décadas abarca casos como la creación de auditorías policiales independientes en la policía del Estado de Sao Paulo, en Brasil; la creación de inspectorías generales en la Policía de la Provincia de Mendoza, Argentina y en la Policía Nacional Civil de El Salvador; y la introducción del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía en Colombia a principios de la década de 1990 (aunque fue posteriormente eliminado).<sup>62</sup>
- *Capacitación y profesionalización de la policía.* Como se ha dicho, la reforma policial colombiana de los años 90 tuvo como uno de sus ejes fundamentales el aumento de capacidades en la oficialía. No es ese el único caso en que la formación policial ha sido una prioridad de las reformas. Más visibles han sido los casos de fundación y/o modernización de academias policiales, un componente central del proceso de creación de policías civiles en El Salvador y Panamá, así como de la profesionalización de la fuerza pública en Costa Rica, por poner algunos ejemplos.<sup>63</sup> Particularmente en los casos centroamericanos, estos esfuerzos han tenido un fuerte componente de asistencia externa, por lo general proveniente de Estados Unidos y España. El establecimiento en El Salvador en 2005 de la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés), auspiciada por el gobierno estadounidense para for-

57 Fruhling (2003a), pp. 36-38, y (2009), pp. 273-275.

58 Fruhling (2003a), p. 32, y (2009), p. 187.

59 Moloeznik (2006), pp. 175-176; Muggah et al. (2016), pp. 18-22, 36-38; Fundación Ideas para la Paz (2012).

60 CAF (2014), p. 191.

61 Fruhling (2009), pp. 24-25.

62 Fruhling (2009), p. 22-24.

63 Neild (s.f.), p. 2.

talecer la formación de cuadros policiales en la región, es la muestra más conspicua de esta participación externa.<sup>64</sup>

- *Mejoramiento de la relación de la policía con la comunidad.* Quizá el área más nutrida de reformas policiales en la región lo constituyen los esfuerzos, reseñados anteriormente, dirigidos a mejorar la interacción de la policía con la comunidad. Los programas de policía comunitaria introducidos en la región son, como sabemos, muy heterogéneos, cubriendo desde la creación de simples canales de comunicación poco formalizados entre la policía y la ciudadanía, hasta programas mucho más complejos, como las Unidades de Pacificación Policial en Río de Janeiro, tendientes a modificar drásticamente la presencia de la fuerza pública en las comunidades y a sustituir relaciones antagónicas por vínculos de confianza.<sup>65</sup> Cabe notar que con contadas excepciones –la reforma colombiana y, posiblemente, los casos de las policías de Sao Paulo y Buenos Aires<sup>66</sup> –los intentos de adopción de modelos de policía comunitaria no han involucrado transformaciones generales de las instituciones policiales, sino experiencias controladas en comunidades específicas y, por ello, con un efecto limitado en el desempeño de toda la fuerza pública.<sup>67</sup>

Estos párrafos apenas hacen justicia a la considerable heterogeneidad de los proyectos de reforma policial emprendidos en América Latina en la última generación. Sin embargo, este resumen no impide enunciar una conclusión: con muy pocas excepciones los resultados de esos esfuerzos han sido magros.<sup>68</sup> Los niveles de violencia delincriminal y de temor –que por cierto dependen de una multiplicidad de factores además del desempeño policial– continúan siendo en casi todos los países latinoamericanos inaceptablemente altos y, en muchos casos, crecientes. No solo ello: como se ha visto, en términos del mejoramiento de la imagen y la credibilidad de la institución policial, los resultados de las reformas han sido muy pobres en casi todas partes. En promedio, la imagen de las instituciones policiales en América Latina no ha mejorado en las últimas dos décadas.

De este prontuario de esfuerzos reformistas es posible extraer algunas lecciones, algo precarias, sobre las condiciones que hacen posible los contados éxitos en esta materia. Esa precariedad de los hallazgos se debe a un dato

crucial que permea toda esta discusión: la crónica ausencia de prácticas de evaluación rigurosas, que permitan distinguir las reformas exitosas de las que no lo son. Aunque el inventario de intervenciones de política pública en materia de seguridad ciudadana en América Latina desde finales de la década de 1990 suma aproximadamente 1.300 experiencias, sólo una pequeña proporción de ellas está respaldada por información capaz de sustentar una evaluación rigurosa de sus efectos.<sup>69</sup> Ese es acaso el menos obvio pero más importante obstáculo a cualquier proceso de reforma policial en la región. Sin datos ni evaluaciones, las reformas policiales –y las políticas de seguridad, en general– quedan a merced de los prejuicios, las modas, los modelos transplantados y los maximalismos retóricos a los que invita la deteriorada situación del orden público en América Latina.<sup>70</sup> En línea con el esquema propuesto por Fruhling (2009), es posible sostener que las probabilidades de éxito de una reforma policial dependen, en términos generales, de tres factores: las condiciones de gobierno de la seguridad, los atributos de la propia institución policial que habrá de ser reformada y, finalmente, el contexto social en el cual se produce la reforma:

*Gobierno de la seguridad.* Para tener éxito una reforma policial demanda un liderazgo político decidido y comprometido, un compromiso que se demuestra entre otras cosas en la asignación de recursos suficientes al proceso de transformación institucional buscado. Esto último ha sido un problema recurrente en casi todos los procesos de adopción de la policía comunitaria, aun en casos en que se ha adoptado al más alto nivel como un eje fundamental del trabajo policial. El caso de Bogotá resulta interesante en este aspecto. En la capital colombiana, la Alcaldía Metropolitana pasó de invertir US\$15 millones a principios de los años 90 a US\$72 millones al final de la década, muy mayoritariamente dirigidos a mejorar el equipamiento y capacitación de la policía local. Sin embargo, sólo el 5,7% del total de inversiones realizadas y el 6% de los oficiales de la Policía Metropolitana estaban asignados a la modalidad comunitaria. Similares limitaciones se han detectado en los proyectos de policía comunitaria en Sao Paulo y Belo Horizonte en Brasil.<sup>71</sup>

De igual manera, es crucial la continuidad del liderazgo del proceso de reforma. Aquí la experiencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, resulta elo-

64 Enzinna (2008).

65 Fruhling (2009), pp. 177-231; Arias & Unger (2009); González (2016); Pinto & Do Carmo (2016); Chinchilla (2003); Mota-Prado, Trebilcock & Hartford (2012).

66 Fruhling (2003a), pp. 27-38

67 Arias & Unger (2009); Pinto & Do Carmo (2016); Fruhling (2009), pp. 207-208.

68 Fruhling (2009), p. 233.

69 Muggah et al. (2016), p. 2.

70 Bailey & Dammert (2006a), p. 7

71 Fruhling (2009), pp. 207-208, 247.

cuente. Lo que empezó en 1997, durante la administración del Gobernador Eduardo Duhalde, como un esfuerzo de transformación de largo alcance de una fuerza policial fuertemente cuestionada por la sociedad –un esfuerzo que incluyó uno de los intentos más ambiciosos de incorporar la participación de organizaciones comunitarias en la supervisión del trabajo policial—fue descarrilado por la llegada de un nuevo gobernador provincial en 1999. Para el año 2002, los cambios habían sido esencialmente revertidos. A lo largo de ambas administraciones, el promedio de permanencia en sus cargos de los responsables políticos de los temas de seguridad y justicia en la provincia fue inferior a los 7 meses.<sup>72</sup> De manera similar, el caso de la reforma policial en Perú, a principios de la década anterior, sugiere que el compromiso al más alto nivel político –la Presidencia de la República—es indispensable para vencer las resistencias institucionales ante cualquier esfuerzo externo tendiente a combatir la corrupción y el abuso policial y establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Por razones diversas, en el caso peruano ese apoyo fue de corta duración, los líderes de la reforma fueron eventualmente sustituidos en sus cargos y el proceso de depuración de la policía peruana acabó por ser discontinuado.<sup>73</sup> En presencia de sistemas de partidos altamente desarticulados y elecciones con alta volatilidad en América Latina<sup>74</sup>, la preocupación por la continuidad del liderazgo de cualquier proceso de reforma policial debe recibir atención prioritaria, poniendo el paciente trabajo de construcción de consensos políticos –de “blindaje” de la reforma, esto es—en el centro y al principio de todo esfuerzo reformador.

*Condiciones de la institución policial.* Una de las paradojas de las reformas institucionales, en general, es que son aquellas organizaciones que más perentoriamente requieren una reforma las que casi siempre tienen las peores condiciones para asimilar los cambios. La experiencia enseña que por más que exista un liderazgo político comprometido con los procesos de depuración y modernización policial, es imposible llevarlos adelante si una masa crítica de los oficiales de la propia institución no está comprometida con el cambio. Ese fue el caso en Sao Paulo, Brasil, donde desde principios de los años 90 fue la propia policía militar la que inició discusiones internas para adoptar modelos de acercamiento a la comunidad. Esos debates internos eventualmente dieron paso a una serie de importantes esfuerzos de reforma emprendidos con la colaboración de asociaciones empresariales, organizaciones de sociedad

civil y centros académicos, que en términos generales han sido exitosos.<sup>75</sup> El caso de la Policía Nacional de Colombia muestra también la crucial importancia de enfocarse en los mandos medios de la institución como catalizadores de cambios, cuando menos operativos aunque no siempre estructurales.<sup>76</sup>

Pero no solo de actitud y voluntad se trata, sino también de que la fuerza policial tenga un mínimo nivel de formación profesional e integridad, que le permita adoptar nuevas formas de hacer su trabajo, sobre todo en los casos de introducción de modelos de policía comunitaria, que casi siempre militan en contra de estructuras centralizadas de poder, prácticas policiales y formas de interacción con la comunidad profundamente arraigadas. Semejante capacidad de adaptación está en duda en muchos países de la región en los que la formación de agentes policiales es sumamente corta (menos de un año), dispar (algunas especialidades, como la lucha contra el narcotráfico, generan mejores oportunidades de capacitación) y esencialmente orientada a obedecer órdenes.<sup>77</sup> Sea por razones de falta de competencias o de ética, en algunos casos los procesos de reforma resultan, por ello, imposibles sin una depuración en gran escala de la fuerza policial. El caso de México resulta revelador en ese sentido. Ahí, la introducción de reforzados mecanismos de reclutamiento del personal policial a partir de las reformas policiales de la última década ha arrojado resultados frecuentemente desoladores. En el año 2012, 65.000 oficiales de las policías locales y estatales fueron considerados no aptos para el servicio, en muchos casos por su vinculación con el crimen organizado.<sup>78</sup> En el 2014, algo más de 42.000 oficiales de las policías federales, estatales y municipales fracasaron en sus pruebas de revisión de antecedentes para servir en la fuerza pública. Significativamente, cerca de 70% de los reprobados a nivel municipal se concentraron en los 10 estados más afectados por el crimen organizado.<sup>79</sup> En ausencia de una purga significativa, es altamente dudoso que instituciones policiales como estas, cundidas de patologías, puedan ser reformadas.

La frecuente necesidad de depurar las fuerzas policiales es un indicador de la debilidad de los mecanismos de reclutamiento, pero también de los procedimientos disciplinarios que existen para combatir la corrupción y el abuso. Como lo muestra la experiencia de la Policía de Buenos Aires, es casi imposible depurar de manera sostenible una fuerza policial en la que los mecanismos de sanción del com-

72 Fruhling (2003a), pp. 29-31, y (2009), p. 245

73 Costa & Neild (2007), pp. 123-125.

74 De las 43 elecciones presidenciales llevadas a cabo en 18 países latinoamericanos en 2000-2010, el 53% arrojó una victoria para candidatos de oposición (Casas Zamora [2010]). Sobre la alta volatilidad electoral en la región ver Madrid (2005) y Payne et al. (2006).

75 De Mesquita Neto (2006), pp. 47-54; Bailey & Dammert (2006b), p. 254.

76 Sabet (2012).

77 Fruhling (2009), pp. 249-250.

78 Cawley (2013).

79 Gurney (2014).

portamiento indebido, como también los mecanismos de promoción capaces de incentivar el comportamiento virtuoso, no estén debidamente institucionalizados y dependen, más bien, de las decisiones arbitrarias de los superiores jerárquicos.<sup>80</sup> Así, mejorar las condiciones de la institución policial no sólo depende de las decisiones que se toman, sino de cómo se toman y se hacen sostenibles en el tiempo.

De cualquier modo, aun en casos razonablemente favorables, la internalización de los cambios institucionales es usualmente un proceso lento, complejo y parcial. Por ejemplo, años después de la adopción del modelo de policía comunitaria por la Policía Militar de Sao Paulo, la actitud general de la fuerza policial hacia el nuevo modelo seguía siendo de profundo escepticismo. Una encuesta aplicada a los policías de Sao Paulo indicaba que solo el 36,2% de los oficiales de alto rango y el 17,8% de los policías rasos estaba convencido de que el modelo comunitario era más eficiente para combatir el crimen. Para dos terceras partes de los policías rasos de Sao Paulo el modelo comunitario era nada más que una estrategia de relaciones públicas.<sup>81</sup> Como toda forma de re-educación, la transformación de modelos policiales es un proceso generacional aún en instituciones comprometidas con el cambio.

*Contexto social de la reforma.* En casi todos los casos las reformas policiales en América Latina se hacen en medio de tres circunstancias altamente adversas: prevalencia de altos niveles de violencia criminal, alta tolerancia a la violencia policial y bajo nivel de credibilidad de la institución. Cada una de ellas tiene consecuencias problemáticas.

Los altos niveles de violencia criminal, para empezar, hacen más difícil generar mejoras en la seguridad en el corto plazo, que hagan más probable el apoyo de la comunidad para la reforma.<sup>82</sup> Generan, además, una visible presión política para poner más efectivos policiales en la calle, aun al costo de acortar su entrenamiento más allá de lo conveniente, como ha sucedido en Guatemala.<sup>83</sup> No sólo eso: también tienden a generar en la propia policía fuertes resistencias contra los modelos de acercamiento a la comunidad, generalmente percibidos como antagónicos a una lucha eficaz contra el crimen.<sup>84</sup> Es en ese contexto donde se exacerbaban actitudes sociales favorables al abuso de autoridad por parte de la policía. Un dato tomado del AmericasBarometer 2008, una encuesta regional, sirve para mostrar la magnitud del problema: 4 de cada 10 latinoamericanos estaba

de acuerdo con la noción de que la policía ocasionalmente violara la ley en la lucha contra la delincuencia.<sup>85</sup> Introducir en esas condiciones mecanismos internos y externos de control frente al abuso policial –uno de los ejes frecuentes de las reformas policiales– se convierte en una tarea de una complejidad considerable.<sup>86</sup>

A ello se suman los bajos niveles de confianza y credibilidad que ostenta la policía en casi toda la región, examinados más arriba, que obstaculizan la colaboración de la comunidad con los esfuerzos de reforma de la institución, particularmente de aquellos dirigidos a modificar las relaciones policía-comunidad. En muchos casos, tales empeños cargan un bagaje de desconfianza mutua que los condena desde un inicio. No es casual que una de las regularidades enseñadas por las experiencias de policía comunitaria en la región es que los mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión de la seguridad tienden a funcionar mejor en aquellas localidades donde los problemas de criminalidad son menos serios y donde, por ello, la imagen policial está menos tiznada por la incompetencia, la corrupción o la brutalidad.<sup>87</sup>

Todo este elenco de obstáculos –particularmente aquellos ligados al contexto social y la persistencia de actitudes autoritarias en muchas policías de la región– no debe tomarse como una invitación a bajar los brazos y aceptar el statu quo. Por el contrario, como bien lo señala Fruhling, “*la realidad regional demuestra que existen ejemplos de procesos de reforma policial prometedores en circunstancias extremadamente difíciles.*”<sup>88</sup> La Policía Nacional de Colombia –un ejemplo razonablemente exitoso de reforma en la región– fue transformada en los años 90 en medio de un conflicto armado y desafíos de orden público seguramente sin paralelo en América Latina. De hecho, el caso colombiano, el de Sao Paulo o, más recientemente, el mexicano, sugieren que un deterioro mayúsculo del orden público puede abrir una notable oportunidad para introducir cambios en las fuerzas policiales, que serían imposibles en situaciones menos apremiantes. Que esos cambios se aprovechen y fructifiquen depende, por supuesto, de otras condiciones, ya reseñadas aquí, como el compromiso del liderazgo político, la disponibilidad de recursos y la existencia de una masa crítica de personal con capacidad y voluntad de cambio dentro de la propia fuerza policial.

La existencia de casos exitosos de reforma policial en la región es, en sí misma, un factor positivo de cara al futuro.

80 Chevigny (2003), p. 58.

81 Fruhling (2009), pp. 210-211.

82 Fruhling, (2009), p. 239.

83 Fruhling (2003a), p. 20

84 Fruhling (2009), pp. 209-210.

85 Casas Zamora (2013), p. 40.

86 Fruhling (2009), p. 181; Chevigny (2003), p. 47.

87 Fruhling (2009), pp. 217-218; Arias & Ungar (2009), p. 414 Fruhling (2009), pp. 217-218. Fruhling (2009), pp. 217-218.

88 Fruhling (2009), p. 240.

Con enormes precariedades –sobre todo en el rigor de la medición de los impactos– América Latina ha ido acumulando en la última generación un prontuario de buenas y malas experiencias de reforma, del que todo líder reformador puede y debe extraer lecciones. No sólo eso: a las experiencias latinoamericanas se suma la reserva global de conocimiento policial y criminológico, el “viaje de ideas”, ahora mucho más accesible que una generación atrás.

Hay otros factores positivos, en algunos casos relacionados con el itinerario recorrido por las transiciones democráticas en América Latina. El desarrollo de la sociedad civil en la región ha conferido un vigor inédito a las organizaciones dedicadas a propiciar reformas a los sistemas de justicia criminal comprometidas con los Derechos Humanos.<sup>89</sup> A ello se suman las considerables transformaciones normativas e institucionales acaecidas en América Latina durante la última generación para hacer posibles mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.<sup>90</sup>

Esas transformaciones incluyen desde la adopción generalizada de la figura del Ombudsman hasta la promulgación de normas tendientes a garantizar el acceso a la información pública, entre muchos otros cambios. Por opaca que sea la situación de las policías en la región –y en la mayor parte de los casos sin duda lo es–, la opacidad prevaleciente es considerablemente menor a la que existía una generación atrás. En términos generales, el control social sobre la gestión pública en América Latina es mayor hoy que nunca antes. Eso también se aplica a la policía y no de un modo abstracto. Entre progresos y retrocesos, los modelos de policía comunitaria han proliferado en la región, cambiando, así sea levemente, las expectativas de la ciudadanía respecto de lo que significa tener una policía democrática y de lo que deber ser el papel de las comunidades en la lucha contra el crimen.

## 5 ¿Hacia dónde ahora?

Es casi seguro que en la próxima década y media las instituciones policiales latinoamericanas continuarán experimentando cambios, casi siempre incrementales más que dramáticos. La centralidad de los problemas de inseguridad ciudadana y el persistente desafío del crimen organizado en la región harán inevitables nuevos esfuerzos por replantear de muy diversas maneras el trabajo policial.

Tales empeños partirán de una base institucional y un contexto social menos que óptimos. Con pocas excepciones, las policías latinoamericanas arrastran modelos organizacionales jerárquicos y burocratizados, enquistadas tradiciones de opacidad, debilidades crónicas en la formación de su personal, una propensión a priorizar las tareas de control del orden público por encima de las de prevención de la delincuencia y, sobre todo, una reducida legitimidad social, que plantean enormes dificultades para todo esfuerzo de reforma policial. A ello se suma un contexto definido por los altos niveles de criminalidad y la enorme ansiedad social ligada a ellos, que milita en contra de esfuerzos reformadores con visión de largo plazo y que, por el contrario, crea incentivos perversos para reproducir algunos de los rasgos más problemáticos de las policías latinoamericanas, como su propensión al abuso de autoridad. He aquí una paradoja: la democracia demanda un nuevo tipo de policías en América Latina, alejadas de las tradiciones militares del pasado;

pero son los propios incentivos electorales inmediatos, inherentes a la democracia, los que con frecuencia pone grandes obstáculos en esa ruta de transformación.

En la mayoría de los países la reforma necesaria para tener policías eficaces y democráticas no consiste, por cierto, en sumar nuevos efectivos policiales a las tareas de seguridad. En general, en América Latina la cantidad de efectivos policiales no es baja, comparativamente hablando. La tarea es otra y es mucho más compleja: es reformular desde su base los modelos de organización y las culturas institucionales de la policía, así como sus modos habituales de relacionamiento con la sociedad y con otras organizaciones del estado con competencia en la materia. Dadas las carencias institucionales y el adverso contexto social, es difícil prever que esto suceda en la mayoría de los países de la región en el futuro cercano. Lo más probable es que veremos avances en algunos aspectos, que co-existirán con retrocesos en otros y con continuidades derivadas de poderosas inercias institucionales. De las páginas anteriores es posible inferir las siguientes tendencias, cuya interacción definirá el estado de las policías en la región en el año 2030:

1. *Aumento de los efectivos policiales.* aun en presencia de persistentes estrecheces fiscales, en la mayoría de los países latinoamericanos esta será la respues-

89 Bailey & Dammert (2006b), p. 260-261

90 Casas Zamora & Carter (2017).

ta política por excelencia a los crecientes desafíos de los altos niveles de delincuencia y la presencia del crimen organizado, pese a la ausencia de evidencia de que esta medida, por sí sola, contribuya a mejorar el desempeño de la policía o, más ampliamente, la situación de seguridad.

2. *Persistencia de los bajos niveles de confianza en la institución policial.* En prácticamente todos los países de América Latina ha habido muy pocos cambios –particularmente positivos– en la opinión de la ciudadanía sobre las fuerzas policiales en las últimas dos décadas. Esas opiniones son el sedimento de largos procesos de interacción de la policía con las comunidades, así como del papel de los medios de comunicación en la difusión e interpretación del fenómeno de la delincuencia. Las experiencias de corrupción y brutalidad policial –que afectan a una parte significativa de la población de la región cada año– arrojan una sombra de larga duración sobre la imagen de la policía, que ninguna campaña de relaciones públicas es capaz de cambiar. Aun si fuera posible, una transformación dramática del desempeño de la policía no se traduciría en mayores niveles de confianza por parte de la ciudadanía hasta muchos años después, en el mejor de los casos. Además, la credibilidad ostentada por la policía se ve afectada por las opiniones prevalecientes sobre otros componentes del sistema de justicia criminal, así como, más ampliamente, por las percepciones sobre las instituciones estatales, que en términos generales son bastante negativas en América Latina.
3. *Continuidad en la desarticulación del sector seguridad.* Aunque los retos de seguridad en América Latina continuarán siendo considerables, las demandas políticas y sociales de respuesta efectiva estarán dirigidas casi exclusivamente hacia la organización policial. Con ello, se magnificará el riesgo de la pérdida de credibilidad de la policía. Como se ha dicho, los desafíos en esta materia trascienden en mucho el quehacer policial y demandan la poderosa convergencia de muchas entidades del estado y su apropiación de un rol en esta área. Esta convergencia demanda menos la expansión de la participación militar, que la coordinación efectiva de la policía con la justicia, los sistemas penitenciarios y aquellas instituciones asociadas a la prevención del delito. Esa coordinación continuará siendo la excepción y no la norma en la región.
4. *Incremento de la participación militar en tareas de seguridad pública.* No cabe duda de que uno de los efectos de la consolidación democrática en América Latina ha sido instalar sólidamente a las policías en la órbita civil, sustrayéndolas a la esfera militar, de la que formaron parte durante muchos años en buena parte de la región. Eso se ha traducido en cambios doctrinales y organizativos tendientes a acercar a las policías latinoamericanas al ethos democrático. Estas mutaciones han sido incompletas y persisten culturas policiales aún definidas por el secretismo, la rigidez jerárquica y concepciones de la seguridad pública derivadas del pasado militar. A la pervivencia del militarismo policial se suma ahora un fenómeno mucho más tangible y alarmante: si bien la policía ha abandonado en casi todas partes el ámbito militar, es ahora la fuerza armada la que en muchos países está siendo invitada de vuelta al terreno de la seguridad pública, en aras de enfrentar al crimen organizado. Esto no es casual: las fuerzas armadas ostentan niveles de confianza y credibilidad ampliamente superiores a la policía en prácticamente toda América Latina. Si este proceso enfrenta alguna resistencia, no proviene ésta, por lo general, de los estamentos políticos –cuyo incentivo para involucrar a los militares en la seguridad pública es bastante obvio– sino de la propia institución militar, usualmente recelosa de entrar en fricciones constantes con la sociedad y de exponerse a los peligros de corrupción que acechan en la lucha contra el crimen organizado. Es casi seguro que la persistencia de altos niveles de criminalidad conducirá en muchos países a legitimar un dilatado papel militar en el combate a la inseguridad y al crimen organizado, como lo vemos hoy en México o en el norte de Centroamérica. Esta expansión de las tareas militares no constituye necesariamente una reversión autoritaria en el ámbito de la seguridad, pero sí hace más difícil consolidar el énfasis en la prevención, la orientación hacia la protección de derechos y las prácticas de transparencia que son inherentes a una visión democrática de la seguridad pública.
5. *Profundización del proceso de desconcentración y descentralización policial.* En la mayoría de los países, la presión –nacional e internacional– para descentralizar y/o desconcentrar funciones estatales continuará ejerciendo su influjo sobre la política pública, en general, y sobre las políticas de seguridad, en particular. La creciente utilización de información georreferenciada sobre el comportamiento del crimen, que permite elaborar estrategias fuertemente localizadas de prevención y combate a la delincuencia, inducirá a una transferencia de poder a las unidades policiales más cercanas al terreno. En otros casos, la baja credibilidad de las instituciones policiales nacionales o federales, y la considerable dificultad de reformarlas adecuadamente, creará incentivos para que los gobiernos locales establezcan o robustezcan sus propias fuerzas policiales. Estos incentivos enfrentarán, sin embargo, una fuerza opuesta nada despreciable: la creciente constatación de que las instituciones locales –incluyendo las fuerzas policiales municipales– son las más vulnerables, por mucho, a la penetración del crimen organizado y la corrupción, en parte debido a las exiguas

capacidades financieras y humanas que por lo general caracterizan a los gobiernos locales en América Latina. El impulso re-centralizador de las políticas de seguridad en México provee el más elocuente ejemplo de la potencia de este fenómeno, particularmente en países donde la presencia del crimen organizado constituye una amenaza a la seguridad nacional.

6. *Mejoramiento de la formación, mas no necesariamente de la profesionalización policial.* El fortalecimiento de las academias policiales de la región continuará, frecuentemente de la mano de la cooperación internacional. Esa es una tendencia positiva, en principio. Sin embargo, la seriedad de estos esfuerzos naufragará en muchos casos en las aguas de las presiones políticas derivadas de los altos niveles de criminalidad y de la tentación de enfrentarlos poniendo más policías en las calles en el corto plazo. No es claro que el creciente papel de las academias policiales implique un esfuerzo para repensar en clave democrática y moderna la formación de los cuadros policiales. No sólo eso: tampoco hay ninguna certeza de que vaya a traer una mejora dramática de los procesos de reclutamiento, de los estatutos profesionales de la institución o de las condiciones laborales experimentadas por el personal policial. En la mayoría de los casos lo que hay, por ahora, son esfuerzos valiosos por mejorar la formación policial. Ese es un paso importante, pero incipiente, para profesionalizar el trabajo policial.
7. *Rápida adopción de la tecnología. Las tecnologías de la información y la comunicación están transformando aceleradamente el trabajo policial.* Las fuerzas policiales de América Latina y sus responsables políticos continuarán adoptando, con cada vez mayor rapidez, las innovaciones tecnológicas, en particular los sistemas de información georreferenciada sobre el comportamiento de la delincuencia. La adopción de esas tecnologías enfrentará por lo menos dos peligros: en primer lugar, el entusiasmo ingenuo sobre sus efectos, la creencia, esto es, de que la tecnología ofrece un atajo para resolver problemas de seguridad cuya solución demanda, en realidad, profundas transformaciones institucionales y sociales; en segundo lugar, las oportunidades de corrupción, esto es la tentación de adquirir caras y complejas tecnologías por razones espurias. Siendo reales, esos riesgos no pueden ni deben detener el proceso de sofisticación tecnológica en las policías de la región. Una transformación tecnológica de las policías latinoamericanas –sobre todo en lo que hace al desarrollo de sistemas de información– encierra un enorme potencial para mejorar los resultados de la lucha contra la delincuencia. Ofrece, además, un terreno fértil para la cooperación internacional, tanto Norte-Sur como Sur-Sur.
8. *Creciente transparencia policial.* En América Latina la tendencia hacia mayores niveles de transparencia en la gestión pública es irresistible. La evidente indignación en toda la región con la corrupción en las instituciones públicas solo ha proveído un impulso adicional a un proceso pre-existente de adopción de normas, estándares e instituciones de gobierno abierto, tendientes a mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas. En el caso de la seguridad, este proceso va, además, ligado a la adopción de diversas modalidades de orientación comunitaria por parte de la policía y a la introducción de nuevas tecnologías y de sistemas de información sobre el desempeño policial que favorecen la rendición de cuentas. Es difícil imaginar un escenario en América Latina en el que durante la próxima década y media amaine la presión social por más transparencia en la acción policial. Eso se traducirá en el creciente establecimiento de mecanismos de supervisión externa del trabajo policial, así como modalidades de interacción con la comunidad y de rendición de cuentas ante ella. En muchos casos, la indignación social con la corrupción conducirá a recurrentes rondas de depuración policial –a veces indispensables– más que a una transformación estructural de las prácticas institucionales. Todo esto demanda una nota de precaución: por irresistible que sea la presión social en favor de la transparencia, es ingenuo pensar que no topará con agudas resistencias políticas e institucionales, particularmente en el caso de las organizaciones policiales, cuya propensión a la opacidad es bien conocida.
9. *Continua experimentación con modelos de policía comunitaria.* Como se ha dicho a lo largo de este documento, la introducción de diversas prácticas de acercamiento de la policía a la comunidad es, quizá, la innovación más importante en el quehacer policial en la región en las últimas dos décadas. Son muchos los experimentos en esta dirección, con muy diferentes orientaciones, alcances y resultados. Todos, sin embargo, responden a una constatación básica: en un entorno de profunda desconfianza hacia la policía, es indispensable reconstruir las relaciones entre esta y la comunidad si es que la lucha contra la delincuencia ha de tener éxito. En casi todas partes en la región, esa necesidad continuará existiendo en el futuro. A la necesidad, se suma ahora el incentivo de tener sistemas de información que permiten elaborar estrategias fuertemente localizadas contra el crimen. La combinación del uso de información georreferenciada y el involucramiento de las comunidades en la definición de las prioridades del trabajo policial ofrece un gran potencial de éxito en la prevención del crimen. Como se dijo más arriba, el reto hacia el futuro estará en asegurar la escalabilidad de los proyectos de policía

comunitaria, en aumentar los recursos disponibles para ellos, en cambiar la cultura policial para que la orientación comunitaria sea vista como algo más que un ejercicio de relaciones públicas y, finalmente, en evaluar rigurosamente cada experiencia.

Cuáles de estas tendencias se materialicen en cada caso dependerá, como lo hemos visto más arriba, de las estructuras de gobierno del sector seguridad, de la solidez de la institución policial y del contexto social que rodee los esfuerzos de reforma, incluyendo en esto último la gravedad de los niveles de violencia delincinencial en cada país. La considerable complejidad de la agenda de reforma policial y el entorno más bien adverso hacen previsible que en el 2030 la existencia de policías eficaces, íntegras, comprometidas con los derechos humanos y dotadas de alta legitimidad social seguirá siendo un objetivo lejano en casi todos los países de América Latina. Lo importante, sin embargo, es que las sociedades y los sistemas políticos latinoamericanos hagan de la construcción de instituciones policiales democráticas una prioridad dentro del esfuerzo más amplio de fortalecer el estado de derecho en la región. Hay precedentes en América Latina que sugieren que con presión social adecuada, liderazgo comprometido y vocación de aprender de la experiencia propia y ajena es posible, al menos, dar pasos importantes en esa dirección.



## REFERENCIAS

- Afrobarometer (2015); Afrobarometer 2015; disponible en: [http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches\\_ab\\_r6\\_dispatchno56\\_police\\_corruption\\_in\\_america.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches_ab_r6_dispatchno56_police_corruption_in_america.pdf)
- Arce, M. G. (2008); "La profesionalización del recurso humano policial. Aspectos curriculares que se deben contemplar"; Educación, Vol. 32, No. 1.
- Arenas, R. H. (2013); "La innovación tecnológica satelital para la prevención del delito en el Estado de México"; Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, VII(31), Enero-Junio.
- Arias, E. D. & Ungar, M. (2009); "Community policing and Latin America's citizen security crisis"; Comparative Politics, Vol. 41, No. 4 (July)
- Arias, P., & Zuñiga, L. (2008). Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina; Santiago de Chile: FLACSO.
- Rosada, H. & Saín, M (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas; Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bailey, J. & Dammert, L. (2006a), "Public security and police reform in the Americas", en John Bailey & Lucia Dammert, eds., Public Security and Police Reform in the Americas; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- (2006b), "Assessing responses to public insecurity in the Americas", en John Bailey & Lucia Dammert, eds., Public Security and Police Reform in the Americas; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- Bayley, D. (2006); Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad; Oxford, Oxford University Press.
- Bravo, M., Gómez, L. y Montalbán, F. (2004); "Socialización policial: un estudio con una promoción de nuevo ingreso"; Revista de Psicología Social; Universidad de Málaga-Fundación Infancia y Aprendizaje.
- Bulla, P. & Guarín, S. (2015); "Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?"; Análisis, No. 4; Bogotá, Fundación Ideas para la Paz-Friedrich Ebert Stiftung
- Carranza, E. (2005); "Presentación del libro 'Seguridad y reforma policial en las Américas'; en Lucía Dammert, Seguridad y Reforma Policial en las Américas; México D.F., Siglo XXI Editores.
- Carta Latinoamericana de Gobierno Electrónico (2007). Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0056701.pdf>
- Casas Zamora, K. (2010), "Dirty Money"; Americas Quarterly, Vol. 4, No. 3 (Spring).
- (2013), The Besieged Polis: Citizen Security and Democracy in Latin America; Washington, DC, Brookings Institution – Organization of American States, Chapter 5, pp. 77-85. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/citizen-insecurity-casas-zamora.pdf>
- & Carter, M. (2017), "Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America"; Washington, D.C., Inter-American Dialogue, Rule of Law Report – February 2017. Disponible en: [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America\\_ROL\\_Report\\_FINAL\\_web-PDF.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf)
- Cawley, M. (2013); "Survey highlights Latin America police corruption", InSight Crime, 9/7/2013. Disponible en internet: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/survey-highlights-latin-america-police-corruption>
- Chevigny, P. (2003); "The control of police misconduct in the Americas"; en Hugo Fruhling & Joseph S. Tulchin, eds., Crime and Violence in Latin America" Citizen security, democracy and the State; Washington DC, Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press.
- Chinchilla, L. (2003); "Experiences with citizen participation in crime prevention in Latin America"; en Hugo Fruhling & Joseph S. Tulchin, eds., Crime and Violence in Latin America" Citizen security, democracy and the State; Washington DC, Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press.
- Corporación Andina de Fomento-Banco de Desarrollo de América Latina (2014); Por una América Latina más Segura: Una Nueva Perspectiva para Prevenir y Controlar el Delito; Bogotá, CAF. Disponible en: <http://publicaciones.caf.com/media/40777/porte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia (2004), Sentencia C-825/04. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-825-04.htm>
- Costa, G. & Neild, R (2007); "La reforma policial en Perú", Urvio – Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, No. 2 (Septiembre).
- Dammert, L. (2007a); Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina (Vol. 2); Quito, FLACSO. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40089.pdf>
- (2007b); "Seguridad Pública en América Latina ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?"; Revista Nueva Sociedad, Noviembre-Diciembre. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/que-pueden-hacer-los-gobiernos-locales/>
- & Bailey, J. (2005); "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina"; Revista Fuerzas Armadas y Sociedad.
- & Bailey J. (2007); "¿Militarización de la Seguridad pública en América Latina?"; Foreign Affairs en Español (Abril-Junio). Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenssay070207/lucia-dammert-john-bailey/militarizacionde-la-seguridad-publica-en-america-latina.html>
- & Valenzuela, C. (2013); "Chile: Desafíos en la formación policial"; Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.
- De Mesquita Neto, P. (2006); "Public-Private Partnerships for police reform in Brazil"; en John Bailey & Lucia Dammert, eds., Public Security and Police Reform in the Americas; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Del Campo, E., & Haro, A. (2009); "A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y mecanismos de rendición de cuentas en los municipios bolivianos"; Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 44, Caracas.
- Enzina, W. (2008); "Another SOA? A police academy in El Salvador worries critics"; NACLA. Disponible en: <https://nacla.org/article/another-soa-police-academy-el-salvador-worries-critics>

- Eurobarometer; Eurobarometer Data Service; disponible en: <https://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/search-data-access/eb-trends-trend-files/list-of-trends/trust-in-institutions/>
- Eurostat. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/>
- FLACSO-Chile. (2007); Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe; Santiago de Chile, FLACSO.
- Fondevila, G. & Meneses, R. (2017); "El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos"; Gestión y Política Pública, Vol. XXVI, No. 1.
- Fruhling, H. (2003a); "Police reform and the process of democratization"; en Hugo Fruhling & Joseph S. Tulchin, eds., *Crime and Violence in Latin America* Citizen security, democracy and the State; Washington DC, Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press.
- (2003b); *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*; Serie Documentos, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile. Disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)
- (2009); *Violencia y Policía en América Latina*; Quito, FLACSO.
- Fundación Ideas para la Paz (2012); *Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*; Bogotá, Fundación Ideas para la Paz, Noviembre 2012. Disponible en: [http://archive.ideaspaz.org/images/Informe%20Fip%2018%20PNVCC\\_web.pdf](http://archive.ideaspaz.org/images/Informe%20Fip%2018%20PNVCC_web.pdf)
- González, Y. (2016); "Varieties of participatory security: Assessing community participation in policing in Latin America"; *Public Administration & Development*, 36.
- Gurney, K. (2014); "Corrupt Mexico police concentrated in 10 states", *Insight Crime*, 27/11/2014. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/corrupt-mexico-police-concentrated-in-ten-states>
- Haro, A. (2011); *Descentralización competitiva en escenarios poco institucionalizados. Bolivia y Perú (1980-2009)*; Madrid, Instituto Universitario José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.
- Jordana, J. (2001); "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional"; Documento de trabajo, Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea.
- (2006); "Regulación y Políticas Sociales Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina"; Serie de Documentos de Trabajo No. I-63, INDES.
- Kingdon, J. (1997); *Agendas, Alternatives and Public Policies*; New York, Harper Collins.
- Latin America Public Opinion Project [LAPOP]; Online analysis. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/interactive-data.php>
- Latinobarómetro (2016); Informe 2016; Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Madrid, R. (2005); "Ethnic cleavages and electoral volatility in Latin America and the Caribbean"; *Comparative Politics*, Vol. 38 (Octubre).
- Mascarreño, C. (2009); "Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte"; *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Vol. 45, Caracas.
- Mesías, L. (2017); *Políticas de seguridad ciudadana en administraciones públicas descentralizadas: Bogotá y Madrid, un estudio comparado (2004-2014)*; Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Moloeznik, M. P. (2006); "Public security and police reform in Mexico"; en John Bailey & Lucia Dammert, eds., *Public Security and Police Reform in the Americas*; Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mota-Prado, M.; Trebilcock, M. & Hartford, P. (2012); "Police reform in violent democracies in Latin America"; documento presentado en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, en la Universidad de Yale, New Haven, Connecticut, 16/8/2012. Disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1104&context=yfs\\_sela](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1104&context=yfs_sela)
- Moya, S. (2012); "Los procesos de formación policial en Costa Rica: Avances y desafíos pendientes"; *Revista de Ciencias Económicas*, Vol. 30, No. 1.
- Muggah, R. et al (2016); "Making cities safer: Citizen security innovations from Latin America"; *Inter-American Development Bank-World Economic Forum – Igarapé Institute, Strategic Paper 20*. Disponible en: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/07/AE-20\\_Making-Cities-Safer-Citizen-Security-Innovations-from-Latin-America\\_WEB-1.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/07/AE-20_Making-Cities-Safer-Citizen-Security-Innovations-from-Latin-America_WEB-1.pdf)
- Neild, R. (s.f.); *Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública - Una guía para la sociedad civil - Capacitación Policial*; Washington, D.C. – Ciudad de Guatemala – San Salvador, Washington Office on Latin America. Disponible en: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/police%20training%20formatted.pdf>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2008); *La seguridad pública en las Américas. Retos y Oportunidades*; Washington, D.C., OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/dsp/documentos/observatorio/final.pdf>
- *Alerta América.org - Observatorio Hemisférico de la Organización de los Estados Americanos [OEA]; Banco de datos*. Disponible en: [http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp)
- Payne, M. et al (2006), *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*, Washington DC, BID-Planeta.
- Pinto, R. F. & Do Carmo, S. M. (2016); "The Pacifying Police Units of the State of Rio de Janeiro (UPPS): Incremental innovation or police reform?"; *Public Administration and Development*, 36.
- Prince, A., & Jolías, L. (2011) "Las TIC y su relación con la seguridad ciudadana: un marco de análisis a la problemática". *Cuadernos de Seguridad N°14*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estudios Estratégicos para la Seguridad (INEES).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2005); *Venciendo el Temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*; San José de Costa Rica, PNUD-Costa Rica.
- (2013); *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina – Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*; Nueva York, PNUD.
- Rosenfeld, J.P. (2005); "Brain fingerprinting: A Critical Analysis";

- The Scientific Review of Mental Health Practice, Vol. 4, No. 1 (Spring/Summer).
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1993); "Policy Change over a Decade or More"; en P. Sabatier & H. Jenkins-Smith, Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach; Boulder, Westview Press.
- (1999). Theories of the Policy Process; Nueva York: Longman.
- Sabet, D. M. (2012); Police Reform in Mexico: Informal Politics and the Challenge of Institutional Change; Stanford, Stanford University Press.
- Saín, M. F. (2009); La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo; Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Transparencia Internacional España; Barómetro Global de la Corrupción; disponible en: <https://transparencia.org.es/barometro-global-de-la-corrupcion/>
- Ungar, M. (2011); "Reforma policial contemporánea en América Latina: el desafío local de la política nacional"; Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 54.
- Universidad de Santiago de Chile; "Innovación Tecnológica para la Seguridad en América Latina. Primera
- Vagg, J. (1996); "The Legitimation of Policing in Hong Kong: A Non-Democratic Perspective"; en O. Marenin (ed.), Policing Change, Changing Police: International Perspectives; New York, Taylor & Francis.
- Vasconcelos R. (2005); "Neoinstitucionalismo como modelo de análisis para as Políticas Públicas"; Civitas - Revista de Ciências Sociais, Vol. 5, No. 1.



**Establecido en 2015 con el apoyo del Fundación Ford y nombrado por un copresidente fundador, el Programa Peter D. Bell de Estado de Derecho apunta a elevar las discusiones políticas sobre transparencia y anticorrupción, democracia y derechos humanos, y seguridad ciudadana en las Américas.**



**Banco Interamericano  
de Desarrollo**

---

<https://www.iadb.org/es>

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue NW, Washington, D.C. 20577  
Tel: 202-623-3096



**Liderazgo para las Américas**

---

[www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org)

Díálogo Interamericano  
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005  
Tel: 202-822-9002