

ISSN: 1390-3691 • Septiembre 2007 | No.2

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana



## Policía

Programa de Estudios de la Ciudad • FLACSO sede Ecuador

## Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?¹

■ Fernando Carrión M²

### Introducción

Un fantasma recorre América Latina: es el fantasma de una nueva doctrina de (in)seguridad. Todas las fuerzas de la vieja América Latina se han unido en esta santa cruzada para acosar juntas a este fantasma: la policía, la justicia, la cárcel, los gobiernos locales; la derecha y la izquierda; los opositores y los gobiernistas, la cooperación internacional y la población.

1 Este trabajo introductorio ha utilizado como base documental central los artículos que forman parte de este número de la revista. Por eso mi gratitud a: Josep Lahosa, Luis Villalobos, Cristina Neme, Gino Costa, Rachel Neild, Daniel Pontón, Claudia Gómez, Estela Baracaldo, Edgardo Amaya y Hugo Fruhling.

2 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador; Concejal del Distrito Metropolitano de Quito, presidente de OLACCHI y Editoralista Diario Hoy. (fcarrión@flacso.org.ec)

La población demanda seguridad³, los políticos ofrecen su versión más represiva⁴, la cooperación internacional está más presente que nunca⁵, los Estados nacionales y subnacionales incrementan notablemente los recursos⁶,

3 En el año 2000 una de las preocupaciones principales de la población latinoamericana fue el denominada "crimen y la violencia" —con un 7,96%—, ubicándose en el cuarto lugar; para el año 2005 subió al doble —el 14,01%— y con ello a ubicarse en el segundo lugar (Alda y Beliz, 2007).

4 No hay campaña electoral desarrollada en América Latina, en los últimos dos años, que el tema de la seguridad no haya acaparado un lugar destacado en el debate y, sobre todo, en su versión más represiva: la mano dura, el combate a la violencia, la pena de muerte.

5 Sólo el BID ha invertido en esta última década cerca de 300 millones de dólares para establecer políticas de seguridad en la región. Los Estados Unidos en México van a invertir mil millones en dos años, en Colombia la cifra promedio anual es superior; así como ocurre en cada uno de los países de la región.

6 Entre los años 1990 y 2000 en Chile se incrementaron los recursos fiscales para carabineros de 38.346,5 a 220.541,4, lo cual significa un crecimiento de 475,1% en el período (Burgos y Tudela, 2002). En el Ecuador del 2000 al 2005 "el presupuesto policial se triplicó, el de la justicia se duplicó y el presupuesto del sistema carcelario escasamente aumentó" (Carrión, 2006). Estos datos ilustran la necesidad de discutir los presupuestos

así como las propuestas de políticas se multiplican. Todos en esta cruzada, y sin embargo la violencia continúa creciendo inconteniblemente.

El concepto de (in)seguridad no es claro porque hace referencia, por un lado, a un conjunto plural de violencias distintas, entre las que sobresalen los delitos (es decir, aquellas que están tipificadas en el código penal) y, además, dentro de ellas son prioritarias las definidas internacionalmente (terrorismo, narcotráfico y migración irregular); y, por otro, a políticas distintas, como si una y otra fueran similares y únicas; esto es, inscritas en la lógica del pensamiento único que se ha pretendido generalizar en la región.

Sin embargo, la realidad de la situación es distinta, porque se trata de un concepto polisémico que tiene distintas aproximaciones teóricas, metodológicas y de acción. Se lo ha pretendido llenar con tecnicismos uniformistas difíciles de ser discutidos, por el peso hegemónico que ha logrado y por la significación de los actores nacionales e internacionales que lo encarnan. ¿Quién puede poner en cuestión la aproximación epidemiológica? ¿Cómo negar la necesidad de la prevención? ¿Dónde negar la evidente necesidad de la reforma policial?

Y tras de esta perspectiva única y hegemónica es difícil esconder la realidad del crecimiento inexorable de la violencia en la sociedad y desde el Estado y, lo que es más grave, la conversión de la violencia en un mecanismo para resolver los conflictos a través del sicariato, el ajuste de cuentas, la justicia por la propia mano, el “exceso aislado policial”<sup>7</sup>, entre otros<sup>8</sup>.

---

nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y la eficiencia que tiene esta política, a la luz de los resultados obtenidos.

7 Allí deben ubicarse los continuos amotinamientos en los reclusorios, que terminan con un número indeterminado de muertes, que se parecen a los antiguos actos de “limpieza social” que existieron en Brasil, Centro América y otros países.

8 “En la propia sociedad civil la violencia tiende a convertirse en instrumento de solución de

No sólo que hay problemas en el enfoque analítico utilizado, sino también en el diseño de las políticas, donde se pone mayor énfasis en la llamada seguridad pública (defensa del orden público estatal) para perseguir determinados delitos propios de la violencia social; cuando en realidad, se debería enfrentarlos desde la perspectiva de la seguridad ciudadana (convivencia y tolerancia interpersonales); con ello se confunde la problemática y, por un lado, se termina persiguiendo delitos como el terrorismo, la migración ilegal o el narcotráfico como si fueran elementos de convivencia social<sup>9</sup> y por otro, la función estatal pasa de garante de la tolerancia interpersonal (regulador pactado de la otredad) a represor del delito. O, en otras palabras, a los delitos interpersonales se los trata como si fueran de seguridad pública; lo cual implícitamente lleva a pensar que la defensa del orden público estatal no es más que la necesidad de preservar el modelo económico y político nacido en la mitad en la década de los años ochenta del siglo pasado<sup>10</sup>.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en estos dos últimos años los países de América Latina han sido escenario de procesos electorales donde el tema de la seguridad se ha posicionado como un elemento constitutivo central de las agendas de política pública, pero lo ha hecho desde su ángulo más perverso: la llamada “mano dura”; que no es otra cosa que enfrentar al delito bajo las fórmulas clásicas de la represión y control: más policía,

---

conflictos y contradicciones que normalmente podrían expresarse por canales no armados. La violencia en nuestras relaciones personales gana en legitimidad lo que pierde en legalidad” (UNAL, 1988).

9 Estos delitos y las formas de enfrentarlos provienen de las agendas de política pública internacional, impulsadas por ciertos países de fuera de la región (Cfr: Fraga, 2007, cita No. 21).

10 “Difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal.” (Wacquant, 2000).

mayores penas y más cárceles<sup>11</sup>. Una situación coyuntural como la descrita pone —principalmente— a la policía y al sistema de justicia en el centro del debate, pero bajo el efecto del llamado “populismo penal” que lleva a la discusión de las modalidades más fuertes de castigo, vigilancia y represión, por encima del debate respecto de cómo diseñar las políticas y los marcos institucionales de la seguridad ciudadana.

Así el tema de la justicia y de la policía se resume en la entrega de más recursos económicos para cumplir con las ofertas de campaña en plazos breves. Para ello se recortan los presupuestos de inversión social<sup>12</sup> y se recurre a la cooperación internacional<sup>13</sup>, con lo cual la medicina termina siendo peor que la enfermedad. El enfoque que prima no resuelve el problema sino que lo agudiza: se persiguen los delitos que la cooperación inter-

---

11 Allí están las propuestas posicionadas en campaña electoral y luego en políticas públicas, por ejemplo: la “super mano dura” en El Salvador, la “primera es la vencida” en Chile, la “cadena perpetua” en Ecuador o la “pena de muerte” en Perú. Y no se diga el plebiscito del 2005 en Brasil, para determinar las características del mercado de armas en manos civiles, con la llamada “bancada de la bala”.

12 Lo cual es paradójico porque si se entregan más recursos para la seguridad, se lo hace a costa de los presupuestos de la política social, que son los que generan prevención a mediano y largo plazo. Este es el típico caso que busca obtener resultados visibles a corto plazo con el alto costo que ello tiene en el largo plazo. Los países que tienen las tasas de violencia más bajas son aquellos que destinan los mayores presupuestos a las políticas sociales (Uruguay, Chile y Costa Rica) y los que entregan las mayores cantidades para seguridad son los que tienen mayores tasas de violencia (Colombia, El Salvador y Guatemala).

13 La cooperación internacional crea organismos paralelos en la policía (como lo hace en otros ámbitos de la política pública como salud y educación), que son altamente competitivos con los órganos centrales, tanto en profesionalización (salarios, formación) como infraestructura.

nacional demanda<sup>14</sup>, se posiciona socialmente y con cierta legitimidad la represión y el control (¿violencia de Estado?), se reducen los recursos de inversión social que conducen a mayores desequilibrios sociales y se generaliza el temor como fuente de hechos adicionales de violencia.

De esta manera las campañas electorales han puesto en el debate la oferta de políticas represivas frente a la violencia y los violentos, dejando de lado las discusiones de fondo referentes, por ejemplo, a las políticas preventivas que deben llevarse a cabo. Y cuando se desarrollan los ejercicios de gobierno se percibe la utilización política de la policía —en el sentido de seguridad pública— con la finalidad de defender el proyecto político del régimen de turno, con lo cual la subordinación de la policía al poder constituido termina siendo de su utilización. Con ello se deposita la responsabilidad del “combate” a la delincuencia en una institución que no tiene ni las funciones ni las competencias que la realidad demanda, poniendo en riesgo la imagen institucional de la policía que termina por deteriorarse, desprestigiarse y deslegitimarse<sup>15</sup>.

A ello se debe sumar el “populismo punitivo” que surge desde los medios de comunicación, en tanto tienen una lógica informativa muy clara: prevalecen las noticias y opiniones sobre la violencia por sobre las

---

14 “Si se comparan los datos de las denuncias de hechos delictivos con las detenciones existentes tenemos una primera gran conclusión: el 61,1% de las denuncias realizadas por la población son por robos contra la propiedad y sólo el 0,6% por sustancias estupefacientes; no obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes. Aquí aparece una incongruencia clara, ya que la mayor parte de los delitos “nacionales” no son perseguidos, sino los que demandan los países donantes” (Carrión, 2006).

15 “Resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revelan que en 2003 un 62% de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, solo un 29% en la policía y un 20% en el poder judicial” (Fruhling, 2007).

de la seguridad, y al establecer esta prioridad impiden legitimar socialmente los procesos de cambio institucional; y cuando abocan conocimiento de los temas de seguridad, terminan por alinearse a las demandas de la población –por el famoso rating– con lo cual se llega al punto de partida de ir por la fenomenología penal dejando de lado los temas centrales de una política de seguridad ciudadana.

Hoy la policía es la depositaria central de la responsabilidad de contener –a corto plazo– la violencia debido a que, por un lado, es el blanco de las demandas de la población y, por otro, la exigencia de los gobiernos y los políticos para cumplir con sus ofertas de campaña; encontrándose en una encrucijada (a fuego cruzado) de la cual difícilmente podrá salir bien librada.

En ese contexto la población exige el control de los hechos de corrupción y de los abusos policiales (sistemáticos o aislados), así como el requerimiento de los nacientes gobiernos democráticos de llevar a cabo un proceso legitimador de la institución; donde uno y otro permitan la reducción de la violencia, cuando se vive un proceso incontenible de su crecimiento que pone en crisis su gobernabilidad.

Frente a ello el discurso oficial vende la denominada reforma policial, que no es otra cosa que la introducción de ciertos cambios superficiales que permitan el cumplimiento de su cometido de represión y control, para lo cual no escatima el menor esfuerzo en buscar su relanzamiento legitimador en el escenario social: la policía comunitaria<sup>16</sup>.

La policía es uno de los pilares más importantes, pero no el único, de la seguridad ciudadana<sup>17</sup>. Si bien el tema policial es uno de los más estudiados dentro de los organismos de

seguridad ciudadana, no se puede desconocer que recién a fines del siglo XX cobra relevancia, en el marco de los procesos de redemocratización regional, de la caída del muro de Berlín, de la reforma del Estado (descentralización y privatización) y del incremento de las tasas delincuenciales.

### **Marco institucional de la seguridad ciudadana**

En la generalidad de los países de la región se vive un proceso de redefinición de los marcos institucionales de la seguridad ciudadana y, consecuentemente, de sus políticas, según las características de cada uno de ellos. Hay, sin embargo, una tendencia general que busca imponerse, unas veces –la mayoría– como discurso y otras –poco visibles– como práctica.

Así se tiene que las instituciones de la seguridad ciudadana cambian desde mediados de la década de los años ochenta, a través de los instrumentos jurídicos constitucionales, legales y normativos (reglamentos y ordenanzas). Por ejemplo, las nuevas Constituciones de Chile (1979–91), Colombia (1991) y Ecuador (1998) o las reformas constitucionales en Perú y Brasil. Pero también con las transformaciones de los códigos penales con la finalidad de incrementar las penas, introducir nuevos delitos y agilizar los procesos administrativos. En esa línea del cambio jurídico están las transformaciones legales de las policías (públicas y privadas), de los sistemas de rehabilitación y del porte de armas, entre otros. También hay que señalar que algunos gobiernos locales han empezado a desarrollar ordenanzas específicas para enfrentar el delito, como son los casos de los municipios de Quito, Bogotá y Porto Alegre, entre otros.

Igual como el marco jurídico cambió, también las políticas están en ese proceso. Quizás la transición más importante se esté produciendo de la seguridad pública –que busca defender y proteger el orden público estatal contra un enemigo interno, sobre la

16 “Las experiencias de policía comunitaria (...) en la región se focalizaron sobre todo en la mejora de las relaciones públicas y menos en la participación ciudadana, en la rendición de cuentas y en la resolución de los problemas de seguridad” (Alda y Beliz, 2007).

17 “No existe consolidación de la seguridad ciudadana sin una auténtica reforma policial” (Alda y Beliz 2007).

base de tres dispositivos institucionales nacionales: policía, justicia y cárcel— hacia la seguridad ciudadana —que persigue la tolerancia y la convivencia interpersonal sobre una base jurídica civil y con una pluralidad de instituciones de distinto nivel que procesan el conflicto (Carrión, 2001).

En esta transición inconclusa, las políticas de seguridad —con fuerte énfasis en su vertiente de seguridad pública— persiguen ciertos delitos y buscan enemigos internos, siendo los más claros los llamados del “crimen organizado”, las pandillas (Maras en Centro América y Latin Kings<sup>18</sup> o Netas en el área andina), los carteles de la droga mexicano o colombiano y los habitantes de la favelas de Río de Janeiro; convertidos de alguna manera en los *neo-enemigos internos* que requiere la seguridad pública para mantenerse<sup>19</sup>.

En este contexto se percibe un proceso de pluralización de las instituciones sustentado en el apareamiento de nuevas y en el cambio de las existentes, debido a las exigencias que plantea la nueva realidad del delito y las mutaciones de las relaciones sociedad—Estado, iniciadas en la década del ochenta del siglo pasado. Lo más llamativo tiene que ver con la influencia transversal que provocan dos de los elementos principales de la reforma del Estado: la privatización y la descentralización, que provocan un cambio en las instituciones existentes —como ocurre con las cárceles, la justicia y la policía—, la complementariedad de las políticas públicas con las privadas y el apareamiento de nuevos

dispositivos de seguridad (municipios, defensorías, empresas); pero así mismo requieren una política de seguridad pública (orden público y defensa del Estado) que garantice la viabilidad del modelo económico—político propuesto<sup>20</sup>.

La privatización, que lleva a contar con nuevos actores que tienen intereses económicos explícitos, incluso, contrarios a la seguridad, como son las empresas de seguros, las escuelas de defensa personal, las tiendas de venta de tecnologías (armas, alarmas), las entidades de investigación, comunicación, transporte y las policías privadas, entre otras<sup>21</sup>. Dentro de ellas, y por el objeto de este estudio referente a la policía, se debe afirmar que la privatización llevó a que en América Latina se viva una ruptura de aguas en cuanto a los efectivos policiales: hoy en día las policías privadas superan con creces al pie de fuerza de la policía pública<sup>22</sup>.

La privatización de hecho es —en la actualidad— el sello del gran cambio producido en las políticas de seguridad y de las transformaciones de la policía en la región<sup>23</sup>.

20 “La violencia es en la actualidad —sin duda— la limitante principal del desarrollo económico de América Latina” (Londoño, et al., 2000).

21 “En Latinoamérica, la Seguridad Privada es un sector económico en rápida expansión (...) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85 000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7 al 8%. (...) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%” (Frigo, 2003).

22 A pesar del importante crecimiento experimentado por la policía pública, hoy la policía privada tiene una cantidad de efectos mayor a la anterior: “A los 1.600.00 guardias de seguridad formalmente registrados, probablemente deban añadirse unos 2.000.000 informales más. En Latinoamérica, por lo tanto, habría cerca de cuatro millones de personas trabajando en el sector de la seguridad privada” (Frigo, 2003).

23 “Hoy día, los sectores privados de la seguridad crecen un 30 por ciento al año en el tercer mundo, 8 por ciento al año en los países del nor-

18 Un enfoque de política distinto al de seguridad pública —que básicamente busca la eliminación del neo enemigo— tenemos en Barcelona, donde la propuesta ha sido la de la integración, la del reconocimiento y no la de la exclusión de los jóvenes. Al respecto se puede ver el excelente trabajo de Fiexa et al, 2006.

19 Estos neo—enemigos internos producen un capital social negativo, desincentivan la inversión externa, corroen los presupuestos y generan un riesgo ciudad inaceptable para el capital y el modelo económico vigente. Ponen en duda el modelo y producen un “asalto al desarrollo”.

La descentralización, conduce a la presencia de entidades subnacionales en el enfrentamiento a la delincuencia<sup>24</sup>, a través de un movimiento hacia lo local (centrífugo) que se posiciona sobre todo en los municipios (México) o gobiernos intermedios (Argentina) bajo dos formas: el apareamiento de nuevos dispositivos de seguridad y los cambios en las instituciones existentes, por ejemplo, con la creación de cárceles locales y de policías sub-nacionales. Sin embargo, aun se debate respecto de la existencia de policías nacionales (Chile y Colombia) o locales (Argentina); y de contrapartida, también se observa una tendencia hacia lo nacional (centrípeta) que se expresa en la constitución de Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador), Divisiones (Chile), Comisiones (Perú, Venezuela) todas ellas de carácter nacional. En esta dinámica local–central queda una opción descentralizada: conformación de verdaderos sistemas policiales de orden nacional–local establecidos según las competencias por niveles (España).

En este contexto de mutación, las policías de América Latina buscan nuevas funciones (prevención, inteligencia), especializaciones en su interior (tránsito, turismo) y mayores relaciones interinstitucionales que llevan a inéditas formas de articulación por niveles (sistemas competenciales), por esquemas de subordinación al poder civil (mediados por ministerios: defensa, interior o gobierno); por vínculos con la justicia y la cárcel (policía judicial, comisarías de policía); y por integración con la sociedad civil (policía comunitaria, transparencia).

En una reestructuración tan significativa de las relaciones Estado-sociedad civil la policía no puede –como no está– exenta de estas determinaciones. Pero este escenario no debe cons-

---

te" (Vandershueren, 2000).

24 En algunos casos y en estricto rigor se podría hablar de devolución de competencias a estas instancias, en tanto algunas de ellas fueron de origen local. Allí están las policías y las cárceles, que en su momento fueron locales y posteriormente centralizadas en algunos países.

truir una sola vía de reforma –producto de un pensamiento único–, adecuado a cada realidad nacional. Y esto es lo central, porque es clara la confrontación política sobre los caminos existentes en la región: hay corrientes que se inscriben en la lógica de la modernización policial que busca por la vía de los recursos adecuarse a las circunstancias (más de lo mismo)<sup>25</sup>; hay otras que tienen en la privatización la principal inspiración; también existen las que buscan la democratización, entre otras.

**Reforma policial: contenido**

Es necesario intentar una definición de reforma policial para contrastarla con la realidad y, a partir de ella, inferir si existe o no y, si es así, de que tipo se trata; más importante aun si se tiene en cuenta que cada país tiene una comprensión particular de la misma. Es decir, se trata de resolver las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende por reforma policial y cuáles son sus componentes? ¿Existe un esquema general de reforma policial en América Latina?

Luego de la fuerte presencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional que se regó como mancha de aceite por América Latina y que fue propia de la guerra fría, da la impresión que empieza a aparecer una “segunda generación” de la misma (para hablar en la jerga de la cooperación internacional), conocida como seguridad pública o ciudadana (no establecen diferencia). Cuando la primera cayó en desuso –a fines de la década del ochenta del siglo pasado– por el retorno a la democracia, las reformas económicas y la caída del muro de Berlín, se requirieron, primero, fuertes políticas sociales compensatorias de las

---

25 Hay un incremento sostenido de los presupuestos de policía, justicia y cárceles, aunque en proporciones asimétricas, que se inscriben en la lógica de posicionar con fuerza el tema de modernización por encima de la reforma policial y ésta –básicamente– como si fuera necesario incrementar el pie de fuerza y contar con mayor tecnología. En el Ecuador, por ejemplo, se acaban de asignar más de 300 millones de dólares con este fin.

medidas económicas (ajuste, apertura y privatización) bajo las modalidades de focalización, que tuvieron su máxima expresión en los llamados eufemísticamente bonos de desarrollo humano y segundo, un conjunto de políticas de seguridad que garanticen el proceso y el modelo económico emergente, a partir de la llamada seguridad pública (focalización)<sup>26</sup>.

Esta nueva “doctrina” (llamada paradigma o modelo, para romper con el parentesco del pasado) de “seguridad pública” se constituye a partir de la confluencia de tres vías:

Una que surge bilateralmente y con fuerza, que podría denominarse como la política real, que cobra mayor peso desde el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York<sup>27</sup>, constituida por la persecución de tres delitos centrales que configuran los neo-enemigos internos del modelo: el narcotráfico (México, Colombia, Río de Janeiro), el terrorismo (Colombia, Chile, Perú) y la migración ilegal de personas (trata de personas, maras centroamericanas)<sup>28</sup>;

---

26 “El PNUD, en su informe sobre desarrollo humano en Chile, señala entre las paradojas de la modernización, el surgimiento de la una subjetividad vulnerada y de altos niveles de inseguridad personal y social, precisamente en uno de los países que ha mostrado mejores indicadores macroeconómicos en la evolución reciente de América Latina. Superar esta asintonía entre modernización y la calidad de vida, expresada en la seguridad respecto de la sociabilidad cotidiana y de los sistemas de protección, así como cierta incertidumbre acerca del futuro, constituye uno de los principales desafíos” (PNUD, 2000).

27 “El gobierno de Calderón obtuvo la tecnología para aumentar su capacidad de intervenir llamadas telefónicas y revisar los correos electrónicos de cualquier ciudadano mexicano, dentro de la estrategia de seguridad intercontinental que la administración de George W. Bush impulsa.” (Becerril, 2007).

28 La gira del secretario de Defensa de los EEUU por América Latina define aliados y objetivos en materia de seguridad regional. Con México se llegó a un acuerdo similar al Plan Colombia, por un monto de 1000 millones de dólares, para luchar contra la droga y el crimen organizado; y

Una política proveniente de la generalización de los casos exitosos, que se expande difusamente como “tolerancia cero”, “ventanas rotas” o “prevención situacional”, en los cuales la policía tiene un peso singular; así como de ciertos países paradigmáticos (Chile), en los que el modelo institucional y económico cobijan modelos policiales y de justicia aleccionadores;

Finalmente, una política de cooperación internacional, destinada a reformar la policía y el sistema judicial (Banco Mundial, BID) bajo discursos hegemónicos de la prevención (multicausalidad, factores de riesgo: epidemiología OPS) y de la modernización del Estado<sup>29</sup>.

En esta coyuntura y con esta influencia se empieza a incubar esta nueva Doctrina de Seguridad, concebida como de seguridad pública –aunque a veces aparezca nominativamente como de seguridad ciudadana– que tiene como punta de lanza la refuncionalización de dos instituciones centrales de las

---

otros 50 para un plan similar en América Central, donde El Salvador, es el único país latinoamericano que tiene tropas en Iraq. Siguió por Colombia, el aliado más seguro en América del Sur y donde se desarrolla la mayor cooperación binacional de lucha contra la droga. El tercer país visitado es Chile, que coopera con Washington en temas como las fuerzas de paz. El cuarto país que visita es Perú, donde el presidente Alan García ha ofrecido a EEUU instalar la base militar que tiene en Ecuador. El último destino de la gira es Surinam, que tiene una ubicación estratégica para luchar contra la droga en El Caribe y tiene un conflicto territorial con Venezuela. La gira apunta a plantear que el narcotráfico, el crimen organizado y las bandas callejeras, – como las maras, – son la mayor amenaza a la seguridad regional (Fraga, 2007).

29 “Los actores locales se adaptan a las agendas de donantes internacionales al invertir también recursos propios en aras de captar los fondos que provienen de la ayuda externa, en este sentido se va generando un “consenso” en base al cual se definen las agendas locales sin una postura crítica frente a los donantes y sus intereses, por lo que no se logra acomodar estos recursos a las preocupaciones locales sobre la seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos” (Torres, 2006).



políticas de control: la policía y la justicia y donde las políticas que prevalecen en su agenda son la defensa del modelo económico y del orden público estatal.

En estas políticas hay algunos países que juegan roles centrales; sobre todo aquellos que se han posesionado internacionalmente como modelos exitosos, sustentados en una lógica macro económica en expansión y un sistema político fuerte que se sostiene en el tiempo; para ello tiene una policía de tradición militar eficiente, una justicia con alta legitimidad y un conjunto de cárceles privatizadas (González, 2006).

No es fácil definir explícitamente el concepto de reforma policial, lo cual evidentemente dificulta la calificación o evaluación de los procesos reales de cambio. Este carácter “difuso” de la definición impide captar la lógica general, aunque se puede encontrar un consenso y experiencia generalizadas, dentro de la diversidad de situaciones existentes. Sistematizando se pueden identificar, al menos, los siguientes aspectos de base (Pontón, 2007):

- Cambios doctrinarios

En este ámbito están presentes los contenidos de la democratización policial, como pueden ser cuestiones que van desde la distribución de recursos en el conjunto del territorio, la rendición de cuentas (presupuestos) y la representación social, todos elementos de regulación pública y control cívico; también lineamientos que conducen a crear una policía autónoma de los vaivenes políticos, exenta de su instrumentalización o utilización político-partidaria en coyunturas específicas; así como su desmilitarización: institucionalidad (jerarquía), políticas (tipos de operativos) e infraestructuras (armas, cuarteles) entre varios de los componentes. Un elemento importante es la necesaria recuperación de la soberanía en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana (por ejemplo, que delitos se persiguen) y del establecimiento, en ese marco, de los necesarios acuerdos de cooperación internacional.

- Mutaciones orgánicas/administrativas

Interesa en este contexto los cambios que se inscriben, por ejemplo, en los procesos de descentralización donde se combinan elementos que lleven a conformar un sistema policial por niveles sub nacionales (local/nacional), con ciertos elementos de autonomía contruidos por competencias y atribuciones explícitas (manuales operativos); además se incorporan mecanismos institucionales de control –tanto interno como externo–; así como regulaciones y políticas que tienden a la creación de un entorno institucional de eficiencia en la gestión y en la transparencia de los actos. Se busca mejorar el desempeño institucional con acciones táctico operativas y de manejo presupuestario eficiente y transparente.

- Transformaciones funcionales y estratégico-operativas

Son las acciones destinadas al cumplimiento de una re-ingeniería institucional conducente a la búsqueda de la eficiencia con acciones específicas; dentro de las cuales se ubican preferentemente la desconcentración de ciertas competencias y la especialización del trabajo por: fases del proceso delincencial (policía preventiva, investigación criminal), cierto tipo de delitos (secuestro, violencia en los estadios) y visiones estratégicas (inteligencia<sup>30</sup>). Busca la anticipación de los hechos y la respuesta temprana, para lo cual genera una buena especialización espacial (plan cuadrante), por tipos de delitos (antisequestros) y funciones (policía comunitaria).

- Adecuaciones culturales

Se refiere al cambio de los patrones de funcionamiento institucional y personal que conduzcan, por un lado, a la ruptura de los hábitos corporativos (espíritu de cuerpo) con

30 En muchos países la inexistencia de “inteligencia policial” ha impedido tener un pensamiento sobre sí misma y, por lo tanto, una visión estratégica de largo plazo; hechos que han redundado en la imposibilidad que desde adentro de la propia institucionalidad se produzcan los cambios necesarios.

prácticas internas poco transparentes (sectas); y por otro, a definir modalidades de convocatoria, selección y capacitación del personal (profesionalización) que rompan con este punto de partida. Para ello se debe construir una cultura institucional altamente flexible, organizada por procesos y objetivos, que pueda ser objeto de monitoreo y veeduría. Superar la noción de autonomía de la policía definiendo una subordinación clara al poder construido (ministerio o secretaría civiles), pero también con una integración institucional clara.

Para emprender estos contenidos de la reforma policial hay cuatro ejes que la especifican en el contexto de América Latina y que tienen que ver con la necesaria toma de posición frente a uno de los siguientes elementos duales que los cruzan:

- Seguridad pública/seguridad ciudadana

La seguridad pública busca la defensa del Estado (su protección), bajo la lógica del orden público, contra los enemigos internos y cuenta con un marco institucional nacional compuesto por la tríada clásica: policía, justicia y cárcel. Pasar de esta óptica a la seguridad ciudadana implica poner por delante la búsqueda de la armonía en las relaciones interpersonales, regidas por la ley (pacto social de convivencia y tolerancia) y quien las puede llevar a cabo y garantizar. La centralidad de las preocupaciones pasa del Estado a la ciudadanía y cuando eso ocurre el Estado debe cumplir la función de garante (procesar el conflicto); por los derechos (convivencia) y los deberes (tolerancia, alteridad) que encierra, con lo cual el signo principal de la política es la democratización (universalización y no focalización). Los dispositivos de seguridad tradicionales cambian (policía, justicia y cárcel), mutan las políticas (despenalización de ciertos delitos) y se crean otros organismos dedicados al gobierno de la seguridad: los municipios, las instituciones de defensa derechos humanos por grupos (niños, mujeres, afro descendientes), entre otras.

- Autoritaria/democrática

Una policía distante de la población tiende a ser autoritaria; su expresión más acabada son los llamados excesos policiales o de la violación sistemática de derechos humanos; es por ello una policía que respeta poco los derechos de ciudadanía; siendo por tanto, concebida de manera autónoma al poder civil. La población en su conjunto es vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera –aunque de manera difusa– parte del enemigo interno. Aquí el salto viene dado por una policía subordinada al poder constituyente, que respeta los derechos de ciudadanía, que estimula la participación y que es representativa.

- Represión/prevención

La política de represión se sustenta en la necesidad de restablecer la funcionalidad (disfuncionalidad) y el orden (anomia) mediante el castigo como dolor (correctivo) y como ejemplo (disuasión), de tal manera que no se vuelva a cometer un nuevo hecho delictivo<sup>31</sup>. Y la prevención se sustenta en el hecho de adelantarse al cometimiento de un hecho de violencia para que no se produzca<sup>32</sup>. Las instituciones se modifican en su infraestructura, capacitación y también nacen otras. Son políticas más integrales, donde lo integral busca posicionarse.

- Nacional/local

Es necesario optar por una policía centrípeta –herencia del período anterior de la seguridad– donde el mando está centralizado a partir de una estructura piramidal y jerárquica o, en su defecto, por una centrífuga sustentada en una autonomía con atribuciones

---

31 En estos preceptos se sustentan las políticas de mano dura, que requiere de más policías y de mayores castigos penales.

32 Se trata de las tres formas de prevención más difundidas: la social, que se vincula al control social, grupos de riesgo, anomia; la situacional, que se dirige a disminuir las oportunidades del crimen; y la comunitaria, que se enfoca en el empoderamiento poblacional.

explícitas que permitan integrar un sistema de competencia entre los distintos niveles de gobierno: nacional, intermedio y local. Pero también se trata de buscar una policía que se adecue al tipo de delitos existentes (locales o internacionales, por ejemplo) y no al trato de las violencias como si no fueran heterogéneas. Adicionalmente, en esta perspectiva está presente la necesidad de contar con una policía de proximidad con suficiente capacidad para tomar decisiones sobre una base normativa y operativa, en nada distante de la comunidad.

- Militar/civil:

Todas las policías en América Latina se las considera de carácter militar –sobre todo desde cuando se entró en la guerra fría– tanto por la lógica de mando vertical, como por la infraestructura poco disuasiva y sustentada en cuarteles centralizados. La policía civil tiene que ver con el tema de la subordinación al ámbito legal penal y al poder constituido; es decir, al mando y a las causas civiles (por eso es de naturaleza civil y no militar). Supone generar transparencia en sus actos (ya no hay la lógica del secreto que exige la táctica frente a un enemigo) y rendición de cuentas; por lo cual los tribunales de juzgamiento deben ser los comunes y no los especiales.

### **El momento histórico en el que nace la reforma policial**

Hace más o menos 20 años se inicia la mega tendencia u ola internacional de la denominada seguridad pública en América Latina, en la que tiene una ubicación especial la reforma policial. ¿Por qué existe esta ola reformista? ¿En qué consiste? ¿Será como ocurrió –en su momento– con la doctrina de la seguridad nacional que se esparció ubicuamente por la región? Esta tendencia tiene su origen en el marco de los siguientes cuatro elementos históricos:

El retorno a la democracia, luego de prolongadas dictaduras militares que incubaron con fuerza la Doctrina de Seguridad Nacional,

la que puso a las instituciones de la seguridad pública nacionales (policía, justicia y cárcel) a actuar bajo sus designios. En este caso la violencia de Estado fue sistemática y contraria a los derechos humanos; lo cual, una vez que se vino abajo, planteó una redefinición estructural del conjunto institucionalidad estatal y sus relaciones con la sociedad civil. El elemento central de reforma se constituyó la desmilitarización institucional y en particular de la policía.

El proceso de redemocratización en América Latina puso en cuestión el concepto de seguridad pública e introdujo el de seguridad ciudadana, con lo cual el marco institucional se modificó por la presencia de nuevos actores, por el cambio de las instituciones clásicas y de sus relaciones. En otras palabras, el modelo policial existente, sustentado en la concepción de defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno, fue puesto en cuestión por la emergencia de las nuevas visiones provenientes del retorno a la democracia vinculados al sentido de ciudadanía: derechos y deberes. Por eso, los nuevos gobiernos que nacieron de la votación popular plantearon nuevas relaciones con la policía y formularon también un nuevo concepto de la misma sustentado en la desmilitarización y el control de la violencia hacia la población. Desgraciadamente este impulso inicial se encuentra en unos casos en ciernes, en otros casos inconcluso y, adicionalmente, en otros en reflujo.

*La reforma del Estado* en los ámbitos de la política (el regreso a la democracia y la descentralización) y de la economía<sup>33</sup>, modifican el conjunto del marco institucional y las políticas públicas de seguridad, donde la cualidad principal que se impone –hasta ahora– es el sello de la privatización y el intento porque los

33 El ajuste que restringe los recursos para lo social, la apertura que pone mayor peso en los llamados delitos internacionales y la privatización que conduce a la conversión del derecho a la seguridad en un servicio al que accede la demanda solvente.

gobiernos locales empiecen a asumir la problemática<sup>34</sup>.

*La coyuntura internacional*, signada por la caída del muro de Berlín que enterró el sentido de la llamada guerra fría, marcando el nuevo accionar de los estados nacionales y, dentro de ellos, del cambio de los conceptos de soberanía, enemigos internos y externos, las funciones institucionales, y el nacimiento de la seguridad ciudadana, que sustituye a la seguridad pública como política medular.

Y finalmente, un componente fundamental se convierte la *demanda de la población* por mayor seguridad ante el creciente aumento y transformación de la violencia; así como por la gran incapacidad mostrada por las instituciones tutelares de la seguridad; sea por su incapacidad estructural o porque perdieron legitimidad por la ineficiencia, la falta de transparencia, corrupción y excesos contra los derechos humanos. La prevención tiende a situarse en este ámbito y lo hace desde la vertiente clásica de la prevención comunitaria: participación, imaginarios, percepciones.

En suma, a mediados de la década de los años ochenta se percibe una readecuación de las formas de violencia<sup>35</sup> y de los modelos de gobierno de la misma<sup>36</sup>. Estos importantes cambios llevaron a algunos autores a encontrar explicaciones en el aumento y transformación de la violencia en la pérdida del peso de lo estatal y su función garantista; otros en el incremento de la desigualdad social producida

en América Latina; y otros más en el incremento de los factores de riesgo. Sin embargo, todos coinciden en señalar a esta coyuntura como el momento de mayor crecimiento de la violencia.

Pero no sólo que la violencia se acrecentó en este momento y por estas razones históricas, sino que también la violencia produjo un deterioro y descrédito de las instituciones democráticas, debido a que las organizaciones criminales las infiltraron y las erosionaron en su legitimidad, imagen y eficiencia<sup>37</sup>.

Si un tipo particular de institucionalidad pública o privada produce un impacto en la violencia (positivo o negativo) también se puede señalar que la violencia golpea a la institucionalidad; lo cual en su conjunto, podría llevar a plantear la existencia de una “causación circular” o determinación recíproca entre violencia e institucionalidad: primero, la existencia de instituciones autoritarias propias de la época de las dictaduras y luego, los procesos de des institucionalización privatizadora generaron un marco adecuado para el crecimiento de la violencia y por lo tanto de demandas crecientes por más seguridad; pero también la violencia socavó las bases institucionales deslegitimando su existencia. Con ello se tiene causa y efecto actuando en simultáneo y produciendo más violencia.

Esta ola internacional tiene presencia, más o menos, en el conjunto de la región. Sin embargo, en cada país se procesa con sus tiempos y sus características: en Centro América mucho tienen que ver los procesos de pacificación que conducen a los acuerdos de paz: El Salvador y Guatemala. En los

---

34 “El papel eminente que toca a los *think tanks* neoconservadores en la constitución y la internacionalización de la nueva doxa punitiva pone de relieve los lasos orgánicos, tanto ideológicos como prácticos, entre el debilitamiento y retroceso del sector del estado y el despliegue de su brazo penal.” (Wacquant, 2000).

35 Con el paso de una forma tradicional (estrategia de sobrevivencia, cultural y lúdica) a otra moderna (decisión explícita a cometer un hecho delictivo) y al incremento de todas ellas (Carrión, 2002).

36 El paso de la seguridad pública a la seguridad ciudadana (Carrión, 2002).

---

37 Quizás el caso más relevante y llamativo sea el de Colombia: fueron infiltradas las instituciones de socialización fundamentales como los medios de comunicación y los equipos de fútbol; las instancias de control del delito como la justicia y la policía; los órganos de representación política como el Congreso y el ejecutivo. De allí que la reforma policial denominada de “Transformación Cultural” (iniciado en 1993) haya tenido como eje la depuración de más 7.000 efectivos policiales.

países del Cono Sur, el común denominador proviene de la necesidad de contar con una policía que respete los derechos humanos; en Perú y Colombia existe el cóctel explosivo de la combinación del conflicto político–militar con narcotráfico; y en el resto, la inercia de los excesos policiales, ineficiencia y corrupción como es el caso de Venezuela y Ecuador.

Los procesos de reforma policial tienen una secuencia que se inicia a fines de la década de los años ochenta bajo el signo creador de nuevos dispositivos policiales. Los primeros casos están localizados en Centro América y tienen su explicación, en Panamá, con la invasión norteamericana de 1989, con la finalidad de funcionalizar la policía al modelo impuesto desde afuera; y luego, los casos de El Salvador en 1991 y Guatemala en 1996 que nacen al calor de los acuerdos de Paz. Posteriormente, el signo reformista se dirigió hacia el cono sur donde el tema de la defensa de los derechos humanos (excesos policiales como política de Estado) fueron convocantes, sobre todo como un mecanismo legitimador de la redemocratización (por eso lo de seguridad pública; su legitimidad era parte de la consolidación democrática). Y, finalmente, en una tercera oleada llegó a ciertos países como Ecuador, México, Venezuela que vieron en el crecimiento de la violencia y la corrupción los elementos detonadores del proceso.

### **Hacia un balance de la reforma policial**

Hasta la presente fecha no se ha hecho una real evaluación y menos un monitoreo objetivo de la reforma policial en América Latina. Es una asignatura pendiente que es reclamada con insistencia y urgencia para lograr reducir las tasas de violencia en la región.

Una primera pregunta que salta a la vista es: ¿Para qué ha servido la reforma policial? Y la respuesta sin dudar es la siguiente: para privatizarla y se la ha hecho con los mismos argumentos que se usaron para privatizar otros ámbitos de la economía: ineficiencia, mono-

polio estatal y corrupción, entre otros. Hoy en día, el número de efectivos policiales privados es mayor que el de los públicos y mucho mayor aún si se contabilizan las policías informales: se estima que son alrededor de cuatro millones los policías privados y que los policías públicos no llegan a la mitad de los anteriores. Sin lugar a duda, esta es una realidad difícil de negarse. Pero también se la ha hecho para saldar las ofertas de campaña; con lo cual se las ha refuncionalizado a la política contingente y se las ha hecho represivas.

Una segunda pregunta: Si hay un consenso en la reforma policial: ¿Por qué no ha avanzado con la fuerza, celeridad y las características requeridas? Aquí se puede ensayar una hipótesis general: uno de los temas centrales del balance de la reforma policial tiene que ver con las relaciones de la policía, por un lado, internacionales, en las que el debate girar alrededor de los vínculos de *subordinación/sobreranía*: los tipos de delitos que se deben perseguir, las características de la infraestructura que se debe tener (armas, cuarteles), el tipo formación (capacitación), la existencia de la dualidad institucional (unas áreas mejores que otras), etcétera. La explicación de las características va por la línea de la cooperación internacional que busca imponer sus requerimientos.

Y, por otro, nacionales, donde las discusiones se desarrollan alrededor del tema subordinación/autonomía: subordinación al poder constituido de manera directa (Ministerio del Interior) o indirecta (Ministerio de Defensa); lo cual conduce claramente a la dicotomía de política: seguridad pública/seguridad ciudadana y como pesa el orden público (defensa del modelo económico y político) por sobre la convivencia social (tolerancia); ya que en esta última los gobiernos creen no verse amenazados. Pero también está presente el sentido de autonomía desde la policía, donde prevalecen los hábitos corporativos que restringen la transparencia, ponen distancia frente a la

población y se enclaustran<sup>38</sup>. Si no hay un mandato civil y no hay un interés interno coincidentes, difícilmente se podrá reformar la policía.

Esta doble contradicción no resuelta aún –subordinación/soberanía y subordinación/autonomía– es claramente una de las causas para tener reformas fallidas, malas reformas o ausencia de las mismas en la región.

Una tercera pregunta viene al caso: ¿Los cambios introducidos en las policías han dado resultados positivos? Si la evaluación se dirige –como debe ser– por los resultados obtenidos en el combate a la delincuencia, la respuesta es negativa; debido a que si se mide por el aumento de la violencia<sup>39</sup>, el incremento del costo y el descrédito de las instituciones su cambios no ha resultado, lo cual ha llevado a que la cooperación internacional piense en la necesidad de una nueva generación de propuestas; es decir: más de lo mismo (Alda y Beliz, 2007).

Una cuarta pregunta hay que formularse: ¿Hay una nueva doctrina de seguridad en la región? La respuesta es sí, aunque no formulada en los términos formales de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Hay un marco de política hemisférica sobre seguridad ciudadana y, por tanto, de los ejes centrales de la reforma policial, aunque no es menos cierto que en cada país se producen resultados

distintos, pero todos al interior del mismo esquema general, sólo que desfasados en el tiempo: unos son más profundos que otros. De allí, por efectos mediáticos, cualquier tipo de cambio que se plantea al interior de una institución particular quede encasillada bajo las denominaciones de reforma o modernización. ¿Qué diferencia existe entre reforma y modernización policial? Pues, el nombre, porque como los cambios se impulsan por partes, la reforma es el mote a cualquier transformación que se produzca dentro de la policía.

Sin embargo, en América Latina si se pueden agrupar tipológicamente los casos, según las características que identifican cada uno de los procesos seguidos. Así tenemos:

- Creación de *nuevas Policías* en contextos de negociación de acuerdos nacionales, como ocurrió en El Salvador y Guatemala; en Panamá se produjo por la imposición de los EEUU debido a la invasión de 1989; y en Perú cuando se fusionaron la Guardia republicana, La Guardia civil y la Policía de investigaciones para crear en 1988 la Policía nacional, bajo una fuerte influencia militar y en un contexto de violencia política.
- En el caso opuesto tenemos las reformas que se iniciaron con buenos augurios pero que en el camino se frustraron. Fueron las reformas fallidas, porque nacieron con propuestas de fondo pero que nunca pudieron pasar de la redacción de las mismas: Venezuela 2002 y Ecuador con su plan de modernización de 2004.
- *Reformas parciales* o unilaterales, ilustradas con el caso de Chile, en el que la Policía de Carabineros se sostiene gracias a la gran tradición institucional que tiene, lo cual impide cambios traumáticos y más bien se caracterice por cambios paulatinos que introducen correctivos focalizados y leves.
- Existen procesos de *reformas estructurales*, donde sobresalen los casos de ciertos

38 La separación (autonomía, se podría decir) de lo policial con lo civil ha sido mayor de la que existió de las FFAA con la población, lo cual ha conducido al desarrollo de “hábitos corporativizados” (espíritu de cuerpo), que les ha llevado a encapsularse: ser poco transparente, no rendir cuentas a nadie, contar con tribunales especiales, tener conductas clandestinas, comportarse sectariamente, altamente conservadora, corrupta, impenetrable y a la defensiva. Hoy en día las policías tienen una lógica interna altamente corporativistas.

39 Así tenemos que para 1980 la tasa fue de 12 homicidios por 100 mil habitantes, en 1990 subió a 21 –cuando el promedio mundial de la tasa de homicidios era de 10,7 por cien mil habitantes– y en el 2005 se elevó la tasa a 25 de promedio para Latinoamérica (Carrión, 2007).

estados del Brasil y Argentina así como el de la Policía Nacional de Colombia.

- Hay *contrarreformas* que se caracteriza por poner reversa al proceso y, da la impresión a la luz de los casos analizados, que todas las propuestas van por ese camino o, en otras palabras, que los procesos tienen ciclos de flujo y reflujo; siendo el caso colombiano el más significativo. Los casos de El Salvador, Venezuela y Perú son decisivos: la búsqueda de la preservación de una hegemonía, incluso, con signos distintos, llevaron a la prevalencia de la seguridad pública sobre la ciudadana y con ello a desvirtuar los procesos.
- *Inexistencia de reformas*, donde ni si quiera se ha planteado la necesidad de cambio y cuando ello ocurre, los arreglos informales terminan por escamotear el proceso (México, Ecuador). Aquí se inscribe la lógica de los planteos que empiezan a plantearse desde la cooperación internacional: la “segunda generación” de la reforma policial (Alda y Beliz, 2007)<sup>40</sup>.

En la mayoría de los casos la mecánica seguida ha sido la creación de comisiones plurales (cívico–policiales) de reforma, reestructuración, modernización o creación de nuevas policías. Los casos proclives al éxito fueron aquellos que nacieron bajo el signo del acuerdo y del consenso político, así como también su fracaso se produjo por la ruptura de los mismos debido a la imposición hegemónica de una de las fuerzas. Un buen aliado interno para los procesos de cambio ha sido la joven oficialidad, mientras desde afuera, la cooperación internacional, ha sido un factor ambivalente.

Así por ejemplo, en El Salvador, las Naciones Unidas tuvieron una función central en los acuerdos de constitución de la nueva

40 “Estrategias convencionales de lucha contra el crimen: esto es, más policías, mejores tribunales y las perspectiva de ampliar la oferta carcelaria.” (Burgos, 2000:17).

policía. Sin embargo, “En el listado de divisiones policiales especializadas previstas en el diseño de la Comisión de Rodés, se incluyó una adicional no prevista en el acuerdo: la antinarcotráfico, esto, obviamente, para salvaguardar un espacio de acción manejado originalmente por el Ejército y la PN con la asesoría de la DEA (Drug Enforcement Agency de los Estados Unidos)”. (Amaya, 2007). En el Perú también se debe resaltar este rol internacional: “aunados a una constante presión por parte de los Estados Unidos por una mayor agresividad en los esfuerzos antinarcóticos” (Costa y Neild, 2007).

En Bolivia, la situación no es del todo distinta: “No se debe dejar de lado el importante papel que desempeñó la presión externa –Estados Unidos– para mantener constante la política de seguridad interna vinculada a la lucha contra las drogas y la anti–subversión, situación que distrajo y restó recursos, tiempo y capacidad para gestionar una política democracia de seguridad más amplia en el país” (Quintana, 2005).

El caso ecuatoriano es similar; Hanashiro señala que “es difícil que esta ingerencia de recursos se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial” (citado en Torres, 2006). Los ejemplos de Colombia, México, Perú y Paraguay, entre otros, no dejan de ser parte de la norma de la situación latinoamericana.

Tres elementos aparecen como centrales en la función de la cooperación internacional: un actor externo fuerte (los Estados Unidos), una persecución a un cierto tipo de delitos fundamentales (narcotráfico, terrorismo y migración irregular) y una prioridad en ciertas áreas de acción policial (paralelismo institucional).

En los países donde las dictaduras no fueron tan brutales, las policías no tuvieron una función represiva y, por tanto, la violación de los derechos humanos no se realizó de manera explícita como política; por eso no hubo una demanda social muy clara respecto de su reestructuración, reforma o moderni-

zación. Si lo ha sido, en cambio el tema de la corrupción, los excesos y la ineficiencia.

Las dos conclusiones importantes a las que se arriban son:

La primera: la gran reforma policial que se ha desarrollado en América latina es su privatización. Hoy en día los efectivos policiales privados duplican a los públicos; siendo el propio Estado –en muchos casos– el principal demandante del servicio. Esta condición introduce un cambio singular: la seguridad ciudadana pasa de derecho a mercancía y, por tanto, su tratamiento cae más en el ámbito comercial–mercantil que en el de la seguridad propiamente dicha.

La segunda: las reformas policiales tienen dos condicionantes estructurales claras para que puedan llevarse a cabo:

Por un lado, las relaciones externas: de subordinación/soberanía, que introduce la cooperación internacional deben resolverse. Si las policías no logran construir su propuesta dentro del ámbito soberano, difícilmente los resultados serán positivos. Y de subordinación/autonomía en que se definan las relaciones explícitas con respecto a la sociedad y el poder civil constituido, sin que este la utilice para sus fines políticos inmediatos.

Por otro lado, en las relaciones internas las policías deben modificar los “hábitos corporativos” para dejar de ser una entidad encerrada y enclaustrada, y contar con un cuerpo especializado de inteligencia que se dedique a pensarse internamente y con visión estratégica de largo plazo.

## El contenido de la revista

¿Por qué dedicarle un número de la Revista Urvio a la policía? Primero porque es imposible tener una política sostenida de seguridad ciudadana sin una policía eficiente y democrática. Y también porque hoy en la política pública prevalece el “populismo punitivo” por sobre los temas de fondo: se

debate la pena de muerte porque piden los medios y la población, pero no el contenido de las políticas (prevención) y las instituciones que deben llevarla a cabo (reformas). Con eso quedan secuestradas del debate político y del necesario e imprescindible diálogo cívico–policial los temas que pueden componer la agenda de política pública de (in)seguridad.

Por eso este segundo número de la *Revista Urvio* quiere aportar a este debate, presentando un conjunto combinado de estudios de casos nacionales y sub nacionales en estados federales y unitarios, desde la perspectiva de las reformas policiales profundas y epidérmicas desarrolladas en la región. En la comparación de la diversidad existente está la riqueza de la publicación, porque nos muestra a América Latina en el marco de su amplia diversidad, caracterizada como un *caleidoscopio*<sup>41</sup>. En esta diversidad es importante realizar análisis desde una óptica comparada para establecer tendencias.

Los textos han sido organizados en función de una lógica expositiva en la que se ha priorizado el tipo de “reforma policial” implantada; así tenemos, en primer lugar, los casos extremos de la creación de nuevas policías, uno a partir del consenso de las fuerzas políticas alrededor de los acuerdos de Paz en El Salvador (1991), y el otro con la fusión de tres policías en una en el Perú en el contexto del conflicto armado existente al interior del país (1988). En segundo lugar, las reformas centrífugas al Estado que se plantean la manera de acercarse a los gobiernos locales, como son los trabajos de Catalunya en España, San Pablo en Brasil y Santa Fe en Argentina, cada uno de los cuales reclaman la presencia policial en el nivel intermedio de gobierno.

41 Según el DRAE, el caleidoscopio es: Tubo ennegrecido interiormente, que encierra dos o tres espejos inclinados y en un extremo dos láminas de vidrio, entre las cuales hay varios objetos de forma irregular, cuyas imágenes se ven multiplicadas simétricamente al ir volteando el tubo, a la vez que se mira por el extremo opuesto. Conjunto diverso y cambiante.



Un tercer grupo de países donde las reformas están pospuestas –por razones diversas– como el caso de México (tiene 1661 policías), de Venezuela (tiene 123 cuerpos policiales) y de Ecuador.

Y desde lo central, como es el caso emblemático de México –a pesar de ser un país federal– prima una lógica distinta: la descoordinación federación–estado–municipio es evidente, no sólo porque existen 1661 policías, si no porque no están definidas claramente las funciones de cada una de ellas. En este caso, ¿no sería mejor acometer en su reducción; es decir: centralización? Este conjunto de policías se constituye a partir de dos lógicas: una de carácter territorial, es decir, por municipios (2438 municipios) o estados (31 y el DF); y otra de carácter sectorial; es decir, preventiva y de investigaciones. Esa dispersión policial lleva también a que la población no se identifique con la policía.

Los trabajos académicos que revelan la creación de nuevas policías son los de Perú y El Salvador, nacidos al calor de la violencia política, el uno por las demandas de la confrontación que lleva a la integración de distintos cuerpos policiales en uno, bajo una lógica centrípeta (Perú); y el otro, El Salvador, que se origina en los acuerdos de las fuerzas en conflicto para integrar una nueva fuerza policial por sumatoria de los contendientes en un 20% cada uno de ellos y de la adscripción de un 60% adicional de nuevos efectivos bajo acuerdo:

- El del Perú realizado por Gino Costa y Rachel Neild sobre reforma policial, que busca extraer las lecciones centrales de un proceso iniciado en el año 2001 y que desgraciadamente quedó trunco debido a las resistencias internas bajo los llamados “hábitos corporativizados” y al poco apoyo obtenido de la máxima autoridad política: la Presidencia de la República. La policía se unifica en 1988, luego busca ser reformada en 2001 y, finalmente, el ciclo culmina en el 2004 con la contra reforma.
- El de El Salvador, analizado por Edgardo

Amaya, ilustra el proceso de construcción de una nueva policía nacida al calor de los acuerdos de Paz en el año de 1992 y como, poco a poco, se la fue desmontando cuando los consensos se hacen esquivos y se empieza a conformar una hegemonía política que impone un modelo explícito. Este es un caso típico de contra reforma.

El segundo grupo de estudios de los cambios policiales evidencian la lógica centrífuga de los mismos, fundados en la descentralización del Estado, como componente principal de la Reforma. Los casos que se presentan provienen de ópticas desde lo subnacional: Argentina de una provincia, Brasil de un Estado y España de una Comunidad autónoma; Mientras los dos primeros casos son iniciativas locales y por tanto, unilaterales, la segunda se presenta como una reivindicación hacia la instancia nacional que termina por prefigurar una propuesta tipo sistema: policías por niveles territoriales, cada uno de los cuales tiene competencias explícitas. La lección: las policías descentralizadas no son autónomas más que en ciertas funciones definidas en el todo y para que surtan efectos tiene que ser una propuesta nacional y no sub nacional.

- El trabajo de Argentina, desarrollado por Gustavo González, describe el proceso de reforma policial en un ámbito restringido a la provincia de Santa Fe, donde se llega a la conclusión que el conjunto de los cambios parciales implementados no llegan a configurar una propuesta de transformación global e innovadora ni si quiera en la provincia.
- El de Brasil se presenta a través del caso emblemático del Estado de San Pablo, que lleva a la conclusión reiterada de que el retorno a la democracia se encontró con una disfuncionalidad significativa: la existencia de una policía militarizada y altamente violadora de los DDHH y, como, a partir de una política unilateral

–tribunales de justicia– se logran avances importantes en el control social.

- España tiene una mirada desde Catalunya, para señalar que el modelo de policía en España está signado como una transición definida por la sustitución, de una competencia policial por otra al interior de ciertos dispositivos institucionales diferenciados; estas han sido acogidas por la mayoría de las comunidades autónomas, con lo cual se tienen cuerpos policiales nacionales, autonómicas y municipales diferenciadas por competencias.

Un tercer grupo de países, se los ha agrupado no por su similitud sino más bien por su diferenciación en las propuestas policiales: Colombia, que tiene procesos de reforma periódicos, y Chile, donde estos son reemplazados por un evolucionismo institucional continuo.

- Colombia se presenta a través del texto de Gómez, quien nos alerta respecto de la trayectoria de la Policía colombiana, que nace local y civil, para posteriormente –sobre todo– desde el siglo XX militarizarse bajo la lógica general de la región (Doctrina de la seguridad nacional) y de las condiciones particulares del país: la violencia política, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana. Para en estos últimos años realizar varios intentos de reforma que no termina por cuajar.
- Chile queda ilustrada por el artículo de Enrique Oviedo, quien describe los cambios que vive la institución policial de carabineros a partir del análisis de tres proyectos: proximidad con la comunidad, violencia intrafamiliar y la utilización de indicadores de eficiencia. Se trata de un cuerpo policial con una fuerte tradición institucional donde la propuesta de reforma no cabe, debido a los continuos avances que muestra. El cuarto y último grupo está compuesto

por trabajos que muestran situaciones diferenciales de los cambios policiales. Ecuador busca la modernización policial con un plan elaborado en el año 2004 y hoy debatido en el marco de una Comisión Nacional cívico-policial; Venezuela que puso énfasis en la necesidad de frenar los excesos policiales (2006–07), México y Ecuador que busca “tardíamente” entrar en la tendencia o en la política de la doctrinaria hemisférica de la seguridad.

- Ecuador es un caso interesante, en palabras de Daniel Pontón, porque llega tarde a la oleada reformista, pero sin adscribirse a la misma, lo cual lo convierte en un caso interesante de explicación negativa: ¿por qué no se lleva a cabo la tan mentada reforma policial? Aquí hay interesantes caminos explicativos: la no existencia de una violencia estatal sistemática como política de estado, los conflictos fronterizos, la baja violencia, así como la existencia de “hábitos corporativos”.
- México, visto desde la perspectiva institucionalista por Luis Villalobos García, plantea algunos de los elementos constitutivos de una reforma policial y cuáles son los que predominan en la realización–contención del delito para el caso mexicano.
- Venezuela, presentado por Roberto Briceño, se plantea iniciar un proceso de cambio de su policía por presión de la demanda ciudadana por eliminar los excesos policiales y para responder a los incrementos sustanciales de la violencia. Para ello se crea una Comisión Nacional que lleva a cabo un trabajo interesante que finalmente queda trunco. □

## Bibliografía

- AMAYA, Edgardo, 2007, “Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos” en *Revista URVIO*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- ALDA, Eric; BELIZ, Gustavo, “Editores”

- 2007, *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Ed. BID, Washington.
- BECERRIL, Andrea , 2007, *La Jornada*, México.
- BURGOS, Jorge , 2000, “De la tolerancia Cero al Compromiso Cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana”, en: Sur, *Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*, Ed. Sur, Santiago.
- BURGOS, Jorge y P. Tudela, 2002, “La Seguridad ciudadana en Chile”, en: Carrión Fernando Editor (2002), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?*, Ed. FLACSO-OPS, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2006, “Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana”, en FLACSO, *Ciudad Segura* No. 5, Ed. Flacso–Municipio Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2006, “Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional”, en: *Ciudad Segura* No. 11, Flacso–Municipio Metropolitano de Quito, Quito.
- CARRIÓN, Fernando, 2002, “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, en: Carrión, Fernando (Ed.), *Seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?*, Ed. Flacso–OPS, Quito.
- COSTA, Gino y R. NEILD, 2007, “La reforma policial en Perú”, en: Revista URVIO, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- FEIXA, Carles (Dir), 2006, et al. *Jóvenes “latinos” en Barcelona, espacio público y cultura urbana*, Ed. Anthropos, Barcelona.
- FRAGA, Rosendo, 2007, “La estrategia de EEUU en América Latina” en: Nueva Mayoría ([www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com) 12–10–07) Buenos Aires.
- FRIGO, Edgardo, 2003, “Hacia un modelo latinoamericano de Seguridad privada: los nuevos desafíos en la región”, en: [www.foroseguridad.com](http://www.foroseguridad.com).
- FRUHLING, Hugo, 2007, “Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito y fracaso”, en: Alda, Erik y Beliz, Gustavo, “Editores”, 2007, *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Ed. BID, Washington.
- GONZÁLEZ, Felipe (Dir), 2006, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2006*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago.
- HANASHIRO, Olaya y D. Ponton, 2006, “Elementos para una reforma policial en Ecuador”, en FLACSO, *Ciudad Segura* No. 4, Flacso–Municipio Distrito Metropolitano de Quito, Quito.
- LONDOÑO, et al. ,2000, *Asalto al desarrollo, violencia en América Latina*, Ed. BID, Washington.
- PNUD, 2000, “Desarrollo humano en Chile”, Informe 2000. *Más sociedad para gobernar el futuro*. Ed. PNUD, Santiago.
- PONTÓN, Daniel, 2007, “El proceso de reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido”, en: *Revista URVIO*, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- QUINTANA, Juan Ramón, 2005, *Policía y democracia en Bolivia, una política institucional pendiente*, Ed. PIEB, La Paz.
- TORRES, Andreina ,2006, “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias”, en: *Ciudad Segura* No. 11, Flacso–Municipio Metropolitano de Quito, Quito.
- UNAL, 1988, *Colombia: violencia y democracia*, Ed. UNAL–COLCIENCIAS, Bogotá.
- VANDERSHUEREN, Franz, 2000, “Seguridad ciudadana: solidaridad, democracia y prevención” en: Sur, *Conversaciones Públicas para ciudades más seguras*, Ed. SUR, Santiago.
- WACQUANT, Loïc, 2000, *Las cárceles de la miseria*, Ed. Alianza Editorial, Madrid.

# El proceso de reforma policial en Ecuador: **Un tema relegado al olvido**

■ Daniel Pontón C.<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** agosto 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto 2007

## Resumen

El presente trabajo busca aportar algunas pistas para comprender por qué Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. Para ello, a través del análisis neoinstitucional, se establecen ciertos elementos comparativos con el fin de descifrar algunas restricciones institucionales (tanto formales como informales) que nos expliquen el retraso histórico de Ecuador frente a otros contextos con características similares en Latinoamérica. El trabajo parte de una reflexión conceptual sobre los procesos de reforma policial en América Latina, después analiza brevemente las caracterís-

ticas del modelo policial ecuatoriano, luego las motivaciones para el cambio institucional y por último se concentra en analizar las relaciones de poder e innovaciones de los actores de las reformas.

**Palabras clave:** *policía, cambio institucional, motivaciones, restricciones, actores.*

## Introducción

**A** propósito del ambiente reformista que ha copado en gran medida la agenda política y la opinión pública en Ecuador en los últimos años —como una respuesta a las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas—, los intentos y debates respecto a la reforma policial son prácticamente inexistentes y poco entendidos en su verdadera importancia en los procesos de democratización de la sociedades.

A pesar de que la seguridad pública no fue tradicionalmente uno de los temas favoritos abordados por los actores comprom-

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología, realizó la Maestría en Políticas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador (tesis en realización). Actualmente se desempeña como investigador del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. [dponton@flacso.org.ec](mailto:dponton@flacso.org.ec)

tidos con la promoción de la democracia, dado el papel represivo que las policías jugaron en muchos países de la región (Neild, 1999), actualmente es complicado separar estos dos campos, sobre todo en un contexto donde los elevados sentimientos de inseguridad ciudadana, producidos en gran medida por el crecimiento de casos de violencia criminal a nivel mundial y especialmente en los países en desarrollo, están afectando la calidad de vida de las poblaciones y la estabilidad institucional de los Estados.

Esto plantea la necesidad de pensar en grandes procesos de reforma en los países de transición a la democracia en los cuales el tema policial cumple un papel fundamental debido a que “esta institución representa para la mayoría de las sociedades la forma más cercana y visible de la ejecución de la ley y es posiblemente la institución estatal más expuesta y de mayor interacción con la ciudadanía y sus problemas cotidianos” (Hanashiro, 2006).

En este contexto, varios han sido los procesos de reforma policial iniciados en América Latina desde los años noventa. Se destacan las experiencias de México, El Salvador, Haití, Guatemala, Honduras, Colombia, Argentina, Chile y Brasil. Según Frühling (2003), los intentos por reformar a las policías en América Latina son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos: los procesos de democratización de la región ocurridos en los años ochenta y noventa, donde se pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y la actuación y características de la policía; el crecimiento del crimen y la violencia en casi todos los países latinoamericanos; y por último, la descentralización de funciones hacia los gobiernos locales y regionales, que tiene que ver con la transformación del Estado a nivel global y en América Latina.<sup>2</sup>

2 Según este mismo autor, la confluencia de estos tres factores históricos explica por qué los proyectos de reformas actuales tienen poca rela-

En el caso ecuatoriano, el proceso de reforma policial parece ser un tema relegado al olvido, pese a que este país inicia el periodo de democratización institucional a la par de otras experiencias latinoamericanas a principios de los ochenta y además presenta un incremento sostenido de los índices de violencia por homicidios desde mediados de esa misma década<sup>3</sup>. Por otra parte, en la actualidad las autonomías y la descentralización administrativa del Estado ecuatoriano son algunos de los temas de mayor debate e importancia en las agendas políticas de los gobiernos tanto nacional como local.<sup>4</sup> Esto convierte a Ecuador en un caso *sui generis* si se lo compara con el resto de la región, lo que conduce directamente a la pregunta: ¿Por qué Ecuador no ha iniciado un proceso de reforma policial si tiene los elementos condicionantes de los países en mención?

Si bien no es el objetivo de este trabajo analizar a profundidad los procesos de reforma policial en América Latina, sí se busca exponer, indagar y analizar algunos elementos o pistas comparativas que permitan descifrar los motivos por los cuales Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. A manera de hipótesis se puede decir que en Ecuador, a pesar de la existencia de similitudes con otros

---

ción con esfuerzos anteriores que pudieron haberse producido en otras circunstancias.

3 En Ecuador, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los años noventa era del 10,3 y en el año 95 era del 14,8, lo que significa que había crecido en más del 45% en cinco años. Aunque esta tasa en Ecuador es inferior a la media regional, su ritmo de crecimiento es importante (Carrión, 2004: 110, 111). Actualmente, la tasa es de aproximadamente 16 homicidios por cada cien mil habitantes.

4 En este sentido se puede decir que una expresión notoria del proceso de transformación institucional y administrativa del Estado se expresa en la Ley de Descentralización Administrativa aprobada en septiembre de 1997. Por otro lado, actualmente se discute fuertemente el proyecto de ley sobre autonomías administrativas de los gobiernos locales en el congreso nacional.

contextos en América Latina y de la presencia de condiciones favorables para un proyecto de reforma policial, la configuración institucional de la Policía Nacional de Ecuador se conduce como un actor más o menos autónomo (manera de variable independiente) que incide y restringe el proceso de cambio.

### **El enfoque neoinstitucional**

A partir de la década de los noventa, en el mundo académico anglosajón se empieza a desarrollar una corriente teórica que ha causado expectativa en los análisis sociales comparativos espaciales (comparación entre países, Estados y gobiernos) y temporales (estudios históricos de gran y mediana escala). Esta tendencia se ha trabajado con gran interés en los estudios políticos influidos por autores como March y Olsen (1993), Almond, Flanagan y Mundt (1993), Skocpol y Weir (1993), entre otros. En el campo económico, es especialmente importante el aporte de North (1993), ganador del premio Nobel de economía.

Este resurgimiento de las instituciones —denominado neoinstitucionalismo— postula que estas reducen incertidumbre a la vida cotidiana, es decir, son reglas de juego de una sociedad que incluyen todo tipo de limitaciones que las personas crean para dar forma a la interacción humana (North, 1993: 13-14). Esta teoría parte del supuesto de rescatar el rol de las instituciones en los análisis sociales,<sup>5</sup> el papel más o menos autónomo de las instituciones en los entendimientos de los procesos sociales (definidas estas como actores de cambio o restricción al mismo) y el involucramiento de instituciones informales (costumbres, prácticas,) al análisis institucional (North, 1993).

El fundamento principal de esta corriente

5 Esto debido principalmente a que las instituciones sociales, políticas y económicas se han hecho considerablemente más complejas y eficaces y más importantes para la vida colectiva (March, Olsen, 1993: 2).

teórica es que el marco institucional (formal e informal) es un contrapeso importante frente a la dinámica del cambio que implica la libre actuación de los individuos (Zurbriggen, 2006: 67)<sup>6</sup>. En este sentido, si bien es complicado entender los procesos de cambio institucional, dada la naturaleza restrictiva y conservadora de las instituciones, esta naturaleza denominada por algunos como “esquizoide”<sup>7</sup> es un buen elemento metodológico que permite entender los detalles y especificidades de los conflictos y tensiones institucionales que dan una característica identitaria a los procesos de cambio de diferentes territorios o períodos históricos.

La teoría neoinstitucional permite incorporar nuevos elementos de análisis para la comprensión de un proceso social. Esto hace posible tener una mirada más amplia de las instituciones más allá de las clásicas formas institucionales (estudios de constituciones, leyes, organizaciones). Si bien el análisis de estas formas es importante, dado que son referentes estructurales que condicionan

6 Cada uno de los aportes de las teorías neoinstitucionalistas parte de diferentes presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado. De forma general se puede decir que existen institucionalismos centrados en el peso de la estructura, más proclives a explicaciones de índole histórico-culturalista, e institucionalismos racionalistas, más proclives al estudio del actor; el agente y la elección. En el primer caso es más difícil pensar en un proceso de cambio que en el segundo, donde se privilegia la decisión y la gestión de los actores (Ver Zurbriggen, 2006).

7 Es decir, contestar la pregunta sobre si las instituciones cambian o no se presenta en muchos de los casos como una tarea irresoluble, al menos en este trabajo. Se puede partir diciendo que las instituciones cambian y no cambian al mismo tiempo y que todo proceso de cambio institucional es un conflicto permanente entre el pasado y el presente. Las instituciones son actores sociales que cumplen ritmos y dinámicas diferentes de cambio a la sociedad y sus contextos.

prácticas en última instancia, no son suficientes para entender las propias necesidades institucionales que promueven el cambio o la resistencia al mismo. Por ejemplo: las lógicas de los agentes o coaliciones con capacidad de decisión y veto o las prácticas, motivaciones o respuestas institucionales a contextos específicos.

### **Reforma policial y cambio institucional**

El campo de la seguridad pública ha sido poco abordado por el neoinstitucionalismo en América Latina salvo contadas excepciones, como el trabajo de Föhrig y Palomares (2004) en la Policía Argentina. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la policía y la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un período de transición a la democracia (Hanashiro, 2006). Esto las convierte en un campo interesante de análisis para el enfoque de cambio institucional, ya que si bien es lógico suponer una natural propensión de restricción al cambio, este detalle permite obtener un buen indicador para saber el alcance y la magnitud de los procesos de democratización y de cambio institucional de los Estados y sociedades (Hanashiro, 2006).

En América Latina el modelo policial hegemónico, herencia de la vieja doctrina de la seguridad nacional, ha estado caracterizado por un fuerte desprestigio institucional (salvo algunas excepciones como Chile), debido principalmente a un sentimiento generalizado de descontrol y desprotección del accionar delincuencia, un crónico distanciamiento de la comunidad y constantes denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción. (Cheves, 2003). Esto ha hecho pensar en la necesidad de establecer procesos de transformaciones institucionales en los aparatos policiales de los respectivos países latinoamericanos como una respuesta a esta crisis de la seguridad ciudadana con el objetivo de mejorar la eficacia operativa de la policía en

la prevención y represión del crimen, mejorar las relaciones con la comunidad, mejorar el diseño de estrategias modernas de administración de recursos que garanticen la eficiencia institucional (Frühling, 2005) y mejorar el fortalecimiento del valor del espíritu democrático en el accionar cotidiano.<sup>8</sup>

Esto dio como resultado que en América Latina se iniciaran algunos procesos de reforma policial, a pesar de que en muchos de los casos tuvieron en su aplicación elementos contradictorios que los alejaba considerablemente del espíritu o fin de la misma (esto no se pretende evaluar en este artículo). Sin embargo, este tipo de acciones se constituyó en una de las primeras respuestas durante los años noventa para enfrentar la crisis de la inseguridad y la criminalidad en el nuevo período democrático; razón por la cuál, es un buen indicativo del proceso de democratización y cambio institucional de los diferentes países latinoamericanos.<sup>9</sup>

8 “El fracaso actual de la institución policial frente a la crisis de la inseguridad urbana estaba cifrado en un lenguaje del déficit. En primer lugar, déficit de recursos materiales. En segundo lugar, déficit de recursos humanos y de allí, la demanda de incorporar mayor cantidad de personal policial. En tercer lugar, déficit de facultades legales y de allí, la demanda de reformar textos legales —muchas veces, apenas sancionados en el proceso de “transición democrática” — para transformar en lícitas viejas prácticas policiales abolidas...” (Sozzo, 2007). A esto habría que añadir un déficit en la racionalización de la provisión del servicio policial y de allí la demanda por incorporar el paradigma contemporáneo de política pública donde lo que se busca es maximizar beneficios y minimizar costos, establecer parámetros de sustitución de las preferencias y agregar criterios pluralistas para la toma de decisiones.

9 Según Frühling (2005) se podría decir que estos cambios aún se encuentran en su etapa inicial y muchos de ellos han dado marcha atrás después de un tiempo. Esto hace un poco complicado analizar las reformas en su real dimensión o impacto; sin embargo, se han realizado varios esfuerzos importantes por evaluar y caracterizar a nivel de países y regionalmente este proceso. Para

Según Dammert y Bailey (2005a), se pueden evidenciar tres procesos claramente definidos: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles, como el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; el establecimiento de reformas parciales con el objetivo de instalar medidas contra la corrupción y la ineficacia policial, como en el caso de Colombia, Argentina y Perú; e iniciativas de modernización policial e implementación de policía comunitaria, como en el caso de Chile y Brasil.

Por otro lado, si bien los elementos que definen esta reestructuración institucional de la policía son varios y por ende campos demasiados extensos para el análisis en este artículo,<sup>10</sup> estos cambios no tendrían sentido si no se pensara en establecer nuevos tipos de relación policía-comunidad como respuesta a los serios problemas que enfrenta la región en materia de seguridad pública. En este sentido, si partimos del supuesto de que en los procesos de democratización actualmente es complicado pensar que el éxito de una política gubernamental se dé sin el compromiso, la aceptación y la responsabilidad ciudadana que legitime su accionar, es lógico suponer que el mejoramiento en la protección de los derechos y libertades civiles, la adopción de mecanismos de evaluación de eficiencia institucional y la mejora de la eficacia en la prevención y represión del crimen serían difíciles de lograr sin la capacidad de rendir cuentas ante múltiples actores a través de varios mecanismos (Neild, 1998).<sup>11</sup>

---

ver más revisar Frühling (2003, 2005), Rico y Chinchilla (2005), Dammert y Bailey (2005b), WOLA (2000), Neild (2002).

10 Se pueden clasificar en aspectos doctrinarios (democratización, despartidización y desmilitarización); orgánicos/administrativos (descentralización, controles institucionales); funciones (desconcentración de competencias); estratégicos/operativos (investigación criminal, policía preventiva y policía comunitaria); y culturales (convocatoria, selección y capacitación del personal).

11 Entiéndase por este proceso todas aque-

En América Latina la mayoría de los procesos de reforma (sean estos creación de nuevas policías, cambios parciales o planes de modernización) están sintonizados en la medida de establecer algún tipo de control civil al accionar policial que se canaliza a través de reformas institucionales como un mecanismo diferenciador del modelo anterior<sup>12</sup> Sin embargo, como dije anteriormente, este tipo de acciones no nacen ni mueren con las

---

llas acciones o mecanismos destinados a evaluar el trabajo policial no solamente en materia de su eficacia en el combate al crimen y el delito, sino también en el rendimiento de cuentas en cuanto a los procedimientos y medios utilizados para estos efectos. En el campo de la literatura especializada sobre reforma policial hay quienes dicen que el eje medular de la reforma es el tema de los controles internos de la policía, pues es un indicador importante del grado de voluntad policial para responsabilizar, regular y sancionar a su personal, aparte de ser la forma más efectiva de control que no siempre se logra con los controles externos. Sin embargo, consideramos que el espíritu mismo de la reforma policial en un contexto de democratización está en involucrar mecanismos de rendición de cuentas a agentes externos a la policía, ya que la policía en última instancia es responsable ante el público más que ante el jefe de la policía, y debido también a una larga historia de desconfianza de los procesos disciplinarios internos de la policía en la región.

12 En este sentido se podría hablar de los consejos u organismos afines de seguridad ciudadana, creados en distintos países de la región como Chile, Colombia, Perú, México y El Salvador que se constituyen en mecanismos de planificación y monitoreo de políticas de seguridad ciudadana. Por otro lado, los mecanismos para el control de la violencia policial pueden ser externos: defensorías del pueblo, procuradurías y veedurías ciudadanas, como en el caso de Brasil, El Salvador y Colombia, que supervisan el trabajo policial y la protección de los derechos humanos, entre otras acciones más (Neild 2000); y controles internos: legislación y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos internacionales para el control de violencia y abuso policial, como el caso de Brasil, Argentina y Chile.



reformas institucionales (vistas estas como instituciones formales), sino que están condicionadas a una serie de elementos que inciden o no en un proceso de cambio institucional de la policía, como lo son las motivaciones generales de los actores ligadas a contextos específicos y las prácticas que expliquen la capacidad o voluntad de cambio de los actores con poder de voto y decisión.

Una sociedad democrática necesita de cierto orden y seguridad, pero también necesita libertad. De ahí que es necesario tener un equilibrio estricto entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión y el derecho de todos los ciudadanos (Rico, 2006: 74). Esta doble naturaleza, no fácilmente resuelta teóricamente y prácticamente, ha dado como resultado que muchas veces se privilegie lo segundo por lo primero, sobre todo en contextos marcados por graves problemas de delincuencia e inseguridad ciudadana, como en el caso latinoamericano, lo que genera un crecimiento sostenido del aparato represivo del Estado y el crecimiento de abusos y prácticas autoritarias en procura de legitimidad ciudadana.

Este artículo buscará centrarse en analizar las restricciones institucionales (sean formales o informales) que han provocado que Ecuador tenga un retraso histórico en materia del proceso de control civil sobre el accionar policial frente a otras realidades con contextos similares. El problema de la rendición de cuentas, si bien no es exclusivo del campo de la seguridad pública y la policía sino del aparato público en general, se evidencia con mayor fuerza en el trabajo de la policía, en parte influido por lo que muchos autores denominan la subcultura policial propia de la inercia misma del trabajo policial en cualquier sociedad del mundo, pero exacerbada en gran medida por las prácticas imperantes heredadas del modelo de la doctrina de la seguridad nacional en América Latina. Sin embargo, esta dinámica de proceso muestra comportamientos y ritmos diferentes dependiendo de cada país.

## El modelo policial ecuatoriano

Antes entrar en detalle sobre estas especificidades es necesario hechar una mirada general al modelo policial ecuatoriano. Según Hanashiro y Pontón (2006) “en 1884 la policía ecuatoriana fue definida por primera vez como una institución del Estado idealizada como una fuerza civil a pesar de que su organización era de tipo militar. En 1923, la policía recibe el nombre de Policía Nacional y en 1925, con el apoyo de una misión francesa, son creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil. Los cambios más importantes a nivel de profesionalización institucional se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo (1937-1938), quien es considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: primero se le denominó Fuerzas de Policía y pocos meses después recibió el nombre de Cuerpo de Carabineros. La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar y se consolidó una especie de híbrido entre fuerza policial y fuerza militar.<sup>13</sup> Durante el gobierno del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía a raíz de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del mencionado gobierno, la policía sufrió otro cambio de nombre en un intento por disminuir su carácter militar: pasó a llamarse Guardia Civil Nacional. En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como Policía Civil y en 1951 el Congreso Nacional volvió a otorgarle el nombre de Policía Nacional. En 1973, el presidente dictador, general Guillermo Rodríguez Lara, la denominó Policía Civil Nacional y en 1975 el mismo presidente cambió nuevamente el nombre a Policía

13 Prueba de ello es que la primera ley sobre el personal de la policía se tituló Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía (1938).

Nacional. Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguió siendo de tipo militar”.

En el regreso a la democracia tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1998 (en curso), la Policía Nacional del Ecuador mantiene su estructura y doctrina militar. Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, esta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico disciplinario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución son militares.<sup>14</sup> Los miembros de la Policía Nacional, al igual que los militares, están sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones profesionales, salvo en casos de infracciones comunes, las cuales estarán sujetas a la justicia ordinaria. Por otro lado se les niega, al igual que a los militares, los derechos reconocidos a los funcionarios civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos y asociaciones, el derecho al voto, entre otros.

La Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único, dependiente del Ministerio de Gobierno, pero dispone de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Según la Constitución, el Presidente de la República es la autoridad máxima de la Policía Nacional. Sin embargo, la autoridad máxima de comando y administración es el Comandante General de Policía, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República bajo pedido o sugerencia del Ministro de Gobierno, quien lo elige entre tres de los generales más antiguos de servicio. A nivel nacional, la Policía Nacional está dividida en cuatro comandos distritales y 22 comandos provinciales. Las cabezas de cada comando (los comandantes distritales y provinciales) son nombrados directamente por el

---

14 La Constitución en el artículo 183 establece que la Policía Nacional es una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional.

Comandante General de la Policía Nacional, lo cual demuestra su estructura altamente centralizada y jerárquica.<sup>15</sup> Además, posee varias unidades especiales de apoyo táctico donde se destacan el GIR (Grupo de Intervención y Rescate), el GOE (Grupo de Operaciones Especiales) y el GAO (Grupo de Apoyo operacional), entre otras.

Las áreas de competencia y control de la Policía Nacional son diversas. En sus funciones específicas, aparte de la represión y prevención de los delitos, están el control de la migración y el tránsito (a excepción de la provincia del Guayas, donde opera la Comisión de Tránsito del Guayas), la mantención del custodio por fuera de las prisiones en el Ecuador, el apoyo al Ministerio Público en la investigación criminal a través de la Policía Judicial y la mantención del control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.

A breves rasgos se puede decir que el modelo policial ecuatoriano no difiere en gran medida de lo que ha sido tradicionalmente el modelo latinoamericano. Según Rico (2006), con la excepción de los países federativos como Argentina, Brasil y México y algunos otros como Costa Rica y Venezuela, los servicios policiales latinoamericanos suelen ser instituciones acordes a la organización político-administrativa de cada país, con una estructura de mando centralizada, rígida y subordinada al mando superior jerárquico. Esta característica militar de las policías latinoamericanas, tanto en su dependencia orgánica (Colombia, Chile, Honduras y México), como en su organización y prácticas (Perú, Ecuador y Argentina), ha generado que estas instituciones sean muy poco susceptibles a la

---

15 Dentro de las competencias del Comandante General de la Policía está la de resolver y disponer sobre altas, asensos, transitorias y bajas del personal policial, así como destinar a personal de oficiales y policías para cargos, comisiones, etc. También tiene una alta discrecionalidad sobre los destinos de los recursos y se sujeta a las leyes y reglamentos pertinentes (Ley Orgánica de la Policía Nacional).

incorporación de mecanismos de rendición de cuentas debido principalmente a la debilidad institucional y democrática de la región, lo cual puede ser una explicación fundamental para entender este constreñimiento al cambio de la policía ecuatoriana.<sup>16</sup> Sin embargo, dice mucho en cuanto a las especificidades y ritmos de cada país.

### Contextos y motivaciones

Si bien los contextos no son autosuficientes al momento de explicar el cambio social en un análisis institucional, pueden ser de gran ayuda para entender las características o pistas relevantes de diferenciación en cada país. En América Latina los procesos de reforma policial no se podrían entender sin las motivaciones que propician las innovaciones políticas para dar respuestas a las demandas creadas por la crisis de seguridad pública en la región. Estas reformas han dependido de las características del contexto en el que operan y las prioridades establecidas por cada región (Rico, 2006: 40) o país. Si bien es complicado establecer una

---

16 Según Beato (2001), citado por Fruhling (2005), el carácter militar de la estructura de funcionamiento de los cuerpos militares puede tener ventajas o desventajas, pero en esencia no es incompatible con el régimen democrático. En este caso tenemos las policías de Europa continental, como la gendarmerie francesa, los carabinieri italianos y la guardia civil española, que son estructuras organizativas militarizadas dentro de sistemas democráticos más consolidados que los latinoamericanos. En este sentido, lo que se pone en cuestión en este artículo no es el tipo de organización que impera, sino el tipo de prácticas y la forma de enfocar el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana, que no siempre muestran una clara diferencia entre trabajo policial y militar; lo cual es producto, entre muchos factores más, de la doctrina de la seguridad nacional imperante en muchos países de América Latina décadas atrás. De todos modos se puede decir que en América Latina la estructura militar dificulta el establecimiento de mecanismos de controles y de cambios profundos a la estructura policial.

tipología coherente, sólida y única de estas motivaciones, a grandes rasgos se puede decir que los elementos que han impulsado y sobre los que se ha sostenido la implementación de mecanismos de control y rendición de cuentas a la policía son: la lucha contra la corrupción, como el caso de Colombia, México y Buenos Aires; la desmilitarización y la lucha por la despartidización de las policías luego de conflictos internos, como el caso de algunos países de Centroamérica; la incorporación de mecanismos y programas destinados a erradicar la violencia policial producto de la herencia de regímenes autoritarios, como el caso del Cono Sur; y el establecimiento de elementos para mejorar la eficacia y eficiencia de la actividad policial en el combate al crimen, como el caso de Belo Horizonte, El Salvador, Colombia y Chile<sup>17</sup>.

Ahora bien, si estos contextos se presentan de manera general como los elementos propiciadores o motivadores de innovaciones prácticas e institucionales destinadas a generar procesos de reforma en América Latina, esta misma caracterización permite adoptar un buen elemento metodológico que explique por qué en Ecuador no se ha iniciado aún un proceso de reforma, a través de las siguientes interrogantes: ¿Cómo se han mirado colectivamente estos problemas en Ecuador desde su regreso a la democracia? ¿Qué tipo de elementos restrictivos al cambio podemos encontrar al contestar esta pregunta? ¿Existen verdaderas motivaciones?

A mi juicio existen dos mitos colectivos que han atravesado la institucionalidad de seguridad pública en Ecuador y que han

---

17 No se pretende bajo ningún motivo establecer una relación de causa y efecto. Varias de estas motivaciones planteadas pueden ser al mismo tiempo propiciadoras de reforma en un determinado país o región. Lo que se busca es dar cualitativamente mayor peso a ciertas motivaciones sobre las cuales se han centrado y girado los procesos de reforma en cada país; aunque esto, repito, no significa desmerecer otros aspectos de la reforma.

servido de contrapesos y restricciones de cambio estructural en la policía en los temas de corrupción, abusos, politización de la policía y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, “el Ecuador es una isla de paz”, mito muy común y repetido en Ecuador hasta muy entrados los años noventa y consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú a causa de sus conflictos políticos y sociales internos; y por otro lado, “el Ecuador no ha tenido dictaduras sino dictablandas”, mito que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años sesenta y setenta en Ecuador no se reportaron grandes escándalos de violencia política ni violaciones a los derechos humanos, a diferencia de otros países en América Latina, sobre todo del Cono Sur.<sup>18</sup>

Esto puede ser un factor explicativo para analizar el crecimiento del crimen y la violencia como factor que promueve cambios profundos en la institución policial, ya que si bien Ecuador ha presentado incrementos significativos en la tasa de homicidios en los últimos 25 años,<sup>19</sup> el imaginario de la “isla de paz” parece ser la razón principal para que la dimensión política de la violencia y el delito no sea un asunto prioritario ni trascendental en la agenda pública sino hasta finales de los años noventa<sup>20</sup>, época en que

se registran incrementos significativos en los delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), principalmente en Quito y Guayaquil. Prueba de ello es que recién a partir del año 2000 se empiezan a tomar acciones aisladas por parte de los gobiernos locales de estas dos ciudades en materia de seguridad ciudadana como una forma de hacer frente a esta crisis de seguridad pública experimentada en el país.<sup>21</sup> A esto hay que sumar la entrada del Plan Colombia en el año 2000, que ha modificado sustancialmente la estructura de preferencias ciudadanas en materia de seguridad pública de los ecuatorianos, así como los imaginarios colectivos.<sup>22</sup>

En el caso de abusos, violencia policial y corrupción, tanto la idea de “dictablandas” (de que no hay una fuerte herencia o costumbre histórica de violencia policial en la institución) como la de “isla de paz” (idea de poca actividad

---

dental en las agendas públicas debido a la escalada de la violencia cuyo principal indicador se expresa en número de homicidios por cada cien mil habitantes. Muchas ciudades de estos países reportaron tasas superiores a los 100 homicidios por cada cien mil habitantes en esa época.

21 Tanto en Quito como en Guayaquil se empiezan a tomar acciones para enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana en esta época. En Quito se consolida un modelo más institucional por parte del municipio con la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y posteriormente el Observatorio de Violencia y la tasa de Seguridad Ciudadana. En Guayaquil se privilegiaron las acciones emergentes ante la crecida de la ola de violencia e inseguridad en la ciudad, como declaratorias de planes de emergencia, dotación de recursos y personal a la policía, contratos con empresas de guardianías privadas, entre otras cosas.

22 Este cambio en la estructura de preferencias puede ser producto de nuevas formas de palpar y ver las amenazas e inseguridad, que tradicionalmente estuvieron subordinadas al conflicto limítrofe con Perú, a un nuevo tipo de amenaza proveniente de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano, mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

---

18 Entiéndase esto como imaginario colectivo y no como verdad absoluta. Hago esta aclaración debido a que podría haber malas interpretaciones respecto a esta afirmación, ya que el tema de los derechos humanos y violencia política es un tema controversial en la historia de los países, sobre todo cuando han vivido una etapa de dictadura. De todos modos, hablar de imaginarios colectivos es un poco difuso y complicado en términos concretos y peor aún para relacionar su incidencia en algún aspecto en la sociedad. Es por esto que voy a hablar en términos supositivos de ahora en adelante.

19 Ver Carrión (2002).

20 A diferencia de países como El Salvador, Brasil y Colombia, donde a mediados de los años ochenta y principios de los noventa el tema de la criminalidad empieza a ser un asunto trascen-

policial y exposición a la violencia debido a la naturaleza pacífica del territorio) podrían actuar de manera restrictiva al explicar la poca presencia de denuncias sistemáticas que originaría un proceso de reforma. Con respecto a esto, en el año 1997 fue creada bajo ley (desde 1998 tiene carácter institucional) la Defensoría del Pueblo con el objetivo, entre otras cosas más, de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y de observar la calidad de los servicios públicos.

Desde el año 2003 hasta la fecha se reportaron 1 700 quejas contra la institución policial de un total de 165 000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total de quejas recibidas (aquí se incluyen quejas contra la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). Si bien este número parece irrelevante frente al gran universo de denuncias cabe destacar que gran parte del grueso de quejas (más del 50%) no especifican la institución demandada y el 15% son contra personas naturales. Esto genera que la Policía Nacional aparezca dentro de las primeras cinco instituciones más demandadas en la Defensoría; sin embargo, si analizamos las quejas por derechos vulnerados, de este total (165 000) solo existen en estos 4 años 30 quejas por tortura y 20 por inviolabilidad de domicilio y no se reportan quejas por temas de corrupción directamente. De esta forma a pesar de que no hay mucha claridad en los datos, a grosso modo se puede decir que no se evidencia una fuerte dinámica de denuncias sistemáticas en el Ecuador en materia de abusos y corrupción policial capaces de empujar un proceso de reforma. Esto fue corroborado por un funcionario de la Defensoría del Pueblo del Ecuador quien ratificó esta falencia.

Por otro lado, estos bajos niveles de denuncia no se pueden considerar por sí solos como un indicador o termómetro real de la cuestión de violencia y abuso policial, ya que estos indicadores sufren problemas enormes de subregistro en los cuales entran a jugar muchos factores culturales que explican

un alza o baja en los niveles de registro. De todas formas es un poco complicado determinar el factor real de esta tendencia, dada la opacidad del poco trabajo desarrollado en torno a derechos humanos y trabajo policial en Ecuador. Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado en Ecuador por parte del Estado en los 27 años de democracia, lo cual demuestra lo oscuro del tema.

Una pista esclarecedora de este problema parece ser la corrupción policial. Según la encuesta ENACPOL realizada a nivel nacional en el año 2005, el 72,6% de los encuestados respondió tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional, lo cual la convierte en una de las instituciones peor evaluadas en el país, conjuntamente con la función judicial. Esta desconfianza parece estar ligada a una falta de credibilidad del trabajo policial debido principalmente a la corrupción. Según la encuesta de victimización realizada en el año 2003 por FLACSO Ecuador, el 44,5% de los encuestados respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial eran la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de los arrojados por la encuesta Latinobarómetro (2004), según la cual Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que según los encuestados existe mayor probabilidad de sobornar un policía, con un total del 52% de la población.

De esta forma, podemos decir que no existe correspondencia alguna entre los altos niveles de corrupción según la percepción ciudadana y los bajos niveles de denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo contra la Policía Nacional. Esto conduce a pesar que la corrupción en Ecuador es percibida como un asunto de poco interés e indiferencia de la población, a pesar de que es considerada el factor principal de desprestigio de la policía y un problema real de la cotidianidad ecuatoriana. Esto hace suponer que la verdadera razón para la no denuncia pasa más por imaginarios sociales construidos culturalmente

(que expresan cierto nivel de aceptación y conformidad ante el problema), que por factores reales. Si aplicamos arbitrariamente esta relación podríamos inferir que existe este mismo problema en el caso de los abusos y la violencia policial, no tanto en su magnitud como problema cotidiano, sino en las razones para los bajos niveles de denuncias y una cierta aceptación o resignación ciudadana frente a estos temas. Aquí encaja muy bien la idea de los mitos como un factor que explica esta indiferencia ciudadana a la denuncia sistemática más allá de los hechos objetivos.

En conclusión, estos mitos colectivos podrían ser un buen elemento para comprender este retraso histórico en materia de reforma policial en Ecuador desde el punto de vista de las motivaciones colectivas para el cambio. Sin embargo, hace falta mirar más allá de los contextos para entender en detalle las lógicas institucionales de los actores del cambio.

### **Actores del cambio e innovaciones**

Hasta ahora se han analizado los contextos y las motivaciones generales que propician una reforma, pero no los actores específicos de la misma. Sin embargo, considero que los mitos colectivos de las “dictablandas” y la “isla de paz” estarían presentes de manera restrictiva no solamente en las motivaciones o miradas colectivas al problema de los abusos, corrupción o violencia policial, sino también en el tipo de respuesta institucional y las innovaciones políticas de cambio.

Por otro lado, según North (1993, citado por Zurbriggen, 2006: 68, 69) las instituciones no pueden ser entendidas como una agregación equitativa de preferencias individuales de los agentes. Las instituciones formales e informales no son creadas para ser eficientes sino para regular, estabilizar y reducir la incertidumbre en provecho propio de los agentes que tienen poder. Levy (1990, citado por Föhring, 2004: 231) sostiene que las instituciones reflejan una particular distribución de recursos de poder.

Por ello, las instituciones cambian cuando la distribución del poder cambia. En este sentido, si partimos del hecho de que el problema policial en América Latina no nace ni muere con la policía misma, sino que tiene que ver con una compleja red de relaciones entre actores del Estado y la sociedad, esta afirmación nos resulta útil para preguntarnos de qué tipo de actores estamos hablando.

Las reformas policiales en América Latina no pueden comprenderse sin los actores o agentes que las propician y que asumen un papel protagónico o de liderazgo en el proceso. Estos se pueden clasificar en: 1) externos: cuando el proceso es liderado por agentes externos a la institución policial. Puede ser un liderazgo político, como en el caso de la Policía de Buenos Aires, de injerencia internacional, como en el caso de El Salvador y Haití, y algún agente u organización de la sociedad civil; 2) internos: cuando el liderazgo de cambio surge al interior de las fuerzas policiales, como en el caso de Colombia y Nicaragua.<sup>23</sup>

Ahora bien, si partimos del hecho de que en Ecuador la institución policial aún no ha iniciado un proceso de reforma que involucre ciertos mecanismos de rendición de cuentas y controles civiles, hasta el punto de que ha permanecido intacta en el tiempo pese a las múltiples crisis y reformas políticas del Estado en general, ¿qué tipo de relación de poder mantienen estos actores potenciales que explique o dé pistas del constreñimiento al cambio?

---

23 En todo caso, al igual que en las motivaciones, estos elementos no pueden entenderse de forma pura, ya que un proceso de reforma policial ambicioso no puede tener efectividad sin un trabajo conjunto y de cooperación de estos niveles; caso contrario podría verse truncado, como en el caso de Perú, Guatemala y Argentina. Es decir, una reforma policial no se podría lograr sin el apoyo político necesario y una adecuada predisposición de las instituciones policiales para implementar cambios. De todas formas, lo que se busca es resaltar cualitativamente el rol protagónico de los actores que han liderado el cambio en América Latina.

Al evaluar los estamentos de poder externos a la policía, capaces de influir o liderar un proceso de reforma, se hace necesario mirar en primer lugar su relación con el poder político. Este tipo de relación debe ser vista en el marco de ciertas formas históricas de ejercicio del poder, como el clientelismo, el autoritarismo y la corrupción en un sistema social altamente inequitativo y excluyente como el ecuatoriano. Esta relación con el poder político está marcada por un proceso contradictorio de doble vía: una continua autonomía y descuido por parte de los gobiernos a la institución policial desde su regreso a la democracia; y por otro lado, una politización eventual, pero no por eso no recurrente, del poder policial para fines políticos.

En el primer punto, pese a que la Policía Nacional constitucionalmente está subordinada al Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Policía adscrita al mismo, el hecho de que dependa orgánicamente de un ministerio que por su propia naturaleza está más ocupado y preocupado de los aspectos políticos que de la cuestión policial en sí es una de las causas principales para que la policía se encuentre inercialmente aislada del control y planificación del poder político. A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 27 años de democracia, lo cual ha vuelto aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas.<sup>24</sup>

24 Un ejemplo de ello es que en estos 27 años de democracia llegaron al poder un total de 13 Presidentes de la República de los cuáles solo tres cumplieron su periodo completo. Desde el año 1996 hasta la fecha el Ecuador ha tenido ocho presidentes y ninguno ha cumplido su periodo completo. Esto genera un promedio de un presidente por cada dos años (el periodo por ley es de cuatro). Esto también provocó una alta rotación de ministros de gobierno (considerados ministros fusibles), los cuales en el último período presidencial de Alfredo Palacios llegaron a siete en un poco más de año y medio.

Según Alexis Ponce (vocero oficial de la Asociación Permanente de Derechos Humanos APDH)<sup>25</sup>, este abandono se debió también en parte al menosprecio histórico de la Policía Nacional por parte de las elites ecuatorianas. El personal de la policía ha estado compuesto principalmente por personas provenientes de las capas populares de la sociedad, especialmente de la Región Sierra del Ecuador, lo cual, asociado a una mala imagen de la institución en los años ochenta debido principalmente al problema de la corrupción, condujo a esta institución al estereotipo de la lumpenización.<sup>26</sup> Según Jorge Villarroel (ex comandante general de la policía 1998-2000)<sup>27</sup>, la Policía Nacional nunca formó parte de la planificación de extinto Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución símbolo de la modernización del Estado en los años setenta y vigente en Ecuador hasta el año 1992. Esto puede ser a su vez causa del descuido histórico ecuatoriano de la Policía Nacional, pero también efecto de un tipo de prácticas donde la policía siempre fue considerada hasta prácticamente finales de los noventa “la última rueda del coche” por parte de los gobiernos de turno y la sociedad.

Por otro lado, la politización de la policía, a pesar de que como dije anteriormente, puede resultar contradictoria a la idea de autonomía y abandono del poder político al aparato policial, en la práctica es un proceso complementario si partimos de la idea de que el abandono y descuido de la policía es producto de una decisión política con lógicas y objetivos concretos. Tal vez los momentos cuando más se ha evidenciado esta práctica fueron las caídas de tres presidentes en los últimos once años, cuando la policía participó en la labor de contención, disuasión y represión de grupos humanos que protestaron en las calles

25 Entrevista realizada en agosto de 2007.

26 Se refiere a la idea de personas de grupos sociales marginados que viven al borde del crimen y el delito.

27 Entrevista realizada en junio de 2007.

pidiendo la salida del presidente de la república. Este acto llegó a su máxima expresión los días 19, 20 y 21 de abril de 2005, cuando se removieron tres comandantes generales en tres días por parte del presidente con el objetivo de lograr mantener el control a través de una represión nunca antes vista en Ecuador por parte de la policía antimotines, que meses atrás había sido entrenada en Francia para estas actividades y que terminó con varios cuadros de asfixia y un muerto como productos de los enfrentamientos.<sup>28</sup>

En todo caso, la politización de la policía no puede ser evidente solamente en los momentos en que el poder policial es usado para enfrentar opositores a los gobiernos, sino en las lógicas que se persiguen para evadir cambios que posibiliten reformas estructurales en su interior a través de una política responsable y comprometida con la causa democrática. En este sentido, un ejemplo claro de este tipo de prácticas en Ecuador ha sido la forma de enfrentar los escándalos públicos. No solamente la cantidad de denuncias sistemáticas puede causar una motivación o restricción para la reforma policial: un solo caso puede desatar una crisis institucional y motivar un proceso de reforma o ser la gota que derramó el vaso, como el caso de la violación de una niña al interior de un cuartel, la relación de estas mismas policías con el narcotráfico en Colombia o la relación

---

28 Otro gran momento de politización de la policía fue durante el gobierno de León Febres Cordero (1984- 1988), cuando la policía antisubversiva, a través de una política claramente definida, aniquiló, con relativo éxito, cualquier intento de levantamiento y crecimiento del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo. Esta época marcó un hito importante en la historia de la policía ecuatoriana, no tanto por los abusos y excesos cometidos a causa de esta política, donde el caso de los hermanos Restrepo fue el de mayor relevancia, ni tampoco porque marcó un hito importante en el auge de los grupos de los derechos humanos en Ecuador; sino porque constituyó el clímax más evidente de la vigencia del modelo proveniente de la doctrina de seguridad nacional de los años setenta en la nueva etapa democrática de Ecuador.

de las policías con la industria del secuestro en México.

Según Jorge Villaroel, en Ecuador el tipo de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública<sup>29</sup> han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 27 años de democracia en Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de comisiones han estado atravesados por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de Febres Cordero, a quien se acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.<sup>30</sup>

Este descuido y a la vez politización funcional de la policía ha generado que las repuestas de los gobiernos de turno al incremento de la inseguridad ciudadana —debido al crecimiento de algunos delitos contra la propiedad y las personas a finales de la década de los noventa— hayan estado encaminadas a un incremento significativo del aparato represor, sin haberse planteado la necesidad de una reingeniería institucional de gran calado

---

29 Por ejemplo, el caso de la desaparición de los hermanos Restrepo en 1988, el caso Putumayo, el caso FYBECA, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranqui fueron hechos de verdadera trascendencia internacional que causaron gran impacto público y crisis al interior de la policía.

30 Otra forma de apaciguar los escándalos se da a nivel de mandos policiales al momento de definir estrategias para aplacar escándalos. Un ejemplo de ello es la invisibilización de funcionarios policiales comprometidos en escándalos públicos en puestos de poca trascendencia institucional y pública.



que posibilitara una racionalización del combate al crimen y la inseguridad ciudadana en Ecuador, así como una democratización y transparencia de sus funciones.<sup>31</sup> Esto se hace evidente ya que Ecuador, pese a los esfuerzos aislados de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, aún no dispone de una ley nacional de seguridad ciudadana que garantice la institucionalidad del proceso.<sup>32</sup> Por otra parte, los planes de modernización de la policía, como el Plan Siglo XXI lanzado en el año 2004, se han quedado a medio camino y en muchos casos en el mero papel ante la imposibilidad de implementación debido, principalmente, y según las autoridades policiales, a la falta de recursos para su ejecución.

Así, a partir del año 2002 el entonces presidente Gustavo Noboa y su ministro Marcelo Merlo implementaron un plan que se proponía incorporar cada año 4 000 nuevos uniformados (hasta llegar a 20 000), quienes tenían que pasar un entrenamiento de seis meses. Además, este plan consideraba entregar 1 500 vehículos con el objetivo de no dar tregua a la delincuencia (diario *El Comercio*, 2007). “El plan se basó en la norma internacional que señala que tres policías trabajen por cada 1 000 habitantes. Entonces se proyectó que la policía tuviera 46 000 uniformados hasta el

31 A mi juicio esta práctica tiene dos lógicas definidas y no necesariamente excluyentes. Por un lado se hacía necesaria una rápida y fácil respuesta para hacer frente a este problema que por lo general residió en la táctica de combate al crimen y el delito; pero por otro lado, mostraba un reconocimiento tácito del abandono histórico, desconocimiento y falta de compromiso del poder político a los temas de seguridad pública.

32 En el año 2006, el gobierno de Alfredo Palacio mediante decreto gubernamental creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, que depende orgánicamente del Ministerio de Gobierno, como una respuesta a las grandes presiones provenientes de la ciudad de Guayaquil para tomar acciones que controlen la violencia y el delito; sin embargo, esta subsecretaría no dispone aún de los recursos suficientes para liderar un plan de seguridad ciudadana a nivel nacional.

2007”, dijo el ex jefe policial, Jorge Molina, quien se encargó del plan. En este sentido, se ha duplicado en términos absolutos el número de policías desde el año 2001 y la tasa por cada mil habitantes llegó a los niveles propuestos por el plan. Actualmente, de los

42 000 miembros de esta institución, 6 897 cumplen labores administrativas y alrededor de 32 000 efectivos cumplen tareas operativas. Los restantes se dividen entre civiles (800 aproximadamente) y alumnos de la institución (alrededor de 2 043). La carga presupuestaria para esta tarea también ha tenido incrementos dramáticos y ha pasado de 150 millones de dólares en el año 2000 a más de 500 millones presupuestados en el año 2007 (Salazar y Lastra, 2006).

A nivel legislativo, donde potencialmente se podrían crear y reformar leyes, así como también cumplir con tareas de fiscalización y control del trabajo policial, el descuido y abandono del trabajo policial ha sido evidente, entre otras cosas, a causa de las lógicas de poder descritas anteriormente —que han permeado la actividad legislativa— y el desinterés por implementar cambios que pueden estar justificados por los imaginarios de la sección anterior. De todos modos, no existen proyectos de ley importantes de reforma en los últimos periodos legislativos, salvo el presentado por el diputado Luis Fernando Torres en noviembre de 2006, que pretendió dar estructura orgánica al Concejo Nacional de Policía, previsto en la Constitución, para que supervisara, evaluara y controlara a la Policía Nacional. Este documento no pasó del primer debate y una de las objeciones principales a las que se enfrentó residió en que carecía de consistencia jurídica por no estar clara la relación de dependencia y subordinación de la policía, es decir, si estaba subordinada al Presidente de la República o al Consejo de Policía. Por otro lado, la comparecencia del Comandante Nacional de Policía al plenario del Congreso Nacional y a la Comisión de lo Civil y Penal es eventual y generalmente se concreta en cuestiones muy puntuales.

Esta escasa labor y protagonismo legislativo en establecer reformas estructurales a la policía ha tenido gran impacto en el rendimiento de la justicia policial y puede actuar como verdadero desincentivo ciudadano para que se amplíe el número de denuncias. El Congreso Nacional aún no ha determinado los mecanismos para cumplir la unidad jurisdiccional; es decir, la transición de la administración de justicia policial al sistema judicial común dispuesta en la Constitución. Las graves falencias del sistema policial consisten en la utilización de leyes caducas como la aplicación del sistema inquisitivo en lugar del sistema procesal penal acusatorio, que es un modelo de investigación penal mucho más eficiente (Martínez, 2007: 24,25). Esto ha traído consecuencias directas a los rendimientos institucionales. Según Hanashiro y Pontón (2006) la Constitución, la Ley Orgánica de la Policía y el Código Penal son ambiguos en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de las labores profesionales. Muchas de las denuncias aún son llevadas a las cortes policiales, en parte por la reticencia de la justicia común a hacerse cargo de esos casos, ya sea por el gran número de casos que maneja de la justicia ordinaria—lo cual implica una gran carga de trabajo— o por no querer involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos. Esto pone en evidencia lo dicho por el informe de Amnistía Internacional en el año 2005 que alegaba un “espíritu de cuerpo” en la sanción y condenas de las violaciones y abusos policiales por parte de los juzgados policiales a pesar de que estos están formados de manera mixta, aunque no equitativa, por jueces policiales y civiles.<sup>33</sup>

En América latina es fundamental comprender el papel de la cooperación internacional como un actor que ha propiciado o

33 La Ley Orgánica de la Función Judicial prevé que la Corte Nacional de Justicia Policial y las cortes distritales policiales estén compuestas por tres oficiales generales o superiores en servicio pasivo y dos doctores en jurisprudencia o abogados civiles.

patrocinado los procesos de reformas policiales en diferentes países. A pesar de que es un poco complicado hablar de una sola agenda a nivel internacional, puesto que los intereses y prioridades de atención de las diferentes agencias de cooperación y organismos internacionales son muy variados, se puede decir que estas jugaron un protagonismo importante en los procesos de reforma policial en El Salvador, Haití y Guatemala, cuyo principal interés radicaba en el aspecto de la desmilitarización de la policía. En el caso de Colombia, si bien la reforma se inicia bajo una decisión interna de la policía, es clave entender las presiones internacionales por controlar la corrupción policial involucrada con la industria del narcotráfico que terminó con el despido de 7 000 efectivos policiales.

En Ecuador, pese a que la relación entre la cooperación internacional y la cuestión policial es un asunto que no se ha tratado con mayor profundidad, amplitud ni detalle, a breves rasgos se puede decir que la política antidroga de Estados Unidos y la Unión Europea ejerce una gran determinación en la agendas y prioridades de la policía y la seguridad pública en general por encima de otras. Esto se hace evidente cuando en Ecuador más del 60% de los presos en las cárceles está pagando condena por algún delito relacionado al narcotráfico. Por otro lado, el rendimiento institucional de la Fiscalía del Ecuador dice que mientras los delitos por estupefacientes apenas alcanzan el 0,66 % del total de denuncias, las sentencias por este mismo delito alcanzan un 26,62 % del total de sentencias (Simon, 2006). En este sentido, a pesar de que no existe una cuantificación exacta sobre los montos de esta cooperación, gran parte de este gasto (84% y 73% en el 2003 y 2004 respectivamente)<sup>34</sup> fue destinado a la actividad policial, especialmente para labores de reducción de la oferta. Esto ha generado que la policía antidroga se convierta en una de las facciones de elite

34 Ver Torres, 2006.

mejor preparadas y tecnificadas al interior de la policía y que marque una diferencia significativa con otras áreas de la institución.

De este modo se hace evidente que la agenda internacional ha estado más interesada en ejercer liderazgo o patrocinio en ciertas áreas puntuales, especialmente focalizadas en cuestiones reactivas y operativas de la policía, y no en generar capacidades institucionales para crear un proceso de reforma y control democrático del accionar policial en general. Sin embargo, este tipo de prácticas no es un asunto nuevo. Durante los años ochenta en el gobierno de León Febres Cordero fue pública la preparación y asesoramiento que tuvo la Policía Nacional por parte de la policía israelí en la lucha antisubversiva. En los años noventa fueron la policía española y francesa quienes capacitaron a la policía ecuatoriana en la lucha antimotines, que paradójicamente, junto con la policía antinarcóticos, son las facciones más eficaces y exitosas de la policía en esta era democrática.

Por otro lado, el tema de los actores civiles o extragubernamentales que lideren un proceso de reforma es controversial en Ecuador, ya que si bien han tenido presencia (sobre todo organizaciones de derechos humanos) en las comisiones de la verdad o investigativas creadas por el poder político sobre excesos o abusos policiales, la ausencia de reformas profundas es una señal más que evidente de una ritualización de la participación del poder civil para fines políticos definidos. De todos modos, la ausencia del desarrollo de mecanismos técnicos (tales como observatorios, veedurías) para la evaluación de largo alcance y no coyuntural del trabajo policial en Ecuador se muestra en ciernes. Prueba de ello es que en Ecuador no se ha desarrollado aún un instrumento de monitoreo y control de la violencia policial en las calles; no se dispone de manera abierta y transparente de información y peor de indicadores sobre la letalidad ciudadana durante acciones policiales (datos de los que sí dis-

ponen otros países de América Latina como Brasil, en el caso del estado de Sao Paulo, y Argentina). Esto en parte puede entenderse debido a las restricciones institucionales propias de la policía para transparentar información, ya que en última instancia ella termina siendo jueza y parte de la propia justicia policial<sup>35</sup>, pero por otro lado se explica en el poco interés que suscitan los temas de seguridad pública en Ecuador.

Esto también es evidente en el campo académico, donde Ecuador mantiene un déficit con respecto a otros países de la región en materia de producción sobre temas de reforma policial, hasta el punto de ser un tema relegado al olvido. En este sentido, gran parte del interés ha sido captado por los aspectos del nuevo rol militar y policial en el manejo de la seguridad interna relacionada al conflicto colombiano en la frontera norte y no en aspectos concretos sobre reforma policial. Por otro lado, en las postrimerías de la nueva asamblea constitucional no se observan aún propuestas claras de los candidatos para una reforma integral al sistema de seguridad pública en Ecuador.

Por último, parece ser que por el lado policial en Ecuador se han dado los pasos más avanzados en materia de modernización de los servicios y de sus funciones pese a que su estructura orgánica y su relación con el poder político y civil han permanecido intactas. Esto no se ha debido solamente a un liderazgo protagónico de la policía, sino a la propia inercia del desgaste institucional y político provocado por la crisis de la seguridad pública en Ecuador. A partir del año 2003 la Policía Nacional, por iniciativa propia y como una respuesta a la presencia de las brigadas barriales que en un momento fueron propiciadas por la policía misma, creó el Programa de Policía Comunitaria como un plan que

35 En un sistema de justicia policial donde todavía opera un sistema oral inquisitivo es necesario el informe policial para las denuncias por abusos y excesos policiales. A esto se suma la ausencia del poder coercitivo de la defensoría.

buscaba mejorar la aceptación y el servicio policial a la ciudadanía. Para la realización de este proyecto la policía recibió apoyo y asesoramiento de la policía española y se han establecido convenios con la sociedad civil y universidades para implementar procesos de capacitación al personal. Sin embargo, a cuatro años de su implementación es muy poco lo que se puede decir respecto a este programa, pues no existe aún una evaluación profunda sobre su impacto en la ciudadanía ni en el interior de la policía. Es decir, no se sabe a ciencia cierta si la policía comunitaria se puede constituir en un instrumento que desde abajo sienta las bases para un cambio en las relaciones policía-comunidad, que es hacia donde apunta todo proceso de reforma policial en el mundo.

A breves rasgos, uno de los principales problemas que afectan a este programa es la alta rotación de personal, que es una vieja práctica de la institución policial.<sup>36</sup> Esto no permite lograr la búsqueda familiarización de la comunidad con la policía ni ejercer o legitimar el liderazgo policial del que tanto se habla en estos planes. También se habla de una ausencia completa de recursos, tanto para la operatividad de la policía comunitaria (gasolina, equipos), como para inversión en bienes de capital (retenes, cuarteles) que le permita mejorar sus condiciones de vida.

En el año 2004 se realizó el Plan Estratégico de Modernización para el Siglo XXI con la participación de varios actores de la sociedad civil en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. Según Carlos Calahorra (ex comandante general de la Policía Nacional)<sup>37</sup>, este plan marcó un hito en la

historia policial y un quiebre con el sistema anterior, ya que en él se evidenciaron la predisposición y apertura policial para compartir criterios y generar vínculos con la sociedad civil en la planificación de sus actividades. Sin embargo, se debe reconocer que si bien es importante este avance, no es suficiente para un cambio de modelo, ya que este fue más un proceso construido de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. Por otro lado, esta planificación generó ciertas mejoras sustanciales al interior de la policía, como la desconcentración de cuarteles y la creación de unidades de vigilancia en prácticamente todas las ciudades del país, aunque una de sus limitantes principales, según la policía, ha sido la permanente falta de recursos para su ejecución y concreción de muchas actividades. Esto demuestra una vez más la vigencia del modelo anterior, pues no se ha pensado hasta ahora en la posibilidad de una reingeniería institucional profunda que optimice los recursos utilizados.

Con la llegada de Rafael Correa al poder en enero de 2007, una luz parece encenderse con respecto al tema de reforma policial en Ecuador. En febrero de este año se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, la cual está conformada por cuatro ex generales en servicio pasivo y cuatro personas de distintas instancias de la sociedad civil con el objetivo de asesorar y marcar las líneas directrices para una futura modernización policial en Ecuador. Tras algunas sesiones se han redactado hasta el momento tres documentos donde se establecen planes emergentes para mejorar la actividad policial sin cambios legales (poniendo énfasis en la participación ciudadana y la policía comunitaria), un documento donde se proponen reformas constitucionales para ser tomadas en cuenta en la próxima asamblea constitucional y un documento con propuestas de reformas al sistema de capacitación policial para una desmilitarización y desconcentración de la policía. Sin embargo, no se puede evaluar

36 Mucha de esta rotación se debe a los niveles de corrupción registrados al interior de la policía a través de coimas para comprar pases y reubicación del personal. A esto se suma que el personal de policía comunitaria no se siente a gusto en su mayoría en esas labores, lo que en última instancia eleva aún más el nivel de rotación.

37 Entrevista realizada en el mes de julio de 2007

algo que todavía no se ha puesto en práctica y que está solo en papel. De todas formas se ve en cierta medida un cambio de actitud de los actores políticos e institucionales respecto a los temas policiales, aunque aquí se le llame modernización y no reforma.

## Conclusiones

Las prácticas de una policía democrática con altos niveles de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos no deben ser vistas como antagónicas a la eficacia y eficiencia en el control del crimen y el delito, sobre todo en países en transición democrática con una fuerte herencia de policías autoritarias. Las mejores policías del mundo son las que se enmarcan dentro de una línea donde sus prácticas van apegadas a los lineamientos del Estado de Derecho y un alto profesionalismo. Esto debe ser visto como un ideal adonde toda policía debe apuntar. Sin embargo, solo se logrará con un correcto compromiso institucional y ciudadano en la vigilancia y fiscalización de la policía.

Las reformas no solo busca cambios a los sistemas jurídicos, sino también a las prácticas de los actores. Estas incluso pueden cambiar antes que el marco institucional formal. Esto nos da la idea de que la reforma policial (entendida como una nueva relación policía-comunidad) es un proceso, y que no nace y muere con reformas legales u orgánicas solamente. Por otro lado, encontramos casos donde se han dado reformas legales y se han mantenido ciertas prácticas. Creo que la teoría neoinstitucional (entendida como instituciones formales e informales) es un buen elemento teórico y metodológico que permite analizar los diferentes ritmos históricos del cambio social, al analizar el comportamiento de las instituciones y sus relaciones con la sociedad en general en determinados espacios o lugares.

En Ecuador, tanto el marco legal como ciertas prácticas apegadas a contextos específicos, son restrictivos al cambio. Esto ha

generado que Ecuador mantenga un retraso histórico en materia de seguridad pública.

Muchas de las razones dadas en este artículo para explicar la restricción al cambio de la policía pueden ser arbitrios conceptuales que carecen de consistencia y comprobación científica —como el caso de los imaginarios—, sin embargo hemos preferido prescindir de lo científico para enfocar los atributos funcionales que expliquen la restricción al cambio desde una visión comparativa.

Las relaciones de poder de los actores que pueden liderar un proceso de cambio no dicen mucho comparativamente con los otros países latinoamericanos antes de la reforma e incluso después de la misma. Algunas de estas pistas pueden ser incluso tautológicas al momento de buscar variables dependientes e independientes, ya que los comportamientos de estos actores son más o menos parecidos en distintos contextos. Por ejemplo: un poder político poco comprometido con la cuestión policial, una sociedad civil que clama por mayores espacios que por lo general son poco abiertos en toda América Latina y una policía enfocada o anquilosada en mantener viejas prácticas, entre otras cosas. A pesar de ello nos hemos concentrado en describir las relaciones de poder que se dan en Ecuador con respecto a la policía para encontrar ciertos elementos o atributos valiosos que expliquen el retraso, pese a que somos concientes de esta limitante. En otras palabras, preguntarse por qué no hay reforma puede ser fácilmente contestado: porque los actores no cambian. ¿Y por qué los actores no cambian? Porque no hay reformas. Es difícil establecer en un análisis así explicaciones causa-efecto, pero si hacemos una suma de estos factores restrictivos analizados en este artículo encontraremos una buena aclaración y pistas para explicar el retraso histórico.

Parece que actualmente las condiciones están dadas en Ecuador para que se produzcan cambios importantes en la policía como parte integral de los cambios al sistema de seguridad pública que ya se inició en el año 2000 con el proceso de reforma judicial y la

creación del Ministerio Público. Sin embargo, el desafío pendiente del actual gobierno y de la Comisión Modernizadora es entender que no se puede hablar de una modernización de la policía sin establecer cambios profundos en la estructura policial. Es decir, para modernizar hay que reformar. □

## Bibliografía

- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt, 1993, "Crisis, elección y cambio" en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 45-71.
- Asamblea Nacional Constituyente, 1998, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO
- Carrión, Fernando M., 2004, "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina", en *ICONOS*, No. 18, FLACSO Sede Ecuador, Quito.
- Congreso Nacional del Ecuador, 1998, *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, Registro Oficial 368- VII-98, Quito.
- Corporación Latinobarómetro, 2004, *Un informe - resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones*, www.latinobarometro.org , Santiago de Chile.
- Cheves, Raúl Marcelo, 2003, *El modelo policial hegemónico en América Latina*, Gobernanza y Seguridad Sostenible, www.iigov.org/ss/article.drt?edi=180823&art=180829
- Dammert, Lucía y John Bailey, 2005a, *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, "coordinadores", Siglo Veintiuno Editores, México.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2005b), "Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina" en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No. 1, pp. 133-152. www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf
- Diario *El Comercio*, 12 de julio de 2007, *Los problemas de fondo de la policía siguen pendientes*, Quito.
- Föhrig, Alberto y Julia Palomares, 2004, "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires", en Hugo Frühling y Azun Candina, "editores", *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago.
- Frühling, Hugo, 2004, "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?", en Hugo Frühling y Azun Candina, "editores", *Participación Ciudadana y Reforma a la Policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Santiago.
- Frühling, Hugo, 2005, "La reforma de la policía y el proceso de democratización", en Hugo Frühling y Joseph S. Tulchin, "editores", *Crimen y Violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Hanashiro, Olaya, 2006, "Policing democracy", capítulo de la tesis, *The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland*, Mimeo.
- Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón, 2006, "Elementos para una reforma policial en Ecuador", en *Boletín Ciudad Segura*, No. 4, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- March, James G y Johan P. Olsen, 1993, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 1-43.
- Martínez, Ramiro, 2007, "¿Deben ser los policías iguales ante la ley? El fuero policial" en *Revista Enlace Policía – Sociedad*, No. 10, Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Quito, pp. 22-25.
- Neild, Rachel, 1999, *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana*, Derechos y Democracia, www.ichrdd.ca/espanol/commdoc/publications/neild/segur-CiudadE.html

- Neild, Rachel (2000), “Controles externos policiales”, en WOLA, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador, [www.wola.org/media/Security%20Policy/pub\\_security\\_themesdebates\\_4externalcontrols\\_sp.pdf](http://www.wola.org/media/Security%20Policy/pub_security_themesdebates_4externalcontrols_sp.pdf)
- Neild, Rachel(2002), *Sosteniendo la Reforma: Policía democrática en América Latina*, WOLA, [www.insumisos.com/lecturas-insumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf](http://www.insumisos.com/lecturas-insumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf)
- North, Douglass. C, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea, México DF.
- Rico, José María y Laura Chinchilla, 2006, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal, Lima.
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra, 2006, “El presupuesto de la seguridad” en *Boletín Ciudad Segura*, No. 5, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- Simon, Farito, 2006, “Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil”, en *Boletín Ciudad Segura*, No. 6, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-8.
- Sozzo, Máximo, 2007, *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina*, Universidad del Litoral, Mimeo.
- Torres, Andreina, 2006, “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias y contradicciones”, en *Boletín Ciudad Segura*, No. 11, FLACSO Sede Ecuador, Quito, pp. 4-9.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol, 1993, “La estructura del Estado: una respuesta ‘Keynesiana’ a la Gran Depresión”, en *Zona Abierta*, No. 63/64, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, pp. 73-153.
- WOLA, 2000, *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington DC, Ciudad de Guatemala, San Salvador. [www.wola.org/index.php?option=com\\_content&task=viewp&id=391&Itemid=2](http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2)
- Zurbriggen, Cristina, 2006, “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26/ No. 1, pp. 67-83, [www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf](http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf)

# Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas

■ Luis Villalobos García<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** mayo de 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto 2007

## Resumen

El presente trabajo expone los mecanismos y elementos que integran un proceso de reforma policial en una sociedad democrática. Afirmar que el rediseño de una institución policial se concibe en términos democráticos conlleva a orientar la actuación de la policía hacia: a) atender, antes que nada, las necesidades del ciudadano; b) respetar la ley; c) respetar a los derechos humanos; y d) conducirse con base en una política de transparencia y rendición de cuentas. El documento sitúa al institucionalismo como un referente conceptual del proceso de reforma, profundiza en los términos y elementos de reforma policial democrática para diferenciarla de otros tipos, establece a la rendición de cuentas como

<sup>1</sup> Investigador –académico del Instituto para la Seguridad y la Democracia. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Administración Pública, pasante de la Maestría en Finanzas y doctorante de Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.

el mecanismo de legitimización del trabajo policial, así como la estrategia para que la institución aprenda de su propia experiencia (la institución como sujeto y objeto de su propia transformación) y presenta experiencias de aplicación de esta postura en corporaciones de policía mexicanas.

**Palabras clave:** *institucionalismo, arreglos institucionales formales e informales, reforma policial democrática, rendición de cuentas.*

## I. El institucionalismo Introducción

**E**l institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones constituidas formalmente y la efectividad de su funcionamiento, por lo tanto, se refiere a las capacidades de un gobierno para atender las diferentes necesidades de su población. Desde este enfoque, las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas formales e informales que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos.

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de



estas tareas, las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento de los individuos. De esta manera, el desempeño de las instituciones se analiza en términos de la coherencia entre los resultados respecto a los fines planteados. En la medida que esta coherencia sea mayor o menor, se define la confianza que la sociedad tenga en ellas y por ende, en la actuación del gobierno. Esta confianza es fundamental para el proceso de desarrollo y la convivencia social.

En una referencia ya clásica del institucionalismo, Douglass C. North afirma:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, *e s t r u c t u r a n* incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 2003:13).

De esta referencia es posible identificar dos propósitos fundamentales del enfoque institucional:

1. *La generación de escenarios de certeza en la interacción humana.* Las instituciones entendidas como las reglas del juego en la sociedad, que permiten la reducción de la incertidumbre y del riesgo en cualquier tipo de transacción y el comportamiento individual, así como los costos asociados a estos intercambios.
2. *La orientación del cambio institucional.* Las sociedades, al no ser estáticas, modifican los términos de referencia del diseño institucional: al transformarse las necesidades

(demandas sociales) es necesario modificar las estrategias para satisfacerlas (diseño e instrumentación de políticas públicas). El enfoque institucional da certeza a este proceso de ajuste/diseño, propiciando así que el cambio sea dirigido y no aleatorio, e integra la estrategia formal en que las sociedades y sus instituciones evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Las instituciones son las encargadas de determinar y asignar los incentivos para que los agentes actúen y tomen decisiones, con lo cual gran parte de los problemas asociados a cualquier tipo de transacción e interacción están referidos a la calidad de incentivos que se tengan para tomar determinadas decisiones en un momento dado. En la medida que existan reglas claras, asociadas a un sistema de sanciones y recompensas en función del desempeño y su aplicación, se regulan y limitan las tendencias a realizar conductas alejadas de la norma y se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones, dado que se tienen las certezas de las consecuencias de no acatar las reglas establecidas.

### **Institucionalismo como referencia de la actuación policial**

Una distinción fundamental del enfoque institucional para sus aplicaciones en el análisis de las corporaciones de policía es la diferenciación que hace de los arreglos institucionales formales, como lo definido en el marco legal y normativo (conducta regulada), y los arreglos informales referidos a los códigos de conducta, valores y normas (conducta no regulada).

En las funciones operativas y de campo de la policía se amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones, por lo que es necesario que existan referentes institucionales formales que establezcan parámetros de actuación, pero que no limiten su capacidad de reacción, ya que un policía toma decisiones operativas en las que está en juego su propia seguridad y se

Tipos de arreglo	Referente	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y reglamentos	Establece el mandato institucional de la policía.	Obligatorio y coercitivo. Su incumplimiento implica sanciones previamente establecidas.	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones sociales	Códigos y valores: define una cultura policial que participa en la orientación de la actuación de la policía.	Voluntario y autocumplido. Su incumplimiento puede propiciar sanciones definidas discrecionalmente por los mandos o los pares .	Dominio privado (interior de la policía)

Tabla 1: Arreglos formales e informales de la policía

Fuente: Construcción propia, con base en Ayala (2004:67).

enfrenta a situaciones que en muchos casos no pueden estar referenciadas en manuales de procedimiento o protocolos de actuación, sino que se transfieren al campo de su propia toma de decisiones.

En cualquier entidad de gobierno, la deficiencia en el diseño y aplicación de las reglas formales propicia una alta discrecionalidad en la toma de decisiones y en cualquier nivel de responsabilidad. Pese a esto, desde la visión del institucionalismo también se reconoce que la actuación de la policía, así como la de cualquier otro funcionario público, difícilmente se ajustará de manera estricta a la norma, por lo cual el sentido del institucionalismo es dirigir los acuerdos informales hacia el plano formal. Para esto analiza el grado de coherencia y coincidencia que existe entre la actuación respecto al mandato.

### La reforma policial y el neoinstitucionalismo

Al vincular al neoinstitucionalismo con los procesos de reforma policial, se está reconociendo la importancia de las instituciones en los procesos de modificación y adaptación de comportamientos individuales y sociales, cómo responde el diseño institucional ante los

nuevos escenarios y agendas de trabajo que la dinámica social le presenta y el fundamental papel de liderazgo de las instituciones en la conducción del cambio.

La legitimidad implica que la actuación de la policía sea redefinida por un nuevo arreglo institucional que considere que no solo debe de enfrentar la inseguridad social en términos de reducción de las tasas de delincuencia, aumento del registro de presuntos infractores ante el ministerio público o cumplimiento de un mayor número de averiguaciones, implica también la restauración de la relación policía-sociedad, es decir, que la sociedad se vea reflejada en la policía que tiene.

En el contexto mexicano, el análisis de los procesos de cambio, transformación y sobre todo del desempeño de las instituciones policiales, de la distorsionada relación policía-sociedad y de la falta de coincidencia y congruencia entre la actuación de la policía y lo que la sociedad espera de ella, puede conducir en el peor de los casos a la desaparición de las instituciones policiales por resultar obsoletas y fallidas. Desde la visión de un proceso de reforma, esta perspectiva no es posible; la revisión del modelo de las instituciones policiales busca su viabilidad, no solo operativa y política, sino su permanencia. En este sentido,

Investigación

es necesario considerar que la reforma pretendida debe cumplir con los propósitos de ser política y democráticamente aceptable, posible, eficaz y de generar los impactos pretendidos. La idea es que las instituciones funcionan con base en incentivos, por lo que en la medida en que se generen mejores expectativas<sup>2</sup> asociadas al desempeño, la viabilidad de una institución y sus procesos de reforma será mayor.

De ahí la importancia de generar un modelo de actuación policial que tenga como referente el parámetro rendición de cuentas policial, que privilegie la apertura y la transparencia institucional, así como el derecho social de acceso a la información, la prevalencia de decisiones técnicas, la responsabilidad de sus integrantes respecto a sus decisiones y las consecuencias que estas generan. Estos elementos pueden ser considerados como más rentables que una institución policial cerrada, poco transparente y que no permite la observación externa de la sociedad.

## **II. La reforma policial democrática El proceso de reforma democrática de la policía**

Las instituciones policiales en México -y en menor o mayor medida, en el resto de los países latinoamericanos- se enfrentan a problemas de efectividad, eficiencia, legalidad, legitimidad y transparencia de los resultados de su actuación, problemas que tienen origen en factores diversos, entre ellos, la falta de procesos de rendición de cuentas de su desempeño, procedimientos y resultados que generen confianza en la sociedad. En este sentido, los trabajos asociados a la reforma

2 Beneficios tales como la restauración de la relación policía-sociedad, seguridad laboral de la policía (carrera policial), seguridad ciudadana en su contacto con la policía (detecciones y arrestos con referentes normativos y procedimentales legítimos y legales previamente establecidos), restauración del Estado de Derecho, clima social seguro (recuperación del espacio público).

policial en sociedades democráticas, que tienen en el centro de su agenda la rendición de cuentas policial, buscan conferir a las corporaciones policíacas mecanismos de regulación de su actuación y promover estrategias que les permitan aprender de su propia experiencia, acumular y utilizar el conocimiento adquirido en la práctica.

En este sentido, el rediseño de las instituciones policiales, bajo la visión de la reforma policial democrática, busca conferir a la policía las capacidades institucionales de manejo que fortalezcan sus procesos de:

- Diseño y elaboración de su agenda de trabajo (funciones de planeación, diseño organizacional, asignación y manejo de recursos, así como mecanismos de vigilancia, control y evaluación: gerencia policial).
- Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Gobernanza y gobernabilidad en el contexto policial y en materia de seguridad pública.
- Acceso a la información de todos los actores interesados que participan en este proceso y de la comunidad (transparencia).
- Eficiencia y eficacia de los procedimientos y funciones, así como la capacidad de medirlos y controlarlos.
- Legitimidad y legalidad de la actuación de la policía.
- Promoción de la participación de la comunidad en el diseño de las políticas y las estrategias orientadas a la resolución de los conflictos y la prevención del delito.

La actuación policial, al ser de naturaleza eminentemente social y pública, requiere de una validación social y democrática de sus funciones, así como de su diseño institucional, por lo que no puede desvincular sus objetivos de las necesidades de la sociedad que atiende y para las que fue creada y opera. Los procesos de transformación de la función policial, para ser válidos en el contexto de democracia,

deben permitir la participación de la sociedad civil en la construcción de su agenda de trabajo, lo cual debe confirmarse por el fortalecimiento de los programas de formación (referente democrático), la incorporación de conceptos jurídicos y de derechos humanos (referente legal), así como un mayor énfasis en técnicas policiales de prevención y control de la criminalidad (referente de eficiencia), el mantenimiento del orden público y la prestación de servicios múltiples a la comunidad como estrategias para la prevención del delito (pertinencia de su actuación).

El proceso de reforma democrática de la policía requiere del fortalecimiento institucional en términos de mecanismos de control sobre su eficiente actuar, tanto internos -leyes orgánicas y reglamentos de policía que contemplen unidades para la investigación interna o unidades de investigación que garanticen y promuevan la disciplina-, como externos -procesos para fortalecer y legitimar la actuación policial a través de la creación de procuradurías o monitores de policía que operan como observadores de la función policial-.

Es necesario sensibilizar tanto a la corporación policíaca como a toda la sociedad en la dinámica e incesante transformación del entorno de seguridad pública, es decir, si no se manda el mensaje de que el mundo está cambiando constantemente, se limita el alcance de cualquier iniciativa de transformación democrática de la actuación policial.

Las acciones que realiza la policía forman parte de un sistema mayor: la política de seguridad pública. En este contexto, es necesario diferenciar el alcance de las responsabilidades y acciones de la policía en el proceso de construcción de un Estado de Derecho y en el aseguramiento de la paz social respecto a las obligaciones que otras instancias del Estado tienen: es necesario caracterizar y analizar el problema de seguridad pública bajo una óptica integral y de sistemas<sup>3</sup>, ya que no

3 En este sentido, el diseño de la política de

es posible abordar un problema de esta naturaleza de manera aislada, sin considerar su contexto e interacción con otros procesos.

De esta manera, el diseño de la política de seguridad parte de un modelo de referencia previamente definido, lo cual requiere del análisis comparado de experiencias internacionales de seguridad y su adecuación al entorno nacional. Los términos de referencia de este modelo deberán formarse a partir de posturas de cómo propiciar la prevención más que la reacción y corrección ante el delito, la participación, integración y pluralidad.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las acciones de la policía deben considerar las siguientes políticas de actuación<sup>4</sup>, que se constituyen como referentes en la definición de los procedimientos de la policía:

- Estado democrático de derecho.
- La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
- Garantizar las libertades ciudadanas.
- La libertad como un medio para asegurar/alcanzar la democracia.
- Su responsabilidad es corresponsabilidad Estado-gobernado.
- El individuo (el ciudadano) participa activamente.
- Las instituciones funcionan efectivamente si reflejan las necesidades de los ciudadanos.
- Control y confianza como fundamento.

---

seguridad pública es un problema legal (normatividad y procuración e impartición de justicia), social (la vinculación entre las funciones de la policía y sus capacidades de operación respecto a las necesidades sociales de seguridad pública que atiende), de administración pública (diseño de la política pública de seguridad y manejo de las instituciones encargadas de su instrumentación), político (en términos de conciliación democrática de los intereses de los diferentes actores) y antropológico.

4 Alvarado, Arturo, 2001, El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho, El Colegio de México, México.

## Gestión pública, actuación policial y corrupción

En la evaluación del desempeño de una entidad pública y de sus empleados, se consideran entre otros elementos la eficiencia, la efectividad, los efectos e impactos del trabajo realizado, la experiencia adquirida y la justificación de la continuidad del proyecto o programa<sup>5</sup>. Pero el hecho de que la evaluación haya sido positiva para la institución y sus elementos no implica que esté actuando bien ni política ni socialmente: en el servicio público no es suficiente cumplir con las responsabilidades (efectividad), importa -si no es más- la forma de hacerlo -principio deontológico-: considérese que en el desempeño de un policía no es suficiente detener a un delincuente. Tan importante como eso es la forma en que se procedió en la detención, el haberlo hecho con un estricto apego a los derechos humanos<sup>6</sup>: De lo anterior se deriva la importancia de incorporar referentes éticos y deontológico a la actuación de los servidores públicos<sup>7</sup> y por lo tanto, a la policía.

Entre la serie de estrategias y mecanismos orientados a combatir la corrupción y el mal desempeño de servidores e instituciones públicas, es necesario considerar dos particularmente:

- ¿Qué circunstancias posibilitan la corrupción? Es decir, explicar el mal desempeño por la falta o ineficiencia de

los mecanismos de control y altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; esto implica un arreglo institucional ineficiente (marco regulatorio), y por lo tanto, fallas de institucionalidad.

- ¿Cómo prevenirlas? ¿Qué debe considerar el diseño institucional para evitar errores, ya sea por omisión, intencionalidad o por la falta de recursos y habilidades? Esto implica generar capacidades de control y de aplicación de las normas.

La actuación de los funcionarios públicos se asocia al compromiso del desempeño y tiene como referente el bien común. Debido a ello, su actuación debe estar condicionada por valores como el compromiso, la anteposición del bien común a los intereses individuales, la transparencia, eficacia y eficiencia. ¿Cómo asegurar que el desempeño de los servidores públicos se desarrolle en este sentido? Es posible pensar en un sistema de sanciones que implique suspensiones, destituciones e inhabilitación de servidores públicos, pero al comprender estos aspectos la función de penalización, en la medida en que no sean efectivos, amplía las posibilidades de impunidad, por lo que el mecanismo resulta ineficiente y requiere complementarse con mecanismos preventivos.

### III. Rendición policial de cuentas Definición

En todas las sociedades existen diversos mecanismos para controlar el poder, uno de ellos es la rendición de cuentas que, a su vez, tiene características y fines distintos en las sociedades democráticas respecto a las que no lo son<sup>8</sup>. En democracia, la rendición

5 Ortegón, Edgar, 2005, Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales No. 42 CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

6 En un intento de definir "eficiencia y efectividad de la actuación policial" sería indispensable incorporar en estas nociones aspectos de derechos humanos y no solamente tomar como referencia, por ejemplo, el número de detenciones realizadas en cierto tiempo y los recursos utilizados.

7 Especialmente para la actuación policial, ya que es la instancia del Estado legalmente autorizada para el uso de la fuerza.

8 Un tirano no está obligado a rendir cuentas: pese a que seguramente su grupo de funcionarios e incluso todo el aparato de Estado le rinda cuentas a él acerca de lo que hacen y cómo lo hacen, el tirano no se obliga a sí mismo a informar y justifi-

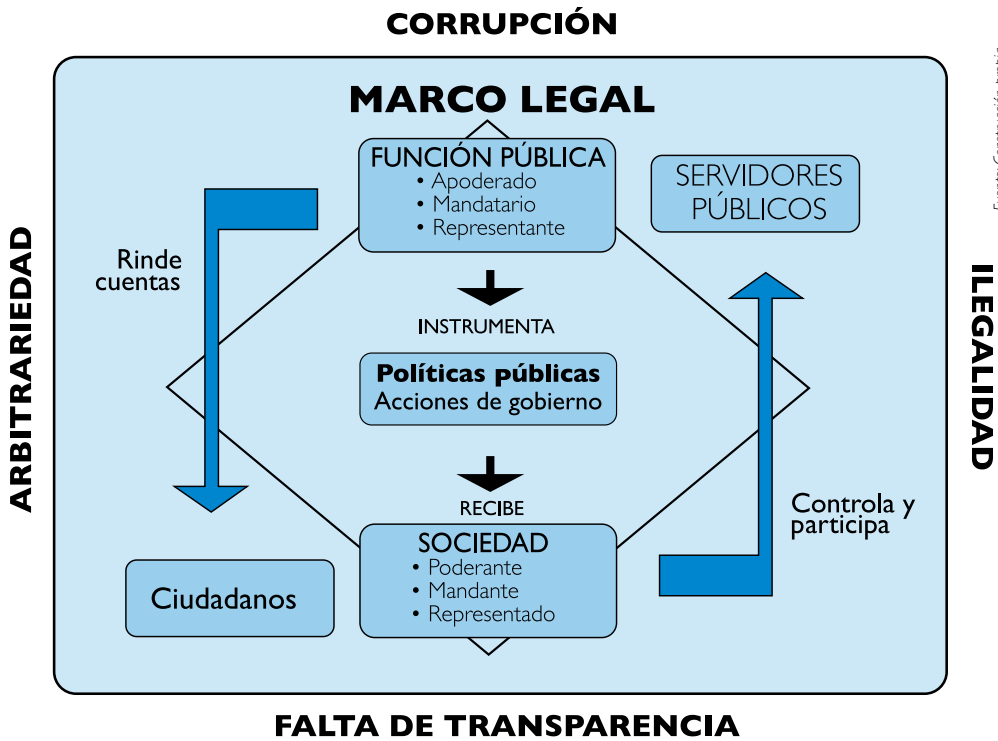


Diagrama I: Modelo de rendición de cuentas

de cuentas permite que los ciudadanos, a través de la elección de sus representantes, impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes, ya que el mecanismo de rendición de cuentas obliga a estos últimos a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y a estar expuestos -de ser necesario- a ser sancionados por los gobernados.

En este sentido, se requiere de mecanismos institucionales formales que aseguren una participación más activa de la sociedad civil en la vigilancia del ejercicio del poder público que dejen de lado la reduccionista posición de que la sociedad solo es consumidora de los servicios públicos ofrecidos por el Estado.

car sus acciones ante nadie, por lo tanto, la rendición de cuentas constituye una característica de las sociedades democráticas y una ventaja que este sistema tiene respecto a otras formas de gobierno en términos de gobernabilidad y legitimidad.

La rendición de cuentas tiene sus orígenes en el concepto *accountability*, palabra que no encuentra sinónimo directo en su traducción al español, pero que en cuya castellanización el concepto supera la orientación original de “contabilización”, toda vez que abarca el total de los actos de la agenda gubernamental y no solo lo referido a la parte presupuestaria, pese a no dejarla de lado.

Andreas Schedler<sup>9</sup> al exponer su concepto sobre rendición de cuentas dice:

Un “concepto modesto” que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se com-

<sup>9</sup> Schedler, Andreas, 2004, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia 03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

plementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder (Schedler, 2004:24).

Con base en esto, en las sociedades consolidadas democráticamente se negocia constantemente la apertura informativa, se dan a conocer los resultados del gobierno para responder a las necesidades de los ciudadanos, se verifican los resultados obtenidos por parte del gobierno y se evalúan las expectativas que los ciudadanos tenían respecto al desempeño realizado por los gobernantes. Por otra parte, en países en proceso de democratización se llevan a cabo mecanismos diversos de rendición de cuentas de manera no uniforme, los cuales buscan informar, transparentar y evaluar la actuación de los gobernantes y de las instituciones públicas, pero la efectividad de estos propósitos resulta deficiente.

El diagrama anterior ilustra el proceso de rendición de cuentas que parte de las acciones que realizan las instituciones de gobierno —no solo las ejecutivas sino también las legislativas y judiciales—. Estas acciones se diseñan e instrumentan como políticas públicas. La sociedad y los ciudadanos que la conforman son los beneficiarios de este trabajo. Si las acciones de gobierno salen del marco legal, se tratará de acciones ilegítimas, corruptas, arbitrarias y opacas. Así, la obligación del Estado es rendir cuentas a la sociedad sobre las decisiones que ha tomado, informarle de los resultados, justificar por qué hizo lo que hizo, por qué procedió de esa manera y qué recursos utilizó para conseguirlo.

### **Rendición policial de cuentas**

En el contexto de la reforma de la actuación policial, la rendición de cuentas constituye un principio operativo que forma parte del

enfoque de gerencia policial. Opera como un sistema y no como mecanismos aislados e individuales. Esta visión sistémica implica que sea transversal a toda la función policial: al transparentar la actuación policial hacia sus interlocutores principales (la sociedad y los mandos no solo internos sino externos a la corporación) estimula el buen desempeño y sanciona el malo y, en sentido normativo, es obligatoria. Por lo tanto, es la capacidad de una institución policial de saber qué hacen sus agentes, informar y aprender de su desempeño y retroalimentarse de la información que ella misma genera. Los diversos impactos de la rendición de cuentas son:

- Funciona en las corporaciones policiales como un mecanismo de regulación de la discrecionalidad de la actuación de los agentes al posibilitar: 1. actuación policial basada en pruebas; 2. actividad policial vinculada a evaluación del desempeño; 3. detección, investigación y adjudicación de la mala conducta policial (abuso de derechos, corrupción, fracaso policial).
- Conocer cómo funcionan los procesos inherentes a una institución policial (planeación, flujo de información, comunicación, supervisión, control, evaluación del desempeño, disciplina y formación).
- Identificar, medir, analizar y fiscalizar los patrones de la actividad policial, lo que permite el estudio de los patrones de desempeño, un acercamiento a la complejidad de su funcionamiento y la generación de estrategias para resolver las problemáticas detectadas.
- Buscar la democratización de la institución al fomentar respeto, confianza, legalidad, legitimidad, transparencia e imparcialidad en la actuación policial.
- Fomentar el aprendizaje institucional a partir de la propia experiencia: genera constancia de la actuación, lo que permite identificar patrones de conducta.

- Es una estrategia de lucha contra la impunidad (que es una forma de lucha contra la delincuencia) tanto interna como externa a la institución.
- Identificar problemas en los procesos y en la función policial.
- A partir de su aplicación se adoptan medidas correctivas y preventivas.

#### IV. La policía mexicana y algunos de sus problemas

Los Estados Unidos Mexicanos se rigen y organizan bajo un sistema político federal, estructurado en tres niveles de gobierno: federal, estatal (31 estados y un distrito federal) y municipal (a la fecha se contabilizan 2 438 municipios. En estos no se incluyen las 13 delegaciones en que está organizado el Distrito Federal). Cada uno de los niveles de gobierno cuenta con el atributo y responsabilidad expresos de proporcionar y garantizar a su población la seguridad pública. De esta manera, tanto los estados como los municipios tienen la facultad de crear sus propias instituciones policíacas, lo que ha derivado en la existencia de miles de ellas<sup>10</sup>. Es muy probable todas estas instituciones operen bajo marcos normativos, esquemas de trabajo y estrategias diferentes y que funcionen con capacidades de trabajo y recursos diferenciados: los problemas de centralización de recursos e infraestructura que afectan las relaciones entre la federación con los estados y municipios se reflejan en las capacidades de operación de las policías de los municipios más pobres del país respecto a las capacidades de las policías federales y estatales.

La policía mexicana está organizada en tres jurisdicciones (las ya indicadas: federal, estatal y municipal) y dos funciones. La

primera función es la de prevención del delito (policía preventiva) y se ejerce en cada uno de los niveles de gobierno. La segunda función es de auxilio directo a las investigaciones de delitos que realiza el Ministerio Público (Policía Judicial o Policía Ministerial). Esta última función solo se realiza en los planos federal y estatal.

México es uno de los pocos países en el mundo que por disposición jurídica separa las funciones de prevención y persecución del delito tanto a nivel local como federal (García Luna, 2006:110).

La tabla 2 muestra que la suma de las policías preventivas (municipal, estatal y federal) corresponde al 90 % del total de policías en el país. Al hacer el cálculo de la relación policía/población<sup>11</sup>, los 338 mil policías presentan una relación aproximada de 320 policías por cada 100 mil habitantes. La Policía Judicial representa el 8,2 % del total de policías.

Policías	Elementos	Relación porcentual
Preventiva Municipal	135 132	40,0
Preventiva Estatal	153 789	45,5
Preventiva Federal	15 261	4,5
Judicial o Ministerial	27 602	8,2
Agentes Federales de Investigación	6 289	1,8
<b>Total</b>	<b>338 073</b>	<b>100,0</b>

Tabla 2: Estado de Fuerza Policial, México, 2005.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2005.

I n v e s t i g a c i ó n

<sup>10</sup> Ver: García Luna, Genaro, 2006, Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México. México.

<sup>11</sup> 103,3 millones de mexicanos. Fuente: Censo de población y vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



La ineficiente coordinación federación/estado/municipio requiere de una nueva concepción del federalismo en la procuración e impartición de justicia, postura que debe reflejarse explícitamente en el Programa de Seguridad Pública, y no solo en términos de una mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La instancia que define la política de seguridad pública en México y que regula e integra la actuación de las policías es la Secretaría de Seguridad Pública:

En respuesta al reclamo social de frenar la inseguridad, el Gobierno Federal en el año 2000 creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con el propósito fundamental de aplicar una estrategia integral orientada a prevenir la comisión de delitos para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana<sup>12</sup> (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República).

Por otra parte, con el propósito de generar una mayor coordinación institucional entre las diferentes policías y los correspondientes niveles de gobierno, contar con procesos sistematizados de acopio, gestión, análisis e intercambio de información sobre la seguridad pública y la criminalidad, así como propiciar esquemas de profesionalización de las instituciones policiales, en 1997 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública que depende actualmente de la SSP.

Pese a los esfuerzos realizados, los propósitos por los que han sido creadas ambas instituciones no se han alcanzado. La sociedad mexicana no se identifica con su policía: tanto la policía preventiva como la de averiguación sufren un grave desprestigio y existe una percepción social que asocia a la actuación policial con corrupción, des-

empeño ilegítimo, ineficacia, ineficiencia y opacidad en la actuación.

Los esfuerzos y programas de modernización de las instituciones policiales no muestran evidencias que permitan considerarlos como iniciativas democráticas: no cuentan con mecanismos sistematizados para retomar la experiencia internacional en materia de reforma policial, no propician espacios incluyentes de discusión y diseño de la agenda de reforma y tampoco estos procesos de modernización responden a los principios democráticos de responsabilización y transparencia del desempeño de la policía, tanto al interior como al exterior de las corporaciones.

Es necesario modernizar la gestión y el desempeño policial con la generación y difusión del conocimiento en el manejo de instituciones de policía y la formación de cuadros expertos, asociando el desempeño con la generación y aplicación de indicadores de gestión tanto cuantitativos (incidencia delictiva, relación policía/población, tiempo de respuesta a llamadas, entre otros indicadores), como cualitativos (asociados a la evaluación del comportamiento, resultados de la actuación policial y la percepción social del trabajo), referentes de legitimidad de la actuación de la policía.

## V. El proyecto INSYDE de rendición de cuentas de la policía

Hasta este momento, hemos presentado los siguientes conceptos:

- Las instituciones son las reglas que definen los términos de la interacción humana. Asimismo, se ha planteado que existen arreglos formales (referentes normativos) e informales (acuerdos de facto).
- Se ha presentado el proceso de reforma policial en términos democráticos, ya que se considera que en el diseño de las instituciones de policía no solo se deben considerar los aspectos de eficiencia y efi-

12 Ver: [http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2003/pag\\_371-379.pdf](http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2003/pag_371-379.pdf). Consultado el 23 de mayo de 2007.

cia, sino también los elementos procedimentales que definen la legitimidad de sus resultados.

- Al tratarse de una visión democrática, la rendición de cuentas funciona como un principio operativo de las instituciones policiales y de no realizarse, correspondería a instituciones de gobiernos autoritarios e incluso dictatoriales. En la medida en que una institución no sea transparente ni rinda cuentas, disminuye su legitimidad.
- La rendición de cuentas opera no solo como un mecanismo de castigos o premiación de la conducta, funciona también como un principio que posibilita el aprendizaje institucional.
- La sociedad mexicana no considera que su policía sea capaz de resolver los problemas de seguridad pública asociados al desempeño policial. Asimismo, existe un sostenido deterioro de la relación policía-sociedad.

Estos elementos posibilitan definir la agenda de trabajo del proyecto de rendición de cuentas de la policía del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)<sup>13</sup> y las aplicaciones ya realizadas a la fecha.

## Contexto

Las problemáticas asociadas al diseño de las políticas públicas de seguridad en el país requieren de la instrumentación de alternativas y estrategias diversas para atenderlas y solucionarlas. En la construcción de estas alternativas y la búsqueda de soluciones, en una nación en proceso de consolidación democrática como México, no solo deben participar las autoridades gubernamentales, sino que también se deben incorporar las posturas y visiones de la sociedad civil y la academia para generar acuerdos colegiados que analicen el problema desde diferentes perspectivas y se posibilite la creación de una visión compartida —y por lo

---

13 Ver: <http://www.insyde.org.mx/>

tanto concensuada— de las estrategias necesarias para solucionar estas problemáticas.

En este contexto de inseguridad pública, las instituciones policiales en México se enfrentan a problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad y transparencia de su desempeño, los cuales tienen su origen en diversos factores, entre ellos, la falta de procesos de rendición de cuentas que propicien que la sociedad confíe en ellas y se restaure así la distorsionada relación entre la policía y la sociedad a la que sirve.

Es en este sentido que Insyde, organismo de la sociedad civil, busca presentar a la sociedad y a las autoridades soluciones orientadas al fortalecimiento del Estado democrático de derecho. Como parte de su agenda de trabajo, los estudios aplicados a las corporaciones de policía desde la perspectiva de rendición de cuentas analizan la congruencia del desempeño de una institución policial específica respecto a su mandato. Para esto se estudian los mecanismos de control, evaluación del desempeño y corrección de desviaciones de lo programado, así como los sistemas de comunicación eficientes y se trata de incidir y propiciar una actuación policial en un contexto de toma de decisiones y definición de políticas de seguridad pública democrática.

## Desarrollo del proyecto

En este contexto de reforma policial democrática, la revisión de los sistemas de rendición de cuentas del desempeño policial tiene por objetivo analizar y estudiar la estructura organizacional, los procesos y metodologías de trabajo asociados a sus funciones relativas y sustantivas de seguridad pública. Esto implica analizar el total de los procesos y funciones que una corporación policial realiza y despliega para cumplir con sus objetivos institucionales, para de esta manera fundamentar y desarrollar estrategias viables que conduzcan a la instrumentación de un sistema de rendición de cuentas policial, el cual debe ser congruente y perti-

nente con las características y propósitos de la corporación.

Uno de los criterios para desarrollar el análisis es considerar que la policía puede y debe aprender de la experiencia que le da su propio desempeño, tanto de los resultados positivos —qué se hizo bien, cómo se consiguieron los resultados positivos, qué diferencia una buena actuación de una deficiente, qué circunstancias permitieron alcanzar los objetivos planteados—, como de los negativos —cuáles fueron las razones y causas de no alcanzar lo inicialmente planteado—.

De esta manera, en un contexto de reforma policial democrática y gerencia policial, la rendición de cuentas se constituye como una estrategia viable para garantizar ejercicios policiales efectivos, ya que al buscar la transparencia de lo que se hace, tanto del uso y asignación de los recursos y tiempos que los procesos requieren como de las estrategias aplicadas para alcanzar los objetivos y metas institucionales, se propicia un mejor desempeño policiaco.

La instrumentación de mecanismos de control, de evaluación del desempeño y de corrección de desviaciones de lo programado pretende propiciar un eficiente funcionamiento de los sistemas y mecanismos de comunicación internos. INSYDE considera que estas iniciativas propiciarán que la actuación de la policía se dé en un contexto de toma de decisiones y definición de políticas de seguridad pública democrática, cumpliendo con uno de los principales objetivos del Estado, que es garantizar un clima social seguro.

### Método de análisis

INSYDE, en el marco de la consolidación de un modelo teórico de referencia que le permita realizar los diagnósticos de los procesos de rendición de cuentas a las corporaciones policíacas, avanza en el afianzamiento de referentes para contrastarlos con las circunstancias encontradas en cada

corporación policial que analice. Con este objetivo, plantea los siguientes procesos correspondientes a una policía democrática, en los cuales centra su análisis:

- Procesos de carrera policial
- Procedimientos de la función policial
- Procesos de retroalimentación institucional
- Rendición de cuentas policial
- Procesos de gerencia policial

Para cada una de estas dimensiones de estudio se ha diseñado un instrumento destinado a medir no solo la presencia o ausencia del atributo que se mide —formalidad, transparencia y publicidad— sino a establecer el nivel de la misma, de modo tal que sea posible saber, a lo largo de un continuum, cómo son los procesos, sino sus niveles de formalidad o informalidad, transparencia u opacidad, publicidad o secrecía.

La aplicación de estos instrumentos se realiza a través de procedimientos de recolección de información primaria y secundaria, en los que la solicitud de información escrita se combina con entrevistas a actores relevantes y observación directa.

Los resultados se procesan y analizan para obtener un referente mesurable de formalidad, transparencia y publicidad que, en un análisis conjunto, reflejan la capacidad de de la organización para rendir cuentas. Asimismo, permiten identificar en qué áreas es necesario intervenir para incrementar la calidad de las condiciones analizadas.

A la fecha se ha aplicado el modelo de análisis a las siguientes cuatro instituciones policíacas mexicanas:

- Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, Municipio de Naucalpan
- Secretaría de Seguridad Ciudadana, estado de Querétaro
- Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Ciudad Juárez
- Policía Ministerial del estado de San Luis Potosí

## Los problemas de la reforma policial en México

Desde la perspectiva del institucionalismo, un problema que enfrenta el proceso de reforma policial son los arreglos informales que existen al interior de las policías. North (2003:132) argumenta que una misma constitución o marco legal produce resultados distintos e inclusive opuestos al aplicarse en diferentes países como consecuencia de culturas distintas. Por lo tanto, el rediseño normativo no es suficiente si no se complementa con la transformación de las pautas de comportamiento de los individuos (los policías).

Los arreglos formales pueden modificarse con relativa facilidad, pero cuando las instituciones formales cambian y los arreglos informales no lo hacen, se generan incongruencias y tensiones por no conseguirse los objetivos pretendidos. El cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas que lo constituyen, aunque no se descartan cambios drásticos provocados por eventos coyunturales de gran importancia. De esta manera, el proceso de reforma policial requiere no solo de identificar y redefinir el sistema de normas y leyes, requiere además del análisis de las convicciones, valores, principios y creencias que definen el comportamiento de los policías.

Otros problemas identificados en el proceso de reforma policial son:

- La carencia de manuales y protocolos de actuación policial, que amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- La formación teórica que recibe la policía es insuficiente, sin referentes prácticos y no está orientada para mantener su actuación en contextos formales, lo cual propicia que primen acuerdos de facto.
- La carencia de estrategias y mecanismos institucionales para el manejo de indicadores de desempeño, por lo que el proceso de toma de decisiones no está referido a análisis estadísticos.

- Carencia de estrategias consistentes para recomponer la relación distorsionada entre la comunidad y la policía. Las existentes resultan insuficientes.

## Conclusiones

La rendición de cuentas de la policía respecto de su actuación constituye una conquista democrática de la sociedad y no una concesión de los gobernantes, porque representa la efectiva capacidad de la sociedad de ejercer un control sobre las actividades de la policía y en general de sus representantes.

El desarrollo de los conceptos de participación y transparencia ha sido ampliado por los conceptos tradicionales de control aplicados al desempeño policial y que abordan temas como el combate a la corrupción, la legalidad, la legitimidad, el desempeño de las políticas sociales, entre otros, con la inclusión de aspectos referentes a la gestión de eficiencia, eficacia, efectividad, ética y legitimidad.

En el contexto de la actuación policial, no bastan la eficacia ni la eficiencia. Se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que den legitimidad y credibilidad a la actuación policial, los cuales formarían parte del nuevo diseño institucional.

De esta manera, la rendición de cuentas permite analizar las estructuras al interior de la policía, los mecanismos de control de detección, investigación, sanción de conductas indebidas y estímulo de las conductas adecuadas; permite a la corporación evaluar sus enfoques y resultados, considerar y construir alternativas, evolucionar como institución de acuerdo a las lecciones de su experiencia y propiciar un mayor acercamiento con los ciudadanos, lo que posibilita el fortalecimiento institucional.

El diálogo en la comprensión, conceptualización y estrategias de instrumentación de las políticas de rendición de cuentas policial es un proceso constante, que implica la convergencia de diferentes actores: la sociedad

civil, la academia, las instancias de gobierno y por supuesto la misma policía, y permite a las corporaciones policiales el reto de comprenderse mejor como sujeto y objeto de su propia transformación, profesionalización y fortalecimiento institucional. □

## Bibliografía

- Alvarado, Arturo, 2001, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI/CEPAL, México.
- INEGI, 2005, *Conteo de población y vivienda*, 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Dahl, Robert, 1998, *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, Gernika, México.
- Espino, José Ayala, 2004, *Instituciones y Economía, una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, Fondo de Cultura Económico, México.
- García Luna, Genaro, 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México*, México.
- Gunn, Lewis, 1987, "Perspectives on Public Management", en Jan Kooiman y Kjell Eliassen, "editores", *Managing Public Organizations*, Sage, London.
- Isunza Vera, Ernesto, 2001, *Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas*, Ciesas-Golfo, México.
- Harmon, Michael, 1999, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Iturbe De Blanco, Eglé, 2002, *Lecciones de la Experiencia en Gestión Pública de Alto Nivel: Experiencias Comparadas de Países de la Región*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Washington DC.
- Jiménez Ornelas, René, 2006, *Violencia y Seguridad Pública. Una propuesta Institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Longo, Francisco, 2000, *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky, 1990, *Administración Pública, El Estado Actual de la Disciplina*, Fondo de Cultura Económico, México.
- North, Douglass, 2006, *Instituciones, cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Pardinas, Juan, 2004, *Apuntes Sobre Rendición de Cuentas*, Revista Bien Común, No. 114, México.
- Peak, Kenneth y Larry Gaines, 2004, *Police Supervision and Management, In an Era of Community Policing*, Pearson, Prentice Hall, USA.
- Ortegón, Edgar, 2005, *Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales No. 42 CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- Roberg, Roy y Jack Kuykendall, 2002, *Police Management*, Roxbury Publishing Company, San Jose State University, California.
- Schedler, Andreas, 2004, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 3, México.
- Schuster, Juan, 2000, *Modernización Administrativa y Profesionalización de los Servidores Públicos en México*, Publicado en Ciencia Administrativa, No. Único, pp. 125-130, Veracruz, México.
- Varenik, Robert, 2005, *Accountability. Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, INSYDE/CIDE, México.
- Whisenand, Paul, 2002, *Supervising Police Personnel, The Fifteen Responsibilities*, Pearson, Prentice Hall, USA.

# Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile

■ Enrique Oviedo<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** mayo de 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto de 2007

## Resumen

El artículo describe tres iniciativas de Carabineros de Chile: el establecimiento de un modelo de acercamiento policía-comunidad, la incorporación de la violencia intrafamiliar como tarea prioritaria y la utilización de indicadores de disminución de delitos en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Destacan como fortalezas de Carabineros en el desarrollo de estas iniciativas la mirada estratégica, la capacidad

---

<sup>1</sup> Enrique Oviedo, chileno, sociólogo, máster en Desarrollo Urbano, especializado en temas urbanos, violencia, seguridad ciudadana y participación social. Socio de SUR Profesionales, ex asesor de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Desde 1990 a la fecha ha sido profesor de cátedra en materias de teoría y metodología sociológica en universidades de Chile. Actualmente es profesor de la Universidad Academia Humanismo Cristiano en el Magíster de Sociología y de la Universidad Central en el Magíster en Criminología y Seguridad Ciudadana. Ha escrito artículos sobre seguridad ciudadana en revistas, libros nacionales e internacionales.

de vincularse a otras instituciones públicas y la búsqueda de compromisos de largo plazo. Como aspectos problemáticos se cuentan el nuevo rol otorgado a la comunidad en las estrategias policiales, la pretensión de alcanzar un acercamiento con la comunidad sin cambios institucionales y la implementación de prácticas especializadas para disminuir delitos en un corto tiempo.

**Palabras clave:** *modernización policial, gestión policial, policía comunitaria, indicadores policiales.*

## Introducción

**C**arabineros de Chile es una policía uniformada de larga tradición de servicio en materias de orden y seguridad pública. Es reconocida como una buena policía por sus pares en América Latina y es evaluada positivamente por los chilenos.

Para los chilenos, así como para el resto de los habitantes de América Latina, la seguridad pública ocupa un lugar importante en sus preocupaciones. En los últimos años existe una tendencia a la estabilidad de la victimización del país y el actual gobierno se ha compro-

metido a reducir los hogares victimizados por algún delito en un 10%, así como el número estimado de delitos de mayor connotación social en un 9%, entre 2006 y 2010<sup>2</sup>. En este contexto, Carabineros se plantea, entre otros, tres grandes desafíos para el mejoramiento de su gestión. El primero es fundar un modelo de acercamiento policía-comunidad que contemple un observatorio de prácticas socio-policiales exitosas para replicar aquellas que demuestren eficacia y eficiencia. El segundo es incorporar la violencia intrafamiliar como tarea prioritaria en su trabajo con la comunidad. Finalmente, el tercero es incorporar indicadores de disminución de delitos según tipo de delitos por territorios, como aporte a la variable de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)<sup>3</sup>.

El presente artículo aborda estos tres desafíos por: su relevancia como iniciativas innovadoras de modernización policial; porque presentan soluciones a problemas concretos; porque muestran un trabajo que considera la coproducción de seguridad y la proximidad a la comunidad. Una de las experiencias está aún en diseño, las otras dos recién en ejecución. Todas son propiamente policiales y buscan disminuir delitos

2 Esta reducción está calculada respecto de las estimaciones de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2005 en victimización general. En el 38,3% de los hogares al menos un miembro ha sido víctima alguna vez de un delito. Una parte importante de los delitos atenta contra la propiedad —robos residenciales, violentos, desde vehículos y hurtos—, así como también son anónimos, es decir, sin testigos ni victimarios identificables.

3 Chile posee un documento de Política Nacional de Seguridad (PNSC 2004), que concitó un amplio consenso de sectores del Estado, policías, representantes del mundo político e instituciones privadas, entre otros, que establece un diagnóstico país y define un horizonte, principios y desafíos programáticos. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública focaliza, coordina y temporaliza las líneas programáticas de la PNSC, establece metas y plazos para el período de gobierno 2006-2010.

y temor, y mantener o mejorar la confianza ciudadana.

## I. Ochenta años

Carabineros de Chile es una institución octogenaria de tradición en la sociedad chilena. El 27 de abril de 2007 celebró sus ochenta años de existencia<sup>4</sup>. Creada tras la unión de la Policía Fiscal, las policías municipales y el Cuerpo de Carabineros, sus antecedentes —de vigilancia y control policial— se remontan a los serenos, los Dragones de la Reina, en el período colonial<sup>5</sup>.

Es una policía preventiva, con un mando unificado de organización y carácter militar, obediente, no deliberante, profesional, jerarquizada y disciplinada, subordinada al gobierno nacional. Dependiente administrativamente del Ministerio de Defensa, está vinculada operativamente en materias de orden y seguridad con el Ministerio del Interior<sup>6</sup>. Para el cumplimiento de sus objetivos ejerce los siguientes roles: “preventivo, de control de orden público, educativo, de comodidad pública, de solidaridad social y de integración

4 Creada en 1927 por Decreto con Fuerza de Ley N° 2.484.

5 En el país existen dos policías: Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile. La Policía de Investigaciones es una institución de carácter civil, que tiene como función principal, pero no única, investigar y aclarar los delitos que ya han ocurrido. Su origen se remonta hacia fines de la segunda mitad del 1800. Primero forma parte de Carabineros de Chile, pero en el año 1933 se le otorga su autonomía como policía civil dependiente del Ministerio del Interior.

6 De acuerdo a una última modificación constitucional (artículo 101), Carabineros dependerá en el futuro del Ministerio que tenga a su cargo la seguridad pública. Hoy se encuentra en trámite, en el Parlamento, el proyecto de ley. En junio de 2006 ingresó al Senado el proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública y, luego, en el 2007 se envió una indicación sustitutiva que reemplaza el Ministerio por una Subsecretaría.

nacional”. El rol preventivo es definido como “esencial y primario” por Carabineros de Chile y compromete la presencia en la comunidad para el resguardo de la vida y bienes de las personas. El rol de control del orden público se refiere a la restauración del orden público cuando es quebrantado, así como a velar por la práctica de “los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes”. El rol educativo tiene relación con las acciones de Carabineros hacia la comunidad para crear en las personas respeto al ordenamiento jurídico vigente. El rol de comodidad pública compromete la colaboración e información a la comunidad de materias de utilidad e interés práctico general. Se entiende por rol de solidaridad social al conjunto de actividades en beneficio de la comunidad que se manifiestan, principalmente, en situaciones de emergencia. Por último, el rol de integración nacional refiere al resguardo de la soberanía nacional (Carabineros 1989).

Carabineros es una de las instituciones públicas mejor evaluada por los chilenos (Ministerio del Interior 2003a, 2005a)<sup>7</sup>; es reconocida como la principal institución responsable de la seguridad de los ciudadanos por sobre los tribunales de justicia, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, así como por sobre la Policía de Investigaciones de Chile.

Carabineros de Chile está presente en la sociedad chilena, sus funcionarios tienen contacto cotidiano con la población frente a sus diferentes necesidades —desde información hasta primera atención a víctimas de delitos—. Esta presencia, que incide positivamente en un reconocimiento de los ciudadanos, implica una demanda por una

7 En 2003 solo 2 de cada 100 hombres y mujeres de 16 y más años afirman haber presenciado una conducta de Carabineros al margen de la ley. La mayor parte se refiere a actuaciones con abuso de autoridad y prepotencia. Ver Ministerio del Interior (2003 y 2005). Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile en la RM, V y VIII Región.

Evaluación del desempeño de organismos e instituciones en temas de seguridad ciudadana (en porcentajes)			
Instituciones	Evaluación (%)		
	Positiva	Negativa	Neta
Carabineros	51	12	39
Policía de Investigaciones	43	13	30
Gendarmería	31	13	18
Municipalidades	29	21	8
Ministerio del Interior	24	20	4
Ministerio Público/Fiscales	20	26	-6
Tribunales de Justicia	20	32	-12
Ministerio de Justicia	19	31	-12
Congreso Nacional	18	30	-12

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

Cuadro I

Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

mayor relación con la comunidad. Actualmente en los barrios, los vecinos suelen pedir más reuniones con Carabineros y más vigilancia para disminuir la delincuencia y el consumo problemático de drogas, entre otros.

No obstante su buena valoración global, una mirada más profunda de las evaluaciones permite observar que Carabineros es mejor valorado por labores sociales que aquellas policiales vinculadas al control del delito. En general, son los más victimizados, los más inseguros y los sectores populares —específicamente los jóvenes de bajos ingresos— quienes tienen una mirada más crítica y tienden a desconfiar de Carabineros de Chile (Ministerio del Interior



2005a)<sup>8</sup>. Aún así, la mala evaluación de ciertos grupos sociales vulnerables frente a las violencias y delitos no suele traducirse en un rechazo a la institución sino más bien en una exigencia de mayor presencia y eficacia policial.

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

Evaluación positiva de Carabineros según nivel socioeconómico (en porcentajes)	
Nivel socioeconómico	Evaluación positiva (%)
E	56,9
D	47,7
C 3	55,5
C 2	59,7
ABC I	73

Cuadro 2

Nota 1: Esta clasificación está basada en ingreso, educación y tenencia de bienes.

El segmento ABCI corresponde a la posición más alta dentro de la estratificación y E a la más baja.

Nota 2: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

## 2. Tres experiencias de modernización policial

### a) Modelo de acercamiento Carabineros-comunidad

Como se mencionó anteriormente, Carabineros es una institución valorada por los chilenos. Así lo demuestra gran parte de los estudios que rankean las instituciones públicas de acuerdo a la confianza que generan y a la eficacia y eficiencia en sus

<sup>8</sup> Según la Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile (2005) "la percepción de inseguridad aumenta la desconfianza, así como la desconfianza hacia Carabineros lleva a mayores niveles de inseguridad".

labores. La evaluación positiva de Carabineros está incluso por encima de su sobreexposición como primera línea pública de represión en los años de dictadura, así como en su labor de control del orden público en democracia que, en ocasiones, la conduce a polémicas por el grado de violencia utilizado para ahogar desbordes en marchas de estudiantes que piden mejora del sistema educación o trabajadores que claman por mejores sueldos y condiciones laborales.

Una parte importante de la valoración de Carabineros responde a su larga trayectoria institucional —es una entidad enraizada profundamente en la sociedad chilena—, así como a sus labores de orientación social de apoyo a un concepto amplio de necesidades de resguardo, lo cual constituye una tarea que se manifiesta más allá de la función de orden y seguridad, de brindar protección frente a acciones de violencia y delitos, y que

Evaluación de confianza en instituciones (en porcentajes)			
Instituciones	Mucha confianza	Confianza	Desconfianza
Carabineros	25	54	21
Policía de Investigaciones	15	51	34
Alcaldes	6	41	53
Gobernadores	5	39	56
Intendentes	4	40	57
Fiscales del Ministerio Público	6	37	57
Ministros de la Corte Suprema	5	35	60
Jueces	5	34	61
Parlamentarios	3	33	63

Cuadro 3

Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior.

permite una vida en paz en la privacidad del hogar o en el ámbito público.

Entre sus actividades se cuenta el control del tránsito, la protección de fronteras, la protección a menores —hogares de menores—, la preservación del medio ambiente, la protección de embajadas y del Parlamento, el control de eventos deportivos y artísticos, musicales, entre otras. En nuestra memoria está la imagen de Carabineros asistiendo a familias en riesgo de catástrofes en territorios extremos, protegiendo a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, acudiendo al parto de una madre distante de servicios de salud pública o en presentaciones de sus cuerpos de adiestramiento de perros y de policía montada. Los chilenos muchas veces nos molestamos frente a un policía que en labores de dirección de tránsito nos multa por una infracción, pero reconocemos su autoridad y nos enorgullecemos de su integridad, reconocimiento que forma parte del patrimonio del país, registrado en guías prácticas para turistas donde se indica lo inapropiado de intentar sobornar a un Carabinero, ya que se corre el riesgo de ser detenido.

Evaluación de la relación de Carabineros con la comunidad (en porcentajes)		
Evaluación	2003	2005
Buena	44,2	47,3
Regular	39,2	36,8
Mala	16,6	15,9

**Cuadro 4**  
 Nota: Encuesta aplicada a hombres y mujeres de 16 y más años de las regiones Metropolitana V, VIII y IX.

Cada cierto tiempo, este conjunto de labores de orientación social es materia de discusión especializada frente a problemas de eficiencia policial. Algunos críticos consideran que Carabineros descuida la vigilancia, el mantenimiento de la seguridad y orden público —sus funciones principales— con otras actividades no policiales que demandan mucho tiempo. Estas últimas, sumadas a las

labores administrativas, implican distraer un porcentaje importante de recursos del ámbito preventivo y represivo.

En el año 1998 Carabineros de Chile implementó una modalidad de servicios policiales preventivos que llamó Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, destinado a brindar seguridad, buena convivencia social y generar mayor confianza, así como a solucionar problemas que aquejaban a la comunidad —en base o derivados a las violencias, delitos y temor—.

Se dividió el territorio jurisdiccional de cada comisaría en sectores —cuadrantes—, de los cuales se posee un buen diagnóstico demográfico, social, económico, urbano y delictual. Cada cuadrante recibe especial atención de carabineros asignados para el efecto, que deben procurar mantener una comunicación eficaz con los vecinos residentes o quienes circulan en el sector. Cada cuadrante es atendido diferencialmente según sus necesidades por Unidades de Vigilancia Equivalentes —nombre utilizado para cuantificar los recursos humanos y logísticos que posee Carabineros en términos de sus capacidades operativas—<sup>9</sup>.

A pesar de que el Plan Cuadrante ha logrado un diseño adecuado para la distribución de sus recursos humanos, técnicos y económicos en el territorio para su función preventiva policial, Carabineros evalúa que desde sus primeras intervenciones pilotos —hace 9 años atrás— al momento, no existe un(os) modelo(s) de participación ciudadana que facilite(n) la relación policía-comunidad para la resolución de sus problemas de temor, violencias y delitos.

Con este diagnóstico, Carabineros de Chile<sup>10</sup> se propuso a comienzos de 2004

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, un furgón con tres carabineros es igual a un UVE; un radiopatrullas con dos carabineros es sinónimo de 0,8 UVE; una moto todo terreno con un carabinero es igual a 0,45 UVE; un carabinero montado (a caballo) es análogo a 0,3 UVE; y un carabinero a pie es equivalente a 0,2 UVE.

<sup>10</sup> Carabineros de Chile y el Ministerio del In-

identificar prácticas y potenciar capacidades policiales destinadas a fortalecer la relación e integración de Carabineros con la comunidad para abordar —en forma conjunta y colaborativa— la solución a los problemas locales de seguridad. Se espera que el desarrollo e instalación institucional de nuevas prácticas de integración aporte a un mayor conocimiento mutuo y a un avance de la confianza ciudadana, así como a la disminución del temor.

Unido a lo anterior, Carabineros percibe la importancia de implementar un observatorio de buenas prácticas al interior de la institución. En la actualidad Carabineros realiza, a lo largo del país, distintos tipos de prácticas que pueden clasificarse como de prevención social o situacional: cambian balones de fútbol por armas hechizas<sup>11</sup> en barrios vulnerables, desarrollan programas de educación cívica o de generación de habilidades manuales para jóvenes vulnerables, promueven la disciplina en niños y adolescentes a través del deporte, enseñan la ley o las implicancias biológicas y sociales de un consumo desmedido de alcohol y drogas, promueven la ocupación del espacio público de manera sana a través de la formación de grupos de batucadas, pequeñas orquestas, o grupos de danza folklórica, entre muchas otras.

Aunque todas las prácticas son buenas en sí mismas y pueden ser comprendidas en un concepto amplio de prevención, debe ser evaluada su eficiencia social: ¿Las prácticas están focalizadas en evitar conductas violentas y/o

---

terior suscribieron un convenio de colaboración tendiente a la ejecución, en la Región Metropolitana de Santiago, del programa Fortalecimiento de la Integración Carabineros-Comunidad, en el marco del Programa Chile + Seguro (Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo). Dicho programa es ejecutado por Carabineros en coordinación con la Subsecretaría del Interior y la División de Seguridad Ciudadana.

11 Se refiere a armas postizas, no auténticas, hechas artesanalmente con materiales reciclados. Lo hacen algunos delincuentes en las poblaciones y en las cárceles.

delictivas o encarnan derechos de educación, esparcimiento, recreación, desarrollo integral, etc.? ¿Corresponde a Carabineros el desarrollo de estas iniciativas o a otras instituciones del ámbito de las políticas sociales? ¿Los beneficios de las iniciativas en cuestión superan los costos en los cuales incurre Carabineros? ¿Cuán complementarias son estas prácticas con otros programas del Estado? ¿Duplican esfuerzos? ¿Son contradictorias con otros programas sociales?

A través del observatorio se precisarán las prácticas propias de Carabineros que cumplen con criterios de focalización, eficiencia y coherencia. El observatorio permitirá transferir a las distintas realidades comunales —con las adaptaciones del caso— aquellas que demuestren ser efectivas para resolver problemas de seguridad de la comunidad. Por otra parte, el observatorio cumplirá el rol de facilitar el aprendizaje al interior de la organización y, con ello, contribuirá a los procesos de cambio y mejoramiento institucional. Se espera que, a futuro, ejerza un rol preponderante en el direccionamiento de los procesos de capacitación del personal.

## **b) Incorporación de la violencia intrafamiliar como una materia prioritaria del Plan Cuadrante**

En nuestras sociedades la familia cumple un rol central en el proceso de socialización. En ella se transmiten valores y normas de comportamiento. La familia debe ser un lugar de apego, resguardo y cariño. Sin embargo, en muchas ocasiones también es un espacio donde se vive la negligencia, el abandono y la violencia.

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004) se compromete a enfrentar la violencia al interior de las familias —tanto en contra de la mujer como el maltrato a niños y niñas— como un problema del país. La violencia del ámbito privado, además del daño que causa a las mujeres, hombres, niños y niñas, incide sobre la magnitud y grado de violencias ejercidas públicamente.

En el siglo XIX y comienzos del XX en Chile, la violencia dentro de la pareja y la familia era tolerada y formaba parte de las relaciones habituales. La violencia ejercida por el esposo y el padre sobre su mujer y sus hijos era aceptable e incluso era considerada parte del necesario rol pedagógico del jefe del hogar. La violencia solo fue objeto de procedimientos judiciales o intervención cuando se consideró “excesiva” —heridas serias o muerte de la esposa— o “anormal” —de parte de la esposa al esposo—. (Salinas, 2005).

A pesar de los cambios que incidieron en definir la violencia al interior de la familia como un problema de interés público, el hogar en muchos casos sigue siendo un lugar de alto riesgo para niños, niñas y mujeres (Sernam, 2001)<sup>12</sup>. En Chile las violaciones y el abuso sexual son cometidos en su mayor parte por hombres en contra de mujeres, en sus propias casas y por familiares u otras personas conocidas (Ministerio del Interior, 2004b)<sup>13</sup>. El maltrato de padres o adultos responsables hacia los niños y niñas es una práctica, lamentablemente, frecuente<sup>14</sup>.

12 5 de cada 10 mujeres, actual o anteriormente casadas, de la Región Metropolitana de Santiago, declaró haber sufrido violencia por una pareja alguna vez en su vida. Ver Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar, Servicio Nacional de la Mujer, 2001.

13 De acuerdo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2004, el 98% de los delitos sexuales se cometen por hombres (Defensoría Penal Pública); el 81% y 77% respectivamente de las víctimas de violaciones y abuso sexual son mujeres y sus agresores en un 86% son conocidos (Pericias Médico Legales en Delitos Sexuales, Servicio Médico Legal, 2002). El 90% de los casos de abuso sexual corresponden a infantes —las niñas son más abusadas que los niños— y en 7 de cada 10 el abusador es un conocido, y 4 de cada 10 son un familiar (Instituto Médico Legal de 2000 - 2002).

14 Según un estudio comparativo 1994-2007 de UNICEF – Chile, 7 de cada 10 niños y niñas han sufrido algún tipo de maltrato al interior de su familia, ya sea físico o psicológico. La violencia física grave alcanza, aproximadamente, a 3 de cada

La respuesta del Estado de Chile frente a este tipo de violencias ha sido amplia. Solo a modo de ejemplo cabe destacar la creación del Servicio Nacional de la Mujer (con rango de Ministerio, creado en 1991<sup>15</sup>) y la Ley de Violencia Intrafamiliar (1994-2005<sup>16</sup>). Esta última establece el deber de prevención y asistencia del Estado chileno, quien debe adoptar políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar, principalmente aquellas en contra de las mujeres, niños y niñas, así como a prestar asistencia a las víctimas.

Evolución de las denuncias de violencia intrafamiliar en Carabineros de Chile. Total nacional (frecuencias absolutas)	
Años	N° de denuncias
1995	38 200
1996	58 322
1997	61 015
1998	41 962
1999	50 078
2000	55 406
2001	60 769
2002	68 031
2003	78 948
2004	87 697
2005	93 400
2006	95 829

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en base a estadísticas de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

Cuadro 5

Nota: corresponden a violencia intrafamiliar con lesiones menores, graves o gravísimas y a violencia intrafamiliar con lesiones psicológicas o lesiones leves.

10 niños(as) en sectores bajos, 2 de cada 10 en sectores medios y uno de cada 10 en grupos de altos ingresos.

15 El Servicio Nacional de la Mujer fue creado por el Gobierno de Chile para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Ley N° 19.023).

16 La Ley 20.066 de octubre de 2005 sustituye a la Ley de Violencia Intrafamiliar 19.325 de octubre de 1994.

En este contexto, Carabineros de Chile ha reforzado su labor de protección a la familia. Ha dispuesto servicios especializados en violencia intrafamiliar, incluida la atención del maltrato infantil. El año 1996 creó la Dirección de Protección de la Familia (Diprofam)<sup>17</sup> de la que depende el Departamento Asuntos de la Familia cuyo campo de acción está referido a las materias de violencia intrafamiliar, maltrato infantil y delitos sexuales (Carabineros 2006).

Entre los años 1999 y 2000 Carabineros realizó la Campaña de Seguridad Compartida en violencia intrafamiliar, tras la cual se puso en funcionamiento el Fono Familia 149 —servicio de información, orientación y derivación frente a los variados problemas que afectan a la familia— en la Región Metropolitana de Santiago y la Región de los Lagos. Una vez terminada dicha campaña, pudo establecerse que en su corta duración, la línea Fono Familia 149 daba respuesta a una necesidad. La primera evaluación mostró que 7 de cada 10 llamadas correspondieron a orientación y derivación y 3 de cada 10 a información. Las materias tratadas fueron amplias: violencia intrafamiliar, maltrato, problemas conductuales, medidas de protección, pensión alimenticia, abandono de hogar, agresión sexual, tuición, drogadicción, disensión doméstica, alcoholismo, régimen de visitas, sociedad conyugal, amenaza de muerte y autorización para salir del país. La violencia intrafamiliar motivó la mayoría de los llamados —6 de cada 10—. (Carabineros, 2006).

Desde entonces el Fono Familia ha funcionado en la Región Metropolitana de Santiago, apoyado por un adecuado proceso de difusión, y ha dado buenos resultados<sup>18</sup>. Cara-

bineros de Chile, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006–2010, ha establecido como meta la extensión del servicio las 24 horas del día a todo el país para recibir denuncias, orientar y derivar los casos a instancias autorizadas para su tratamiento.

De igual manera que sucedió con el Fono Familia, Carabineros puso en el 2004 a disposición de los niños, niñas y adolescentes de la Región Metropolitana de Santiago el Fono Niños 147. El sistema telefónico preventivo y de emergencia atiende las 24 horas del día y su objetivo es atender los llamados de menores de edad vulnerados o amenazados en sus derechos. A pesar de no existir una gran difusión del servicio, los niños, niñas y adolescentes han hecho uso de él y las consultas se incrementan. También en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, el Fono Niños se extenderá al resto del país.

Las líneas de fonos Familia y Niños son alternativas a la 133, destinada para los llamados de urgencia. Esto porque, en materias de violencia intrafamiliar, negligencia y abuso hacia niños, las llamadas no son breves. En muchas ocasiones pueden exceder los 15 minutos de duración. Estas líneas telefónicas han sido percibidas por los usuarios como un servicio expedito, seguro y confiable para ellos. Parte de la confianza que genera se debe a que es operado por personal debidamente capacitado en materias psicológicas, normas legales y procedimientos, para orientar, derivar o denunciar, según corresponda (Carabineros, 2006).

Como parte de la misma preocupación, otro adelanto significativo en la labor preventiva policial de Carabineros de Chile es la incorporación de la violencia intrafamiliar en las prioridades del Plan Cuadrante. El problema de violencia en el hogar es de gran magnitud y duración, por lo que su atención requiere de importantes y permanentes recursos policiales.

Debido a lo anterior, Carabineros ha definido que, con independencia de los delegados de cada cuadrante, exista una cierta

17 Entidad encargada de planificar, organizar, dirigir y controlar en Chile todos los problemas en el ámbito de funciones de Carabineros relacionados con la familia.

18 En los meses de funcionamiento del servicio, la Diprofam ha entregando afiches en los jardines infantiles de la red nacional, en servicios de urgencia de los hospitales, colegios municipalizados, cabinas de teléfonos públicos, etc., así como en la totalidad de las unidades operativas de Carabine-

ros.

Denuncias y detenciones (frecuencias absolutas y tasas cada 100 000 habitantes). Carabineros de Chile 2005-2006 (AUPOL)								
Violencia intrafamiliar	2005				2006			
	Frecuencias absolutas		Tasas cada 100 000 habitantes		Frecuencias absolutas		Tasas cada 100 000 habitantes	
	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones	Denuncias	Detenciones
Lesiones menos graves, graves o gravísimas	1 276	326	7,8	2,0	2 138	940	13,0	5,7
Lesiones psicológicas o lesiones leves	92 124	1 758	566,3	10,8	93 691	5 540	570,2	33,7
Total	93 400	2 084			95 829	6 480		

Fuente: División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior

Cuadro 6

cantidad de ellos que trabajen de forma transversal a todos los cuadrantes de la jurisdicción de comisarías o subcomisarías<sup>19</sup>. Carabineros entonces ha creado el cargo de Encargado de Violencia Intrafamiliar, que debe “ampliar la base de detección del problema, derivar a los servicios sociales comunitarios, judicializar los problemas más graves y contribuir a la prevención, coordinando a otros actores especializados públicos y privados” (Carabineros, 2003).

El(los) Encargado(s) de Violencia Intrafamiliar se une a otros cargos significativos del Plan Cuadrante creados con motivos similares: El Encargado de Asuntos Comunitarios que en apoyo al Delegado del Cuadrante, sostiene una relación con la comunidad para la solución de problemas de seguridad de largo plazo; el Encargado de la Prevención del Consumo y Microtráfico de Drogas en los barrios; el Encargado de Cumplimiento de Medidas Cautelares —para victimarios— y de protección —de víctimas— que da cuenta del cumplimiento de las órdenes emanadas de fiscales y tribunales; y el Encargado de la Búsqueda de

Personas Extraviadas, responsable de conocer e investigar las denuncias de presunta desgracia.

La iniciativa ha partido gradualmente en los cuadrantes fuera de la Región Metropolitana de Santiago. A pesar de que no existen resultados de evaluaciones debido a que es una medida recién en fase de implementación, el seguimiento realizado por la propia institución, así como por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, entrega buenas perspectivas.

### c) Indicadores de resultado e impacto en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010

La Estrategia de Seguridad Pública 2006–2010, en el marco de la Política Nacional 2004, se ha comprometido a reducir los hogares victimizados por algún delito en un 10%, así como el número estimado de delitos de mayor connotación social en un 9% (Ministerio del Interior, 2006).

En torno a esta exigente meta de impacto se han dispuesto y consensado el conjunto de metas de las instituciones públicas comprometidas con la Estrategia Nacional. Estas instituciones abordan diferentes ámbitos de solución al problema de las violencias, delitos

<sup>19</sup> La asignación corresponde a dos carabineros por cargo en comisarías y un carabinero por cargo en las subcomisarías.

Victimización en Chile (en porcentajes)	
Año	Porcentaje de Victimización
2003	43
2005	38,3
2006	38,4

Cuadro 7

Nota: La pregunta en la encuesta es: ¿Durante los últimos doce meses, usted o algún miembro de su hogar ha sido victimizado de algún delito?

y temor: desarrollo institucional, información y tecnología, prevención, control, inserción o reinserción social y víctimas. Entre las instituciones convocadas se cuentan los ministerios —y sus servicios— de Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo, Planificación y Desarrollo Social, Interior, Justicia, el Ministerio Público, Policía de Investigaciones de Chile y Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile, en base a la meta de impacto nacional, ha ordenado sus metas institucionales de producto y resultado. Entre estas últimas destacan: la disminución de tiempos de respuesta frente al delito, el aumento de las denuncias para reducir la cifra de delitos desconocida por el sistema, el incremento de resolución de las causas investigadas y el fortalecimiento de la relación y confianza policía-comunidad, entre otros.

No obstante lo anterior, Carabineros de Chile da otro paso y va más allá del establecimiento de las metas de resultado y se compromete a identificar frente a sus pares, socios en la Estrategia, su contribución a la disminución de la delincuencia, por año, territorio y delito específico. Para ello pone a disposición del compromiso su Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Este hecho es posible gracias al conocimiento de la realidad, a una adecuada planificación de sus recursos, así como a un alto compromiso social y policial.

La Estrategia Nacional establece cuentas públicas semestrales que comprometen a todas

las instituciones socias. Carabineros de Chile monitorea sus compromisos y metas e informa de manera periódica al Ministerio del Interior —órgano coordinador de la Estrategia— sobre sus problemas, aciertos y avances.

La meta de impacto de disminución de la victimización en Chile es posible gracias a la Encuesta Nacional Urbana de Victimización (ENUSC), instrumento confiable y válido, de alcance nacional, que mide el problema en su amplitud e intensidad. Esta encuesta se empleó por primera vez el año 2003 y tuvo una segunda aplicación el 2005. Desde el 2006, como compromiso de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pasa de mediciones bianuales a verificaciones anuales.

Aún no es posible observar los resultados de la meta de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad y, por ende, no es factible evaluar el aporte de Carabineros a la misma. Sin embargo, resulta interesante ver la expresión de los esfuerzos del país en limitar la magnitud de la victimización.

En Chile desde el año 2004 —luego de décadas de paulatino y sostenido crecimiento— se observa una estabilización de las denuncias por robos y hurtos y del porcentaje de hogares victimizados por algún robo o intento de robo (Ministerio del Interior, 2003b y 2005b)<sup>20</sup>. El contexto auspicioso de suspensión de la tendencia al alza de delitos —de más de dos décadas— sienta las bases para que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública asuma el exigente compromiso de disminución de delitos. Este es compartido por el conjunto de instituciones públicas vinculadas a la seguridad, entre ellas, Carabineros de Chile.

Carabineros de Chile ve en la Estrategia Nacional una oportunidad de cohesión —de integración armónica de las acciones, proyectos y programas— del esfuerzo público en torno de mejores niveles de seguridad y la aprovecha para establecer su contribución.

<sup>20</sup> Esta comparación es posible gracias a la disposición de series históricas de datos de denuncia y victimización.

El aporte de Carabineros se basa: 1) en un examen acucioso de la información disponible en la política pública de seguridad —encuestas de victimización, denuncias, distribución de otras violencias y factores a la base<sup>21</sup>— para identificar patrones comunes a los delitos en ciertos territorios; 2) en la proposición de soluciones destinadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia de las violencias y/o delitos, así como otras para reprimirlos; y 3) en el seguimiento y evaluación de las estrategias diseñadas, para enmendar los errores o mantener las iniciativas.

## Conclusiones

La positiva evaluación que los chilenos hacen de Carabineros se sustenta, en parte, en un adecuado equilibrio entre tradición y modernización policial. Por un lado pesan los 80 años de historia institucional y su arraigo en la cultura chilena, por otro, Carabineros ha demostrado la capacidad de asumir nuevas maneras de mirar e interpretar la sociedad y de adaptarse a ella. A esto se suma una adecuada estrategia comunicacional.

El artículo presenta tres experiencias que muestran cómo Carabineros de Chile asume el desarrollo de soluciones frente a los problemas que se le plantean. En estas destacan como fortalezas su mirada estratégica, su capacidad de vincularse a otras instituciones públicas y la búsqueda de compromisos de largo plazo —que son implementados gradualmente, lo que permite adelantar dificultades y enmendar rumbo—.

Los problemas, así como el tipo de experiencias presentadas, no son únicos o propios de Chile. Estos tienen su equivalente en

América Latina. Nuestros países enfrentan inconvenientes parecidos y las soluciones tienen una base teórica y práctica común; forman parte de una misma discusión pública preocupada del alza de las violencias y delitos o caracterizada por el temor.

Sin embargo Carabineros, respecto de otras policías del continente, tiene un punto de partida diferente, lo que incide en las características que asumen las tres prácticas. En América Latina los modelos y experiencias policiales innovadores surgen, además, por la baja confianza en las policías, para terminar con abusos policiales o por la necesidad de cambiar las policías controladas por las fuerzas armadas a policías civiles (Frühling, 2003).

La primera experiencia de Carabineros aquí presentada puede ser comprendida en la reflexión que recoge el modelo conocido como Policía Comunitaria. Este basa en la proximidad policía-comunidad, el ascenso de la confianza ciudadana, así como el fortalecimiento institucional de las policías. La cercanía de la policía supone transformaciones institucionales, como la descentralización de las decisiones para permitir que los agentes de seguridad resuelvan conflictos, manejen sus horarios y cargas de trabajo.

Si bien la implementación gradual es positiva, esta experiencia ha sido lenta. Ha sido difícil definir con claridad el modelo propio. Carabineros plantea desarrollar un modelo de integración, pero acotado dentro de su actual estructura institucional, caracterizada por su carácter militar, con un mando unificado y jerarquizado. No se han planteado cambios institucionales y esta estructura no deja espacio a la descentralización de la toma de decisiones.

Carabineros tiene experiencia de trabajo en la comunidad —no “con la comunidad”, sino más bien asintiéndola—. De hecho, como ya se ha expresado, es una de las razones por las cuales los chilenos evalúan positivamente su trabajo. Sin embargo, Carabineros —con una prolífica, heterogénea y desregulada oferta de acciones preventivas, sociales, situacionales y

21 Factores o variables asociadas a las violencias, delitos y/o temor asociado a ambos. Como ejemplo sexo, edad, horarios, uso o porte de armas, consumo problemático de alcohol y drogas, localización urbana y características del lugar, etc.



policiales en su interior— está enfrentado a una sociedad más compleja, que pierde confianza en las instituciones públicas y privadas, que se siente muy insegura, que demanda más y mejores servicios urbanos, entre otros.

Carabineros busca ordenar su acción en la comunidad, orientando centralmente qué hacer y los estándares para ello. Esto lo conduce a invertir en la observación sistemática y la evaluación de sus prácticas desarrolladas en todo el país. Las buenas prácticas deben ser apoyadas y tener continuidad, así como deben expandirse al resto del país, con las adaptaciones del caso, aquellas que sirvan a sus objetivos —de informar, educar, asistir, brindar seguridad, etc.— y se complementen con las de otras instituciones públicas que comparten la meta de disminuir las violencias, delitos y el temor asociado a ambos.

Las críticas a este tipo de iniciativas de Carabineros se sustentan en dos argumentos centrales. En uno de ellos se critica el nuevo rol otorgado a la comunidad en las estrategias policiales; en el otro se reprocha la pretensión de querer alcanzar un acercamiento con la comunidad sin cambio institucional.

El concepto de comunidad en nuestra sociedad es altamente valorado. Se le atribuyen solo características positivas. La comunidad supone participación en las decisiones de interés público y, por ende, está de acuerdo con la noción de democracia. Nadie conoce su territorio mejor que el que reside en él. Se supone que personas que habitan un mismo lugar comparten sus problemas y que por ser quienes los sufren son las más indicadas para encontrar una solución —o pueden contribuir—. Por último, cuando se habla de comunidad se entiende la existencia de un grupo cohesionado socialmente que es de gran apoyo para sus integrantes. Por estas razones, el modelo de policía–comunidad suele concitar interés y consenso. Pero ¿en las grandes ciudades se puede hablar de una comunidad o solo de habitantes de un sector? ¿La policía es capaz de escuchar a la comunidad o su cultura organizacional se lo impide? ¿Qué sig-

nifica involucrar a la comunidad en asuntos de seguridad pública? ¿Cómo puede y debe interactuar la comunidad con la policía para enfrentar la prevención de las violencias y delitos? (Herbert, 2006).

Los modelos que involucran a la comunidad en seguridad pública la sobreexigen. Presuponen que esta tiene una significativa capacidad organizativa y política. Lo que resulta particularmente delicado es que en materia de seguridad las comunidades más exigidas son precisamente las socialmente más vulnerables. Es decir, las que no tienen o han perdido sus redes sociales de apoyo, así como la habilidad para pensar y construir un colectivo.

Por ejemplo, el concepto de comunidad no tiene en cuenta la dificultad de trabajar en barrios tomados por bandas de micro y narcotráfico, donde muchos están involucrados en hechos delictivos. ¿Los barrios marginales, estigmatizados, amenazados, pueden considerarse una comunidad? ¿Pueden lograr organizarse de manera cohesionada, representativa y efectiva?

En materia de seguridad ciudadana quienes suelen participar son grupos específicos y minoritarios de una comunidad, que pueden ser definidos como “pro control”, que claman a las policías fiscales, justicia y prisión, medidas más severas para los “delincuentes”. Esto suele suceder en estratos medios y altos, pero también en sectores de bajos ingresos.

El segundo argumento critica que sin cambios institucionales, de descentralización de decisiones, entre otros, no es posible un real acercamiento Carabineros–comunidad. Cualquier práctica en este contexto estará teñida por su rol principal de prevención policial del delito, destinada en última instancia a mantener el orden y seguridad. Con ello difícilmente se pueden desarrollar prácticas de trabajo con la comunidad y, por ende, mejorar la confianza de los desconfiados: los jóvenes de sectores populares. Por lo que la resolución de conflictos, de trabajo con la comunidad, debiera quedar en manos de otra institución pública de carácter civil.

En la segunda experiencia, Carabineros se hace parte del conjunto de instituciones públicas llamadas a prevenir y disminuir la violencia intrafamiliar en Chile. Entiende el problema definido nacionalmente, dispone sus medios para aportar a su solución y diseña un trabajo especializado cercano a la gente. Su presencia en el territorio, accesibilidad y reconocimiento, le confieren la posibilidad de intervenir en un primer nivel brindando información y recibiendo denuncias. Su preparación le faculta para dar una primera atención, orientar y derivar a la red de asistencia.

El éxito de esta segunda iniciativa depende en gran medida de la relación de Carabineros con la ciudadanía. Al incorporarse la violencia intrafamiliar al Plan Cuadrante se privilegia el conocimiento más íntimo y cotidiano de la comunidad por parte de los policías. Para que su labor sea efectiva es fundamental que tengan información sobre la magnitud del problema en el territorio y conozcan los sentidos que la comunidad otorga a los hechos de violencia dentro del hogar. La negligencia, el abuso y el maltrato suelen existir en los espacios en que la violencia es tolerada como una forma de relacionarse y resolver conflictos.

El hecho de que Carabineros esté recibiendo cada vez más denuncias en este tema significa que ha construido lazos de confianza con los habitantes. Asimismo, da cuenta de que se ha producido un cambio cultural. La violencia dentro del hogar ya no es solo un problema privado, sino que es de interés público. La labor de Carabineros es brindar seguridad a las personas tanto en las calles como en el hogar, tanto frente a victimarios anónimos como conocidos.

En la tercera experiencia, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, Carabineros compromete esfuerzos focalizados para disminuir —en el plazo de 5 años— hogares victimizados y delitos. La forma de proceder se puede hermanar a la filosofía de la policía orientada a la resolución de pro-

blemas” (POP)<sup>22</sup>. Carabineros, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad, plantea su trabajo preventivo policial focalizado para cambiar las condiciones que dan lugar a los problemas repetitivos de la delincuencia en el ámbito local (regiones, comunas y barrios) y con ello disminuir los delitos.

Con esta iniciativa Carabineros va más allá de una cultura institucional estatal de trabajo concentrado en torno de metas de procesos o productos<sup>23</sup>. Al asumir metas de resultado<sup>24</sup> e identificar con precisión su aporte a la meta de impacto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, obliga a su organización a pasar del cumplimiento burocrático, formal de la actividad y del gasto asociado, a un desempeño orientado a la solución de problemas concretos.

Aun frente al peor escenario de no alcanzar la exigente meta de impacto en los tiempos establecidos por la estrategia, por factores no controlados, exógenos al esfuerzo del sistema de seguridad —como puede ser un grave aumento de la cesantía, pobreza o desigualdad social—, Carabineros habrá hecho su mejor esfuerzo, convenientemente encauzado hacia la tarea.

Los tres desafíos son buenos ejemplos de innovación y de modernización policial; presentan soluciones a problemas de gran envergadura y largo aliento y se inscriben en las corrientes de pensamiento y metodológicas de coproducción de seguridad, de cercanía a la gente y de orientación de la policía a pro-

---

22 Concepto acuñado por Goldstein Herman (1979). De acuerdo a este modelo, las policías deben acercarse a la delincuencia a través de cuatro etapas básicas conocidas como SARA (scanning, análisis, response, assesment) o BASE (búsqueda, análisis, solución y evaluación).

23 Las promesas del mundo público generalmente se redactan como “crear o ejecutar un determinado programa, con una cobertura definida, que implica un gasto de recursos establecidos”.

24 Identifica en el proyecto o programa en cuestión, que implica coberturas y montos definidos, lo que se entenderá como éxito.

blemas. Sus resultados están por verse. Las experiencias deben ser seguidas y evaluadas en su contribución a mejores estándares de seguridad y confianza ciudadana, así como a menores niveles de temor. □

## Referencias

- Carabineros de Chile, 1989, Reglamento de Organización de Carabineros de Chile N°1, aprobado por el Decreto N° 77 de fecha 01.03.89 Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Carabineros.
- Carabineros de Chile, 2003, Manual del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.
- Carabineros de Chile, Ministerio del Interior, 2004, Convenio firmado entre Ministerio del Interior y Carabineros de Chile, para el desarrollo del Subprograma Fortalecimiento de la Integración Carabineros-Comunidad, en el marco del Convenio firmado con el BID para el desarrollo del Programa Chile + Seguro, año 2004.
- Carabineros de Chile, 2006, Proyecto de Inversión presentado a financiamiento al Fondo de Prioridades Gubernamentales (fonos 147 y 149).
- Frühling Hugo, 2003, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?*, Serie documentos, Centro de Estudios Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
- Herbert Steve, 2006, *Citizens, cops, and power. Recognizing the limits of community*. The University of Chicago Press, USA.
- Ministerio del Interior de Chile, 2004a, Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, Documento de Trabajo N°1, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2004b, Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2006, Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2003a, Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2005a, Encuesta de Percepción y Evaluación de la Labor de Carabineros de Chile, Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2003b, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior de Chile, 2005b, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), Santiago, Chile.
- Salinas, René, 2005, “La pareja: comportamientos, afectos, sentimientos y pasiones” en *Historia de la vida privada en Chile. El Chile moderno. De 1840 a 1925*, R. Sagredo R. y C. Gazmuri, “directores”, Taurus.
- Servicio Nacional de la Mujer, 2001, Estudio de Prevalencia de la Violencia Intrafamiliar, Santiago, Chile.

# La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia

■ Claudia Patricia Gómez Rojas<sup>1</sup>  
Estela Baracaldo Méndez<sup>2</sup>

**Fecha de recepción:** julio de 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto 2007

## Resumen

El presente artículo da cuenta del proceso que se ha desarrollado en la Policía Nacional para hacer realidad la corresponsabilidad como principio fundamental de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. En este orden de ideas, el artículo se encuentra dividido en cuatro partes: 1) reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia para permitir la comprensión de los desarrollos en materia de convivencia y seguridad ciudadana; 2) La reforma constitucional de 1991: los principios de la gestión pública, los parámetros que rigen al Estado Colombiano en el manejo

1 Magíster en Estudios de América Latina, politóloga con énfasis en gestión pública, asesora de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

2 Magíster en Comunicación para la Ciencia y la Cultura y especialización en Pedagogía, especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de la Investigación Social y especialización en Estadística Aplicada a la Investigación. Asesora de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana y 3) La historia reciente de la Policía Nacional y la propuesta de corresponsabilidad para el cumplimiento de su misión institucional. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y planteamientos sobre las limitaciones y posibilidades de hacer de la corresponsabilidad una de las estrategias más efectivas para el logro de la convivencia y la seguridad ciudadana en el Estado Social de Derecho Colombiano, dentro del que se propende por la disposición de un cuerpo de Policía civilista.

**Palabras clave:** *convivencia, seguridad ciudadana, orden público, corresponsabilidad, Policía Nacional – Policía Comunitaria*

## I. Introducción

La década de los años ochenta, que terminó con la presidencia del doctor Virgilio Barco Vargas (q. e. p. d), se caracterizó como una de las épocas más violentas en la historia reciente de la nación<sup>3</sup>. Los años noventa

3 En 1989 Colombia tuvo la tasa más alta de homicidios en América Latina: tres candidatos presidenciales fueron asesinados y los ciudadanos

iniciaron con el proyecto político más ambicioso y prometedor en la historia colombiana reciente: la Asamblea Nacional Constituyente, que el 4 de julio de 1991 dio a luz la Constitución Política de Colombia, fundamentada en la doctrina del Estado Social de Derecho, con contenidos precisos en cuanto a los principios rectores de la gestión pública, el rol de las autoridades nacionales y locales y la descentralización político-administrativa, entre otros aspectos significativos para el desarrollo del país.

Aunque son reconocidos los avances generados por la Constitución Política en todos los sectores de la vida del país, en este caso también resulta importante revisar las falencias en cuanto al manejo del orden público y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana y, en este contexto, el rol que desempeña la Policía Nacional y las autoridades civiles de carácter nacional y local en la administración de uno de los bienes públicos más preciados por los ciudadanos: la convivencia y la seguridad ciudadana<sup>4</sup> como derechos de todos los colombianos.

En este orden de ideas el presente documento trata el tema estructurado en cuatro partes, a saber: 1) una reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia para permitir la comprensión de los desarrollos en materia de convivencia y seguridad ciudadana; 2) la reforma constitucional de 1991: los principios de la gestión pública, los parámetros que rigen al Estado Colombiano en el manejo

---

fueron víctimas de la guerra entre dos carteles de la droga, el Cartel de Medellín y el de Cali, guerra que se vivió en las ciudades capitales y en la que se presentaron numerosas bombas.

4 La Constitución Política de Colombia hace referencia al orden público dentro del cual se han dado desarrollos que aluden a la seguridad; pero los conceptos de convivencia y seguridad ciudadana son elaboraciones surgidas y desarrolladas en Bogotá, especialmente dentro de los planes de desarrollo del ex alcalde Antanas Mockus Sivikas (1995-1998 y 2001-2003).

del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana ; y 3) la historia reciente de la Policía Nacional y la propuesta de corresponsabilidad para el cumplimiento de su misión institucional. Finalmente se presenta una serie de conclusiones y planteamientos sobre las limitaciones y posibilidades de hacer de la corresponsabilidad una de las estrategias más efectivas para el logro de la convivencia y la seguridad ciudadana en el Estado Social de Derecho Colombiano, dentro del que se propende por la disposición de un cuerpo de policía civilista.

## 2. Reseña histórica de la Policía Nacional de Colombia

La policía como cuerpo civil surgió en la Gran Colombia mediante las leyes de octubre 8 de 1821 y de marzo 11 de 1825. Sus funciones como cuerpo civil estaban relacionadas con los elementos de orden público, la organización de juntas parroquiales y la organización del servicio de policía por municipalidades. En 1841 se dividió la policía en urbana y rural y se impuso una concepción civilista de la institución, inhibiéndola de cualquier semejanza con el ejército (Bernal, 1999).

Después de la Constitución de 1886, que facultó al legislador para establecer una milicia nacional y organizar el cuerpo de policía (artículo 167), se expidió el Decreto Orgánico de la Policía Nacional N° 1 000 de 1891, que encargó a la institución los servicios de orden y seguridad, conservación de la tranquilidad, protección de las personas y sus propiedades, defensa de la moralidad, aseo y ornato de las ciudades, prevención de los delitos y persecución de los delincuentes. No obstante, en 1895 comenzó el proceso de militarización de la misma al pasar a depender del Ministerio de Guerra, organismo que impartió instrucción castrense a los uniformados (Bernal, 1999). En 1910 la institución continuó bajo el regimiento militar y solo recobró su carácter de guardia civil en

1915, al ser incorporada al Ministerio de Gobierno hasta el año de 1953, cuando fue inscrita como parte de las Fuerzas Armadas debido al proceso de violencia política en el país. La máxima expresión de esta violencia se dio el 9 de abril de 1948, especialmente en la ciudad Bogotá, cuando sus integrantes se unieron abiertamente al alzamiento popular y perdieron así la confianza ciudadana y política (Pardo, 1996). La utilización partidista del cuerpo de policía en los inicios de la violencia de los años cincuenta hizo a la institución parte activa de la confrontación, condición que llevó al general Rojas Pinilla (1953 - 1957) a poner bajo el mando militar a todos los cuerpos de policía, tanto los que dependían del Ministerio de Gobierno como los que dependían de los departamentos y municipios (Pardo, 1996). Desde 1953 la institución fue militarizada por completo en cuanto a su dependencia, organización y capacitación.

En la Constitución Política de 1991 la policía continúa como parte de la Fuerza Pública (artículo 216) adscrita al poder ejecutivo, que tiene la función de conservar el orden público y restablecerlo donde fuera turbado (artículo 189, numeral 3 y 4). En la Carta Magna, el artículo 218 define a la Policía Nacional como “un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. Esta disposición le dio a la policía existencia y personalidad constitucional, aspecto ausente en la Constitución de 1886 (Pardo, 1996).

Sin embargo, desde finales de los años ochenta y con mayor intensidad en la década de los noventa, la Policía Nacional empezó a ejercer numerosas funciones como consecuencia de los problemas de narcotráfico y conflicto interno armado en el país. Desde entonces, el Estado ha guardado la postura militarista de la Policía, de manera contraria

a su concepción y constitución, como lo aseveran autores como Bernal (1999): “En la práctica, las funciones que constitucionalmente se le otorgaron a la Policía Nacional se han desnaturalizado, ya que paulatinamente se ha militarizado la institución con la creación de grupos especializados como los de contraguerrilla y antinarcóticos, que en lugar de cumplir funciones netamente civiles en medio de la comunidad, para garantizar la seguridad pública de una manera preventiva, haciendo presencia en las calles con el fin de evitar las actividades delincuenciales, se han dedicado a combatir el narcotráfico y los grupos guerrilleros, factores estos que aún cuando perturban la convivencia pacífica, no son los únicos que alteran el orden social”.

Unido a lo anterior, en 1993 en medio de un gobierno que generó grandes transformaciones en el Estado Colombiano, tales como la apertura económica, la reforma a los sectores de salud, educación y medio ambiente; de un proceso de paz negociado con las FARC en México; y de la lucha frontal contra el narcotráfico, la Policía Nacional fue cuestionada como una de las instituciones más corruptas del país por estar vinculada con los carteles de la droga. Esta situación de desconfianza de los ciudadanos se agudizó con la violación de una menor de edad dentro de las instalaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá. Todo lo anterior generó una crisis que motivó la reforma institucional en los aspectos contenidos en la Ley 62 de 1993 en torno a: estructura orgánica, nuevos procesos para la incorporación de personal, disciplina y mecanismos de control interno, administración de la carrera policial y parámetros para la vivencia de la democracia participativa consignada en la Constitución Nacional.

Como consecuencia de la nueva estructura orgánica, en medio de un gobierno deslegitimado en Colombia por sus antecedentes de vinculación con el narcotráfico (gobierno del doctor Ernesto Samper Pizano, 1994 -1998), a finales de 1994 la institución inició un proceso de transformación interna titulado

“Transformación Cultural” y culminó el proceso de depuración del pie de fuerza que había iniciado en 1993 bajo el mando del brigadier general Rosso José Serrano, quien fue reconocido por el gobierno de los Estados Unidos como el mejor policía del mundo<sup>5</sup> luego de haber recobrado la imagen institucional ante los ciudadanos, capturado a narcotraficantes y reducido este fenómeno. A esto se sumó que en este período, en el marco constitucional de la democracia participativa, se dio origen al Sistema Nacional de Participación Ciudadana al interior de la Policía Nacional.

Para una mirada actual es importante señalar que la Policía de Colombia es un organismo de carácter nacional, profesionalizado hace más de 17 años, que cuenta con una estructura orgánica que le permite atender diferentes necesidades en relación con el orden público, la convivencia y la seguridad de los ciudadanos<sup>6</sup> y dependiente del Ministerio de Defensa, lo que unido a las problemáticas del conflicto armado interno y la lucha contra narcotráfico ha hecho que la institución haya sufrido procesos de militarización continuos que resultan evidentes en algunas de las funciones que desempeña, el tipo de armamento que utilizan ciertos grupos especiales y la forma de operar de algunas unidades policiales.

5 Premio otorgado en 1998 por The International Association of Chiefs of Police.

6 Ante la situación de conflicto del país, la Policía Nacional realiza el servicio de vigilancia permanente y cuenta con 19 servicios especializados para atender las distintas situaciones que superan los asuntos contravencionales. Entre estos servicios se encuentran: policía ambiental, de infancia y adolescencia, fiscal y aduanera, antinarcóticos, servicios especiales, lucha contra el secuestro y la extorsión, entre otros.

### **3. La reforma constitucional de 1991: principios de la gestión pública y los parámetros del Estado Colombiano para el manejo del orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana**

Durante algo más de un siglo Colombia se fundamentó en la Constitución de 1886, mediante la cual la república se declaraba una democracia representativa y un Estado centralizado en el que el manejo del orden público recaía sobre el presidente y las Fuerzas Armadas. La Constitución Política de 1991 modificó sustancialmente varios de estos aspectos al determinar en su artículo primero: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la primacía del interés general”, aspectos que al ser desarrollados a lo largo de trece títulos constitucionales darán como resultado aciertos y vacíos en relación con el proceso de descentralización.

No obstante lo anterior, la Constitución Política de 1991 da una luz en relación con el manejo de las instituciones encargadas del orden público en Colombia, al determinar a diferencia de otras muchas constituciones en América Latina una jerarquía en relación con el manejo del orden público que dispone el artículo 296: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

De igual forma, la Constitución Política, además de incluir la misión de la policía y de las fuerzas militares, es muy clara en establecer

las competencias y funciones de las autoridades político-administrativas en los artículos 303 y 315 que determinan: “En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público”. En relación con los municipios se dispone: “Son atribuciones del alcalde: conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

Como consecuencia de lo anterior, en Colombia desde principios de la década de los noventa quedan claras las funciones y competencias de las diferentes autoridades e instituciones en relación con el manejo del orden público y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad. No obstante, el proceso de apropiación de lo dispuesto por la Constitución por parte de las autoridades locales va a ser muy lento debido a múltiples factores, como se expone más adelante.

La lentitud en este proceso de apropiación por parte de las autoridades de las disposiciones anteriormente mencionadas se une con su poco compromiso con los principios rectores de la administración municipal: eficiencia, eficacia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, así como con los principios rectores de la competencia: coordinación, concurrencia y responsabilidad, dispuestos en la Constitución Política y la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan “normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Esto dificulta de manera más evidente la vivencia de la corresponsabilidad, que sugiere que para el Estado solo es posible garantizar la existencia de bienes públicos si se parte de la base de que todas las instituciones que lo conforman y los

ciudadanos tienen una serie de responsabilidades y derechos en relación con cada bien público, lo que los hace partícipes de su construcción y sostenibilidad.

Pese a que es una responsabilidad constitucional y a que varios documentos de política de gobierno hacían especial énfasis en el rol de las autoridades locales en el manejo del orden público y en la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana —tales como la Estrategia Nacional contra la Violencia (1991), Seguridad para la Gente (1993), el Plan Nacional para la Convivencia y la Seguridad (1994), la Estrategia Nacional de Convivencia y la Seguridad Ciudadana (1998), la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002 -2012) —, la mayoría de las autoridades locales declinaron por muchos años su responsabilidad esencial en estas materias, dejándolas exclusivamente en manos de los organismos de seguridad y de justicia, alegando, para tal efecto, desconocimiento del tema, excesiva cantidad de funciones, trabajo represado en las dependencias, falta de personal cualificado que desde las administraciones locales se hiciera cargo del mismo, así como consideraciones de tipo personal acerca de la fuerza pública.

Unido a lo anterior, la mayoría de las autoridades no hacía uso los instrumentos<sup>7</sup> para la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana creados a lo largo de estos últimos 20 años. Tal es el caso de los consejos de seguridad, que pese a que desde su concepción fueron considerados instancias de carácter preventivo se convirtieron en instancias de carácter reactivo que solo se convocaban después de sucedidos los hechos (tomas de pueblos por grupos armados al margen de la ley, masacres, acciones terroristas, ame-

7 Instrumentos para la gestión pública de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia: Consejos de Seguridad, Comité de Orden Público, Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Fondos Cuenta de Seguridad, Comités de Vigilancia Epidemiológica, convenios de cooperación interinstitucional.



nazas, etc.). Asimismo, a pesar de que en algunos de los entes territoriales se llevaban a cabo reuniones esporádicas para tratar temas de seguridad y dar cumplimiento a los principios sobre la competencia, la coordinación y la complementariedad, estas se reducían a la presentación de informes por parte de los comandantes de policía y dependiendo de la situación de inseguridad y orden público, se tomaban decisiones al respecto, pero el trabajo coordinado y las acciones integrales eran la excepción. En relación con los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana, así como con el diseño e implementación de políticas públicas en la materia, la Policía Nacional durante muchos años actuó sola y de manera unilateral debido a la falta de compromiso de las autoridades, lo que generaba una mirada limitada de los problemas y por ende de las soluciones.

#### **4. Historia reciente de la Policía Nacional de Colombia y la corresponsabilidad en el cumplimiento de su misión institucional**

La Policía Nacional de Colombia, cuyo fin primordial es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, consciente de que la misma Constitución y demás disposiciones vigentes determinan una serie de responsabilidades y competencias para los gobernadores y alcaldes en relación con la convivencia, la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden público, y que la seguridad es un derecho de todos, —que también genera deberes— diseñó dos estrategias de corresponsabilidad que le permiten dar cumplimiento a los principios que rigen la administración pública y el desarrollo de las competencias en el marco de la corresponsabilidad, vista como el trabajo conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía en general, según su rol en el Estado Social de Derecho.

Se dispone del siguiente marco conceptual para la concepción y desarrollo de las dos estrategias para el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana denominadas “Programa Departamentos y Municipios Seguros” y “Vigilancia Comunitaria”, en el marco de la corresponsabilidad:

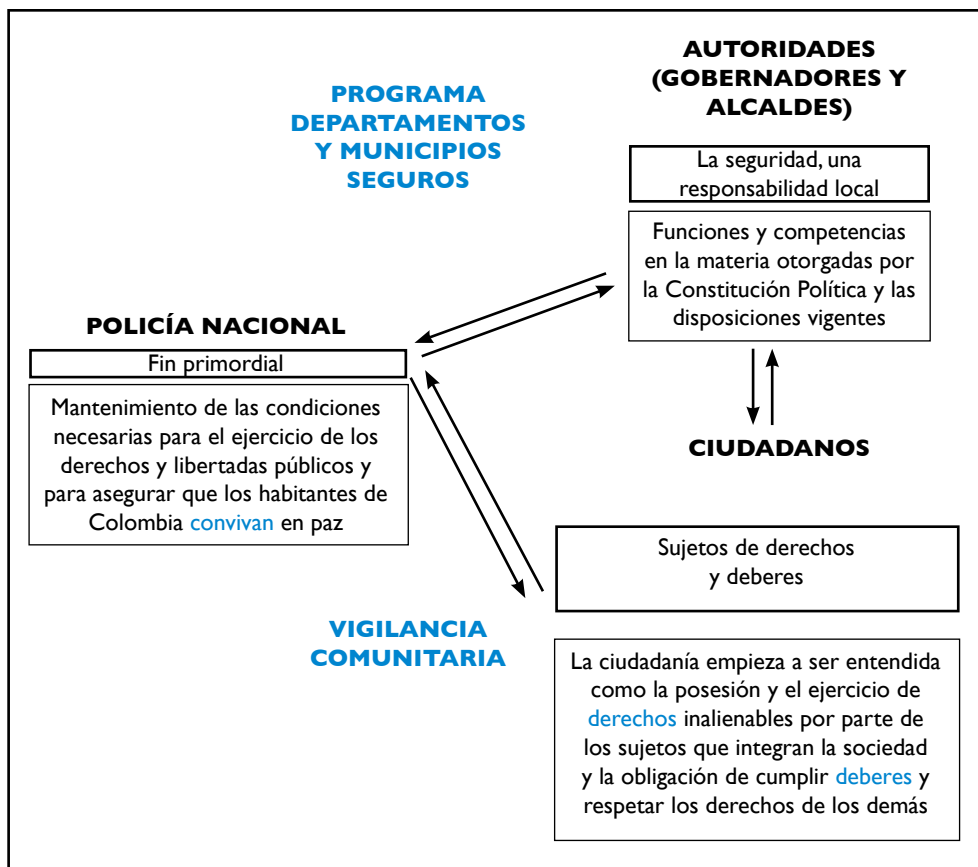
El siguiente gráfico (cuadro 1) muestra la relación que existe entre las dos estrategias de corresponsabilidad.

El Programa Departamentos y Municipios Seguros, primera estrategia, tiene tres años y medio de funcionamiento y cobertura nacional. La segunda estrategia de corresponsabilidad está dirigida a los ciudadanos, que tienen derecho a la convivencia pacífica y a la seguridad, pero a su vez un conjunto de deberes en relación con sus derechos. Esta estrategia se tituló “Vigilancia Comunitaria” y tiene como antecedente a la Subdirección de Participación Comunitaria, modalidad de policía comunitaria que se implementó desde hace más de 10 años en la institución. A continuación se amplía, de manera breve, el desarrollo que han tenido estas dos estrategias, a fin de dar a conocer los objetivos, acciones, actividades específicas y resultados que ha generado cada una.

##### **4.1 Primera estrategia de corresponsabilidad: Programa Departamentos y Municipios Seguros**

En el marco de la política de defensa y seguridad democrática, el Programa Departamentos y Municipios Seguros - DMS ha trabajado desde marzo de 2004 para fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana bajo el liderazgo de los gobernadores, alcaldes y comandantes de unidades de policía, que con las demás autoridades locales de la policía y de justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana.

El DMS es liderado por la Dirección



Cuadro 1

General de la Policía Nacional de Colombia, en asociación con los Ministerios de Defensa y del Interior y de Justicia, y ha contado con el apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos - NAS, así como de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República.

El programa fue concebido como una estrategia de trabajo que busca:

1. Lograr que las autoridades territoriales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, inspectores de policía, corregidores, personeros, defensores del pueblo, comisionarios de familia, entre otros) y el personal

de la Policía Nacional de Colombia, de la Fiscalía General de la Nación, de las Fuerzas Militares, del DAS, entre otros, conozcan y apliquen la normatividad vigente en el ámbito nacional para el manejo de la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público.

2. Lograr que los gobernadores y alcaldes asuman las responsabilidades constitucionales y legales que tienen en materia de seguridad y de orden público y que junto con las demás autoridades de seguridad, de justicia y la ciudadanía se apropien de los instrumentos con los que cuentan para la gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana.
3. Garantizar que las autoridades territoriales y la ciudadanía, de manera coordinada e

interinstitucional, elaboren, ejecuten y hagan seguimiento a los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana.

4. Incluir en la agenda pública de todos los departamentos y municipios del país los temas relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana, de forma tal que estos temas sean objeto de política pública y se les asignen recursos.

Colombia es uno de los pocos países de América Latina donde claramente están consignadas en la Constitución Política y en diferentes leyes y decretos reglamentarios las funciones y competencias en materia de convivencia, seguridad ciudadana y orden público, tanto de las autoridades territoriales y de policía, como de las entidades del Estado que conforman la fuerza pública.

Pese a lo anterior, las acciones que se desarrollaban por parte de las autoridades en muchas jurisdicciones carecían de una articulación clara y de un hilo conductor que permitiese a todos trabajar bajo los mismos parámetros de eficiencia, eficacia, sostenibilidad y coordinación. No funcionaban los consejos de seguridad como espacios de coordinación interinstitucional y no se asignaban recursos para el fortalecimiento de las agencias encargadas de estos temas, ni tampoco para desarrollar estrategias, programas y acciones en la materia.

Por este motivo se requería de una estrategia nacional de convivencia y seguridad ciudadana que facilitara la articulación de los esfuerzos realizados por los gobernadores, los alcaldes y las autoridades de policía, defensa y justicia, para atender las problemáticas de violencia, delincuencia e inseguridad. Esta estrategia DMS tendría como principios: la coordinación intrainstitucional e interinstitucional y la planeación de las acciones y programas, de forma tal que desde un inicio fueran claras las metas y los indicadores.

Mediante la estrategia DMS era necesario garantizar que los gobernadores y alcaldes, y en general las autoridades con funciones de policía, asumieran sus competencias y fun-

ciones en relación con el orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana, de tal forma que junto con la policía y las instituciones encargadas de la justicia en Colombia se implementaran políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en todos los municipios y departamentos del país.

De igual manera, era fundamental que desde el nivel nacional se realizaran todas las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Política de Colombia, la Ley 62 de 1993, el Código Nacional de Policía, las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006 y los Decretos 2615 de 1991 y 2170 de 2004, en relación con el orden público, la seguridad ciudadana y la política de defensa y seguridad democrática.

En este sentido, para hacer realidad lo antes descrito, el programa cuenta con tres líneas de trabajo, como se explica a continuación:

**Capacitación:** Tiene como objetivo dar a conocer a todas las autoridades relacionadas con el tema las funciones y competencias que les otorga la ley para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos en relación con su derecho a la seguridad.

**Información:** Tiene como objetivo generar flujos de información en relación con la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana, de tal forma que las autoridades de todo el país conozcan las últimas disposiciones en la materia, tengan la oportunidad de referenciar experiencias exitosas e identificar las políticas de las entidades nacionales sobre temas específicos.

**Proyectos especiales:** Se desarrollan en aquellos entes territoriales en los que se presentan sensibles problemas de gobernabilidad y manejo del orden público, con el fin de prestar una asistencia técnica a las autoridades que les permita asumir sus funciones y competencias de la mano con las autoridades nacionales. A mediano plazo, esto garantizará el control total por parte de las autoridades legítimas del territorio y el monopolio de la fuerza y la justicia por parte del Estado Colombiano.

Para lograr la cobertura nacional de manera gradual, el programa ha desarrollado tres fases, como se explica a continuación:

**Fase 1:** Sensibilización y capacitación: Se desarrolló entre los meses de marzo y diciembre de 2004. El objetivo específico de esta fase fue que los gobernadores y alcaldes asumieran la responsabilidad constitucional y legal de garantizar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos en sus respectivos territorios, en coordinación con la fuerza pública e instituciones de justicia del Estado Colombiano. Asimismo, era fundamental que las autoridades recién elegidas incluyeran los temas de convivencia y seguridad ciudadana en los planes de desarrollo, de tal forma que se convirtiesen en políticas de gobierno por cuatro años y que contasen con una asignación de recursos.

**Fase 3:** Acompañamiento a las autoridades locales: Se desarrolló en el 2006 y su propósito fundamental fue construir, con los gobernadores, alcaldes y el personal de la Policía Nacional, los planes integrales locales de convivencia y seguridad ciudadana.

**Fase 2:** De Consolidación: Inició en enero de 2006 y tiene como objetivo acompañar a las autoridades territoriales y de policía en la ejecución de los procesos iniciados a partir de los planes integrales locales de convivencia y seguridad ciudadana. En esta fase, con una duración de dos años, se presta especial atención a los municipios vinculados con el proceso de desmovilización, así como a aquellos que por su tamaño se conciben como ciudades intermedias, que por lo general están marcados con problemas de gobernabilidad. Asimismo, en el 2007 se evaluarán las acciones emprendidas y se iniciará el proceso de sensibilización y capacitación de los candidatos a gobernaciones y alcaldías y posteriormente la capacitación de las autoridades recién elegidas.

## **4.2 Segunda estrategia de corresponsabilidad: Vigilancia Comunitaria en el área urbana y rural**

Desde el nacimiento formal de la Policía Nacional de Colombia, en el año de 1891, han transcurrido 116 años de servicio a la comunidad, caracterizados por las condiciones de cada momento histórico de la sociedad nacional en los que esta institución nació, crece y se proyecta, de conformidad con su carácter de organismo social público.

Si bien la razón de ser de la policía, tanto en el mundo como en Colombia, está directamente relacionada con la “conservación de las relaciones de convivencia en una dinámica de ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes por parte de los ciudadanos, en la protección de las libertades individuales y en la mantención del orden público en la ciudad” (Loubet del Bayle, 1998), es importante señalar que estas funciones policiales están subordinadas al nivel decisorio del poder político representado en la estructura gubernamental del país. En consecuencia, la historia del país determina la actuación policial y dentro de ella, las relaciones con la comunidad y viceversa.

En la historia reciente de la Policía Nacional de Colombia recobra importancia la solicitud ciudadana por la recuperación del carácter civilista de la policía, el despojo de su tradición militarista, la profesionalización de sus miembros, la descentralización de las estructuras de mando y el acercamiento a los núcleos comunitarios para el conocimiento de las problemáticas generadoras de violencia y delincuencia, así como la formulación de alternativas conjuntas de acción para la superación de las mismas. Este organismo público, con base en las bondades de la Constitución Política sobre la democracia participativa, ha implementado diversas iniciativas para lograr la participación de los ciudadanos en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, en el marco de la corresponsabilidad solidaria

de los ciudadanos y la responsabilidad política de los gobernantes.

La estrategia de la corresponsabilidad ciudadana dirigida a los ciudadanos y promovida por la Policía Nacional de Colombia desde el año 1993 hasta el 2007 se ha materializado en los tres momentos que se describen a continuación:

**La Participación Comunitaria en la Política Institucional - PARCO:** A partir de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993 referente a la reforma policial, fue creada la Subdirección de Participación Ciudadana para “fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y la institución y para atender los distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de policía y a la seguridad ciudadana”<sup>8</sup>. Esta instancia funcionó hasta el año 1996, una vez que se evaluaron los procesos más orientados a la animación sociocultural que a la acción policial para la prevención y control del delito, etc.<sup>9</sup>, motivo que generó

el tránsito a policía comunitaria.

**Policía Comunitaria – POLCO:** Su génesis data del año 1997 y su inscripción formal en la institución como modalidad del servicio se dio en 1998. Entre sus características fundamentales está el servicio policial con énfasis en la prevención, su cercanía a la comunidad mediante patrullaje a pie o bicicleta, el uso de metodologías para realizar trabajo con la comunidad y la organización social para el tratamiento y solución de problemas de inseguridad. En la evaluación de este modo de servicio en el año 2006, por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Dirección de la Policía Nacional, se identificaron las siguientes fortalezas y debilidades.

**El tránsito de Policía Comunitaria - POLCO a Vigilancia Comunitaria – VICOM:** En congruencia con las fortalezas de POLCO, la Dirección Nacional de la Policía, liderada por el general Jorge Daniel Castro Castro (2003-2007), decidió adoptar

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen trato al ciudadano.</li> <li>• Confianza ciudadana en la institución policial.</li> <li>• Aumento de la disuasión de la violencia y delincuencia.</li> <li>• Vivencia del carácter civilista y preventivo de la policía.</li> <li>• Respaldo institucional de la experiencia: incorporación en la doctrina y en el Plan de Direccionamiento Estratégico.</li> <li>• Respaldo de las autoridades civiles.</li> <li>• Transparencia en la actuación de la policía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción ciudadana de la existencia de dos policías: una comunitaria y otra reactiva.</li> <li>• Desplazamiento de violencia y delincuencia e incapacidad para seguimiento por parte de POLCO.</li> <li>• Escasa comprensión de los uniformados de policía de su función integral: prevención, disuasión, reacción y apoyo a la justicia como primera autoridad respondiente.</li> <li>• Respaldo parcial de los mandos medios de la institución al trabajo de POLCO.</li> </ul>

8 Ley 62 de 1993. Título V: Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

9 Según José María Quintana Cabañas, en su obra Fundamentos de la animación sociocultural, este proceso puede entenderse como “un estímulo mental, físico y emotivo que, en un sector determinado, incita a la gente a iniciar una gama de experiencias que le permite expandirse y expresar su personalidad y desarrollar en ellas el sentimiento de pertenecer a una comunidad sobre la cual puede ejercer cierta influencia”.

la Policía Comunitaria como modelo de servicio de la Policía Nacional e incorporarla bajo la denominación de Vigilancia Comunitaria, VICOM, en el Plan de Direccionamiento Estratégico 2007-2010, con contenidos, propósitos y metas orientados a la implementación gradual del modelo y su posicionamiento en el 2010 como modelo de vigilancia de la Policía Nacional de Colombia.

El tránsito de POLCO a VICOM obviamente no implica la desaparición de la primera, sino su transformación. VICOM reconoce las bondades de POLCO y las potencia para mejorar el servicio de la policía hacia la comunidad y la interacción de esta con la policía. Pero mientras se hace la transición, en el lenguaje se hablará de policía comunitaria o vigilancia comunitaria ante todos los organismos públicos y privados de orden local, nacional e internacional.

No obstante, para empezar a superar la fragmentación interna entre uniformados y la observada por las comunidades y las autoridades en relación con la existencia de dos policías, desde el año 2006 se empezó hablar de vigilancia comunitaria con fundamento en la siguiente argumentación: la resolución 9960 de 1992 en el artículo 36 define a la vigilancia como “el servicio que presta el personal uniformado de la Policía Nacional en forma permanente e ininterrumpida en las ciudades, poblados y campos”. Este servicio, de carácter ordinario o extraordinario, se presta en el ámbito urbano y rural y su centro de

atención es cada individuo en su relación con los demás sujetos, es decir, la convivencia en comunidad.

En este entendido todos los policías de Colombia actuarán bajo los parámetros de la VICOM, que contempla su desempeño bajo una visión de integralidad de funciones (prevención, disuasión, control, reacción y apoyo a la justicia), el uso de metodologías para la identificación y tratamiento de problemas de inseguridad de manera conjunta con la comunidad y las autoridades, el patrullaje a pie u otro medio que permita el contacto con la gente, entre otros.

Así, en la cotidianidad, todas las unidades policiales realizarán su gestión y según las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana, en términos de violencia y delincuencia, buscarán el apoyo de los servicios especializados liderados por el comando de la jurisdicción correspondiente, los cuales se reducirán o fortalecerán según las condiciones de conflictividad del país y cada territorio en particular. De esta manera los uniformados serán designados de manera transitoria a

### Campo doctrinal

Los procesos de formación en las escuelas y para cursos de ascenso constituidos por los aspectos humanísticos, normativos y técnico-policiales deben garantizar la disponibilidad de uniformados con las siguientes características:

- \* Claro sentido social de su servicio a la comunidad.
- \* Conocimiento y actitud de profundo respeto hacia los derechos humanos.
- \* Capacidad para actuar en el marco de la ley y de la integridad.
- \* Disposición hacia una actitud preventiva y la aplicación gradual de funciones según las circunstancias de convivencia y seguridad.
- \* Desarrollo de habilidades comunicativas: hablar, leer, escribir, escuchar, argumentar.

### Campo procedimental

Los comandos de unidades policiales fortalecerán la implementación gradual del modelo de VICOM, a través de:

- \* La instrucción y capacitación del personal a su cargo.
- \* El uso de las metodologías propias de vigilancia comunitaria.
- \* El seguimiento y evaluación de la acción policial teniendo en cuenta todas las funciones del servicio.
- \* Por tanto, la policía comunitaria o vigilancia comunitaria continuará siendo una modalidad de servicio, pero en el 2010 se espera que sea el modelo de servicio de todas las unidades policiales.

los servicios especializados y como función secundaria, pero su trabajo permanente será la vigilancia comunitaria.

Para el logro de este objetivo institucional que beneficia a toda la sociedad colombiana, la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en el 2007 inició la adecuación institucional para la instauración del modelo, a través de dos campos de trabajo.

#### **4. Conclusiones, límites y posibilidades de corresponsabilidad como estrategia para el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadana**

La Policía Nacional de Colombia ha logrado en los últimos años la adecuación de su estructura interna para responder a las necesidades de convivencia, seguridad ciudadana y orden público del país. Este proceso ha implicado la generación de unidades sumamente especializadas para la investigación y atención de ciertos delitos, así como la existencia de estrategias de corresponsabilidad que vinculan de manera clara y directa a los ciudadanos con las autoridades locales.

Aunque se han presentado avances en el trabajo coordinado e interinstitucional de la policía con las autoridades locales y en la relación de la misma con los ciudadanos, como puede constatarse en la ciudad de Bogotá, el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal continua teniendo ajustes y presentando vacíos, lo que dificulta el margen de acción por parte de las autoridades locales. Asimismo, la participación ciudadana en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana no es suficiente.

En este orden de ideas, continúa siendo un imperativo estratégico para la Policía Nacional de Colombia el desarrollo de las dos estrategias de corresponsabilidad antes mencionadas. No obstante, el buen desempeño de la policía por si solo no modificará de manera rápida y trascendental la situación en relación con el

orden público, la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia si no se presentan de manera paralela avances significativos en el proceso de descentralización que fortalezcan más el rol de las autoridades locales, así como una mayor vivencia de la democracia participativa por parte de los ciudadanos que les permita ser conscientes de sus derechos y deberes en todo momento. □

#### **Bibliografía**

- Bernal Cuellar, Jaime, 1999, "Evolución del concepto de seguridad – Policía Nacional", ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 17 – 25.
- Bushnell, David, 1997, *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, Editorial Planeta, Bogotá, Colombia.
- Camacho Guizado, Álvaro, "Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?", en *Análisis Político*, No. 21, pp. 70 – 81.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000, "Último informe sobre equidad, desarrollo y ciudadanía", capítulo 14, *Ciudadanía igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente*.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, 2001, *Estrategia Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Cambio para Construir la Paz*, Bogotá, D.C.
- De Francisco, Gonzalo, 1999, "La Policía Comunitaria y la labor policial", ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 29-34.
- Loubet del Bayle, Jean Louis, 1998, *La Policía*, Editorial Acento, Madrid, pp. 9-10.
- García Murillo, Gloria, 1999, 1999, teniente

- Coronel Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, “Especificaciones del servicio de Policía Comunitaria”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4, pp. 171-206.
- Gilibert Vargas, Luis Ernesto, comandante de Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá, 1999, “Participación comunitaria a través de las escuelas y frentes de seguridad”, ponencia presentada en *Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2-4 pp. 71-80.
- Pardo Rueda, Rafael, 1996, *De primera mano. Colombia 1986-1994. Entre conflictos y esperanzas*, Grupo Editorial Norma y CEREC, Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República, *Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia*, publicada en página web de la Presidencia de la República [www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm](http://www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm)
- Constitución Política de Colombia, 1991
- Ley 62 de 1993: “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.
- Código Nacional de Policía Ley 418 de 1997: “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. Ley 548 de 1999: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Ley 782 de 2002: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones”.
- Ley 1106 de 2006: “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”. Decreto 2615 de 1991: “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”. Decreto 2170 de 2004: “por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991”.



# La reforma policial en Perú<sup>1</sup>

■ Gino Costa y Rachel Neild<sup>2</sup>  
Traducido por: Andreina Torres

**Fecha de recepción:** abril de 2007

**Fecha de aceptación y versión final:** agosto de 2007

## Resumen

El presente trabajo explora la reforma policial iniciada en Perú en el año 2001 y se enfoca en las lecciones que pueden ser derivadas de las estrategias utilizadas y las resistencias enfrentadas durante el proceso. Los

autores contextualizan la experiencia peruana en la trayectoria histórica más amplia de la institución policial en América Latina, caracterizada por profundos procesos de militarización y “doctrinas de seguridad interna”. La reforma truncada de la policía peruana, una institución fuertemente marcada por los esfuerzos antiterroristas de los años ochenta y noventa, se destaca por su gran creatividad e innovación, en parte atribuibles al equipo de reformadores y su perfil civil e independiente del gobierno oficial, pero también por las fuertes resistencias que tuvo que enfrentar, principalmente entre la cúpula policial, y la falta de apoyo presidencial que finalmente impidió su concreción y sostenimiento.

**Palabras clave:** *reforma policial, Perú, debilidad institucional, resistencia, estrategias de reforma, anticorrupción, historia institucional de la policía, América Latina, Defensoría del Policía, equipo reformador.*

1 La versión en inglés de este artículo fue publicada anteriormente en el *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, Volumen 38, N° 2, agosto de 2005.

2 Gino Costa es Presidente de Ciudad Nuestra y dirige su programa de seguridad y convivencia ciudadana para Lima Metropolitana. Entre el año 2001 y el 2003 fue ministro y viceministro del Interior de Perú. Anteriormente fue Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, Defensor Adjunto para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo y trabajó en la misión de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) supervisando el proceso de reforma policial de ese país. Rachel Neild es consultora senior del Programa Nacional de Reforma de la Justicia Penal impulsado por la Open Society Justice Initiative y previamente se desempeñó como directora del programa de Reforma de la Seguridad Pública en la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés).

La reforma policial iniciada en Perú a mediados del año 2001 ofrece un caso de estudio interesante, tanto porque el proceso en sí mismo demuestra gran creatividad e innovación, como porque los retrocesos que ha sufrido ejemplifican los problemas que, de manera más general, son comunes a las experiencias policiales y de reforma policial en países de

América Latina. Hasta hace poco en esta región, al igual que en otras del Sur, la policía ha funcionado, casi completamente, como un instrumento clave de control político y social en el marco de regímenes autoritarios. No obstante, en la generalidad de los casos —aunque no en su totalidad— las transiciones políticas han reducido o disminuido la represión policial dirigida hacia opositores de los gobiernos oficiales. La introducción de mecanismos disciplinarios internos y el sometimiento al escrutinio ciudadano externo son estrategias que han sido utilizadas en diferentes contextos para enfrentar las violaciones de derechos humanos perpetradas por la policía, aunque el abuso e incluso las ejecuciones extrajudiciales en manos de la misma constituyen un problema persistente en muchos países latinoamericanos.

A pesar de los avances, es claro que los esfuerzos por establecer mecanismos de control ciudadano y de responsabilidad democrática en la policía aún tienen un largo camino por recorrer. En este escenario, los ciudadanos aún carecen de experticia en el campo de las políticas de seguridad. En grandes instituciones, como las policías nacionales, se mantienen fuertes hábitos corporativistas y aún constituye un gran reto el crear mecanismos de control y supervisión civil sobre políticas policiales y evitar al mismo tiempo caer en la vieja costumbre de manipular las operaciones policiales para beneficio personal o de un grupo. Dadas las claras repercusiones que tiene el desempeño policial en los niveles de aceptación de los gobiernos, el crecimiento económico y, particularmente en el caso de Perú, en las relaciones diplomáticas, encontrar el balance correcto entre el monitoreo de las políticas y la interferencia operacional constituye una empresa compleja. Como discutiremos en este artículo, se presentan retos enormes cuando las prioridades operacionales compiten con las prioridades de reforma. Antes de exponer el caso peruano contextualizaremos la experiencia de este país en el marco de la historia institucional de la policía en América Latina.

## **De la militarización a la reforma policial**

El rol de la policía en América Latina adquirió importancia solo a finales del siglo XX —después de décadas de negligencia y subordinación militar— cuando la transición a la democracia, los procesos de paz y un alarmante crecimiento de los delitos y la violencia social captaron la atención de políticos, ciudadanos y actores internacionales. En los últimos quince años se han iniciado reformas policiales a lo largo de toda la región y se ha desarrollado un pequeño, aunque creciente grupo de académicos, políticos y actores de la sociedad civil comprometido en la conceptualización, formulación e implementación de reformas policiales.

El origen del dominio militar en los Estados latinoamericanos debe ser rastreado en su historia colonial y los movimientos independentistas de principios del siglo XIX. La independencia de los países de la región fue ganada a través de operaciones militares dirigidas por élites criollas que se oponían al poder de los españoles. Así, los ejércitos se formaron antes que los Estados-Nación para representar los intereses de las élites. Durante dos siglos de independencia, gran parte de los países latinoamericanos han experimentado ciclos de dictaduras militares, lo que ha provocado que las instituciones policiales funcionen bajo la autoridad de los ministerios de defensa.

Durante la Guerra Fría, de cara a movimientos revolucionarios que protestaban contra procesos de exclusión política y social, los ejércitos de la región desarrollaron doctrinas de seguridad nacional que explícitamente ponían a su cargo la protección del Estado frente a enemigos ideológicos internos (McClintock, 1985; 1992). Desde los años setenta hasta los noventa, estas doctrinas de seguridad nacional guiaron las estrategias policiales y militares —durante gobiernos autoritarios en Sudamérica y conflictos civiles en Centroamérica—, cobrando miles de vidas.

Esta trayectoria histórica ha tenido un

profundo impacto en las fuerzas policiales de la región: prácticamente todas pueden ser acusadas de corrupción y abuso, pues muchas de ellas hicieron uso de la tortura de manera rutinaria y llevaron a cabo ejecuciones extrajudiciales y asesinatos en operativos llamados de “limpieza social” (Chevigny, 1995). Desde un punto de vista estructural, América Latina constituye la región del mundo cuyas instituciones policiales han sufrido el más profundo proceso de militarización (Bayley, 1993). En el contexto actual, los cuerpos policiales que se dedicaron a proteger gobiernos o regímenes políticos específicos y que combatieron con el ejército en campañas contra-insurgentes han probado estar mal equipados para conducir investigaciones criminales o implementar estrategias de prevención del delito (Neild, 1999; Palmieri, 2000).

El inicio de los años noventa marcó un punto de quiebre significativo en esta trayectoria institucional, pues los procesos de paz que se iniciaron en América Central en esta época trajeron consigo la más amplia reforma policial de la región, experiencia que contó con un importante apoyo internacional. Las reformas posteriores al conflicto de Centroamérica se enfocaron en desmilitarizar la seguridad interna, ubicar a la policía dentro de ministerios civiles, crear nuevas academias y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas (Costa, 1995, 1999). Estos elementos, que caracterizaron las reformas de los diferentes países centroamericanos y les dieron cierta uniformidad, reflejan el peso de la comunidad internacional en el proceso y, en menor medida, los aprendizajes locales transfronterizos adquiridos durante la reforma. No obstante, la desmilitarización no necesariamente se ha visto acompañada de “sistemas de seguridad totalmente transparentes, no partidistas, participativos y efectivos” (Call, 2002:20). En el contexto posconflicto actual, en que la ola de violencia social y crimen se refleja en una gran proliferación de pandillas juveniles, que a su vez ha provocado protestas ciudadanas y mediáticas, se vive un clima que ha estimulado

la creación de leyes antipandillas draconianas.

Contrario a lo sucedido en Centroamérica, en el resto de América Latina las negociaciones de las transiciones de gobiernos militares a civiles no colocaron el tema policial en el tapete de la discusión de manera inmediata. Las reformas policiales han emergido más recientemente —en el marco de experiencias transicionales, como las del Cono Sur, y no transicionales, como las de Colombia o México—, y en general a manera de respuesta a la brutalidad, corrupción e ineficiencia policial en un contexto de crecientes índices de criminalidad (Buvinic y Morrison, 2000). Desde inicios de los años noventa se han iniciado reformas a nivel nacional, estatal/provincial y municipal en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En contraste con la experiencia centroamericana, estas reformas son heterogéneas e incluyen esfuerzos por introducir policías comunitarias (São Paulo, Chile), establecer veedurías ciudadanas (Brasil, Colombia), modernizar los sistemas de manejo de personal e iniciativas anticorrupción (Argentina, Colombia) e implantar reformas guiadas por consultores extranjeros, como el trabajo de Bill Bratton, ex comisionado del Departamento de Policía de Nueva York, con la policía municipal de Caracas (Venezuela) o el contrato reciente de Giuliani Asociados en la Ciudad de México<sup>3</sup>.

Uno de los aspectos que caracteriza estas reformas policiales es su naturaleza parcial y frágil, por el hecho de que dependen altamente de figuras de liderazgo y generalmente no se sostienen en gobiernos sucesivos. Los reformadores se enfrentan a los intereses particulares de la policía, la escasez de conocimiento entre la ciudadanía y la dificultad para implementar políticas públicas en un escenario en el que las políticas de seguridad con frecuencia se reducen al aumento de recursos y de facul-

3 Bill Bratton fue comisionado de la policía de la ciudad de Nueva York y ahora es jefe del Departamento de Policía de Los Angeles; Giuliani Asociados es la empresa consultora del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani.

tades policiales. Más aún, los esfuerzos contrarreformistas fácilmente encuentran asidero en medidas de mano dura que son demandadas por un público acostumbrado a enfoques de seguridad altamente represivos y que vive condiciones de creciente inseguridad.

### **Transición y reforma en Perú**

Perú, al igual que el resto de los países latinoamericanos, ha heredado de España y Portugal estructuras judiciales y policiales de tradición romano-germánica. El modelo policial europeo y continental se caracteriza por ser centralizado, militarista y cercano al gobierno (Mawby, 1999). Otro aspecto de este modelo en América Latina es una división en la estructura de rangos, que ofrece distintas oportunidades de reclutamiento, entrenamiento y promoción a oficiales de alto y bajo rango (oficiales, suboficiales y agentes). En la policía peruana está prohibida la sindicalización y apenas se ganó el derecho a votar en el año 2003. Los procesos legales son por lo general escritos y formales, a pesar de que se han iniciado reformas judiciales en diferentes países de la región que apuntan a modelos semicontenciosos con mayor uso de juicios orales. Tanto la reforma policial como la judicial han avanzado poco en Perú.

La Policía Nacional del Perú (PNP) fue creada en el año 1988 a través de la integración de tres fuerzas ya existentes: la Guardia Republicana (la más militarizada de las tres); la Guardia Civil (que también contaba con una estructura jerárquica militar); y la Policía de Investigación (claramente la más civil). Sin embargo, en el proceso de unificación prevalecieron las tradiciones más militaristas.

La policía peruana cuenta con una historia sombría. Entre 1968 y 1980, la institución sufrió un intenso proceso de militarización durante los gobiernos militares de este periodo. En los años ochenta y noventa la policía debió enfrentar al brutal movimiento guerrillero maoísta Sendero Luminoso y a otra guerrilla más pequeña, el MRTA (Movimiento Revolu-

cionario Túpac Amaru). Durante más de una década, la policía actuó bajo órdenes directas del ejército, en zonas de emergencia que cubrían casi la mitad del territorio peruano. Tanto la policía como las fuerzas armadas fueron responsables de atroces y sistemáticas violaciones de derechos humanos (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003), aunque algunos de sus miembros también fueron víctimas de la violencia terrorista, por lo que se mantienen concepciones profundamente moldeadas por la experiencia antiterrorista, que incluyen una tendencia a asociar derechos humanos con comunismo y movimientos guerrilleros.

En 1990, Alberto Fujimori inició su primer período presidencial. Fujimori utilizó las fuerzas de inteligencia para controlar las fuerzas armadas, el Ministerio del Interior y la policía y convirtió a estas instituciones en los pilares de un gobierno autoritario, manejado a través del chantaje y la corrupción sistemática (Youngers y Rosin 2005). El gobierno de Fujimori colapsó en el año 2000, cuando el mandatario se vio obligado a exiliarse del país, luego de que salieran a la luz una serie de videos que mostraban los sobornos sistemáticos ofrecidos a la elite política y comercial de Perú durante su período presidencial. Se instaló brevemente un gobierno provisional, presidido por Valentín Paniagua y ocho meses más tarde, el 28 de Julio de 2001, Alejandro Toledo asumió la presidencia del país.

En su discurso de posesión, Toledo anunció reformas en el sector militar y policial, a pesar de que su partido —Perú Posible— no tenía propuestas concretas para las reformas y de que ciertamente no hubo un debate significativo sobre el tema en las elecciones de los años 2000 y 2001, e incluso en campañas anteriores. El único antecedente para una reforma era un documento desarrollado por un pequeño grupo de oficiales de la policía durante el gobierno de Paniagua, presentado en julio del año 2001 con el título de “Fundam-

mentos de la Reforma Policial”<sup>4</sup>. La naturaleza de la transición en Perú —colapso repentino del gobierno— no permitió una negociación o llegar a acuerdo alguno en el diseño de las reformas institucionales. Este escenario contrasta dramáticamente con otros contextos en los que la transición produjo marcos de accionar político detalladamente negociados —como los Acuerdos de Paz de El Salvador o, en otras regiones, la reforma constitucional de Sudáfrica, así como su Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Carta Blanca en Seguridad Pública— lo cual limitó la apropiación del proceso por parte del gobierno peruano.

### **Perfil y proceso de la reforma peruana**

El equipo de reformadores que llegó al Ministerio del Interior en julio del año 2001 estuvo compuesto por actores civiles y defensores de los derechos humanos. El hecho de que personas con este perfil fueran aceptadas como parte del equipo fue posible debido a que las autoridades del Ministerio del Interior del gobierno de Fujimori estuvieron profundamente implicadas en actividades ilegales y, por lo tanto, se encontraban completamente desacreditadas. El nuevo Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, era un prominente periodista especializado en relaciones cívico-militares y en temas de inteligencia. Su viceministro —y posteriormente ministro— Gino Costa, había liderado la unidad de las Naciones Unidas encargada de implementar la reforma policial en El Salvador y trabajó posteriormente en la Defensoría del Pueblo del Perú. Un asesor clave —que luego fue nombrado viceministro— fue Carlos Basombrio, ex director de una de las organizaciones de derechos humanos más importantes del Perú, el Instituto de Defensa Legal (IDL). Otra figura importante fue Susana Villarán,

quien se había desempeñado como Ministra de la Mujer durante el gobierno de Paniagua, había liderado una coalición de ONG defensoras de los derechos humanos y fue activista en un partido pequeño de oposición. Más de 20 asesores y directivos civiles adicionales fueron integrados al proceso de reforma. Así, el equipo emprendió la reforma del segundo ministerio más grande de Perú (después del Ministerio de Educación), con un personal de 93 000 oficiales juramentados y 5 600 civiles, acostumbrado a llevar a cabo sus actividades prácticamente sin ningún tipo de supervisión o control civil —una situación que se vio profundamente amenazada por el proceso de reforma—.

Este equipo no mantenía ningún lazo político con el partido de Toledo, Perú Posible, pues el perfil general de los actores era el de tecnócratas y de activistas de los derechos humanos. Aunque activos en el gabinete, Rospigliosi y su equipo adoptaron una política de “participación mínima” en actividades del partido oficialista y del notablemente fraccionado e ineficiente congreso, estrategia justificada en una percepción de que el involucramiento del gobierno y del congreso llevaría al estancamiento antes que al avance de la reforma. Este enfoque evitaba el micromanejo político, pero al mismo tiempo vinculaba a la cara pública de la reforma directamente con el equipo de reformadores. El apoyo público que recibió el proceso no se tradujo en beneficios para el partido del presidente, pues más bien hacía sobresalir la incompetencia de los demás ministerios que estaban siendo manejados por representantes de Perú Posible. De allí que la estrategia no permitió construir un apoyo político y gubernamental más amplio, lo cual minó la posibilidad de contar con los recursos financieros necesarios para dar sostenimiento a la reforma. En los años 2003 y 2004, los préstamos externos pedidos para el sector de la seguridad fueron asignados exclusivamente al Ministerio de Defensa, lo cual impidió avanzar rápidamente en los aspectos de la reforma que exigían más recursos (aunque se lograron pro-

4 El texto puede ser consultado en la página web del Ministerio del Interior o del Instituto de Defensa Legal: [www.idlseguridad.org.pe](http://www.idlseguridad.org.pe).

ducir algunos ahorros al optimizar el manejo interno de los recursos: 8 millones USD en 2002) y no permitió contar con incentivos presupuestarios para aumentar la cooperación de la policía.

La reforma también carecía de apoyo internacional, tanto político como financiero<sup>5</sup>. No obstante, el equipo del ministerio mantenía contacto e intercambios constantes con expertos regionales en el tema. En un seminario internacional realizado en noviembre del año 2001 se presentaron datos comparados de experiencias de reforma policial ante 250 oficiales de alto rango de la policía peruana y muchas de sus objeciones al proceso de reforma fueron reveladas en la hostilidad de los comentarios que hicieron durante las discusiones<sup>6</sup>.

Mientras el equipo de Rospigliosi se embarcaba en el proceso de reforma, parte

de los esfuerzos iban dirigidos a obtener un mejor entendimiento de esta opaca institución. El documento Bases para la Reforma Policial contenía propuestas sólidas, pero no lograba articularlas a un análisis del problema. El equipo buscó producir un diagnóstico a través de un proceso participativo en el que se tomarían en cuenta diversos puntos de vista, lo cual les permitiría conocer mejor la institución policial. Los oficiales superiores de la policía no estuvieron de acuerdo con esta estrategia, pues creían que los problemas y las soluciones eran obvios; se requería principalmente de mayor financiamiento y un marco constitucional y legal más sólido para el desempeño de las actividades policiales.

La posición civil predominó. Rospigliosi creó la Comisión de Restructuración para definir objetivos, cronogramas e indicadores del proceso de reforma. La comisión incluía a oficiales de la policía de todos los rangos y civiles de dentro y fuera del ministerio. La inclusión de oficiales de bajo rango probó ser uno de los aspectos más productivos en el proceso, pues proveyeron información sobre las prácticas corruptas de sus superiores, propusieron medidas concretas y finalmente se convirtieron en los más importantes portavoces de la reforma al interior de la institución.

La comisión dividió el trabajo en nueve grupos de trabajo que abordaron diferentes temas: doctrina policial; marco regulatorio; sistemas internos y externos de control; manejo de personal; administración de recursos materiales y logísticos; bienestar y salud del personal policial; organización y estructura; educación; y mujeres policías. Cada grupo desarrolló amplias consultas con miembros de la policía, expertos externos, autoridades civiles y el público en general. La consulta pública se realizó a través de una serie de visitas a poblaciones de todo Perú (lo cual permitió a su vez consultar a oficiales locales que generalmente están muy aislados y mal informados de las actividades que se desarrollan a nivel nacional), a través de una

5 Otras fuentes de financiamiento provinieron del Buró Federal de Investigaciones (FBI) de los Estados Unidos, que apoyó la Unidad de Asuntos Internos; y del gobierno británico, que financió la labor de la Defensoría del Policía. El Ministerio también inició las negociaciones para un préstamo de 20 millones USD del Banco Interamericano de Desarrollo, pero el proceso de preparación fue lento y se postergó aún más por cambios en el ministerio. A inicios del año 2005 el préstamo aún estaba en la fase preparativa. Los gobiernos de Canadá, Alemania y el Reino Unido también apoyaron el trabajo de la Comisión de Restructuración.

6 La conferencia fue organizada por el Ministerio del Interior de Perú, el Woodrow Wilson Center (Washington DC) y el Centro de Estudios para el Desarrollo (Santiago, Chile). Entre los participantes se incluyeron académicos como Joseph Tulchin, Hugo Frühling y Claudio Beato, y el ex director de la Policía Nacional de Colombia, el general retirado José Rosso Serrano, quien lideró el exitoso proceso de modernización de la policía colombiana entre 1994 y 2000. La experiencia colombiana fue particularmente útil, pues sirvió para demostrar al equipo del ministerio que los cambios institucionales que buscaban no eran poco realistas, siempre y cuando contarán con un fuerte liderazgo y voluntad política para combatir la corrupción y mejorar el manejo de los recursos.

línea telefónica de atención gratuita y con la ayuda del Colegio de Abogados. Finalmente, se realizó una encuesta entre la ciudadanía y la policía. Cinco meses después, el 22 de febrero de 2002<sup>7</sup>, la comisión presentó ante el presidente Toledo el Informe de la Comisión Especial para la Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, en el que se hizo un análisis de los problemas que enfrentaba la institución policial y una lista de objetivos prioritarios para los próximos dos años, vistos como los primeros pasos en un proceso de cambio institucional de largo plazo.

El seguimiento del proceso fue asignado a la Comisión de Modernización, encargada de supervisar la implementación de las reformas recomendadas. Esta comisión se organizó alrededor de las mismas subcomisiones temáticas anteriores y trabajó nuevamente con representantes de la policía de todos los rangos y actores civiles. Por un tiempo jugó un papel vital en facilitar los cambios, sin embargo, en la implementación de las reformas, muchas de las decisiones cruciales tuvieron que tomarse en el nivel ministerial, por lo que la comisión comenzó a perder importancia. Esta tendencia se profundizó al mismo tiempo que las subcomisiones entraron en terreno difícil, cuando las manifestaciones de oposición por parte de la policía empantanaron el proceso de toma de decisión.

El modelo policial propuesto por la Comisión de Reestructuración se concentró en los siguientes elementos:

- Un mandato policial que permitiera ir más allá de las actividades de cumplimiento de la ley con fines disuasivos y abarcara la solución de problemas y el compromiso comunitario.
- Descentralización y devolución de responsabilidades y mayor rendición de cuentas ante la comunidad;
- Incremento de la eficiencia y transparencia administrativa.

Esta última prioridad estratégica tuvo un rol preponderante en la agenda. A través del proceso de diagnóstico, el equipo reveló situaciones de corrupción institucionalizada y estructural que generaban condiciones de trabajo adversas y minaban profundamente el profesionalismo policial y la confianza ciudadana en la institución. Para poder implementar nuevas estrategias operacionales, las deficiencias estructurales debían ser atendidas, en parte, a través de medidas anticorrupción. Al mismo tiempo, el equipo de reformadores esperaba generar ahorros significativos a través de estos esfuerzos y, consecuentemente, ganar más apoyo público para lograr un incremento presupuestario que permitiera aumentar los salarios, mejorar el equipamiento y la infraestructura. Estas iniciativas representaban una amenaza directa a los intereses particulares de algunos grupos de oficiales superiores, por lo que generaron gran resistencia entre la cúpula policial, a pesar de que otras reformas estaban comenzando a mostrar mejoras en las condiciones laborales de los oficiales de bajo rango y ganaban gradualmente su apoyo.

Mientras el combate a la corrupción y el mal manejo administrativo dominaban la agenda de la reforma, también se hicieron esfuerzos por mejorar la provisión del servicio policial. Posterior a su arribo al ministerio, Rospigliosi revisó los operativos policiales y redujo el número de miembros asignados a actividades de guardiana, colocando más oficiales en las calles y en las conflictivas zonas de cultivo de coca. Asimismo, en un esfuerzo por ensayar nuevas prácticas y ofrecer modelos mejorados para la administración de las comisarías, se inició un programa piloto seleccionando a una “comisaría modelo” en un barrio pobre de Lima (Surquillo). La instalación de computadoras liberó al jefe de la comisaría de las horas diarias que debía invertir en la firma de libros de registro; redujo el tiempo en que se entregaban copias de reportes policiales a los ciudadanos (de 72 horas a 15 minutos); y la emisión de reportes georeferenciales de delitos permitió diseñar intervenciones focali-

<sup>7</sup> [www.mininter.gob.pe](http://www.mininter.gob.pe)

zadas. La inversión fue relativamente pequeña, pero replicar la experiencia en el resto de las comisarías de Perú sigue siendo una tarea pendiente, al igual que otras mejoras básicas, como proveer acceso a las bases de datos nacionales a todas las comisarías del país (actualmente solo tienen acceso las unidades especializadas).

Examinaremos con más detenimiento las reformas iniciadas en tres áreas: anticorrupción, reformas estructurales y administrativas y mejoras en las condiciones laborales. Asimismo, discutiremos las dinámicas de la resistencia o el apoyo policial en cada una de una de estas áreas.

### **Anticorrupción e intereses particulares**

El equipo ministerial creó una Oficina de Asuntos Internos, dentro del ministerio, para lidiar con las más graves infracciones disciplinarias y, más específicamente, para llevar a cabo investigaciones de corrupción. Por recomendación de los oficiales de rasos, quienes manifestaron que no podían presentar estas quejas ante sus superiores, Asuntos Internos contó con personal civil que trabajaría a la par de oficiales de la policía. La labor de Asuntos Internos fue profundamente resentida por oficiales superiores, quienes argumentaban que al reportar al ministerio, la oficina generaba interferencias políticas en los asuntos de la policía. También percibían que esta oficina duplicaba las funciones de la Oficina de Inspección General, instancia que reportaba al director general de la policía y era casi completamente disfuncional debido a un pobre liderazgo y a problemas estructurales más amplios.

En la policía peruana existían cuatro áreas en las que la corrupción administrativa era particularmente visible: el sistema de pensiones, la provisión y distribución de gasolina y el sistema de salud y vivienda. Estas formas generalizadas y sistémicas de corrupción se convirtieron en parte integral de una cultura policial en la que los beneficios personales eran

(y son aún) percibidos como ciertas “ventajas” del trabajo. Con formas de registro anticuadas y muchas veces manuales, y sin auditorías o controles efectivos, los oficiales superiores engrosaban sus salarios a través del robo sistémico de estos programas, lo cual tenía un impacto directo y drástico en las condiciones laborales de los oficiales rasos.

Mensualmente, cada oficial contribuía al sistema de vivienda (FOVIPOL) con el 5% de su salario. Sin embargo, en 14 años el FOVIPOL, órgano que recaudaba alrededor de un millón de dólares cada mes, había proporcionado vivienda a menos del 7% de los integrantes del cuerpo policial. En vista de la situación, las deducciones de los salarios se suspendieron temporalmente (lo que produjo un aumento de los mismos) mientras se reformaba el marco regulatorio y la administración de este fondo habitacional.

Los logros en el sistema de salud —que emplea alrededor del 12% del personal policial— fueron más modestos. El sistema era pasmosamente ineficiente y prácticamente no proveía ningún tipo de servicio fuera de Lima. Además de la corrupción en el abastecimiento de las medicinas, los comandantes regionales y distritales recibían ganancias al vender en el mercado los medicamentos que eran enviados al resto del país. La magnitud y profundidad de los intereses particulares que el *statu quo* protegía generaban una mayor resistencia interna al cambio institucional. No obstante, un grupo de expertos civiles responsables de la modernización de la División de Salud promovió el acceso paralelo a otros servicios de salud, un avance que se revirtió con los ministros subsiguientes que más bien reestablecieron el *statu quo*.

El manejo del abastecimiento de gasolina también proporcionaba la fuente más común de corrupción, pues esta era desviada a través de sifones y vendida en cada paso de la cadena de distribución del mercado. Este negocio generaba tantas ganancias que, durante el tiempo de trabajo del equipo reformador, fue imposible vencer la resistencia policial en este



campo. En los casos de corrupción administrativa analizados, el grado de resistencia por parte de la policía se relacionaba directamente con el número de beneficiarios involucrados.

Para contrarrestar el énfasis puesto en la corrupción policial, el grupo ministerial lanzó una campaña enfocada en la complicidad del público en general con el uso de sobornos. En Perú, como en muchos países, la primera reacción de ciudadanos que son detenidos por la policía es preguntar “¿cómo podemos arreglar esto?”. La campaña “A la policía se le respeta” fue lanzada con un despliegue publicitario masivo. La Oficina de Asuntos Internos, con la presencia de un fiscal, grabó videos de personas que ofrecían sobornos a oficiales de la policía. Transmitidos en la televisión, los videos mostraban a ciudadanos de ambos sexos y de cualquier estrato social intentando sobornar a miembros de la policía, lo cual demostraba, además, la omnipresencia de la corrupción en la cultura peruana. A pesar de que revelaba la corresponsabilidad ciudadana en hechos de corrupción policial, inicialmente la campaña enfrentó resistencia por parte de oficiales que consideraban que atraía una atención no deseada sobre casos de corrupción —una actitud que tal vez seguía la consigna de que “cualquier publicidad es mala publicidad”—. Posteriormente, la iniciativa fue apreciada y elogiada, particularmente por oficiales rasos, dado que por primera vez no eran señalados como los únicos responsables de la persistencia de prácticas corruptas.

### **Reformas estructurales y administrativas**

Entre los problemas estructurales que fueron tratados por la reforma se incluyeron la inflación de rangos, los procesos de contratación, los sistemas de manejo de personal débiles y altamente discrecionales y el exceso de centralización. Los reformadores utilizaron el sistema de jubilación para reducir

la excesiva cantidad de oficiales superiores (generales y coroneles), mientras se preparaba una nueva ley de carrera policial que fue presentada ante el congreso y aún no ha sido aprobada. Actualmente, se han experimentado serios retrocesos en temas como los criterios de promoción y la cantidad de oficiales en el alto mando. De hecho, se eliminaron las regulaciones internas de los procesos de ascenso que privilegiaban los méritos antes que la antigüedad y a finales del año 2004 los esfuerzos por reducir al alto mando fueron desplazados, al mismo tiempo que un gran número de coroneles y comandantes fueron ascendidos y pocos jubilados.

Algunas leyes importantes fueron aprobadas. Una de ellas reformó el estatuto disciplinario que regula el Sistema de Inspección General; otra promulgó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), cuya función es formar comités para la prevención del delito a nivel nacional, regional, provincial y local. El SINASEC constituyó un esfuerzo estratégico por generar un acercamiento en las relaciones entre la policía, las comunidades y otras agencias del Estado, pero ha recibido poco apoyo financiero y político. Los comités de prevención funcionan solamente donde las autoridades locales o la policía tienen la visión y el interés de comprometerse con estrategias multisectoriales de prevención del delito<sup>8</sup>.

8 Un proyecto de la Open Society Justice Initiative que apoya la formación de comités locales en seis áreas piloto ha demostrado que además de la voluntad política por parte de los alcaldes y la policía, se requiere de inversiones significativas en educación y construcción de capacidades en el concepto y enfoques estratégicos de prevención para producir resultados. Ver [www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org) para consultar el texto de una presentación hecha ante el XI Congreso de las Naciones Unidas en Prevención del Crimen (Bangkok, Tailandia), en el que se muestran los resultados de un proyecto piloto de apoyo a consejos locales de seguridad ciudadana en Perú.

## **Mejorando las condiciones laborales**

El equipo también buscó hacer rápidas mejoras en las deplorables condiciones de vida y de trabajo de los oficiales. Respondiendo a las preocupaciones de los oficiales de alto rango, el equipo también preparó una serie de leyes que modificaban el código penal para clarificar y fortalecer los poderes de la policía, las mismas que fueron aprobadas a principios del año 2003.

Una de las primeras acciones tomadas fue el aumento de los salarios. Para los oficiales rasos, este incremento representó cerca del 25% en términos reales. Se compraron nuevos uniformes —por primera vez desde 1997— a través de un proceso de licitación supervisado por el capítulo local de la ONG Transparencia Internacional. Asimismo, se hicieron pagos aduados por largo tiempo a policías con discapacidades y a viudas de oficiales que murieron durante la campaña antiterrorista. La contratación fue terciarizada y quedó a cargo de una universidad, lo cual esperaba eliminar los sobornos y los lazos personales que podían determinar la entrada al cuerpo policial.

Las quejas de maltrato por parte de los oficiales rasos y la carencia de mecanismos para canalizarlas al interior de la institución conllevaron a la creación de un órgano sin precedentes llamado la Defensoría del Policía. Con el apoyo financiero del gobierno británico, esta defensoría cumplió funciones como recibir y revisar quejas y hacer un trabajo de cabildeo a través de los canales institucionales para poner remedio a las situaciones de maltrato y desarrollar un código ético de la policía. La defensoría estaba separada físicamente de los recintos policiales y recibía quejas de oficiales de todos los rangos, jubilados y activos en el servicio, en asuntos como la negación de beneficios, asignaciones y promociones. Con un foco particular en los más vulnerables, protegía a oficiales discapacitados y trataba casos de discriminación, incluyendo

muchas situaciones de acoso sexual sufridas por oficiales mujeres. De manera explícita, la instancia no fue creada para lidiar con casos de corrupción o asuntos disciplinarios internos, aunque en ocasiones recibía información sobre temas que eran remitidos al nuevo Buró de Asuntos Internos del Ministerio, para que fueran investigados más profundamente. La defensoría adquirió gran popularidad entre oficiales rasos, pero se ganó la desconfianza de los oficiales más antiguos, quienes consideraban que estaba suplantando las funciones de la existente oficina del inspector general y socavando la jerarquía institucional.

## **Resistencia policial y debilidad política**

Las reformas provocaron tres tipos de resistencia policial. La más obvia de ellas era la resistencia de quienes veían sus intereses afectados por las medidas anticorrupción. Sin embargo, también surgió resistencia entre los oficiales comunes que temían al cambio y se sentían amenazados por las nuevas reglas; y finalmente, existió resistencia por parte de los oficiales tradicionales o “institucionalistas” —especialmente generales y otros oficiales de alto rango, muchos de ellos jubilados— que temían que el proceso de desmilitarización podría minar la disciplina, traer pérdida de beneficios y llevar al abandono de tradiciones institucionales. La estrategia más común consistía en reclamar la autonomía institucional, argumentando que solo la policía podría tomar decisiones informadas sobre temas policiales y que las intervenciones externas constituían interferencias políticas inapropiadas.

Aunque la reforma gradualmente ganó apoyo de los oficiales de bajo rango, en un modelo policial continental que funciona en una sociedad caracterizada por su alto grado de estratificación social, el poder de los oficiales rasos es mucho menor que en sistemas policiales anglosajones en los que los oficiales pueden sindicalizarse. Estas dinámicas sugieren la inherente fragilidad de reformas manejadas

por agentes externos que buscan cambiar instituciones policiales de gran tamaño y altamente corporativistas.

La percepción pública de que la policía era una institución corrupta e incompetente limitó la habilidad de la misma de oponerse a la reforma de una forma más pública y agresiva. La oposición abierta también fue cohartada por el carácter público y participativo de la reforma, que intencionadamente buscó construir entendimientos y apoyos tanto dentro de la policía como entre el público a través del acercamiento a instituciones y a la ciudadanía y de campañas de información y consulta<sup>9</sup>.

La estrategia de comunicación tenía dos elementos claves. Primero, miembros de la Comisión de Modernización se reunieron con oficiales locales y regionales para informarles sobre el proceso; y segundo, el viceministro Gino Costa y Susana Villarán, que encabezaban la Defensoría del Policía, condujeron un programa de televisión semanal en el que se atendían llamadas y se ofrecía información tanto a la policía como a la ciudadanía en general. El programa también permitía recoger información a través de las preguntas y preocupaciones que expresaban los televidentes. Este enfoque consolidó un importante apoyo, así como un mayor entendimiento del proceso de reforma por parte de policías rasos y el público general. Encuestas de opinión pública detectaron un lento pero mantenido incremento de la confianza hacia la policía, de 14,5% en agosto de 2001 a 24,4% en agosto de 2003 (Basombrio, 2004: 96).

Este enfoque de alta visibilidad ciertamente levantó algunas sospechas. Los oficiales superiores de la policía vieron el proceso como una estrategia política de los miembros del equipo de reforma para construir una base electoral que apoyara sus futuras actividades políticas. Ciertamente, el perfil de algunos de los miembros

9 Un importante estudio sobre policías comunitarias en América Latina reveló que una debilidad común en los programas estudiados era el desconocimiento y falta de información sobre las iniciativas entre los ciudadanos (Fruhling, 2004).

del equipo reformador resultaban irritantes para el gobierno de Toledo, lo que llevó a que finalmente se cancelara el programa de televisión presentado por Costa y Villarán debido a la hostilidad del presidente (y según se dice, también de su esposa) hacia Villarán.

Las protestas sociales y huelgas que amenazaron el orden público en este período representaron retos adicionales para el proceso de reforma. En el año 2001 se llevaron a cabo 1 826 protestas, 970 de ellas poco después de la toma de poder de Toledo, el 28 de julio. En el 2002 se organizaron 6 240 manifestaciones, 769 bloqueos de vías y 288 ocupaciones de edificios. Las confrontaciones con la policía durante estos eventos resultaron en la muerte de 5 civiles, mientras que 335 civiles y 270 oficiales de la policía fueron heridos (Basombrio y Costa, 2004: 228-229). Además de las protestas sociales, existían rumores de un resurgimiento de Sendero Luminoso, aunados a una constante presión por parte de los Estados Unidos por una mayor agresividad en los esfuerzos anti-narcóticos, incluyendo campañas de erradicación de cultivos de coca que históricamente han provocado conflictos sociales (Rosin y Youngers, 2005).

Estas prioridades operativas competían con el tiempo y la concentración que el ministro y su equipo podían invertir en la reforma. Adicionalmente, el malestar social obligó a aminorar el paso en los avances de la reforma, pues el equipo ministerial debió garantizar una respuesta eficiente de la policía ante las amenazas al orden público, las mismas que tenían un impacto directo tanto en los niveles de credibilidad de un gobierno que muchos pensaron que podía colapsar, como en la economía de Perú y sus relaciones diplomáticas.

El mal manejo de las protestas por parte del presidente se reflejó en el nivel de aceptación de su gobierno, que cayó en picada hasta aproximadamente un 10%. Al disminuir su popularidad, Toledo recurrió a una remodelación ministerial en un intento por aumentar su credibilidad. En junio del año

2002, Rospigliosi renunció a su cargo luego de que en medio de una huelga general y protestas violentas la policía fuera responsable de la muerte de dos personas. En este contexto, el viceministro Gino Costa fue promovido a ministro.

Durante el año 2002, Costa enfrentó resistencias a su liderazgo y a la reforma por parte del director general de la policía, el general Tisoc. Entre otras cosas, Tisoc exigió que todas las comunicaciones entre el ministro y la policía pasaran por él personalmente. A finales del 2002, sin informar a Costa, Tisoc convocó una reunión de la cúpula policial para definir la lista anual de jubilaciones y ascensos al rango de general, a pesar de que el protocolo dispone que la policía debe formular esta lista para luego ser consultada y aprobada por el ministro, quien posteriormente la presenta ante el presidente para su ratificación. A través de esta estrategia, Tisoc estaba afirmando la autonomía de la policía frente a cualquier mecanismo de control civil. Costa, junto con su equipo, desarrolló su propia lista, continuó el esfuerzo por disminuir la inflación de rangos en el cuerpo policial y realizó entrevistas personales para determinar los ascensos a la posición de general (irónicamente, la lista de Costa no difería mucho de la hecha por Tisoc, aunque sí contemplaba la jubilación de dos de sus aliados principales). En una reunión con el presidente Toledo, Costa explicó la situación y obtuvo el apoyo para su lista. Costa también pidió a Toledo designar un nuevo director general —un proceso que el presidente argumentó tomaría de uno a dos meses de trabajo—. Poco después la prensa reveló que Toledo había ofrecido —tras bastidorres— el cargo ministerial a una figura política de prominencia. En vista de la falta de apoyo del presidente, Costa presentó su renuncia el 27 de enero de 2003.

El sucesor de Costa, Alberto Sanabria —miembro del partido Perú Posible— se destacó principalmente por su inacción. En julio de 2003, Toledo volvió a nombrar a Rospigliosi como ministro, quien promovió a dos

generales identificados personalmente con el proceso de reforma, para ocupar los puestos de director general y presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con su apoyo se lograron algunos avances en el segundo período de Rospigliosi que duró 10 meses. No obstante, los constantes cambios en el gabinete y una amplia especulación sobre la posibilidad de que el gobierno colapsara completamente dieron a los comandantes superiores de la policía la confianza necesaria para mantenerse a raya durante el proceso de reforma y “hacer tiempo” hasta el cambio de gobierno.

Una remodelación del gabinete en mayo de 2004 trajo consigo un nuevo ministro del partido Perú Posible, Javier Reategui, quien comenzó a dismantelar algunos aspectos de la reforma. El 15 de enero de 2005, Toledo nombró al director general de la PNP, el General Feliz Murazzo, como Ministro del Interior, cediendo finalmente a las presiones de la policía y abandonando por completo el control civil de la institución.

### **Algunas conclusiones sobre la complejidad y fragilidad de las reformas policiales**

En este análisis de la reforma policial de Perú hemos resaltado tanto los impedimentos internos como los externos. En el ambiente externo, la debilidad gubernamental y la falta de apoyo presidencial emergen claramente como los puntos de quiebre del proceso. No obstante, otros aspectos externos que incidieron en la falta de apoyo presidencial fueron el perfil independiente del equipo de reforma, la falta de una negociación en la definición del plan de reforma y la ausencia de apoyo internacional. Entre los factores internos, el énfasis en llevar un proceso democrático permitió construir un apoyo importante, tanto de la ciudadanía como de los oficiales de bajo rango de la policía, aunque este apoyo no fue suficiente para compensar la falta de apoyo presidencial. Dado que la atención prestada a la corrupción atacaba profundos intereses par-

ticulares, situación que no podía ser superada sin el soporte político del gobierno, este probó ser el talón de Aquiles del proceso. Es preciso entonces plantearse la interrogante de si una mayor concentración en la mejora de la provisión de servicios en ciertas áreas —incluso a expensas de ignorar ciertas áreas de continua corrupción institucional— habría sido más beneficiosa desde un punto de vista político y habría ganado el apoyo presidencial y a su vez garantizado una mayor continuidad del equipo reformador dentro del ministerio. Esto obliga a plantear la pregunta hecha anteriormente: si una mejora en la provisión de los servicios habría sido posible sin atacar la desenfrenada corrupción y el arraigado paternalismo de la PNP o si el intercambio implícito o explícito entre la mejora del servicio versus iniciativas anticorrupción no limitaría seriamente esfuerzos futuros para atacar la corrupción, dado que una postura de “no ver los defectos” implica no solo negligencia frente al problema, sino también complicidad.

La reforma en Perú produjo un aumento significativo en la aprobación pública de la institución policial, pero no tuvo un impacto significativo en la cantidad de delitos reportados. Las estadísticas delictuales en Perú son notablemente deficientes, pero datos arrojados por encuestas indican que no hubo un aumento significativo en los niveles de denuncia y tampoco revelan una percepción pública de mejora en los servicios policiales de las comisarías locales (Basombrio, 2004:114-113). Estos datos indican que la conciencia y apoyo ciudadano ante la reforma no se tradujeron en un cambio de las conductas de los individuos en su relación con la policía. Es razonable asumir que se requiere de mejoras concretas en la provisión de servicios policiales para producir cambios más profundos en las relaciones entre la policía y la comunidad.

Haciendo un balance, el análisis de la reforma en Perú no da como resultado una experiencia de éxito. Pero antes de juzgar la reforma como un fracaso, vale la pena reflexionar sobre los retos implícitos en la

medición de la efectividad de una reforma policial. Como señala Charles Call, este es un campo en el que proliferan las perspectivas sectoriales, cada una de las cuales tiene diferentes criterios para definir el éxito: la policía evalúa la reforma en relación a la reducción de los delitos; activistas de derechos humanos en relación a los logros en la erradicación del abuso y el fortalecimiento de la toma de responsabilidad por conductas de los oficiales; variados actores internacionales tienen prioridades que van desde el establecimiento del orden y la estabilidad política hasta establecer las bases para la democracia y el desarrollo económico (Call, cit. en Neild y Ziegler, 2002). Otras examinaciones de reformas policiales en el contexto de países en transición o en desarrollo han notado que los criterios de evaluación tienden a cambiar a través del tiempo: empiezan por un fuerte énfasis en la rendición de cuentas por conductas y ante autoridades civiles democráticas y cambian a una mayor atención a la provisión del servicio y la efectividad en mejorar los niveles de seguridad en el tiempo. (Gastrow y Shaw, 2001; Neild, 2002). Estudios comparativos internacionales sobre la policía recientemente han comenzado a establecer estándares normativos y medidas fundamentales de instituciones policiales democráticas que incluyen protección del sistema democrático, rendición de cuentas y transparencia estructural, provisión efectiva de los servicios, respeto a los derechos humanos y condiciones laborales decentes (Bruce y Neild, 2004).

A pesar de la trayectoria interrumpida de la reforma policial en Perú, consideramos posible que esta iniciativa haya tenido un impacto de largo aliento. Cabe resaltar que los logros alcanzados durante el proceso de reforma, a pesar de su corta duración, fueron publicitados y ofrecieron —ante la policía, la ciudadanía y analistas de Perú— una visión distinta del manejo y la forma de hacer políticas policiales. En todo caso, la reforma policial ha sido visibilizada como una posibilidad y ha mostrado que un manejo efectivo

puede producir resultados importantes y relativamente rápidos. Tal vez lo más importante es que ha quedado claro para los oficiales de la cúpula policial que la escritura está en la pared: la reforma ha venido para volver, lo que queda por verse es cuándo y bajo qué forma. □

## Bibliografía

- Banco Mundial, 1997, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Seminario sobre Los Retos de la Violencia Delincuencial Urbana, Río de Janeiro, Marzo.
- Basombrio, Carlos, 2004, *Seguridad Ciudadana y Actuación del Estado; Análisis de tendencias de opinión pública*, Instituto de Defensa Legal (IDL), Lima.
- Bayley, David, 2001, *Democratizing the Police Abroad; What to Do and How to Do It*. U.S. Department of Justice, Washington DC.
- Bayley, David, 1993, *What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America*, Ponencia preparada para la Conferencia sobre Relaciones Civico-Militares en América Latina financiada por la Universidad Internacional de Florida. Washington DC, Octubre.
- Bruce, David y Rachel Neild, 2004, *The Police That We Want. A Handbook for Oversight of the Police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), Open Society Justice Initiative y Open Society Foundation for South Africa (OSF-SA), Johannesburg.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison, 2000, "Living in a More Violent World", en *Foreign Policy*, No. 118, Primavera, 58-72.
- Chevigny, Paul, 1995, *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, The New press, Nueva York.
- Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, 2002, *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, 22 de febrero, documento electrónico, [http://www.pnp.gob.pe/especiales/docs/informe\\_reestructuracion.pdf](http://www.pnp.gob.pe/especiales/docs/informe_reestructuracion.pdf)
- Costa, Gino, 1995, "The United Nations and Reform of the Police in El Salvador", en *International Peacekeeping*, Vol. 2, No. 3, 365-390.
- Costa, Gino, 1999, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador.
- Costa, Gino y Basombrio, Carlos, 2004, *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- Costa, Gino, Basombrio, Carlos, Huerta, Miguel y Villarán, Susana, 2004, *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden público*, Instituto de Defensa Legal (IDL), Lima.
- Costa, Gino, 2006, "Two Steps Forward, One and a Half Steps Back: Police Reform in Peru, 2001-2004", en *Civil Wars*, Vol. 8, No. 2, June 2006, 215-230.
- 1999, "La Policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja", en *Perspectivas*, Vol. 3, No. 1, 63-90.
- Fruhling, Hugo, 2004, *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, "editor", Inter-American Development Bank, Washintong DC.
- Gastrow, Peter y Mark Shaw, 2001, "In Search of Safety: Police Transformation and Public Responses in South Africa", en *Daedalus*, Vol. 130, No. 1 (Invierno), 259-275.
- Mawby, R. I., 1999, *Policing Across the World. Issues for the 21st Century*, "editor", University College London Press, Londres.
- McClintock, Michael, 1985, *The American Connection. State Terror And Popular Resistance In El Salvador*, 2da Edición. Zed Books, Londres.

- McClintock, Michael, 1992, *Instruments of Statecraft: US Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*, Pantheon Books, New York.
- Neild, Rachel, 1999, *From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Security Debates*, Artículo escrito para el International Centre for Human Rights and Democratic Development (desde 2000, Rights and Democracy) Montréal, Canadá, Diciembre.
- Neild, Rachel, 2002, *Sustaining Police Reform in Central America*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washintong DC.
- Neild, Rachel y Melissa Ziegler, 2002, *From Peace to Governance; The International Community and Police Reform*, Washington Office on Latin America, Washintong DC.
- Organización Mundial de la Salud, 2002, *World Report on Violence and Health*, OMS, Ginebra.
- Palmieri, Gustavo, 2000, *Themes and Debates in Public Security; Criminal Investigations*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washintong DC.
- Youngers, Coletta y Rosin, Eileen, 2005, *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*, Lynne Rienner, Boulder y Londres.

## **Agradecimientos**

Los autores quieren agradecer a los muchos oficiales de la policía y a todas las demás personas que han contribuido con su información y reflexiones en este proceso. Este artículo se nutre extensamente de los trabajos producidos por Gino Costa y otros colegas, particularmente Carlos Basombrío.

# Quince años de reforma policial en El Salvador: **Avances y desafíos**

■ Edgardo A. Amaya Cóbar<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** mayo de 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto de 2007

## Resumen

En este ensayo se describe el proceso de reforma policial, su evolución de quince años en El Salvador y su relación con el proceso político de posguerra en su conjunto. Se analizan aspectos puntuales sobre los principales problemas enfrentados en su implementación así como en la capacidad de respuesta a la sociedad, particularmente en lo que respecta al control de la función policial y los derechos humanos.

**Palabras clave:** *reforma policial, acuerdos de paz, proceso de paz, El Salvador, derechos humanos.*

<sup>1</sup> Abogado, salvadoreño. Coordinador del Área de Seguridad Pública y Justicia Penal del Centro de Estudios Penales de El Salvador (CEPES) de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).

## I. Introducción

**E**l 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz en el Castillo de Chapultepec, México, entre el entonces ejército guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno de El Salvador (GOES), que puso fin a 12 años de conflicto armado interno.

En el marco de estos acuerdos —mediados por la ONU— se pactó la creación de una Policía Nacional Civil de El Salvador (PNC), que fue concebida como un cuerpo y modelo nuevo. A quince años de este acuerdo, este sigue siendo un aspecto clave en la discusión general más amplia relativa al proceso de desmontaje de estructuras autoritarias para el establecimiento de un sistema político democrático.

Diversas sociedades bajo regímenes autoritarios o dictatoriales, como muchos países de América Latina, —algunas de ellas precedidas de conflictos armados internos, como en el caso salvadoreño—, realizaron procesos de cambio o transiciones políticas que generaron cambios institucionales para desmontar



las estructuras del estado previo y que —casi por regla general— buscarían la implantación de un régimen democrático (libertades civiles y políticas, elecciones limpias, competitivas, plurales y periódicas).

En el Estado autoritario o pretransicional, regularmente el aparato coercitivo (fuerzas de seguridad) jugó un papel fundamental como instrumento de gestión del poder, tal como se señala en los antecedentes previos de la reforma policial en El Salvador.

Una vez iniciada una transición política que intente superar ese estado previo y que se oriente hacia la adopción de un régimen democrático, es necesario superar o minimizar la influencia de los actores autoritarios pretransicionales y las capacidades de estos de bloquear o sabotear el proceso, como por ejemplo, a través de la capacidad de control de la población (Cruz, 2005: 242) Es por ello que la reforma del sector seguridad es un aspecto clave de la transición, no solo por el cambio de relaciones de poder en la gestión del control social, sino también por las transformaciones del sistema de gestión de conflictividad de esa sociedad.

Como parte del desmontaje de las estructuras pretransicionales, la transformación de las fuerzas policiales es un aspecto común en varios procesos de transición. Estos procesos han sido denominados como reformas policiales.

Aunque no se encuentra en la literatura un esfuerzo definitorio exhaustivo de lo que es una reforma policial, según Candina (2005) esta tendría dos grandes caracterizaciones: por un lado, transformaciones institucionales en marcos normativos y aspectos organizacionales para el logro de mayor eficiencia y eficacia de la función policial en una sociedad concreta; esta visión sería más cercana a la de modernización. La segunda caracterización es una línea de transformación o cambio de cuerpos policiales hacia formas de ejercicio de la función policial enmarcadas en la responsabilidad democrática del respeto del Estado de Derecho y los derechos humanos.

En el presente trabajo intentaremos dar una visión general del desarrollo de la reforma policial salvadoreña, siguiendo la narración cronológica acompañada de análisis de diversos aspectos de interés para medir los alcances logrados en atención a las perspectivas trazadas originalmente. Posteriormente y de manera conclusiva, se hará un recuento de los logros, los fracasos y enseñanzas del proceso.

## **2. Antecedentes de la transformación de la seguridad pública: los acuerdos de paz**

Los tres principales cuerpos de seguridad (CUSEP) que existieron en El Salvador desde principios del siglo XX hasta la década de los noventa fueron la Guardia Nacional (GN), la Policía Nacional (PN) y la Policía de Hacienda (PH), creados y organizados al estilo militar. Se encontraban adscritos al Ministerio de Defensa Nacional, del que dependían funcionalmente y también de manera presupuestaria. Además, disciplinariamente se encontraban regidos por la legislación militar (Trejo, 1994).

Los CUSEP, en el marco de autoritarismo militar y la doctrina de la seguridad nacional, fueron brazo armado de operaciones políticas y seguimiento de opositores<sup>2</sup> en detrimento de sus funciones específicas de brindar seguridad (Amaya y Palmieri, 2000: 88).

En el proceso de negociación previo a los acuerdos de paz se estableció como un punto básico para la desmilitarización de

2 De acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad (1993), el 95% de los hechos de violencia por ella conocidos eran atribuidos a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), a los antiguos cuerpos de seguridad y a los denominados escuadrones de la muerte, los cuales eran equipos conformados por particulares o en combinación con el ejército y los cuerpos de seguridad, que actuaron con el consentimiento del Estado (Comisión de la Verdad, 1993).

la sociedad salvadoreña, la reducción de las atribuciones concedidas por la Constitución a la FAES, la disolución de los CUSEP existentes y su sustitución por uno nuevo, de tipo civil (ONU, 1992). Este aspecto de la negociación era estratégico y fundamental para el FMLN, como garantía para su incorporación a la vida civil y política (Costa, 1999).

La propuesta enfrentaba la oposición de sectores militares, no obstante, tuvo que ceder por el desprestigio e ineficacia de los CUSEP (Costa, 1999: 77), así como por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas hacia fines de los años ochenta<sup>3</sup>. Según Costa (1999), otro aspecto que contribuyó a lograr el acuerdo sobre la reducción del papel de la Fuerza Armada fue que el mismo gobierno salvadoreño de Alfredo Cristiani estuvo dispuesto a sacrificar a este sector para tener un mayor margen de maniobra como gobierno, que la influencia del sector militar le restaba (Costa, 1999: 78).

Durante las rondas de negociaciones, en el acuerdo de México del 27 de abril de 1991, las partes acordaron la realización de reformas a la Constitución, dentro de las cuales se encontraba la de crear una policía nacional civil, bajo el mando de autoridades civiles y separada del ejército (ONU, 1992: 21).

La ONU patrocinó la ejecución de dos estudios para la determinación del contexto de ejecución del acuerdo sobre seguridad pública y para definir el modelo a seguir. El primero, de carácter científico, sobre la situación delincinencial en El Salvador fue encomendado al Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento

3 Quizás el hecho que más sacudió la conciencia internacional fue el asesinato —a manos del ejército— de seis sacerdotes jesuitas y dos de sus colaboradoras en el marco de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 sobre el área metropolitana de San Salvador. Los jesuitas eran intelectuales de gran prestigio y voces críticas sobre la realidad salvadoreña.

del Delincuente (ILANUD)<sup>4</sup>. Las recomendaciones del informe plantearon una reestructuración de las instituciones existentes y fortalecer la ya existente Academia de Seguridad Pública, que dependía del Ministerio de Defensa (Zaffaroni y Carranza, 1991).

El segundo de los estudios, de carácter técnico, estuvo a cargo de Jesús Rodés, jefe de la Academia Policial de Cataluña, España, acompañado de un selecto equipo<sup>5</sup>. La misión presentó un informe muy completo y detallado sobre el proceso de creación de la PNC (Rodés et ál, 1991). La concepción del informe partía de la creación de un cuerpo nuevo y no de una reforma de los existentes. El plan no preveía la participación de personal involucrado en el conflicto armado, pues se le consideraba un eventual factor contaminante (Costa, 1999). Este informe definió casi en su totalidad la formulación final del acuerdo sobre seguridad pública. Sin embargo, el acuerdo firmado en México en 1992 reconoció expresamente la aceptación de personal originario de la PN y del FMLN (ONU, 1992: 76)66.

4 El estudio realizado comprendió un extenso y detallado análisis de las instituciones del sistema de justicia penal salvadoreño y sobre los niveles de criminalidad. Sin embargo, estuvo limitado por la falencia o inexistencia de datos estadísticos sobre delitos reportados en las diversas instituciones involucradas, así como por la negativa de los CUSEP de dar datos sobre la cantidad de efectivos que los componían por considerarse un dato secreto (Zaffaroni y Carranza, 1991).

5 La misión era compuesta por Jesús Rodés como jefe y era asistida por Serge Antony, Juan Manuel Mayorca, Pierre Rémillard, Gösta Welander y Angela Knippenberg.

6 6 El Acuerdo de Chapultepec sobre seguridad pública contempló el ingreso a la nueva policía de miembros de la PN y del FMLN, pero no especificó límites de dichos ingresos. Esto se hizo en un acuerdo político posterior que estableció una cuota del 20% para cada una de las partes y un 60% de ingresos de población no directamente vinculada con el conflicto. Véase: Recalendarización de los Acuerdos de Paz del 12-17 de junio de

Además, se acordó la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) para la formación de los miembros de la futura policía. Esta academia también fue diseñada como una entidad independiente y diferente de la Policía Nacional Civil, presidida por un consejo académico compuesto por personalidades civiles. Este esquema pretendía, por un lado, reforzar la civilidad de la formación de los aspirantes a la PNC y por otro lado, evitar que la unión con la institución policial contaminara con prácticas distorsionantes la formación de los aspirantes.

### **2.1. El diseño de las instituciones de seguridad pública en los acuerdos de paz**

La organización de la PNC propuesta por los acuerdos de paz debía darse de la siguiente forma: en primer lugar, debía materializarse la disposición constitucional mediante la cual se separaba la labor de seguridad pública de la de defensa nacional, creando a la PNC como institución diferente y separada del ejército y del Ministerio de Defensa (artículo 159 Cn.)<sup>7</sup>. Dicha institución debía estar fundada sobre una nueva doctrina de principios democráticos y de respeto de los derechos humanos<sup>8</sup>.

Para dar cumplimiento al mandato de subordinar el nuevo cuerpo a autoridades

1992 (ONU, 1997).

7 Dicha reforma se oficializó a fines de enero de 1992 mediante la ratificación de la Reforma Constitucional del Artículo 159 de la Cn, Decreto Legislativo N° 152 de fecha 30 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial N° 19, tomo 314, 1992.

8 La LOPNC, en su versión final, incorporó importantes instrumentos internacionales que regulan la función policial, los cuales reproduce casi textualmente. Ellos son el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

civiles, se creó el Viceministerio de Seguridad Pública en el Ministerio del Interior, al cual se adscribiría la nueva PNC. Por otro lado, se programó una desmovilización paulatina de los cuerpos de seguridad entonces existentes (PH, PN y GN), simultáneamente con el despliegue de la nueva policía.

El director de la PNC sería un designado de la Presidencia de la República, pero que para el inicio de la institución, tendría que ser elegido entre una terna por el Presidente, que sería propuesta por un tercer actor: la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)<sup>9</sup>.

Al aprobarse la Ley Orgánica de la PNC (LOPNC), se respetó casi plenamente el diseño trazado por el texto de los acuerdos de paz<sup>10</sup>, pero con importantes modificaciones, entre ellas, la ubicación de la figura del inspector general de la PNC<sup>11</sup> como dependencia del entonces Viceministerio de Seguridad Pública y no del director de

9 La COPAZ fue una instancia derivada de los acuerdos de paz, la cual estaba conformada de manera pluralista por dos representantes del GOES, incluido uno de la Fuerza Armada, dos representantes del FMLN y un representante de cada uno de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. La misión de este organismo consistió en supervisar la ejecución de los acuerdos de paz. Esta comisión jugó un importante papel en la definición final de los acuerdos sobre seguridad pública, ya que estuvo a cargo de pulir los textos de las legislaciones de la PNC y de la ANSP propuestos por los acuerdos y que fueron sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa, así como en la elección de las primeras autoridades de las instituciones creadas.

10 El diseño de la estructura y competencias policiales se encuentra descrito y detallado en el texto de los acuerdos de Chapultepec. De hecho, es el único acuerdo que tiene un desarrollo tan detallado y específico en comparación con los otros acuerdos de otras materias (ONU, 1992).

11 El inspector general de la PNC es una especie de auditor en materia de comportamiento policial y respeto a los derechos humanos, así como un mecanismo de verificación del cumplimiento de ciertos procesos internos.

la PNC como lo establecía originalmente el acuerdo. Según COPAZ, no era conveniente dejar en manos del director, la más alta autoridad de la policía, al ente encargado de supervisarla, pues corría el riesgo de ser influenciada o manipulada.

Por otro lado, en el listado de divisiones policiales especializadas previstas en el diseño de la Comisión Rodés, se incluyó una adicional no prevista en el acuerdo: la antinarcotráfico. Esto, obviamente, para salvaguardar un espacio de acción manejado originalmente por el ejército y la PN con asesoría de la DEA (Drug Enforcement Agency) de los Estados Unidos.

Como ya se mencionó arriba, de los acuerdos de paz también surgió la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como una institución autónoma de la PNC, encargada de formar a los aspirantes (en todos los niveles) que pretendían ser parte de la institución policial. El director de la ANSP sería nombrado siguiendo el mismo mecanismo para el nombramiento del director de la PNC.

De esta forma, una de las intenciones de los acuerdos por democratizar la seguridad pública se concretizó en la propuesta para crear un cuerpo de carrera, profesional, es decir, en el cual el sistema de ascensos fuera abierto a todos los miembros de la institución por méritos y por el cumplimiento de ciertos requisitos, de tal suerte que eventualmente, miembros del personal básico tuvieran la oportunidad de ascender en todos los niveles de la escala policial.

Los acuerdos previeron una serie de medidas para mejorar la calidad de los miembros de la PNC. Se establecieron variados requisitos para poder ingresar a la ANSP, entre ellos, la exigencia de un importante nivel educativo de sus aspirantes (ver ONU, 1992)<sup>12</sup>.

12 Para los aspirantes del nivel básico se exigió un mínimo de educación básica (nueve años de escolaridad), lo cual ya estaba muy por arriba de

### 3. El proceso de ejecución de los acuerdos sobre seguridad pública

La implementación del proceso de reforma policial sufrió tropiezos desde el inicio, originados básicamente por las resistencias de sectores acostumbrados a tener el control y manejo de la seguridad pública. Los retrasos y enfrentamientos entre las partes para la ejecución de los acuerdos motivaron la intervención de la ONU en el más alto nivel.

Las formas en las que se trató de revertir la orientación civil y democrática de la PNC fueron varias, tales como la introducción de personal de extracción militar en puestos claves<sup>13</sup> (Samayoa, 2002), así como el traslado de cuestionadas estructuras de investigación criminal existentes a la nueva policía, mismas que habían sido criticadas por la Comisión de la Verdad como instrumentos de impunidad y manipulación política (Comisión de la Verdad, 1993; Costa, 1999). Según Samayoa (2002), este traslado de personal significó la introducción de corrupción y delincuencia en la PNC, que afectó gravemente su desarrollo posterior pese a los esfuerzos que se realizaron en ese momento para corregir las irregularidades ejecutadas.

ONUSAL señaló que ese traslado había sido irregular (ONU, 1997). Todas estas irregularidades fueron promovidas por el sub-

---

la media educativa de la población. Para los niveles de oficialidad intermedia se solicitó un mínimo de tres años de educación universitaria, y para el nivel superior, grado académico. No obstante lo anterior, como muchos de los oficiales en niveles intermedio y superior provenían de las fuerzas contendientes, ingresaron por acuerdos políticos sin cumplir necesariamente con los requisitos exigidos.

13 El capitán Oscar Peña Durán, militar de baja, ex jefe de la Unidad Especial Antinarcóticos (UEA) fue nombrado primer subdirector de operaciones de la PNC. La UEA era un equipo especial, independiente de los otros cuerpos de seguridad. Su conformación tenía un fuerte componente de personal de extracción militar.

director general de operaciones (Samayoa, 2002:646), pero la acumulación de denuncias y la presión de la ONUSAL sobre ellas produjeron la renuncia de este<sup>14</sup> y del director general de la PNC en 1994 (Costa, 1999: 258).

La cooperación internacional jugó un papel fundamental para el éxito de la creación de la PNC. Tal como lo señalara uno de los protagonistas de los acuerdos de paz, la envergadura del proyecto de cambio de las estructuras de seguridad pública tal como se diseñó en El Salvador no tenía precedentes en América Latina y en consecuencia sus costos en términos de inversión material y humana fueron enormes.

El papel fundamental en esta área lo jugó la ONU, no solo como organismo gestor de recursos, sino de manera más importante, mediante el control político de la ejecución de los acuerdos. Las principales distorsiones fueron señaladas por la ONU, lo que generaba importantes niveles de atención de actores políticos nacionales e internacionales.

#### **4. La administración Calderón Sol y el despliegue nacional de la PNC**

El primero de junio de 1994 se dio el cambio de gobierno y asumió Armando Calderón Sol, quien debía finalizar la ejecución de los acuerdos de paz. Por orden del presidente, el despliegue de la PNC fue finalizado —antes de lo previsto en las calendarizaciones— en diciembre de 1994<sup>15</sup>.

El presidente creó el nuevo Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y nombró un nuevo

14 La Embajada de los Estados Unidos obtuvo evidencia que vinculaba a Peña Durán con actividades ilícitas de crimen organizado. Este fue motivo para que el GOES le retirara su apoyo.

15 La desmovilización total de la PN tendría que darse entre el 31 de enero y el 31 de marzo de 1995. Sin embargo, culminó en diciembre de 1994. El proceso fue acelerado luego de que el 22 de junio de 1994 se suscitara un violento asalto a un banco, en el que los delincuentes vestían uniformes de la PN.

director de la PNC<sup>16</sup>. La administración Calderón Sol tuvo que asumir el despliegue total y la construcción de la plantilla policial que daría cobertura al país en un contexto de posguerra particularmente violento, con altos índices delictivos y una fuerte demanda ciudadana de seguridad.

Esto provocó, entre otros factores, un crecimiento apresurado y desordenado de la institución policial, más orientada a cubrir necesidades cuantitativas que cualitativas (FESPAD, 1998: 9; CNSP 1998), lo que tuvo graves repercusiones en la gestión de la función policial, tales como la profesionalización policial por medio de los ascensos del personal que lo ameritara.

Este retraso no solo obedecía a problemas de organización, emergencias o de conflictos interinstitucionales entre la ANSP y la PNC en este tema. De acuerdo con Samayoa (2002: 648), este proceso fue obstruido desde el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) para poder incidir y mantener en jefaturas y puestos clave a personal de confianza.

#### **4.1. La injerencia política en el desarrollo de la PNC**

Uno de los aspectos que marcó el proceso de desarrollo de las instituciones de seguridad pública fue la manipulación desde el MSP en cuestiones de despliegue, administración y operaciones de la PNC (FESPAD, 1999). También se señalaba la ausencia de una coordinación en seguridad pública y la incapacidad o ausencia de voluntad del MSP por impulsar una política de seguridad que integrara las instituciones a su cargo (FESPAD, 1998: 70). Por el contrario, evidenciaba una tendencia hacia el manejo de la institución de acuerdo a criterios políticos arbitrarios.

Otros hechos distorsionantes registrados fueron las acciones de creación de instancias

16 El cargo recayó en Rodrigo Ávila, quien previamente había sido subdirector de gestiones de la PNC. A la salida de Peña Durán fue nombrado como subdirector general de operaciones (Costa, 1999: 263).

paralelas de investigación criminal o el debilitamiento o disolución de las recién creadas (ONUV, 1997: 99-112; FESPAD, 1998: 56-59) con el ánimo de mantener un control político sobre esta área vital de la policía.

Según Samayoa existía desconfianza por parte de sectores gubernamentales hacia los elementos que no provenían de los antiguos CUSEP. En este contexto debe tomarse en cuenta también la “animadversión ideológica” del ministro que motivó la cooptación de toda la estructura de investigación criminal por personal elegido por criterios políticos y de confianza ideológica (2002: 648- 649).

Esta injerencia e intención por cooptar el área de investigación policial de la PNC no era acompañada de procesos de fortalecimiento de dicha instancia, por el contrario, esta tenía una debilidad crónica. La medición de sus resultados daba cuenta de que eran pírricos. Según un estudio del CNSP (1997) la policía solo lograba capturar un promedio del 7% de sospechosos de homicidio. Este dato no incluía la respuesta judicial obtenida en dichos casos.

#### **4.2. El control de la función policial**

Uno de los aspectos descuidados en este período en la construcción de la PNC fue el desarrollo de los mecanismos de verificación de la función policial y el respeto de los derechos humanos. La Inspectoría General de la PNC (IGPNC) no tuvo titular hasta el año 1994, lo mismo sucedió con los mecanismos internos de control que comenzaron labores en ese mismo año (Unidad de Control, Unidad de Investigaciones Disciplinarias, Tribunal Disciplinario).

La saturación de expedientes disciplinarios fue siempre uno de los problemas que caracterizó a la Unidad de Investigaciones Disciplinarias (UID) creada en 1994, lo que generó la incapacidad de resolver oportunamente y con prontitud las causas ingresadas para que fueran sancionadas por el Tribunal Disciplinario. Especialmente notoria era la falta de rigor para sancionar a algunos funcio-

narios policiales involucrados en violaciones a derechos humanos (Spence, et ál, 1997; Aguilar y Amaya, 1998).

A finales de septiembre de 1999 se creó la Unidad de Asuntos Internos (UAI). La creación de esta unidad, contextualizada en lo expresado en los párrafos anteriores, deja entrever la dimensión del problema al interior de la PNC y la incapacidad de la institución para prevenir y hacer frente al problema desde los medios convencionales previamente establecidos. La creación de la UAI, en alguna medida, también partió del criterio de desconfianza en la propia División de Investigación Criminal (DIC) debido al involucramiento de sus miembros en hechos delictivos y corrupción (Aguilar et ál, 2001: 68).

La IGPNC durante este período no fue un ente dinámico y de incidencia al interior de la PNC. Esta circunstancia fue provocada en buena medida por el debilitamiento institucional que sufrió, que limitó sus actividades. La colocación de la inspectoría bajo el entonces Viceministerio de Seguridad Pública tenía el propósito de convertirla en un auditor externo de la PNC, sin presiones directas de esta institución. Sin embargo, la personalidad y la forma “dura” de hacer política del entonces titular del MSP minimizaron las capacidades de la IGPNC para el logro de los objetivos con que fue creada (Spence et ál, 1997).

#### **4.3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)**

El 9 de enero de 1996 se estableció por la Presidencia de la República el CNSP. Este organismo surgió como recomendación de una evaluación que la MINUSAL realizó en 1995 del sector de seguridad pública a petición del Presidente de la República (ONU, 1997)<sup>17</sup>. Este organismo fue con-

17 El consejo fue creado formalmente mediante el Decreto Ejecutivo N° 1, del 6 de enero de 1996, publicado en el Diario Oficial N° 4, tomo 330, del 8 de enero de 1996.

formado por cinco miembros, cuatro de los cuales fueron nombrados por el Presidente de la República por criterios de capacidad e integridad<sup>18</sup>. El CNSP estaba presidido por el Ministro de Seguridad Pública y el nombramiento en el cargo tenía duración de tres años.

El CNSP tenía entre sus facultades la ejecución de estudios y análisis sobre la situación de la seguridad pública, la elaboración de políticas y estrategias en la materia y las propuestas de reformas legales tendientes a mejorar la situación de seguridad y las instituciones encargadas de brindarla.

No obstante lo anterior, el impacto de las medidas propuestas por el CNSP fue muy reducido al interior de las instituciones de seguridad, sin negar que también participó o propició resultados positivos. La desatención a la mayoría de propuestas e investigaciones, a criterio de uno de los miembros del primer CNSP, fue lo que condujo a la PNC a un estado de crisis (Aguilar et ál, 2001: 32-39).

## **5. La administración del presidente Francisco Flores**

En el año 1999 Francisco Flores fue elegido presidente de la república para el período 1999-2004. Uno de los principales puntos de agenda de su campaña fue el de la seguridad, del que presentó públicamente el ambicioso plan para su gestión, en el que ofrecía una reducción de los índices delin-

cuenciales en un 60% y anunciaba una reestructuración de las instituciones de seguridad pública.

El cambio de gobierno implicó también un cambio de los titulares de seguridad pública. La situación fue tomada con cautela por la comunidad de derechos humanos y otros sectores de oposición política, ya que el director de la PNC nombrado por Flores, Mauricio Sandoval, había fungido como director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE). Las oposiciones y resistencias a este nombramiento estaban motivadas principalmente porque el OIE es un organismo que nunca ha estado sometido a control interorgánico y sus labores son absolutamente desconocidas públicamente.

### **5.1. Reforma del sistema de seguridad pública**

#### **5.1.1. Fusión ministerial y otras transformaciones institucionales del sector**

Una de las primeras medidas tomadas fue la fusión del MSP y el Ministerio de Justicia, que dio paso al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. En este período se da una variante en la relación política entre la PNC y el ministerio a su cargo en comparación con el período previo. Hay un aumento del protagonismo de la figura del director general de la PNC, mientras que la presencia del ministro en temas de seguridad empieza a ser menor o hasta coyuntural. Al contrario, en la anterior administración se señalaba una excesiva presencia del entonces ministro de seguridad pública en las labores propias del director de la institución. En la práctica se dio casi total autonomía al director, no solo en el nivel operativo, sino también en todo lo concerniente a las estrategias y políticas de seguridad pública (FESPAD, 2001: 11).

En el año 2001 se dio una nueva fusión del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia con el Ministerio del Interior, que dio paso

<sup>18</sup> Los cargos recayeron en el entonces Ministro de Seguridad, Hugo Barrera; Salvador Samayoa, un intelectual que estuvo vinculado durante los años de guerra y los primeros años de los acuerdos de paz al FMLN, donde tenía un alto rango al ser miembro de las comisiones de negociación de los acuerdos; Luis Cardenal, empresario y director del Centro de Estudios Democráticos, un instituto de investigaciones; Mario Luis Velasco, abogado; y finalmente, David Escobar Galindo, escritor e intelectual, que formó parte de la Comisión Negociadora de los Acuerdos de Paz por parte del GOES.

al Ministerio de Gobernación, con lo que se concentraban en una sola instancia el control y dirección política de las instituciones de seguridad pública y las de ejecución penitenciaria, que estaban a cargo del Ministerio del Interior y constituían una importante concentración de poder.

Otro de los cambios realizados por la administración del ejecutivo fueron las funciones del CNSP. El cambio principal fue el relativo a su presidente, el cual sería una persona designada por el Presidente de la República, es decir, ya no sería el ministro del ramo, como lo fue originalmente. Esta persona mantuvo sus facultades originales, pero además obtuvo la facultad de ejecutar proyectos de prevención y requerir cooperación de otras instituciones del ejecutivo para el logro de sus fines.

En la práctica, su ámbito de acción se ha restringido a atender la prevención social de la violencia, no así la incidencia directa sobre las políticas y sobre el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública (FESPAD, 2002: 7).

### 5.1.2. La reingeniería de la PNC

La llegada del nuevo director implicó una rápida reestructuración de la PNC. Uno de los aspectos destacables de este proceso es que se dio origen a la Unidad de Planificación Institucional, lo cual fue valorado como un aspecto positivo, en tanto existe una entidad específica y permanente para dichos fines, y porque una de las principales críticas a la administración previa era precisamente el manejo reactivo de la gestión policial, sin líneas ni políticas de trabajo más o menos claras.

A la par de la instancia de planificación, se dio paso al establecimiento de una oficina centralizada de recolección de información estadística que funciona de manera sistemática y que ha logrado generar las estadísticas delincuenciales más actualizadas y disponibles del medio, a pesar de que su calidad

aún se encuentre cuestionada (FESPAD, 2001; Aguilar 2002; FESPAD, 2002). En un principio el uso que se daba a dichas estadísticas en la PNC era para efectos de medición de efectividad del trabajo policial así como del rendimiento de los jefes territoriales y de divisiones a través de una instancia denominada EFICACIA<sup>19</sup>.

Dentro de las modificaciones se crearon nuevas divisiones como las de Policía Científica (ex Laboratorio Científico), Bienestar Policial, Policía Comunitaria y la División de Derechos Humanos. Además se agruparon algunas divisiones bajo una nueva instancia denominada “Coordinación”. Para el caso, todas las divisiones relacionadas con la investigación de los delitos (Finanzas, Medio Ambiente, Investigación Criminal, Antinarco tráfico) fueron agrupadas bajo la Coordinación de Investigaciones.

### 5.2. El colapso del sistema disciplinario y la crisis de la PNC

Uno de los sucesos más importantes de esta etapa de la PNC fue sin duda el proceso masivo de depuración realizado en el año 2000, por el que se retiró de la institución a más de mil quinientos miembros de la PNC, entre ellos, veinte jefes con rango de subcomisionados, inspectores o subinspectores (Aguilar et ál, 2001).

En el mes de mayo de 2000, a raíz de una fuerte presión de los medios de prensa escrita que destacaron la recurrente presencia o participación de miembros de la PNC en acciones delictivas comunes, así como en crimen organizado, el GOES asumió el problema e inició

---

19 EFICACIA es la sigla del programa que significa Entrenamiento, Focalización, Iniciativa, Calidad, Actuación, Comunidad, Innovación y Acción. Debido a la función administrativa que se les asigna a las estadísticas se ha discutido la posibilidad de sesgos estadísticos, en tanto los jefes tiendan a alterar los datos para evitar ser retirados de su territorio o que su capacidad sea cuestionada ante los demás jefes (FESPAD, 2001: 119).



un proceso masivo de depuración<sup>20</sup> que fue acompañado de reformas a la normativa de la institución<sup>21</sup> y el establecimiento de un régimen especial por vía legislativa<sup>22</sup>, según el cual el director de la PNC tenía facultad para destituir personal de la institución sin necesidad de una causal específica y taxativa. El régimen especial fue aprobado inicialmente para durar 120 días, posteriormente fue ampliado a 45 días más.

Muchos agentes afectados y entidades que vigilaron el proceso denunciaron la comisión de arbitrariedades por medio del decreto 101, el cual también sirvió para los jefes como una herramienta de “ajustes de cuentas” por rivalidades personales o profesionales. También se expresaron dudas sobre la constitucionalidad del proceso en atención al cumplimiento de determinadas garantías (Aguilar, et ál, 2001).

20 El presidente nombró, como una medida de emergencia, una comisión depuradora, cuya labor se centró en la recopilación de información de diferentes instancias policiales sobre personal con problemas de conducta. Esta comisión recopiló un total de 326 casos. La comisión fue desarticulada y sus labores fueron asumidas por una instancia policial denominada Secretaría de Evaluación (SEVAL), que amplió la cantidad de casos a más de 1500. En parte, esta ampliación fue generada por el mandato de las autoridades de la PNC hacia los jefes, que prácticamente impuso una obligación de denunciar a miembros de su personal (FESPAD, 2001: 23).

21 En este contexto se reformó la LOPNC para otorgar poder sancionatorio directo a los jefes policiales y la transformación de la IGPNC en una especie de fiscal de casos. También se aprobó un nuevo reglamento disciplinario para la institución.

22 Régimen Temporal Especial para la Remoción de miembros de la Policía Nacional Civil que incurran en conductas irregulares. Decreto Legislativo 101, Diario Oficial N° 161, Tomo 348, 2 de agosto de 2000. Este régimen fue conocido como el “Decreto 101”, atendiendo a la numeración asignada en la Asamblea Legislativa que lo emitió. En este régimen, la IGPNC era la instancia responsable de conducir la indagación en los casos de faltas graves, así como de interponer apelaciones.

Paradójicamente, aunque la depuración era una iniciativa positiva y necesaria, tuvo consecuencias igualmente negativas en lo relativo a la institucionalidad de la PNC. Una de las más dañinas fue la devaluación de la profesionalidad como característica de la carrera policial en cuanto la estabilidad laboral y la calidad de profesional se eliminaron por medio de una decisión personal del director, con menos garantías que las que tendría cualquier otro empleado público (FESPAD, 2001).

### 5.3. La nueva ley orgánica de la PNC

Uno de los aspectos de mayor importancia durante esta etapa de la PNC, por su peso político y simbólico, fue la derogatoria de su ley orgánica original, producto de los acuerdos de paz y su sustitución por una nueva<sup>23</sup>. El proceso mediante el cual se elaboró el anteproyecto de la actual LOPNC, así como su discusión parlamentaria fue hermético e inconcluso.

Entre los aspectos más destacables de la actual ley podemos indicar el traslado de la IGPNC como dependencia de la Dirección Policial, omitiendo que dentro de la misma ejecución de los acuerdos se colocó al inspector fuera de la PNC para mantener la imparcialidad y evitar el riesgo de manipulación por la autoridad superior. Se eliminaron los requisitos y funciones del inspector en materia de derechos humanos, además se permitió la posibilidad de que un oficial de la PNC pudiera ser nombrado en el cargo, creando así el riesgo de colocar a un funcionario tolerante o sumiso en la superioridad jerárquica del director, tomando en cuenta las crecientes características castrenses adquiridas por la PNC.

En lo que respecta a los mecanismos

23 Decreto Legislativo N° 653, del 6 de diciembre de 2001, publicado en el Diario Oficial N° 240, Tomo 353 del 19 de diciembre de 2001.

disciplinarios, se ha dejado de forma permanente la posibilidad de depurar a los miembros de la PNC mediante la figura de la remoción con o sin indemnización, a la manera que lo establecía el decreto 101 y cuya constitucionalidad ha sido cuestionada (FESPAD, 2002: 13)<sup>24</sup>.

Por otro lado, se termina por trasladar importantes aspectos organizativos y funcionales de la institución, entre ellos, el manejo presupuestario y la regulación de los derechos y deberes de los policías a disposiciones reglamentarias, es decir, la ley concede al ejecutivo la posibilidad de cambiar las reglas de la institución con relativa facilidad.

Dentro de las novedades se encuentra la creación del Consejo de Ética Policial, conformado por el Ministro de Gobernación, quien lo presidirá, más cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República. Sus labores serían las de verificar y supervisar la ejecución de los planes y políticas de seguridad pública, así como de controlar el uso de los recursos asignados a tales fines; también verificará el comportamiento policial y la gestión antidelinquencial.

Este consejo excepcionalmente está autorizado a conocer casos particulares cuando ellos impliquen violaciones a los derechos humanos, irregularidades financieras o administrativas, hechos de gran relevancia, o cuando el ministro del ramo lo disponga. Dentro de estas circunstancias el consejo podrá poner bajo su dirección a los organismos contralores internos de la PNC para realizar las diligencias necesarias.

Sin embargo, a pesar de lo positivo de su mandato como suplemento externo a la

---

24 El sistema de control interno de la PNC en general no se ha constituido como una herramienta fundamental de depuración y mejora de la institución. Investigaciones sobre este tema (Arévalo 2004) han arrojado resultados poco halagadores, por un lado, la legislación aplicable a los policías son arbitrarias y lindantes en la inconstitucionalidad, motivo por el cual muchos procesos disciplinarios han sido revertidos en revisión jurisdiccional.

debilidad de la figura del inspector general, el talón de Aquiles de este consejo radica en la forma de nombramiento de sus integrantes, que queda totalmente a discreción del Presidente de la República. Por ello no es posible dejar de sospechar que tendrán mucho peso las filiaciones políticas al gobierno.

#### **5.4. La PNC y las políticas de mano dura**

Hacia el final de la administración del presidente Flores en el año 2003, este impulsó dos iniciativas complementarias: el Plan Mano Dura y la Ley Antimaras. Ya en enero de ese año, el entonces director de la PNC, Mauricio Sandoval, había manifestado que las pandillas eran un tema prioritario debido a que según estadísticas policiales, estas cometían el 40% de los delitos registrados (FESPAD, 2004).

A partir de julio de 2003 se implementó oficialmente el Plan Mano Dura como estrategia de combate al problema de las maras o pandillas juveniles. Este era un esfuerzo de focalización policial y militar en sectores afectados por la actividad de grupos pandilleros o maras, cuyo fin era la detección y captura masiva de miembros de estas organizaciones. Este plan inició como una estrategia policial en julio de 2003 y simultáneamente se impulsó un proceso de reforma y adecuación normativa para este plan (FESPAD, 2004).

En el mes de octubre de ese año, el gobierno logró la aprobación legislativa de la denominada Ley Antimaras<sup>25</sup>, que crimina-

---

25 Ley Antimaras. D. L. No. 158, de fecha 9 de octubre del 2003, publicada en el Diario Oficial No. 188, Tomo No. 361, del 10 de octubre 2003. Esta ley fue impugnada y decretada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en el mes de abril de 2004, pocos días antes de que perdiera vigencia. Sin embargo, la Asamblea decretó una nueva ley con vigencia por 90 días, denominada "Ley para el Combate de las Actividades Delicuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales", la cual fue aprobada sin discusión legislativa amplia y tuvo una vigencia de noventa días (primero de

lizaba el hecho de pertenecer a una pandilla, así como algunas características personales, como el hecho de poseer tatuajes, formas de vestir o de expresión particulares relacionadas con la subcultura de las pandillas.

Los resultados del plan resultaron ser altamente deficitarios. En agosto de 2004, la policía reportó haber capturado por este plan a 19. 275 personas, de las cuales el 95% fueron liberadas en sede judicial por inaplicación jurisdiccional de una ley violatoria de la Constitución o por falta de mérito. Paradójicamente, se empezaba a hacer patente una tendencia al alza en los homicidios (FESPAD, 2005a: 13; 2005b).

Lo que quedaba en evidencia era que, por un lado, el gobierno radicalizaba su apuesta por abordar la problemática de la inseguridad desde un plano casi estrictamente represivo —policial-legal— (Amaya, 2005: 225), pese a las implicaciones en materia de derechos humanos de estas metodologías, y por otro lado, que había instrumentalizado a la PNC para intereses políticos y gubernamentales diferentes a sus fines específicos<sup>26</sup>.

## 6. La administración de Elías Antonio Saca (2004-2009)

En los comicios presidenciales de 2004 resultó electo Elías Antonio Saca, quien daba continuidad a los gobiernos previos que per-

abril de 2004 a 29 de junio de 2004).

26 Ello quedó evidenciado cuando la prensa escrita dio cuenta de un documento elaborado por el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) dirigido a la fracción legislativa del gobernante partido ARENA, a los alcaldes del país de ese partido y a los directores del partido, el cual mostraba el plan que seguirían las estructuras partidarias frente a las elecciones presidenciales de 2004. El proyecto incluía el Plan Mano Dura y la propuesta de la Ley Antimaras. El documento llamado: "Esta es nuestra oportunidad", según el cual la "(...) iniciativa Mano Dura y su respaldo por el 95% de los votantes significa una oportunidad inmediata para que el partido se vincule a un tema ganador". La Prensa Gráfica 13-08-03, pp. 14.

tenecieron al mismo partido político desde 1989 y tomó posesión del cargo en junio de ese año.

Uno de los lemas de campaña del entonces candidato Saca fue la seguridad y dentro de ella, su iniciativa de Plan Súper Mano Dura, que se perfilaba como una continuidad de las políticas de seguridad del ejecutivo precedente, aunque incluyendo discursivamente elementos de prevención y reinserción.

Substancialmente no hubo cambios en la política de seguridad, que continuó con un énfasis en las pandillas juveniles y la apuesta por la represión como primer recurso. Pero poco a poco los efectos fueron sensibles en la institucionalidad hasta el punto de que el director de la PNC reconoció públicamente que este tipo de metodologías había ocasionado desgaste en la institución policial, reconocimiento que se veía forzado por el dramático hecho de que estas estrategias, lejos de mejorar las condiciones de seguridad, las habían deteriorado, dato que se reflejaba en el aumento sostenido de homicidios a partir de 2003, año de inicio del Plan Mano Dura (FESPAD, 2005b).

### 6.1. Cambios institucionales en el sector de la seguridad pública

Desde la creación del Ministerio de Gobernación en 2001, se habían criticado las enormes dimensiones del mismo, la amplitud y multiplicidad de funciones que debía atender, además de las de seguridad pública. Se cuestionaba, además, la ausencia de una conducción política que funcionara como rectora de políticas de seguridad más amplias y que ejerciera gobierno sobre la institución policial para evitar la autogestión de la misma.

Luego de una serie de acontecimientos donde se destacaban exigencias y críticas de diversos sectores por la falta de eficacia en la gestión gubernamental de la inseguridad, el gobierno salvadoreño tomó dos acciones: separó las funciones de seguridad pública y justicia del Ministerio de Gobernación para

crear nuevamente un Ministerio de Seguridad Pública y Justicia en noviembre de 2006.

Aunque en principio esta iniciativa respondía a críticas y propuestas previas de volver a contar con un ministerio especializado, la creación de este ministerio ha sido criticada porque sus titulares son los mismos que implementaron y defendieron políticamente las iniciativas de mano dura probadamente fracasadas (Amaya, 2006), por lo que las dimensiones del cambio se veían muy limitadas.

La segunda acción tomada por el gobierno fue, en noviembre de 2006, la creación de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, un colectivo de personalidades convocadas por el ejecutivo para emitir lineamientos de políticas y acciones para enfrentar la problemática de la seguridad en El Salvador. No obstante lo anterior, evaluaciones sobre sus recomendaciones hechas por la prensa daban un saldo negativo de atención por parte del gobierno (Castro, 2007).

Tanto la comisión como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) coincidieron en cuanto a la inadecuada financiación del sector de la seguridad pública (FUSADES, 2006; Baires, 2006), en particular de la policía, como una de las problemáticas urgentes a tratar por el gobierno.

Este señalamiento ponía en evidencia una seria contradicción de la acción gubernamental que por un lado favorecía la intervención policial y punitiva como forma de atención prioritaria a la inseguridad, pero sin dotarla de los recursos adecuados, lo que consecuentemente había desgastado a la institución y la mantenía en estado de crisis de baja intensidad<sup>27</sup>.

---

27 Uno de los indicadores de esta crisis es el hecho de que la PNC ha experimentado un déficit en su personal, con lo cual no logra dar cobertura adecuada según los estándares internacionales establecidos en esta materia. Buena parte de esta crisis se ha basado en la disminución de calidad del empleo policial, el cual no había experimentado

No obstante lo anterior, investigaciones sobre el funcionamiento de estas instancias han mostrado la falta de uniformidad de criterios de asignación de recursos y prioridades. Se ha evidenciado el hecho de que las denominadas unidades elites, como las dedicadas a la lucha contra el narcotráfico o a delitos de secuestro, han generado importantes éxitos y un importante nivel de eficacia gracias al respaldo político del que gozan, así como de un importante nivel de dotación de recursos, situación que no se reproduce en las unidades dedicadas a la investigación de hechos comunes (Amaya y Feusier, 2005).

En junio de 2007, la representación de PNUD presentó un estudio llamado “Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad” (Blanco y Díaz, 2007), cuyos datos de tendencias más impactantes —basadas en una muestra de casos— arrojaron que el 86% de los casos de homicidio no llegan a sede judicial para continuar un proceso penal, básicamente por falta de individualización y esclarecimiento. De estos, solo un 14% llega a sede judicial para ser procesado. Un 3,8% del total de casos llega hasta juicio y recibe condena. El estudio concluía que el sistema genera un 96% de impunidad sobre los casos de homicidio recibidos y conocidos.

Si bien los datos previos tienen responsabilidades compartidas entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, confirman el estado crónico de debilidad del área de investigación criminal y por otro lado destruyen en gran medida el discurso policial de intervenciones policiales reactivas y represivas, pues ellas no producen resultados significativos en lo que a la aplicación de justicia respecta, lo que se perfila como una de las principales deudas del proceso de reforma policial.

---

mejoras salariales. El nuevo régimen disciplinario se volvió muy discrecional, lo que generó inestabilidad laboral para los policías (Arévalo, 2004).

## 7. Conclusiones: logros, debilidades y desafíos

### 7.1. Logros

A quince años de la firma de los acuerdos de paz, la policía es una institución profesional que ha logrado consolidarse en lo territorial como en lo institucional y administrativo con distancias comparativas con los desaparecidos CUSEP.

Uno de los logros, sin duda, ha sido liberar de injerencia militar la órbita de gobierno de la seguridad pública, cumpliendo de esta manera la división de funciones establecida por la Constitución entre las instituciones de defensa nacional y las de seguridad pública.

Un aspecto a sumar como logro de la PNC es que, pese a la demora, logró dar un importante paso en la profesionalización de su personal mediante un proceso estructurado de ascensos realizado en conjunto con la ANSP y aplicado a los miembros con mayor antigüedad de la institución, lo cual es un paso positivo en la instauración de una carrera policial, tal como fue previsto en los acuerdos de paz.

Debe destacarse que la PNC es una institución que nació con instancias internas de control de la función policial y que a lo largo de su evolución ha sido objeto de constante escrutinio por parte de instituciones oficiales (IGPNC, CNSP, PDDH, Asamblea Legislativa), así como también por organismos no gubernamentales y una amplia cantidad de investigadores académicos locales como internacionales, que en alguna medida contribuyeron a fiscalizar la evolución del proceso y a detener o reducir el impacto de diversas distorsiones del proceso de desarrollo de la institución policial.

Respecto de la prensa es necesario destacar que la presencia de un incipiente periodismo investigativo llevó a revelar importantes casos de violaciones a los derechos humanos o corrupción en las instituciones de seguridad, así como a tomarle el pulso a la política de

seguridad al monitorear el índice de homicidios que ocurren en el país.

Merecen especial mención los esfuerzos institucionales que paulatinamente están generando más y mayor información sobre el trabajo de la institución mediante la elaboración constante y sistemática de estadísticas delictivas y de trabajo, así como su disposición para el debate público sobre estos datos e indicadores.

La implementación de metodologías de planificación y trabajo sobre la base de objetivos e indicadores es una de las acciones altamente positivas adoptadas por la PNC para la ejecución de su trabajo, lo cual permite tener un margen de discusión que se basa en algunos resultados.

La policía ha sido indudablemente un factor clave en la gestión de la violencia. Se evidenció, a finales de los noventa hasta el año 2002, una relación entre el crecimiento y despliegue de la PNC y una positiva afectación en algunos índices delictivos de determinados delitos, tales como el secuestro y otras modalidades de criminalidad organizada, lo que reflejó un incremento de la capacidad policial de investigación y tratamiento de los casos criminales.

### 7.2. Debilidades

En sus inicios, la creación de la PNC fue presentada como una de las reformas policiales de mayor trascendencia en América Latina, tanto por la forma en que fue concebida como por la cantidad y calidad de recursos humanos y materiales utilizados para su creación. Las diversas representaciones de la ONU destacadas en nuestro país para verificar los acuerdos señalaron, mediante diversos informes, las desviaciones que sufrió la institución policial en relación con el modelo planteado y al mismo tiempo plasmaron importantes recomendaciones para su corrección.

Un balance entre las expectativas originales y la posterior evolución de la PNC deja un saldo deficitario en múltiples aspectos tales

como el respeto a los derechos humanos (tanto de la PNC hacia los ciudadanos, como hacia sus propios miembros), investigación criminal, control de la función policial, relaciones comunitarias y participación ciudadana en las agendas y procesos de elaboración de políticas de seguridad pública al nivel local y nacional, así como en la autonomía de la labor policial de las presiones e intereses del poder político.

La reforma policial no fue ajena a las características del proceso general de la transición política y el establecimiento del régimen democrático de la posguerra, que ha sido objeto de graves perversiones tales como el clientelismo y el predominio de los criterios e intereses políticos por encima de los fundamentos técnicos para la toma de decisiones y tratamiento de problemas (FESPAD, 1999). Tampoco ha sido ajena a la falta de atención y escucha por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales hacia otros sectores, principalmente la oposición política y la población en general. Resulta más que paradójico que las mismas recomendaciones de instancias como el CNSP no hayan sido oportunamente atendidas.

La PNC nació y se desarrolló en un contexto muy violento y de gran exigencia social de seguridad, especialmente en los primeros años de la posguerra. Las necesidades y los tiempos de la transición privilegiaron el despliegue operativo y el desarrollo cuantitativo de la institución, en detrimento de la mejora y funcionamiento de aspectos claves técnicos y profesionales de la institución, lo cual supuso un importante valladar en el proceso de consolidación institucional.

Una vez que la ONU retiró sus misiones de observación, instancias nacionales, gubernamentales (PDDH, IG y CNSP principalmente) y no gubernamentales han realizado una labor de control, estudio y propuestas en materia de seguridad pública, tendientes a rescatar el modelo establecido en los acuerdos de paz de 1992, que no fueron cumplidos a cabalidad. Por el contrario, su desarrollo fue truncado —tal como ha sido expuesto en este ensayo— y modificado substancialmente a

partir del cambio de dirección en 1999 y por la sustitución —mediante un cuestionable proceso legislativo— de la ley orgánica que le dio origen.

La violencia social y la delincuencia de la posguerra fueron factores esenciales para comprender muchos condicionamientos de la evolución institucional de la PNC. Sin embargo, esta circunstancia ya era predecible y hasta prevista por las partes del proceso de paz (Rodés et ál, 1991).

Los índices criminales han sido la excusa gubernamental para que desde los inicios se argumentara la necesidad de trasladar miembros de los antiguos cuerpos de seguridad y estructuras de investigación a la PNC. También en esta línea argumentativa se dio paso al crecimiento acelerado y no planificado de la institución, con la simultánea adopción de un modelo reactivo de gestión policial de la seguridad con el cual se pretendió justificar o explicar las abultadas infracciones a derechos humanos con el argumento de que eran un resultado inevitable o previsible de la función policial en un contexto violento.

Posteriormente, la violencia y la criminalidad han sido los insumos para la reforma de la legislación penal con el fin de recortar libertades ciudadanas y dotar de mayores facultades a la PNC en el marco de la represión del delito, sin un fortalecimiento de sus capacidades de investigación criminal, que como ya se indicó, padecen críticos niveles de ineficacia que solamente estimulan el sentimiento de anomia social.

Uno de los problemas de mayor importancia y que mayores dificultades ha generado en el desarrollo de la PNC ha sido su relación con el irrespeto de los derechos humanos en su accionar. Esta problemática es de tipo estructural, con explicaciones en diversos factores, tales como la selección del personal, la formación, el funcionamiento de los mecanismos de control y el alejamiento de los miembros de la institución de la sociedad y por un régimen laboral y disciplinario violatorio de los derechos de los agentes.

Pero más recientemente debe agregarse a esta situación problemática un nuevo factor condicionante: la política de seguridad adoptada y la forma de organización y gestión del servicio policial que configuran espacios de violaciones sistemáticas de derechos humanos (detenciones masivas, por ejemplo). Organismos de derechos humanos han señalado los sistemáticos despliegues de unidades antidisturbios y cierre policial de calles en casi toda clase de manifestación de protesta pública, lo que se interpreta como una acción intimidatoria y lesiva al derecho de la libre reunión y manifestación (FESPAD, 2002: 81).

Una revisión del problema de los derechos humanos debe basarse tanto en los niveles de respeto de la policía a la ciudadanía, como también en el respeto de los derechos humanos y laborales de los policías. Pese a que este ha sido el punto débil más señalado de la institución policial, se ha convertido en una característica crónica con el tiempo.

Se ha sentido la ausencia de instancias políticas independientes con autoridad suficiente y vinculante para detener o revertir las distorsiones que en el camino se evidenciaron en el proceso de reforma policial en El Salvador. En este sentido debemos señalar la ausencia de la Asamblea Legislativa en el control político de la reforma policial.

Debemos aclarar, sin embargo, que esta no es una debilidad que devenga de una negligencia, sino que es causa de la composición de las representaciones parlamentarias en las que existe una amplia representación del partido en el gobierno —que no contradice las lógicas del ejecutivo— a lo que se debe sumar la connivencia de otros partidos de derecha con los que conforma mayoría para la toma de decisiones.

### 7.3. Desafíos

En el plano estatal hay que desmitificar la apuesta por la represión policial del delito como solución a este problema ya que lejos de resolverlo, genera mayor concentración de

poder en instancias represivas como la PNC, lo cual termina revirtiéndose en contra de la institución misma que sufre el desgaste y la presión del público. Y tal como se ha experimentado luego de las estrategias de mano dura, ellas parecen tener efectos contraproducentes importantes, como el aumento de la violencia.

En este sentido, es necesario fortalecer las capacidades de gobierno de la seguridad pública en el ministerio respectivo, para que este asuma la conducción de la política de seguridad de una manera organizada (generación de políticas públicas) y mediante coordinación interinstitucional para evitar la concentración del peso de la política de seguridad en la policía y la autogestión de la misma.

En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal de una manera técnica y basada en un diagnóstico de necesidades y demandas se plantea como una de las principales necesidades de transformación institucional para contrarrestar la impunidad y la creciente deslegitimación de las instituciones de justicia, en particular, la policía.

Las instituciones de seguridad pública necesitan ser objeto de mayor apertura y control de la sociedad, ya que en la actualidad los únicos resultados de trabajo que se obtienen son para resaltar los logros. La transparencia y el rendimiento efectivo de cuentas son desafíos urgentes y necesarios para tener una idea clara del estado actual de la reforma policial, así como para enderezar el camino donde sea necesario.

En esta lógica, es necesario realizar un exhaustivo estudio sobre los factores condicionantes en la relación policía-derechos humanos en nuestro contexto, para brindar soluciones estructurales a las instituciones de seguridad pública. Por supuesto, ello requiere de la voluntad política para asumir tal responsabilidad. Sin embargo, a la par de la propuesta también deben gestarse canales políticos externos que puedan hacer una presión efectiva para la realización de cambios.

Deben adoptarse metodologías de trabajo coherentes con el mandato policial de protección de derechos y libertades. Las respuestas a los problemas del control y conducta policial hasta el momento han sido reactivas y tardías, como lo muestra el proceso de depuración policial del año 2000. En este escenario queda pendiente el desarrollo de estrategias sistemáticas y preventivas de control de la función policial, que tienen que ver con una forma de gestión policial diferente a los modelos reactivos o de reducción de delitos.

Debe dotarse de un nuevo vigor e impulso a la carrera policial, la cual se ha visto devaluada por la adopción de mecanismos disciplinarios que han afectado la estabilidad laboral, así como por las difíciles condiciones laborales que enfrenta, lo cual ha favorecido el déficit de la plantilla policial existente con la consecuencia de ser aprovechado para justificar salidas del ejército para cumplir tareas de seguridad interna, en contravención con la Constitución.

El lugar de la participación ciudadana con relación a la función policial no se ha discutido a fondo y requiere de un amplio debate. El desarrollo de la institución policial hasta el momento ha sido discutido en perspectivas políticas, operativas, técnicas, legales o financieras. Esto nos deja entrever que la visión de los encargados de la seguridad pública tiene en mente la gestación de un modelo en función de la eficacia numérica y la reducción de delitos que deja de lado el hecho de que la PNC es una institución al servicio de la comunidad, por tanto, su función no puede limitarse a los objetivos mencionados aún y cuando ellos sean de los más importantes en la labor policial. □

### **Bibliografía y materiales utilizados**

- Aguilar, Jeannette, 2002, *Metodologías para la cuantificación del delito*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- y Edgardo Amaya Cobar, 1998, “Mecanismos oficiales de control sobre la Policía

Nacional Civil”, *Revista Pena y Estado*, No. 3, pp. 367-393.

- , Edgardo Amaya Cobar y Jaime Martínez, 2001, *Información y Gestión Policial en El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- Amaya Cobar, Edgardo, 1999, *Cifras del delito y del sistema penal*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- . 2005. “Políticas de Seguridad en El Salvador 1992-2002” en Bayley, John y Lucía Dammert, “editores”, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México.
- . 2006, *El nuevo (?) Ministerio de Seguridad y Justicia de El Salvador*, accesible desde: <http://seguridadyjusticia.blogspot.com/2006/12/el-nuevo-ministerio-de-seguridad-y.html>
- y Gustavo Palmieri, 2000, “Debilidad institucional, impunidad y violencia”, en *Violencia en una Sociedad en Transición*, PNUD, San Salvador, pp. 75-114.
- y Oswaldo Feusier, 2005, *Relación entre la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil en el marco de la Investigación Criminal*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- Arévalo, Luisa, 2004, *Estado del control interno de la policía en El Salvador*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- Baires, Rodrigo, 2006, “Seguridad en números rojos”, en Periódico digital El Faro, 6 de noviembre de 2006, visitado el 18 de junio de 2007, accesible desde: [http://www.elfaro.net/secciones/Observatorio/20061106/observatorio2\\_20061106.asp](http://www.elfaro.net/secciones/Observatorio/20061106/observatorio2_20061106.asp)
- Blanco, Sidney y Francisco Díaz, 2007, *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*, PNUD, San Salvador, visitado el 8 de junio de 2007, accesible desde: <http://www.laprensagrafica.com/multimedia/pdf/2007/06/InformePNUD1.pdf>
- Candina, Azun, 2005, “Carabineros de Chile: una mirada histórica a la identidad institucional”, en Bayley, John y Lucía Dammert,



- 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, pp. 145-167.
- Castro Fagoaga, César, 2007, “Vida, pasión, agonía de una solución”, en *Revista Enfoques*, *La Prensa Gráfica*, 22 de abril de 2007, accesible desde: <http://www.laprensagrafica.com/enfoques/759599.asp>
- Comisión de la Verdad, 1993, “De la locura a la esperanza”, *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para El Salvador*, ONU, Nueva York.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), 1997, *Proyecto para el fortalecimiento y desarrollo de la función de investigación criminal*, CNSP, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 1998, *Diagnóstico de las instituciones de Seguridad Pública*, CNSP, San Salvador.
- Cruz, José Miguel, 1997, “Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa”, en *Revista Estudios Centroamericanos*, No. 588, pp. 977-992.
- \_\_\_\_\_, 2005. “Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador”, en Bayley, John y Lucía Dammert, “coordinadores”, 2005, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, pp. 239-270.
- Costa, Gino, 1999, *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, San Salvador.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 1998, *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos, El Salvador 1997*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos. El Salvador 1998*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Estado Actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador (junio 1999 – marzo 2001)*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2001*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2003*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 2005<sup>a</sup>, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador 2004*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 2005<sup>b</sup>, *Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Enero-agosto 2005*, FESPAD Ediciones, San Salvador.
- FUSADES, 2006, *Composición del presupuesto por áreas de gestión, Octubre 2006*, presentación digital, sin datos editoriales, visitada el 18 de junio de 2007, accesible desde: [http://www.fusades.com.sv/presentaciones/Coyuntura\\_3\\_2006/Pres\\_soc.pdf](http://www.fusades.com.sv/presentaciones/Coyuntura_3_2006/Pres_soc.pdf)
- ONU, 1992, *Acuerdos de Paz de El Salvador*, ONU, San Salvador.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*, ONU, San Salvador.
- Rodés, Jesús, et ál, 1991, *Informe de la misión técnica de las Naciones Unidas para la creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador* (versión mimeográfica, sin datos editoriales).
- Samayoa, Salvador, 2002, *El Salvador: la reforma pactada*, UCA Editores, San Salvador.
- Spence, Jack, et ál, 1997, *Chapultepec: cinco años después*, Hemisphere Initiatives, Washington.
- Trejo, Miguel Ángel, 1994, “La Seguridad Ciudadana antes, durante y después del conflicto armado en la República de El Salvador”, en *Revista Justicia Penal y Sociedad*, año III, No. 5.
- Zaffaroni, Raúl y Elías Carranza, 1991, *Informe sobre de la Misión Científica para la Creación de Una Nueva Policía Nacional Civil en El Salvador* (sin datos editoriales).

# El despliegue de un cuerpo policial ex novo de obediencia regional en Barcelona y su articulación al municipio

■ Josep M. Lahosa<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** agosto 2007

**Fecha de aceptación y versión final:** agosto 2007

## Resumen

En noviembre de 2006 se produjo el despliegue del Cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME) en Barcelona. Este cuerpo de obediencia regional sustituyó a la policía del Estado como policía ordinaria de seguridad. Su implantación en la capital del país, centro de la actividad política, cultural y económica, y con un modelo de seguridad pública consolidado, generó un proceso de relectura y adaptación de las bases del sistema de seguridad pública y de los protocolos de intervención de los diferentes operadores de la seguridad en la ciudad. Asumir que la lectura de la ciudad no puede hacerse desde atalayas uniformadoras, sino que deben tenerse en cuenta las diferentes realidades intraurbanas ha sido esencial para poder afirmar que la llegada del CME está siendo positiva para Barcelona.

**Palabras clave:** *seguridad pública, policía, ciudad, cooperación institucional*

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía por la Universidad de Barcelona. Director de Servicios de Prevención, Ayuntamiento de Barcelona. jlahosa@bcn.cat

## Introducción

**E**l modelo policial español que deriva de la Constitución Española de 1978 refiere que la seguridad pública es competencia del Estado, si bien reconoce algunas funciones tanto a las comunidades autónomas como a los municipios. En este sentido, el artículo 149.1.29 establece como competencia exclusiva del Estado la seguridad pública, *sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica*. Asimismo, el artículo 140 garantiza la autonomía municipal y el 148.1.22 reconoce la existencia de policías locales para la regulación de las competencias de las comunidades autónomas en *la coordinación y demás facultades en los términos que establezca una ley orgánica*.

La Ley Orgánica 2/1996 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad refiere los casos del País Vasco y Catalunya, que optaron en sus respectivos estatutos de autonomía<sup>2</sup> por constituir

<sup>2</sup> Artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/79 de 18 de diciembre) y artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Cata-

cuerpos de policía propios. De hecho fueron las únicas comunidades autónomas que en la fase inicial de construcción del sistema político español eligieron esa alternativa. No así en la fase actual de revisión del desarrollo estatutario español, donde la mayoría de comunidades autónomas recogen esta posibilidad en sus respectivos estatutos de autonomía.

No es objetivo de este artículo hacer un análisis del sistema jurídico-administrativo de la seguridad pública en España, sino plantear cuestiones tanto de orden político como de orden operativo y práctico en la puesta en funcionamiento de un cuerpo *ex novo* de policía regional. Para ello utilizaremos la experiencia de implantación y despliegue de la Policía Autónoma Catalana en Barcelona, capital política, económica y administrativa de Catalunya y centro de una conurbación de 3,5 millones de habitantes.

La creación de una policía propia de Catalunya, que recupera el nombre, los símbolos y las uniformidades de un cuerpo de seguridad anterior creado en 1719, los *Mossos d'Esquadra*<sup>3</sup>, nace de la convicción de la sociedad catalana de la importancia de que junto a la cultura y lengua propia exista una fuerza de policía capaz de dar respuestas a las necesidades de la población y que tenga en cuenta también las sensibilidades y aproximaciones que el país haga de la realidad social. Tampoco hay que olvidar que en el período republicano Catalunya asumió competencias tanto en el ámbito de la seguridad pública, como en política penitenciaria. Así pues, no es extraño que en el momento de recuperación social y política de las capacidades de su autogobierno la sociedad catalana y sus representantes reivindicquen aquellas instituciones que son símbolo del ejercicio de esa autoridad.

Si bien la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979

lunya (Ley Orgánica 4/79 de 18 de diciembre).

3 Por la Real Orden de 21 de abril de 1719 se crean las Escuadras de paisanos o Mossos d'Esquadra.

reconocían el derecho a la creación de cuerpos de policía autonómicos, las posiciones centristas de los Estados y, en nuestro caso, de gran parte de la clase política española, junto a algunos elementos de riesgo —como el intento de golpe de 1981—, sin olvidar las dificultades inherentes a la definición de un modelo de policía, la estructuración de su nivel de mando, el reclutamiento y formación de sus primeros efectivos y la puesta en funcionamiento de toda una nueva organización que debía dar los soportes administrativos, jurídicos y técnicos volvieron más lenta la puesta en funcionamiento real de la Policía de Catalunya - Mossos d'Esquadra, que no se produjo de forma significativa hasta mediada la década de los noventa.

### **El despliegue de la Policía de Catalunya - Mossos d'Esquadra**

El modelo policial español, en aquellas comunidades autónomas con policía propia, es el de sustitución<sup>4</sup>. En este sentido podríamos afirmar que nos encontramos, en la práctica, ante un escenario de corte federal, donde los cuerpos dependientes de la administración del Estado, como el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil, tienen encomendadas funciones de ámbito supracomunitario y extracomunitario, de lucha contra organizaciones criminales, control de fronteras, documentación y todo lo relativo al control de armas y explosivos y al fraude fiscal. Por otra parte, los cuerpos de policía autonómica, como los Mossos d'Esquadra en Catalunya y la Ertzaintza en el País Vasco, asumen las funciones clásicas de una policía ordinaria de seguridad: patrullaje preventivo, presencia uniformada, asuntos judiciales, de investigación y orden público, control del tráfico y la circulación en vías interurbanas, etc. Por último, en aquellas

4 En 1985 el Parlamento Catalán aprueba por unanimidad la resolución 39/II en la que declara la voluntad de que la Policía de la Generalitat sustituya a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en Catalunya.

ciudades donde existe cuerpo de policía local, este asume funciones de policía administrativa, de circulación en vías urbanas, de mantenimiento de la convivencia en el espacio público, de patrullaje preventivo, etc.

En 1980<sup>5</sup> se transfirieron al gobierno de la Generalitat de Catalunya las competencias de la sección de Mossos d'Esquadra adscritos a la Diputación de Barcelona<sup>6</sup>. Sin embargo, no es hasta el año 1990 cuando se acuerda con la administración del Estado la delimitación de funciones entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (FCSE) y el cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME). Pero no será hasta el 17 de octubre de 1994 cuando la Junta de Seguridad de Catalunya, órgano paritario entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, formalice los acuerdos en relación al proceso de sustitución de las FCSE por el CME. Asimismo, que establezca que la primera operación de despliegue del CME se inicie el 4 de diciembre en una pequeña comarca del interior del país (120 000 habitantes).

La estrategia escogida es la de *mancha de aceite*; esto es, a partir de esa primera toma de contacto con el territorio, el CME se despliega en las comarcas adyacentes en una secuencia que parte en 1994, continúa en los dos años siguientes hasta completar las comarcas de Girona y en el año 1998 las comarcas de Lleida y sigue hacia las comarcas del sur, dejando la región metropolitana de Barcelona para el final.

No obstante, dicha estrategia se ve modificada debido a las dificultades que los CFSE tienen de mantener sus efectivos en el territorio (la creación del CME como cuerpo *ex novo* no implica el traspaso de funcionarios de los CFSE al nuevo cuerpo y en consecuencia cada vez hay más dificultades para que las nuevas promociones de estos escojan destino en Catalunya). Se crea así una tensión sobre los otros

cuerpos desplegados en la región metropolitana: las policías locales se ven obligadas a destinar más recursos y efectivos a funciones de seguridad ordinaria en detrimento de las que les son propias; todo ello ocurre además en un período donde emergen nuevas formas de criminalidad organizada, un importante aumento de la actividad de las redes de tráfico de personas, así como las primeras oleadas de inmigración irregular procedente del continente africano y una fuerte actividad de la organización terrorista E.T.A. Por ello, la Junta de Seguridad de Catalunya toma la decisión de iniciar el despliegue en la región metropolitana de Barcelona a lo largo del año 1999, que finaliza dentro de unos meses, en noviembre de 2007, cuando el CME sustituya a las FCSE en las tres últimas comarcas metropolitanas. Para el año 2008 está previsto completar la totalidad del despliegue del CME en todo el territorio catalán, con unos 13.000 *mossos d'esquadra*, para una población de 7 millones de habitantes y un territorio de 32.000 km<sup>2</sup>.

### Adaptación a Barcelona

El despliegue del CME en la ciudad de Barcelona conllevó un proceso de adaptación tanto del modelo teórico utilizado hasta el momento, como de las estructuras operativas y de gestión de los servicios policiales.

Así, el CME se inició en una ciudad con un largo recorrido en la gestión de la seguridad, pues desde el año 1984 el Ayuntamiento, superando las estrictas competencias en materia de seguridad, se había comprometido en una política muy activa de seguridad pública. Tanto es así que en el convenio que se firma entre el Estado, el Gobierno de la Generalitat y el Ayuntamiento el 26 de septiembre de 2005 se lo reconoce como continuación del modelo de gestión iniciado dos décadas antes por el municipio. Se fijan así las bases que regirán una fase anterior al despliegue del CME, en la cual agentes del CME se incorporan a unidades de las FCSE para la

5 Real Decreto 2579/1980 de 24 de octubre.

6 El régimen de Franco disuelve el cuerpo en 1939, que es restaurado como guardia palatina de la Diputación de Barcelona en 1952.

transferencia de conocimiento. En dicho convenio se afirma lo siguiente:

Es voluntad de las administraciones firmantes contribuir a la creación de un sistema de seguridad global, que esté orientado al ciudadano y que contemple e integre, como parte de este sistema, las funciones de los respectivos cuerpos policiales.

El sistema de seguridad de Barcelona que se está definiendo es continuidad del iniciado en el año 1984 por el ayuntamiento de la ciudad y se basa en los principios de prevención, coordinación institucional y participación ciudadana.

La actividad de las respectivas policías tendrá que basarse en un espíritu de máxima coordinación, cooperación y colaboración en todos los niveles: directivos, de planificación y operativos, según queda recogido en el anexo.

La Mesa de Coordinación Policial, formada por mandos de los tres cuerpos policiales, dirigirá y coordinará diariamente la actividad de las policías y dará cumplimiento a los acuerdos de la Junta Local de Seguridad.

Cada distrito municipal podrá convocar periódicamente a comisiones de prevención y seguridad como órganos de información y participación ciudadana.

La opción de un sistema de seguridad que integra los cuerpos policiales supone, en consecuencia, la opción de tender progresivamente a un sistema compatible de información y telecomunicaciones y de estandarización y homologación de procesos y procedimientos.

Otra dimensión importante a tomar en cuenta es que el despliegue se hacía en una ciudad que contaba con un cuerpo de policía municipal de 2500 efectivos, altas prestaciones técnicas, fuerte implantación territorial e integrado en una administración pública, como la municipal, con competencias prácticamente en la totalidad de los sectores de actividad de una ciudad: urbanismo, sanidad, educación, servicios sociales, comercio, cultura, juventud, etc.

## Una cuestión de escala

Asumir la gestión de la seguridad pública obliga a adiestrar la mirada, saber observar, conocer la realidad en la que se ha de intervenir. En este sentido es evidente que las respuestas a las necesidades de seguridad de una villa de algunos centenares de habitantes situada en una zona de montaña no tiene nada que ver con los retos que se plantean en una conurbación de tres millones de habitantes. Del mismo modo, las realidades de los diferentes barrios que existen en las ciudades han de ser tenidas en cuenta en la definición de las respuestas que los servicios de seguridad han de dar.

Catalunya es y ha sido un territorio urbano<sup>7</sup> en el que desde la época medieval la ciudad de Barcelona se configuró como centro de una red de ciudades medianas<sup>8</sup> y generó un equilibrio entre el centro poblacional, económico y político con una red urbana que se extiende hasta la actualidad en todo el territorio del país (Girona, Lleida, Tarragona, Manresa, Mataró, Vic, Reus son algunos nódulos de la red urbana catalana). Si bien el despliegue del CME en estos centros urbanos permitió desarrollar un proceso de aprendizaje en la lectura de las diferentes realidades urbanas, la llegada a Barcelona obligó a reaprender la mirada sobre la ciudad. En este sentido debe tenerse en cuenta que la segunda ciudad de Catalunya —l'Hospitalet de Llobregat— tiene 270.000 habitantes, frente a algunos distritos de la ciudad con 300.000 habitantes.

Así pues una de las primeras adaptaciones en el proceso de despliegue del CME en la región metropolitana y más concretamente en la ciudad de Barcelona fue la de adecuar su mirada, redefinir su escala de observación, pues a diferencia de las ciudades medias fue

7 A principios del siglo XVI había varias ciudades de más de 5 000 habitantes.

8 En 1850 el 27% de la población catalana vivía en ciudades de más de 10 000 habitantes, frente al 16% europeo. En 1919 este porcentaje llegaba al 43%, frente al 29% europeo.

necesario aprender que la realidad de una gran ciudad no es solo la suma de sus realidades internas, es una relación, a veces compleja, entre la propia realidad del todo y la existencia de las diversidades intraterritoriales.

Compartir esta mirada, este aprendizaje fue y aún es el proceso que comporta mayor complejidad, tanto por la propia dimensión del cambio de escala en sus aspectos conceptuales —la gran ciudad no es la suma de “n” barrios—, como en sus aspectos operativos. Esto se debe a que nos encontramos con un cuerpo policial, el CME, con una estructura jerárquica y operativa propia de cualquier policía de un estado, pues interviene en todo el territorio catalán con una serie de procedimientos generalizados para todas las unidades encuadradas en una estructura en base a regiones y áreas básicas policiales; en todo caso en esa adaptación ha sido relevante el acompañamiento del cuerpo policial dependiente del municipio, la Guardia Urbana (GUB). Este servicio policial tiene, al formar parte de la organización municipal y tener una identidad conceptual y organizativa muy asentada en el territorio y en un trabajo de proximidad una visión “micro” que ha podido ser transmitida al nuevo cuerpo policial que iniciaba su trabajo en las calles de la ciudad. Asimismo la integración de la GUB en la estructura municipal, tanto en el ámbito de la Área de Prevención, Seguridad y Movilidad del ayuntamiento como en los distritos en los que el Intendente de la GUB forma parte de su Comité de Dirección, junto a los jefes de las divisiones de servicios técnicos, jurídicos y personales de cada uno de los distritos, ha facilitado el trasiego de información y una relación de naturalidad entre servicios públicos policiales y no policiales.

### **El Plan Director de despliegue del CME**

Para permitir un ajuste entre las necesidades de seguridad de la ciudad y las capacidades de los nuevos dispositivos y

recursos puestos a disposición del sistema de seguridad en Barcelona se definió el Plan Director del despliegue del CME en Barcelona, trabajado en el marco de la Mesa de Coordinación Operativa, órgano de dirección operativa compuesto por los intendentes-jefe del CME en Barcelona y de la GUB. El plan contenía 13 programas y más de 30 proyectos concretos que debían ser trabajados cooperativamente por los dos cuerpos de policía y ser elevados a la Comisión y con posterioridad a la Junta Local de Seguridad, órgano de dirección de la política de seguridad presidida por el alcalde.

La enumeración de los programas y proyectos da idea de la complejidad que ha supuesto ese proceso de incorporación del CME al funcionamiento del sistema de seguridad pública en Barcelona:

1. Información de base.
2. Marco estratégico general:
  - a. Proyectos de: modelo de servicio; relaciones con la administración del Estado, con la administración de justicia y con las entidades privadas; convenios de cooperación y colaboración; Junta Local de Seguridad, Plan Local de Seguridad.
3. Proximidad.
  - a. Proyectos órganos de coordinación y participación: los consejos de distrito y las mesas policiales de coordinación; coordinación con los servicios de otras administraciones; coordinación operativa en proximidad y prevención; atención a la ciudadanía; relaciones con la comunidad.
4. Programa de reacción y soporte.
  - a. Coordinación en la función de reacción y en la función de apoyo a la seguridad ciudadana; coordi-

- nación de equipos de emergencia; coordinación en la regulación del tráfico.
5. Programa Investigación y Policía Científica.
    - a. Proyectos de coordinación en la función de investigación y en la función de policía científica.
  6. Programa de Coordinación, Gestión y Planificación.
    - a. La Mesa de Coordinación Operativa; la Oficina Permanente de Coordinación; la Sala Conjunta de Mando.
  7. Programa de Procedimientos y Protocolos.
    - a. Protocolos operativos con víctimas, con menores y con extranjeros; gestión de detenidos; civismo, convivencia y espacio público; violencia de género; atención a la gente mayor y a comerciantes victimizados.
  8. Programa de Formación.
  9. Programa de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).
    - a. Proyectos de telecomunicaciones; red de voz; aplicativos informáticos; bases de datos conjuntas; pasarelas entre BB.DD.
  10. Programa Calidad.
    - a. Gestión de la calidad en los servicios policiales de Barcelona; calidad en los procesos policiales; carta de servicios.
  11. Programa de Comunicación Interna del Plan Director.
  12. Programa de Comunicación Externa del Plan Director.
  13. Programa de acogida a los nuevos agentes.

Acompañar el despliegue de un cuerpo de policía *ex novo* en la ciudad, que al mismo tiempo sustituía al Cuerpo Nacional de Policía, de reconocido prestigio profesional y social en la ciudad, requirió de un ajuste del modelo y de la delimitación entre los espacios en los que intervenía la política y aquellos en los que los protagonistas eran los profesionales; también de la incorporación en ese escalón técnico de operadores no policiales. Para ello se establecieron de forma clara los principios sobre los que los gobiernos de la Generalitat de Catalunya y de Barcelona querían asentar sus relaciones y las de los cuerpos de policía que de ellos dependían. Dichos principios se recogen en el convenio firmado por ambas partes en septiembre de 2005:

1. **Lealtad institucional**, que se concreta en la transparencia de actuaciones de ambas administraciones, el respeto al marco normativo de distribución de competencias y funciones, la potenciación de la coordinación, la cooperación y la colaboración, así como el intercambio de información de interés para el óptimo desarrollo de los servicios.

2. **Subsidiariedad y complementariedad** en las actuaciones de ambos cuerpos policiales, que comporta la implicación de las dos administraciones en la gestión de las políticas de seguridad en el ejercicio de funciones compartidas y el reconocimiento de los cuerpos de policía como partes de un conjunto que garantice el auxilio mutuo.

3. **Delimitación y asignación de los servicios** de acuerdo con la titularidad que deriva de la distribución de funciones legalmente establecida, que ha de ser compatible con la intervención mínima obligada de los dos cuerpos y con el establecimiento de los protocolos de actuación para la ejecución de las funciones compartidas.

4. **Homologación u homogeneidad** de sistemas, estándares y procedimientos, también en la cultura de la calidad.

5. **Actuación en beneficio de la ciudadanía**, que implica que las dos administraciones y sus respectivos cuerpos policiales velen para que sus servicios resulten en beneficio de la comunidad y la atención a la ciudadanía.

6. **Coordinación técnica**, garantizada por la Mesa de Coordinación Operativa y los servicios de apoyo de que dispone: la Sala Conjunta de Mando y la Oficina Permanente de Coordinación, así como por la posibilidad de compartir modelos de documentos y de elaborar protocolos de actuación en los ámbitos de responsabilidad compartida. Los distritos también tendrán este principio de coordinación.

7. **Colaboración, cooperación e información recíprocas**, que se concretan en la ayuda y apoyo que mutuamente han de ofrecerse ambos cuerpos policiales para garantizar el cumplimiento de las funciones legalmente asignadas a cada cuerpo como titular y también en las funciones compartidas.

8. **Intervención mínima obligada** del cuerpo policial que, por razones de proximidad y/o disponibilidad inmediata, actúe ante un hecho sobre el que no tenga competencia hasta que el cuerpo competente se haga cargo, de acuerdo con lo que establezcan los acuerdos y protocolos correspondientes.

9. **Eficacia y eficiencia**, como objetivos que se han de plasmar en la racionalización de las actividades de los cuerpos policiales, la economía de medios y la optimización de los recursos disponibles.

10. **Racionalidad en la asignación de recursos**, planificando conjuntamente las actividades, los dispositivos y los servicios concurrentes y compartidos que se determinen.

11. **Compromiso común de incorporar mejoras continuas**, operativamente y racionalmente viables, en el modelo de seguridad.

12. **Armonización e integración progresivas** en los servicios conjuntos de emergencias en materia de protección civil, policía y urgencias sanitarias por medio del teléfono unificado 1-1-2, como centro único de atención y gestión de las demandas de urgencia.

A modo de conclusión, el proceso de despliegue en Barcelona del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, si bien no ha estado ausente de tensiones lógicas en procesos adaptativos tan complejos, en este sentido ha sido especialmente positivo en la definición de nuevas formas organizativas, operacionales y de modelo en la gestión de la seguridad pública en una gran ciudad, así como el poner en valor de competencia y no de competitividad la juventud y dinamismo de un cuerpo policial *ex novo*, que siendo de obediencia regional, ha alcanzado una alta adaptación al territorio y a la gestión en proximidad, y la experiencia de una organización, la municipal, y de su Guardia Urbana de Barcelona, con un asentamiento y conocimiento del micro territorio de alta calidad. □



# Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad

■ Gustavo González<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** agosto de 2007

**Fecha de aprobación y versión final:** agosto de 2007

## Resumen

El presente artículo pretende explorar el campo de la toma de decisiones en cuyo marco se generaron e intentaron implementar los proyectos reformistas del dispositivo policial en la Provincia de Santa Fe, Argentina, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. En este sentido, busca indagar la compleja articulación entre actores políticos, proyectos reformistas, el dispositivo policial y el contexto cultural y político más amplio, en pos de situar un conjunto de elementos de análisis que permita abordar las transformaciones jurídico-institucionales del dispositivo policial como un cúmulo de intervenciones acotadas y de soluciones parciales antes que un programa innovador de transformación global.

**Palabras clave:** *dispositivo policial, reforma policial, contrarreforma, transformaciones,*

A  
r  
t  
í  
c  
u  
l  
o

<sup>1</sup> Docente e investigador del "Programa Delito y Sociedad", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. E-mail: gusgonz@fcjs.unl.edu.ar

*adaptaciones, actores políticos, discursos, resistencias y condiciones de posibilidad.*

## Introducción

**E**ste artículo pretende ser un aporte para hacer inteligibles los procesos que posibilitaron que algunas acciones reformistas fueran adoptadas, implementadas y/o legisladas, mientras que otras no produjeron los efectos proyectados y fueron olvidadas o contrarrestadas. En este sentido, es preciso indagar, más allá de los detalles de las iniciativas reformistas, la trayectoria, pertenencia y motivaciones de los actores que diseñaron, implementaron u obturaron los proyectos reformistas, y los contextos culturales y políticos en que esas opciones fueron actuadas. El desafío es poder comprender la emergencia de la cuestión policial en tanto una "problematización", entendiendo por tal "(...) la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir), que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad" (Castel, 1997:19).

## Un poco de historia

Al promediar la última década del siglo XX en Argentina, la problemática de la in/seguridad urbana<sup>2</sup> y, asociada a ella, la “cuestión policial”, cobra una marcada visibilidad y relevancia en el campo del intercambio social y político. Tal vez una sus manifestaciones más simbólicas sea la emergencia —en el sector de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones provinciales— de un conjunto de iniciativas de reformas de los dispositivos policiales más o menos ambiciosas (Tiscornia, 2000; Palmieri et al, 2001; Saín, 2002; Gonzalez, 2005). En esta dirección podemos mencionar experiencias en las que se pretendió realizar una “reforma estructural”, como fueron los casos de la Provincia de Buenos Aires (1997-1998); el de la Provincia de Mendoza (1998) y el de Provincia de Santa Fe (1998-1999). Asimismo, se desplegaron otras acciones reformistas de características más circunscritas y “localizadas”, tendientes a modificar algunas prácticas y rutinas policiales o a introducir transformaciones acotadas a segmentos organizacionales, como fueron los casos de la Policía Federal Argentina y el de las policías provinciales de Córdoba, Salta, San Luis y Chubut (González, 2005).

La concentración temporal del surgimiento de estos procesos reformistas no es un dato menor, pues, sin lugar a dudas, la “necesidad” de transformar los dispositivos policiales se instaló y derramó como una “nueva moda o tendencia”, una especie de *mainstream*<sup>3</sup>, la cual en su propio interior cobijaba

---

2 Es pertinente desarrollar aquí las múltiples y polimorfos razones que dieron sustento a esta “emergencia” de la cuestión de la in/seguridad urbana. Al respecto existen numerosos y acabados esfuerzos teóricos y de investigación empírica que han cartografiado el mapa de esta problemática en Argentina durante la década de los noventa. (Ver Sozzo, 2005; Font, 1999; Pegoraro, 1999).

3 Podría afirmarse en este sentido que esta *mainstream* reformista es solo una de las manifestaciones de un proceso más amplio de

un conjunto de intervenciones o perspectivas aparentemente “contradictorias” que navegaban entre dos polos bien diferenciados:

- a. en un extremo, los enfoques<sup>4</sup> de la “democratización policial”, con medidas “culturalistas” y “legalistas”<sup>5</sup> que trataban de transformar o aggiornar a las instituciones policiales a los principios y valores de un Estado de Derecho y democrático, y
- b. en el otro extremo, los enfoques<sup>6</sup> cuyas medidas giraban principalmente en torno al aumento o inflación de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o vertientes del “populismo punitivo” (Sparks, 2001; Sozzo, 2005).<sup>7</sup>

---

transformaciones operadas en el campo de las políticas de control del delito en las sociedades occidentales de la modernidad tardía, proceso complejo que se ha estructurado como una perspectiva cultural globalizada del control del delito (Garland, 2005), o dicho en términos de Pavarini, como “un punto de vista dominante sobre la penalidad” (2006:150).

4 Hablo de “enfoques” en plural, pues si bien muchos de estos programas reformistas compartieron o comparten puntos en común (de allí la posibilidad de ser reenviados a una categoría que los nomina como un “conjunto homogéneo”), un análisis más pormenorizado o detallado de los mismos nos permitiría visualizar en su interior ciertos presupuestos o estrategias que hablan de una heterogeneidad constitutiva. Ahora bien, desde el plano de una lógica social sumatoria, podría afirmarse que son más los presupuestos que comparten que aquellos sobre los que disienten o se diferencian.

5 Enfoque ortodoxo internacionalmente difundido según lo expresan Shearing y Brogden (1993).

6 Para estos enfoques es extensible lo apuntado en la nota 4 ut supra.

7 Aquí valga una aclaración y una fundamentación en lo que respecta a la formulación de este segundo polo de concentración y clasificación de las reformas policiales: Continuamente, al revisar la literatura producida en nuestros contextos geográficos sobre estos tópicos, puede observa-

En el campo delimitado por estos dos polos se extiende toda una gama de planes y modelos intermedios de reforma policial que en su seno han y siguen haciendo “convivir” iniciativas y acciones que poseen al mismo tiempo una cierta “relación filiatoria” con alguno de los enfoques extremos mencionados. En otras palabras y de forma muy elemental, con el fin de ilustrar esta complejidad, puede decirse que un modelo así pensado y presentado en forma de sucesión nos permite esclarecer la confusión y superar el error recurrente que encontramos en textos académicos y políticos que a la hora de clasificar los planes de reforma policial establecen diferencias determinantes y tajantes al etiquetar y encasillar los planes reformistas en alguno de los dos polos, solapando así las constituciones complejas que estos poseen.

Cada uno de estos enfoques estuvo atravesado y particularizado por los contextos socio-culturales nacionales y provinciales, es decir, esta mainstream sufrió “adaptaciones locales” o una suerte de proceso de “tamiación”, “traducción” o “adaptación”. Así emergieron actores políticos, consultores nacionales e internacionales, funcionarios o exfuncionarios policiales (ahora devenidos en especialistas), académicos, etc. (Garland, 2005:190; Sozzo, 2005), como figuras centrales en el desarrollo de dicho proceso.

Los procesos de “adaptación local” se convertirán en un insumo central a la hora de comprender las “contradicciones”, “ambivalencias” o “polarizaciones” de los ensayos reformistas (Garland, 2005: 191), ya que en el escenario siempre cambiante y volátil de las sensibilidades y representaciones sociales dominantes<sup>8</sup>,

---

se que solo aparecen representados y definidos como “planes o proyectos reformistas” aquellos que en sus vocabularios de motivos y diseño e implementación de acciones concretas se vinculan con la “democratización” policial, mientras que quedan afuera los proyectos que van en dirección opuesta.

8 O aquellas han sido estatuidas al rango de “opinión pública de la mayoría” o aglutinadas bajo las frases “la gente opina”, “la ciudadanía

en lo que se refiere a la problemática de la in/seguridad y/o de la cuestión policial, esas “traducciones” operadas por los actores antes mencionados escenificaron la complejidad y heterogeneidad de la mainstream o “recetas” reformistas globalizadas en un campo maniqueísta, donde las opciones aparecían en principio (y solo en principio) como mutuamente excluyentes y simplificadas (O’Malley, 2006).

Este proceso de adaptación trajo como consecuencia, por un lado, una simplificación del debate etiológico local en cuanto a las potenciales explicaciones de las “crisis de in/seguridad y de la cuestión policial”; y por otro, dejó estructurado un abanico amplio de posibles “intervenciones” o “recetas” más o menos “efectistas” o más o menos complejas, a las cuales los actores políticos de turno recurrirían en períodos preelectorales o bien al momento de emerger algún evento que conmocionara las sensibilidades o las demandas sociales y que fuera acorde con las variantes etiológicas o factores de explicación simplificados de la “crisis de seguridad” o “de la cuestión policial”.

A continuación indagaremos el terreno de los múltiples y complejos factores que constituyeron al dispositivo policial como un campo a ser “gobernado” o “gestionado” por los actores políticos en la Provincia de Santa Fe en forma más o menos perentoria. Asimismo, examinaremos las motivaciones y procesos de pensamiento de los operadores políticos que seleccionaron e implementaron ciertas iniciativas reformistas y los contextos culturales y políticos donde esas elecciones fueron convalidadas.

## **Reforma y “contrarreforma” en la Provincia de Santa Fe**

En la Provincia de Santa Fe, en el período que va desde 1983 hasta la actualidad, es posible identificar cuatro momentos más o menos diferenciados en cuanto a política

---

demanda, pide”, etc.

policial. Surgen como datos significativos, en primer lugar, que desde el año 1983 hasta la actualidad todos los gobernadores han pertenecido al mismo signo político, el Partido Justicialista (PJ); y en segundo lugar, que los últimos tres períodos coinciden con los cambios de gestión provincial. La secuencia temporal puede dividirse de la siguiente forma: a) un primer período ubicado entre el año 1983 y el año 1994; b) un segundo período, que va desde 1995 hasta 1999 (primer gobierno del ingeniero Jorge Obeid, de diciembre de 1995 a diciembre de 1999); c) un tercer período, desde finales de 1999 hasta el año 2003 (segunda gestión de gobierno de Carlos Reutemann (de diciembre de 1999 a diciembre de 2003); y e) un cuarto período, que transcurre desde finales de 2003 hasta la actualidad (segundo gobierno del ingeniero Obeid).<sup>9</sup>

### **1983-1994: La cuestión policial fuera de la agenda democrática**

En la Provincia de Santa Fe, en sintonía con lo acontecido a nivel nacional, este fue un período donde la cuestión policial y la problemática de la in/seguridad urbana no aparecían como campos a gestionar prioritariamente mediante políticas públicas. Específicamente en el terreno de la política policial no existieron grandes innovaciones ni proyectos que estuvieran dirigidos a reformar la institución policial. Por el contrario, se puede decir que existió una cierta continuidad con las formas anteriores al nuevo período democrático de gestionar desde la esfera gubernamental el dispositivo policial, basadas en una continua

---

<sup>9</sup> No pretendo aquí realizar una descripción del stock de las iniciativas y estrategias reformistas desplegadas y/o proyectadas en cada uno de los períodos mencionados (tarea que ya he desarrollado en forma individual y colectiva. Ver González, 2005, Sozzo et al, 2005), sino que solamente pretendo identificar y explicitar un plexo de elementos o factores más relevantes que nos permitan caracterizar o singularizar los mencionados períodos.

delegación a la institución policial del diseño y ejecución de políticas en esta materia, a pesar de que desde el regreso al sistema democrático la policía santafesina presentaba altos índices de corrupción, violencia policial y prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos<sup>10</sup>.

### **1995-1999: Período de turbulencia**

En este arco temporal se desplegaron y/o proyectaron (con diferentes y variados impactos) un conjunto de intervenciones reformistas del dispositivo policial, cuyo leí motiv fue generar —expresado por los mismos actores políticos—, “una policía democrática”, “una policía respetuosa de los principios del Estado de Derecho”<sup>11</sup>. Es decir, que en términos de la racionalidad política, este plan de reforma estaba marcadamente orientado hacia el polo de la “democratización policial”.

En esta jurisdicción provincial en el transcurso de la década de los noventa, el incremento sostenido de los “delitos normales”

---

<sup>10</sup> Al respecto, en un documento gubernamental elaborado por el equipo de gestión del gobernador Obeid, se concluía que: “la utilización de la policía para la persecución del adversario político e ideológico ha sido un recurso habitual de gobiernos civiles y militares. Los altos niveles de impunidad alcanzados durante la última dictadura y que, en gran medida, se extendieron en el proceso de transición democrática, también dejaron sus marcas en las fuerzas policiales. De la misma manera, los niveles actuales de corrupción conspiran contra la legitimidad de la policía en la sociedad” (Sagarduy y Rosúa: 1999).

<sup>11</sup> Estas afirmaciones se obtuvieron a través de la realización de entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales que llevaron adelante el diseño y gestión de la política policial y de seguridad de dicha gestión. Así también, muchas de estas afirmaciones se recolectaron a partir del levantamiento de documentos y planes gubernamentales y de las declaraciones de funcionarios provinciales registrados en los diarios provinciales más importantes, a saber: diarios La Capital, El Libertor, Rosario 12, La Opinión.

registrados<sup>12</sup> y el aumento de la sensación de inseguridad y del temor al delito determinaron que la seguridad urbana se transformara en una problemática “visible”. Por otra parte, la no adecuación de los organismos de seguridad a las actuales circunstancias determinó que la cuestión de la seguridad prontamente se convirtiera en un punto neurálgico de las preocupaciones y demandas de los habitantes de esta provincia (González, 2005).

A partir de 1996, y teniendo en cuenta el preocupante diagnóstico sobre la institución policial<sup>13</sup>, el nuevo gobierno provincial comenzó a impulsar un plan integral de reforma policial, desplegando un conjunto de acciones cuya finalidad común era alcanzar tres “objetivos políticos de seguridad”: I) “restablecer la confianza entre la policía y la comunidad”; II) “mejorar la formación del personal policial”; y III) “reconstruir la capacidad disciplinaria de la fuerza policial y avanzar en un proceso de depuración interna” (Sagarduy-Rosua, 1999, Sozzo et al., 2005:107).

Para lograr estas metas se promovieron varias acciones, de las cuales se pueden destacar: la puesta en funcionamiento de las denominadas Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en las ciudades más densamente pobladas de la provincia; la modificación

del sistema de reclutamiento y de los planes de formación y capacitación del personal policial a través de la introducción de contenidos “democráticos”, tales como materias de derechos humanos, derecho constitucional, etc.<sup>14</sup>; modificaciones organizacionales tendientes a romper las estructuras esquemáticas y verticales de la institución policial; y la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI) para la generación de un novedoso mecanismo de control interno de la actividad policial. Asimismo, se intentaron implementar reformas legislativas por medio de la remisión a la Legislatura Provincial del proyecto de “Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia”, que pretendía derogar la Ley Orgánica de la Policía Provincial y la Ley del Personal Policial, cuerpos normativos de marcada impronta “militarista”.

En este primer período aparece como un dato relevante y particular la exposición y explicitación mediática de las acciones reformistas implementadas o a implementar, tanto de boca del mismo Gobernador, como del Ministro de Gobierno, asesores, legisladores provinciales, funcionarios policiales, etc. (seleccionados como íconos o portadores de los vientos de reforma al interior de la institución policial): una suerte de estructuración

12 La evolución de la cantidad de hechos delictuosos en la Provincia de Santa Fe pasó de un total de 56 697 en el año 1992 a 72 024 en el año 1996 (cfr: DNPC-SNIC, 1997).

13 En este análisis diagnóstico se describía a la policía santafesina como una institución donde se registraba un “alto grado de militarización de la policía, la sensación de impunidad de sus miembros, su autonomía institucional con respecto al poder político, la anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores, como elementos centrales generadores de su desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad (Sagarduy y Rosúa, 1999; Aimar; González; Montero y Sozzo, 2005: 47-48).

14 Diario La Capital del 18/09/1998 pp. 4: “Los cadetes de policía debaten sobre los derechos humanos”. Allí podemos encontrar afirmaciones de funcionarios policiales y cadetes en formación que sostienen que la capacitación en derechos humanos sirve para “cambiar la imagen que tiene la sociedad de la institución (...)”. Los futuros oficiales tenemos que cambiar la mala imagen que tiene la sociedad sobre la policía en cuanto a los derechos humanos”. “Debemos capacitar a los policías del siglo XXI en derechos humanos y no esconder la cabeza como avestruz o barrer debajo de la alfombra un tema tan polémico como éste”. “No existe una división entre policías y derechos humanos. Nosotros somos iguales al resto de las personas”. Ver también el diario La Capital del 6/09/1998, pp. 8: “Seminario para capacitar a la policía rosarina. Derechos humanos y prevención de la violencia sexual son temas que abordarán los especialistas”.

o intento de configuración simbólica de vocabularios de motivos reformistas. El despliegue de esta fundamentación discursiva del programa de reforma policial en la arena pública se materializó ya fuera mediante la presencia rutinaria de declaraciones en los mass media o en la presentación de documentos o trabajos en diferentes ámbitos públicos por representantes o asesores del Ministerio de Gobierno, funcionarios policiales, etc. Esto derivó en un proceso similar de lo que Mathiesen (1997) denomina como la configuración de un mecanismo de poder paralelo al Panóptico —en clave foucaultiana—, esto es, la emergencia del Sinóptico: nueva técnica de poder donde muchos (los ciudadanos) observan en forma creciente a unos pocos (los actores políticos), producto de la progresiva “mediatización” de la agenda y los debates políticos.<sup>15</sup>

Por otro lado, prontamente se explicitaron las acciones reformistas, irrumpieron en el debate público marcadas resistencias y propuestas opuestas que tuvieron como puntos de erogación, en primer lugar, ciertos sectores de la institución policial, efecto previsible en tanto organización burocrática que reacciona defensivamente ante “las acciones invasivas” del exterior.<sup>16</sup> En segundo lugar, las resis-

tencias se manifestaron en el seno del mismo partido gobernante (PJ), aglutinadas en el terreno legislativo en el denominado bloque reutemanista<sup>17</sup>. También aparecieron resistencias y propuestas alternativas en diferentes dispositivos institucionales gubernamentales<sup>18</sup> y en las denominadas segundas líneas ministeriales o “capas geológicas burocráticas” dejadas por los gobiernos anteriores.

Esta fragmentación o heterogeneidad de posicionamientos de actores políticos (aún

---

superiores— que han llegado a tales puestos a través de un arduo trabajo, cimentando su experiencia con cursos obligatorios de perfeccionamiento, por lo que se han enriquecido notablemente su conocimiento teóricos y prácticos”. En lo que se refiere a la “supuesta autonomía” de la institución policial, tal cual aparecía mencionado en el diagnóstico de situación elaborado por el gobierno provincial, el mencionado funcionario policial sostenía que “ (...) tal autonomía no existe... se observa una paulatina y progresiva acción de debilitamiento de los mandos policiales en sus jerarquías más altas... son totalmente negativas las medidas adoptadas por el actual Ministro de Gobierno y el Subsecretario de Seguridad Pública que culminaron con el descabezamiento de todos los comisarios generales en actividad”. Por último, en lo que se refiere al plan del Ministerio de Gobierno de “crear una policía democrática, pues esta no se había adaptado a la democracia” opinaban que “es igual que retrotraerse a la década de los sesenta, cuando los jefes políticos departamentales eran manejados, lamentablemente, como títeres por el partido político al cual pertenecían. En estos tres años solo hubo algunas acciones y anuncios efectistas, tales como la creación de la DPAI, que resultaron únicamente cambios de denominaciones y sirvieron de “distracción nada más”. (Ver diario La Opinión del 27/08/1998, pp. 14: “El proyecto de Reforma Policial genera malestar en miembros de la institución”).

17 El nombre hace referencia a los legisladores que respondían a las directivas del anterior gobernador provincial Carlos A. Reutemann (1991-1994).

18 Por ejemplo, el Plan de Reforma propuesto por el entonces defensor del pueblo, asesorado por un comisario general retirado, que había cumplido funciones durante el gobierno militar.

---

15 Una asesora del entonces Ministro de Gobierno, haciendo referencia a esta situación, sostenía en una entrevista:“(...) cada vez más se gobierna con las tapas de los diarios y lo que aparece en radio y televisión. Desde el gobierno usted puede proyectar una agenda de trabajo diaria y si quiere hasta semanal, pero esta se ve rápidamente modificada por los acontecimientos cotidianos. Es algo así como intentar gobernar algo que se modifica todo el tiempo. Esto es lo más complicado de estar acá, gestionar la emergencia, lo que a su vez no permite detenerse a pensar, reflexionar o proyectar porque las demandas te desbordan”.

16 En una entrevista periodística un funcionario policial representante de un grupo opositor afirmaba: “La policía de la provincia es una institución como tantas otras, profesionalizada, y como tal, debe estar dirigida por hombres entendidos en la materia, no por civiles, llámese en este caso profesionales de la misma institución —con grados

cuando pertenezcan al mismo partido gobernante) en lo que refiere al apoyo o resistencia a la implementación de políticas públicas en este sector muestra cómo estas intervenciones estatales son sometidas regularmente a las lógicas y prácticas de negociación política y parlamentaria. Es más, en reiteradas oportunidades los proyectos de reformas amplias y estructurales que tienen como fin posibilitar su discusión son acompañados de otros proyectos en los cuales se discuten distribuciones y prebendas presupuestarias.<sup>19</sup>

### **1999-2003: En búsqueda del puerto de la “contrarreforma”**

El discurso y esa actitud “reformista en sentido democrático” constituyeron una plataforma desde la que la gestión del gobernador Reutemann, que siguió a la de Jorge Obeid, proyectó una serie de intervenciones dirigidas a diferenciarse del discurso y actitud reformista de la anterior gestión sobre el gobierno de la institución policial.

---

19 En una entrevista, un funcionario político que ocupó un lugar neurálgico en la toma de decisiones de la política policial del primer y segundo gobierno de Obeid, haciendo referencia a esta cuestión señalaba: “para que una ley te salga aprobada tenés que negociar presupuestariamente con los senadores y diputados de turno, es decir, la aprobación de una ley puede costar ‘x’ cantidad de subsidios, cargos, rotondas en pueblos, etc, sino te la boicotean, hacen alianzas con los intendentes o con los jefes policiales de su departamento o con las segundas líneas de los ministerios. Cuando ganas una elección tu partido puede aspirar a colocar la primera y tal vez la segunda línea de los ministerios, y a veces ni siquiera la primera. Eso hace complejo poder lograr algo y explica por qué a veces con la voluntad no basta. Vos podés tener las mejores intenciones pero en determinados momentos tenés que negociar y a veces claudicar algo para que te apoyen. Esto en momentos de diálogo, ni qué hablar cuando las cosas se complican. Ahí la oposición es abierta pero silenciosa, te ‘cajonean’ un expediente, siempre falta algún requisito”.

Esta impronta “contrarreformista” se vio plasmada en un conjunto de decisiones y expresiones de motivos de las cuales podemos mencionar: a) las propias declaraciones del nuevo Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, quien al momento de definir la impronta de su gestión señaló que esta marcaría un impasse en cuanto a la política policial que se había desarrollado hasta el momento<sup>20</sup>; b) para el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, del cual depende la fuerza policial, se designó a un funcionario que tenía antecedentes de haber desempeñado funciones dentro de los servicios de inteligencia durante la dictadura militar; c) desde la sede ministerial y la Subsecretaría de Seguridad se llevó adelante una política de “persecución” de los funcionarios policiales jerarquizados que habían participado activamente en las iniciativas de reforma policial del gobierno provincial anterior; d) tanto el Gobernador Reutemann como el Ministro de Gobierno se opusieron abiertamente a los intentos de sindicalización policial; e) en el terreno legislativo se obturaron los intentos de discusión parlamentaria de los proyectos de reforma legal con respecto a la institución policial que habían sido elaborados por el gobierno provincial anterior; d) se propusieron proyectos legales tendientes a ampliar las facultades policiales en materia de detención y requisas; e) existió un aumento de las partidas presupuestarias para reforzar los dispositivos policiales en términos de armamentos,

---

20 En el acto de puesta en función del nuevo Jefe de la Policía Provincial, el ministro mencionado afirmó: “El proyecto de reforma policial de Roberto Rosúa, ex ministro de gobierno, quedó sepultado (...). No estamos aquí para proteger derechos de los delincuentes (...), debemos distanciarnos de las llamadas ‘posturas garantistas a ultranza’. Una sociedad funciona con normas que tienen que ser cumplidas por todo el mundo y el que se sale de esas pautas, pasa a ser un enemigo de la sociedad, un marginal, y la sociedad tiene que defenderse. (El Litoral, 17 de enero de 2000, pp. 10: “No estamos aquí para proteger delincuentes”).

movilidades, pertrechos, así como también un crecimiento ostensible de la cantidad de efectivos<sup>21</sup>. En términos globales se expresó un marcado “endurecimiento” en la gestión de todas las áreas relacionadas con la seguridad urbana (Sozzo, et al 2005:51).

Es evidente el alineamiento de esta nueva gestión con el enfoque opuesto al esbozado por la gestión Obeid. En este sentido se observa que las medidas y acciones giraron principalmente en torno al aumento o inflación de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o en otros términos, una especie de “populismo punitivo”.

### **2003-2006: Tensa calma**

En diciembre del año 2003 Jorge Obeid asumió nuevamente el gobierno provincial. Durante el año 2004 se observaron algunos gestos políticos que marcaron un distanciamiento del momento más claramente “contrareformista” del gobierno anterior, principalmente a partir de un cambio de gabinete que llevó nuevamente al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto a Roberto Rosúa (uno de los mentores principales de la “primera” reforma). Se anunció la confección de un proyecto de ley de reformas de la Ley del Personal Policial y se lo envió a la Legislatura Provincial. Además, se designó por primera vez como Jefe de Policía a una mujer, Leyla Perazzo, abogada y policía retirada que había estado al frente de la DPAI desde su creación en 1998.

Si bien en este período aparece un cierto impulso de retomar las coordinadas reformistas de la primera gestión, la segunda no adquiere “la visibilidad” pública de la anterior; es un período de pacificación discursiva y de escasas acciones de alto impacto público: transcurre un lapso de tensa calma que solo se ve alterado ante la aparición de ciertos eventos

que obligan a los actores políticos a “dar una respuesta” más o menos conciliadora de los intereses y posicionamientos en juego. En un sentido general se puede afirmar que si bien la problemática de la seguridad y la cuestión policial sigue ocupando un lugar importante en la arena de las demandas sociales y políticas, dicho lugar no es tan central, sino que ha sido levemente desplazado de las ansiedades públicas.

Por otro lado, en términos de correlación y consenso de fuerzas políticas que actúen como plafón para poder accionar y profundizar intervenciones reformistas, el escenario se presenta aún más complejo que en la gestión 1995-1999. Hay una marcada debilidad política del segmento político gobernante, tanto en lo que respecta a la oposición exterior como al interior del propio partido<sup>22</sup>. Un indicador interesante de este estado de cosas es que durante este último período se sancionaron dos cuerpos legales de vital importancia en el campo de la política policial: por un lado, la creación del Instituto de Seguridad Pública<sup>23</sup> y

22 Refiriéndose a este último estado de situación, un funcionario de la cartera de seguridad entrevistado sostenía: “Esta situación es totalmente distinta de la anterior, ahora sí es mucho más complicado. El gobernador llega con fuertes limitaciones políticas y en cuanto a lanzar las políticas de reforma. Ahora hay que ser mucho más cauto, sí o sí debés negociar con los otros actores (legisladores, ministerios, policías, etc). El desafío es continuar con el programa proyectado pero cuanto menos debate genere es mejor, pues allí surgen las oposiciones y las acciones de boicoteo.... La gestión anterior del gobernador Reutemann al tomar medidas que iban en contra de nuestra propuesta anterior posibilitó que al interior de la policía se reacomoden los sectores duros u opositores. Eso creó un cierto descrédito de las reformas implementadas, entonces debes ser más cuidadoso al momento de tomar decisiones (...) el impacto de la anterior gestión fue negativo, debilitó principalmente la posición del ministerio en la negociación de los proyectos de ley, ni qué hablar de ciertos sectores de la oposición política y de la propia policía”.

23 Ley 12333.

21 La Capital, 16 de febrero de 2000: “La provincia se rearma para combatir el delito”, tapa y pp. 3.



por otro, la sanción de la nueva Ley del Personal Policial<sup>24</sup>. Si bien se sancionaron con fuertes modificaciones respecto de la propuesta original del Ministerio de Gobierno (ello como producto de la negociación parlamentaria), estas acciones tuvieron ínfimo o casi nulo impacto mediático.

### **A modo de conclusión**

En definitiva, las iniciativas reformistas navegaron y navegan en un mar complejo de entramados, de complicidades, de resistencias y condiciones de posibilidad que obturan o bien habilitan la implementación de ciertas intervenciones. Esto constituye un indicador del debilitamiento y precariedad de las “convicciones” de los actores políticos, lo cual posibilita que ante el menor cambio en la conformación del escenario público o ante la potencial exposición negativa y la pérdida de imagen o consenso que conlleva, estos actores rápidamente puedan apelar y hacer “convivir” estrategias aparentemente contradictorias entre sí, suspender o directamente archivar acciones de su programa inicial<sup>25</sup>. En decir, pueden elegir direccionarse hacia puertos diferentes o anclarse esperando que el temporal pase. En el mar de las relaciones políticas actuales la cuestión pasa por no hundirse.

Tal vez en ese contexto puede comprenderse la emergencia de la mainstream reformista globalizada y sus múltiples adaptaciones políticamente locales en nuestro territorio. En

otros términos, este es un fenómeno que no es privativo de algunas realidades nacionales y/o provinciales, sino que está universalmente esparcido. De allí que sería tal vez erróneo buscar las explicaciones en las políticas de tal o cual Estado o tal o cual partido, aunque (y esto no debe sonar contradictorio) también sería equivocado neutralizar el efecto de los contextos políticos locales en la forma final de estructuración del fenómeno.

Los políticos necesitan legitimar su posición en términos de votos. Por eso se vuelve importante mostrar los resultados eficaces de su política policial medidos en términos de “soluciones al problema de la seguridad”. Esto puede acarrear “consecuencias no deseadas” para las acciones reformistas, en particular aquellas tendientes a “democratizar” los dispositivos policiales que en nuestro contexto se focalizaron en estatuir y consolidar los mecanismos de control de la actividad policial, lo cual no necesariamente implica una mejoría de la performance policial en el control de la criminalidad. De allí que es un grave error iniciar un proceso de reforma policial para acabar con las prácticas policiales violentas y violatorias de los derechos de los ciudadanos, al ofrecerla en términos simbólicos, por parte de los actores políticos, como la “receta” que mejorará la eficiencia institucional (esto último sí atrae el voto ciudadano), pues no es ese exactamente el objetivo de este tipo de reformas.

En este sentido parecería que la suerte de los procesos reformistas está atada a la existencia de un contexto donde la cuestión policial no constituye un objeto de “politización tradicional excesiva”, condición de posibilidad un tanto impensable en un escenario de “politización creciente” de los debates vinculados a las políticas de seguridad. □

24 Ley 12521.

25 El mismo funcionario sostenía: “muchas veces cuando la opinión pública y los hechos que aparecen en los medios son contrarios a tu plan o sirven para alimentar las críticas, debés bajar los decibeles o hasta algunos salen a decir en los medios ciertas cosas que van en contra de las decisiones que han tomado con anterioridad, o bien dicen algo a los medios y al interior negocian para que las cosas no salgan mal. Muchas veces tenés que calcular los costos y beneficios y luego decidir qué camino tomar para mantener el rumbo, y eso es difícil”.

## Bibliografía

- Aimar, V.; González, G.; Montero, A., 2005, "Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe", en M. Sozzo, "director", *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo asalariado*, Paidós, Bs As .
- Garland, David, 2005, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona.
- González, Gustavo, 2003, *Las Reformas Policiales en la Argentina: Hablando de las Estatuas de Naipul*, Proyecto: "Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas", The México Project, Center for Latin American Studies, Georgetown University (mimeo).
- González, Gustavo, 2005, "Intentos de Reformas Policiales en la Argentina: los casos de la Provincia de Santa Fe y Buenos Aires", en Dammert, L. y Bailey, J., "coordinadores", *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos, Siglo XXI*, México.
- Mathiesen, Thomas, 1997, "The viewer society: Michel Foucault's Panopticon revisited", en *Theoretical Criminology*, pp. 215-234.
- O'Malley, Pat, 2006, *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Ad-Hoc, Bs As.
- Palmieri, Filippini y Thomas, 2001, *La Reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires*, documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, 6-8 septiembre.
- Pavarni, Máximo, 2006, *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, Ad-Hoc, Bs. As.
- Rosúa, Fernando, 1998, "La Reforma Policial en la Provincia de Santa Fe", en CELS: *Las Reformas Policiales en la Argentina*, Bs. As., pp. 37-67.
- Sagarduy, Ramiro y Fernando Rosúa, 1999, "La seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles", en Sozzo, M., "editor", *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.
- Saín, Marcelo, 2002, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, FCE, Bs. As.
- Shearing, Clifford y Brogden Mike, 1993, *Policing for a New South Africa*, Routledge, London.
- Sparks, Richard, 2001, "Bringin it all back home: populism, media coverage and the dynamic of locality and globality in the politics of crime control" en Stenson, K. y Sullivan, R., "editores", *Crime, Risk and Justice*, William Publissing, Devon, 194-213.
- Sozzo, M.; González, G; et al, 2000, ¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe", en *Delito y Sociedad*, N. 14. pp. 123-160.
- Sozzo, Máximo, 2005, *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2005.
- Sozzo, Máximo, 2005, "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina" en Dammert, L. y Bailey, J., "coordinadores", *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos, Siglo XXI*, México.
- Tiscornia, Sofia, 2000, "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales", en *Delito y Sociedad*, N. 14, UNL: Santa Fe, pp. 9-20.

# La policía y su reforma en Venezuela

■ Roberto Briceño-León<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** agosto 2007

**Fecha de aceptación y versión final:** septiembre 2007

## Resumen

La reforma de la policía en Venezuela ha estado propiciada por dos tipos de demandas de la población: una mayor eficacia en el combate del crimen y un control de los excesos y de la acción ilegal de la propia policía. El artículo describe la composición de los cuerpos policiales en Venezuela y a partir de dos encuestas probabilísticas de población presenta la opinión de la ciudadanía sobre la eficacia de la policía y su participación en la comisión de delitos. Se exponen luego los tres temas de la reforma policial en Venezuela: prevención versus represión, centralización versus descentralización y lo militar versus lo civil, así como la manera en la que la Comisión Nacional para la Reforma de la Policía, nombrada en 2006, manejó estos temas y las contradicciones y diferencias encontradas con las nuevas autoridades del propio gobierno

<sup>1</sup> Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela y director del Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO, y del Observatorio Venezolano de Violencia.

central que llevaron a una paralización de un proceso que recién se iniciaba.

**Palabras clave:** *policía, reforma policial, violencia policial, democracia, Venezuela.*

**A**quella noche del 27 de junio de 2005 los estudiantes de la Universidad Santa María decidieron que llevarían juntos a una de sus compañeras de estudio a su casa en la popular parroquia de Macarao en Caracas. Todos estudiaban ingeniería de sistemas y estaban celebrando el fin de curso con su alegría y juventud. Nunca pensaron que en el camino se encontrarían con un grupo combinado de funcionarios del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y de la Dirección de Inteligencia Militar, quienes habían salido esa misma noche a buscar a un homicida. Era extraño, pues los funcionarios no llevaban uniforme y tenían cubiertas las caras con pasamontañas, portaban armas largas y habían instalado un puesto de control irregular. Al toparse con los encapuchados y recibir la voz de alto, los jóvenes decidieron no detenerse ante los desconocidos y más bien escapar acelerando la velocidad del vehículo. Los funcionarios abrieron

fuego: tres de los estudiantes murieron y otros tres quedaron heridos. La policía dijo que lo ocurrido había sido un enfrentamiento y unos agentes colocaron, para simular el hecho, dos revólveres y un escopetín en la escena del crimen. Luego se supo la verdad y 24 funcionarios fueron acusados de homicidio por el Ministerio Público.

Poco menos de un año después aparecieron cerca de la ciudad de Barquisimeto los cadáveres alineados de tres niños que habían sido acribillados; se encontró, además, el cuerpo sin vida del chofer que los trasladaba a la escuela donde estudiaban la mañana en que habían sido secuestrados. El caso había sido muy publicitado, pues durante el tiempo de cautiverio, la familia, los compañeros de estudio y los amigos pedían su liberación por los medios de comunicación y en letreros pintados en los carros. La única respuesta semanas después fue su asesinato a mansalva. En el secuestro —se supo por las investigaciones— habían estado involucrados funcionarios policiales.

Estos sucesos forzaron la decisión del Ministro de Interior y Justicia de crear una Comisión Nacional para la Reforma Policial en abril de 2007. Expertos, académicos, políticos y hasta un empresario y un sacerdote fueron convocados para llevar adelante una propuesta para reformar la policía venezolana (El Achkar y Gabaldón, 2006). El contenido y sentido de esta reforma son diferentes de los primeros intentos de reforma policial que surgieron a comienzos de los años noventa en Centroamérica como consecuencia de los acuerdos de paz en la región, que procuraban separar las funciones policiales de las propias de las fuerzas armadas (Bautista Lara, 2006), así como de las reformas policiales llevadas a cabo en el Cono Sur (Frühling, 2006; Frühling y Candina, 2004). Sin embargo, tienen algo en común con ambas y con otros países en la demanda de seguridad y ciudadanía que se extiende por todo el continente: se trata de una reforma para dar respuesta a una ambigua situación donde existe al mismo tiempo exceso policial y carencia policial.

La reforma procura entonces, por un lado, dar respuesta al incremento de la violencia y la inseguridad que exige una policía que contribuya a poner freno al delito y los homicidios y, por el otro lado, una reforma que ponga freno a los excesos o a las acciones ilegales y delictivas llevadas a cabo por la propia policía.

## La policía en Venezuela

En Venezuela hay 123 policías uniformadas, de las cuales 24 corresponden a los gobiernos de los estados y 99 a los municipales. Antes de 1990 existían solo 22 de esas policías, las restantes 102 fueron creadas con posterioridad a esa fecha. Estas policías están reguladas por 22 leyes estatales y 77 decretos municipales (Antillano, 2007). Adicionalmente hay otros cuerpos con funciones policiales: el primero dedicado a las labores de investigación (CICPC); el segundo, a la vigilancia del tránsito terrestre; y el tercero es la Guardia Nacional, un componente de la Fuerza Armada Nacional dedicado al cuidado de fronteras, parques nacionales, carreteras y eventos de orden público.

El estudio hecho por la Comisión de la Conarepol en el año 2006 estableció que el número total de funcionarios era de 115 997 en todo el país (Antillano, 2006). El mayor número correspondía a los policías estatales (58 000), seguido por la Guardia Nacional (33 000) y los policías municipales (11 000). De esto se desprende el hecho que aunque hay muchos más cuerpos de policías municipales, los estatales tienen muchos más funcionarios y en una relación simple se encuentra que el promedio de funcionarios en las policías estatales es de 2 424 efectivos por policía, mientras que las municipales tienen un promedio de 110 efectivos para cada entidad.

Este incremento de los cuerpos policiales fue la consecuencia del proceso de descentralización iniciado a fines de los años ochenta que permitió la elección directa de alcaldes y gobernadores, quienes vieron en la creación de

las policías y en el incremento de la seguridad ciudadana una de sus áreas más importantes de gestión política.

El estudio llevado a cabo por la Conarepol (Gabaldón y Antillano, 2007) muestra dos características importantes en las policías venezolanas. Por un lado, su poca regulación, pues la mayoría de los cuerpos no tienen manuales de procedimientos o de ingreso formalizados —cuando existen son desconocidos por los propios funcionarios y casi nunca se obliga a su cabal aplicación—. Por otro lado, se trata de unas instituciones militarizadas, con unos rasgos fuertemente castrenses: la mayoría de policías están dirigidas por mili-

también en la comisión de delitos (Del Olmo, 1990; Santos, 1992; Chevigny, 1995; Pinheiro, 1997; Briceño-León, Carneiro y Cruz, 1999; Briceño-León, Camardiel y Ávila, 2006).

En relación a la ineficiencia, en una encuesta que llevamos a cabo en LACSO en febrero del 2007 con una muestra probabilística nacional encontramos que solo el 13% de la población consideraba que el trabajo de la policía era bueno, mientras que un 37% estimaba que era malo. Estos dos grupos representaban la mitad de la población. La otra mitad de la población no emitía juicios relevantes y pensaba que el trabajo era regular (tabla 1).

	Muy bueno		Bueno		Regular		Malo		Muy malo		Total	
	Fre	%	Fre	%	Fre	%	Fre	%	Fre	%	Fre	%
El trabajo de la policía es	5	0,5	138	12,8	535	49,6	267	24,8	133	12,3	1078	100

Tabla 1: Venezuela 2007: Evaluación de la eficiencia del trabajo de la policía

tares activos o retirados y la estructura organizativa —dividida en oficialidad y tropa—, los mecanismos de formación, la práctica de acuartelamiento, la forma de disciplina y la simbología son todas de tipo militar y no se compadecen con las prácticas de una policía ciudadana.

### La eficiencia actuación policial

La actuación de esos diferentes cuerpos policiales es percibida de una manera negativa por la población y las causas de esta desaprobación tienen un doble componente: Por una parte se considera que la policía es ineficiente en la promoción de la seguridad para la población y en el control del crimen y la violencia, y por otra parte existe la creencia de que la policía en sí misma está involucrada

Es interesante destacar que la encuesta de victimización llevada a cabo por la Conarepol en octubre de 2007 arrojó unos resultados muy similares al evaluar el trabajo de las policías estatales (el 52% de los encuestados pensaba que era regular) y municipales (el 44,5% pensaba que era regular), aunque en ambos casos subía un poco (21%) la percepción de quienes pensaban que era buena en relación a la evaluación general (Antillano y Centro de Estudios para la Paz y los Derechos Humanos, 2007:111).

Sin embargo, esta situación es diferente en Caracas. En una encuesta probabilística con representación para cada uno de los cinco municipios que constituyen la ciudad de Caracas que hicimos en LACSO en el mes de junio de 2007 pudimos encontrar diferencias importantes en las evaluaciones que hacen las

	Buena y muy buena	Mala y muy mala
Policía Metropolitana	10,8	47,3
Policía Municipio Libertador	10,3	40,2
Policía Municipio Sucre	11,5	28,0
Policía Municipio Baruta	27,6	12,7
Policía Municipio Chacao	48,2	8,3
Policía Municipio El Hatillo	25,5	8,7

Tabla 2: Caracas 2007: Evaluación de la actividad de las policías por municipio

Los datos muestran que existe una percepción diferenciada acerca de la actuación de la policía por parte de la población. Las opiniones emitidas en las encuestas no refieren a una situación de rechazo generalizado de los cuerpos policiales, ni a un prejuicio que actúa sin distinciones ni sutilezas. Por el contrario, la población es capaz de comparar y de evaluar los cuerpos policiales discriminando entre unos y otros por su eficiencia, dependiendo del caso. Los datos presentados en la tabla 2 se refieren a la opinión de toda la muestra de Caracas sobre las distintas fuerzas policiales de la ciudad: las que corresponden al lugar de residencia de los encuestados y las que no. Las diferencias se hacen aún más acentuadas cuando son los propios habitantes de un municipio los que evalúan la actuación policial de su entidad, pues en unos casos, como Libertador, no hay cambios y se mantiene igual en un 10,7% la opinión positiva; mientras que en otros municipios, como Chacao, el porcentaje de aprobación asciende al 75%.

Esta creencia en la ineficiencia policial

conduce a una baja disposición a denunciar y por lo tanto contribuye también a la impunidad. En la encuesta de victimización de LACSO (2007) encontramos que solo un 36,5% de las personas que había sido víctima de un delito violento había denunciado el hecho ante las autoridades. La encuesta de Conarepol realizada en octubre de 2006 arroja una cifra todavía menor, solo el 30%, pero en ese caso se refería a todo tipo de delitos, violentos y no violentos (Gabaldón, Benavides y Parra, 2007). Cuando se preguntó a las personas por qué no habían acudido a presentar su reclamo, el 54% y el 59% en cada una de las encuestas antes citadas respondió que pensaba que la policía no iba a hacer nada con su denuncia, que no tendría ninguna eficiencia ni consecuencia su esfuerzo. De este modo se crea un círculo vicioso donde las personas no denuncian porque piensan que la policía no va actuar, y la policía tiene menos posibilidad de actuar si no recibe las denuncias de los ciudadanos.

### La actuación ilegal de la policía

La situación es más compleja y dramática en la percepción que tiene la población de la actuación ilegal de la policía y de su participación en hechos delictivos. Una sucesiva denuncia de actuaciones policiales por parte de familiares de las víctimas, de las propias autoridades y de los medios de comunicación ha construido una imagen que tiene un muy fuerte impacto en la confianza de la población en la policía.

Como puede observarse en la tabla 3, preguntamos a los entrevistados si creían que los policías estaban involucrados en la comisión de delitos y con cuánta frecuencia pensaban que eso sucedía. En unos sorprendentes resultados, solo el 7% de la población piensa que los policías nunca han estado involucrados en delitos, es decir, una abrumadora mayoría del 93% piensa que las personas encargadas de cuidar que no se comentan delitos los han cometido ellas mismas. La diferencia se

¿Cree usted que la policía está involucrada en delitos?	Frecuencia	%
Siempre	286	29,6
Algunas veces	615	63,7
Nunca	65	6,7
Total	966	100,0

Tabla 3: Venezuela 2007: Acción delictiva de la policía

encuentra apenas en la frecuencia, un 30%, es decir, tres de cada seis venezolanos piensan que siempre los cometen, mientras que seis de cada diez opinan que solo lo hacen algunas veces.

Esta situación se ve agravada con las propias investigaciones realizadas por las autoridades, tales como las denuncias de ajusticiamiento de personas por parte de la policía del Estado Guárico, que llevaron a los diputados de la Asamblea Nacional a realizar una investigación y presentar un informe condenatorio de las autoridades que nunca fue aprobado ni implicó consecuencias políticas o judiciales a pesar de las continuas denuncias de diputados y familiares de las víctimas.

### Los temas de la reforma policial

La reforma policial tiene entonces como propósito dos metas centrales: por un lado, la necesidad de incrementar la eficiencia de la policía para garantizar mayor seguridad a la población y, por otro, poner correctivos a sus excesos e ilegalidades. Se quiere reformar la policía para convertirla en una institución más eficiente en su tarea de hacer cumplir la ley, pero también para obligarla a ella misma a ser más cumplidora de la norma.

Las dos metas no son muy sencillas de lograr de manera conjunta, pero ese es el objetivo central de un programa de reforma. Ahora bien, para alcanzar esas metas se puede transitar por distintos caminos y el resultado

estará pautado por la postura que se asuma frente a tres temas fundamentales:

**Prevención versus represión:** Si bien toda política de seguridad requiere de condicionamientos positivos que procuren estimular las conductas prescritas y el apego a las normas y de condicionantes negativos que procuren disuadir las conductas proscritas y el delito, el balance que se consiga entre uno y otro componente definirá los campos de actuación policial deseable y posible.

**Centralización versus descentralización:** Los procesos de descentralización de los gobiernos de América Latina y de Venezuela conllevaron a la aparición de nuevos modelos policiales con menor control de los poderes centrales y apenas con una regulación de los gobiernos nacionales o federales. La cantidad de poder y control que tengan las autoridades centrales y los gobiernos regionales (estadales en Venezuela, pero departamentales o provinciales en otros países) y las alcaldías y municipios, definirá el funcionamiento, la estructura, el control sobre la rendición de cuentas y la transparencia.

**Lo militar versus lo civil:** Si bien en el inicio de las reformas estaba la búsqueda de la separación entre lo civil y lo militar y los resultados de ese esfuerzo han sido muy desiguales, el tema sigue siendo de gran importancia, pues la tensión persiste y las tendencias militares no han sido completamente superadas: las diferencias entre las policías de choque tipo comando o las policías comunitarias.

En Venezuela los tres aspectos han estado en el trasfondo de la discusión acerca de la reforma policial llevada a cabo entre 2006 y 2007 y en los informes elaborados por la Conarepol pueden encontrarse opiniones muy variadas sobre cada uno de estos temas, que no siempre coinciden con las opiniones o posturas políticas oficiales (Mathias, 2006; El Achkar y Gabaldón, 2006). Ante estos tres aspectos, la tendencia oficial en Venezuela ha sido apoyar la centralización, la militarización y la política de prevención no represiva.

La tendencia de las orientaciones del

gobierno de H. Chávez ha sido la centralización de todas las actividades en el gobierno central y más específicamente en la Presidencia de la República. El caso más evidente es quizá el de las acciones de salud denominadas “Misión Barrio Adentro”, que dependen directamente de la Presidencia de la República y de la Misión Cubana, que no solo que no son controladas por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, sino que este ni siquiera recibe directamente la estadística epidemiológica, pues los datos son entregados al gobierno cubano y de allí se reportan a la Presidencia de la República. Con la policía no podía ser distinto, por lo tanto, bajo un argumento adecuado de la necesidad de un marco legal común y una coordinación policial se ha procurado establecer un control centralizado de las policías para restarles competencias a los gobernadores y alcaldes en este dominio.

El proceso de militarización se había detenido por la presencia de civiles y de los propios funcionarios policiales. En la Policía Metropolitana, la más grande del país, el alcalde de Caracas había logrado nombrar a dos oficiales de carrera de ese organismo como jefes de la institución. El nuevo alcalde de la ciudad, del partido de gobierno, volvió a nombrar a un militar como jefe de la institución, regresando así a una práctica que había sido fuertemente criticada y que constituía una de las transformaciones importantes de la policía al hacerla civil y no militar.

Y, finalmente, de un modo un tanto paradójico, el gobierno nacional ha sostenido al mismo tiempo una política sistemática de no represión, de no realizar medidas que puedan ser consideradas represivas y por lo tanto impopulares. Por otra parte, ha decidido concentrarse en políticas preventivas basadas en políticas sociales tales como la mejoría en el ingreso familiar, que ha ocurrido a partir de la distribución de dinero con las llamadas misiones; la disminución del desempleo a través de unos programas de becas-empleo del gobierno, y la reducción de la desigualdad social (como consecuencia de todo lo anterior), que han sido

acciones importantes. Sin embargo, los resultados no han sido alentadores y la decisión de no reprimir por más que suene muy valiosa por el componente de respeto a los derechos humanos que puede tener, puede ser leída al mismo tiempo como una voluntad de no hacer cumplir la ley por parte del gobierno y esa parece ser la lectura que ha tenido buena parte de la sociedad, pues los resultados en el delito y la violencia son muy graves: en Venezuela han pasado de 4 550 homicidios en 1998 a 12 237 en el año 2006, lo que significa tres veces más y sin contar las muertes que en la estadística oficial llaman “resistencia a la autoridad”, es decir, las personas muertas por la policía, ni los llamados casos de “averiguaciones de muerte”, que suman entre 2 000 y 4 000 muertos por año. Por lo tanto, la política de prevención vía política social, sin una política de forzar el cumplimiento de la ley y del pacto social en su conjunto, ha dado como resultado un incremento de la violencia que se expresa en un incremento en la tasa de homicidios que pasó de 22 a 45 muertos por cada cien mil habitantes en los siete años de gobierno (Briceno-León, 2006).

### **La policía democrática**

La reforma policial que se propuso realizar en Venezuela entre los años 2006 y 2007 tenía como orientación fundamental la transformación de la policía a fin de hacerla una institución con prácticas democráticas. La propuesta misma de la constitución de la Comisión Nacional, así como las actividades por ella desplegadas prometían unos encomiables resultados. La comisión fue integrada por los funcionarios del Ministerio, gobernadores, diputados, académicos, investigadores y representantes de la sociedad civil y desplegó una consulta focalizada a todos los sectores de la vida nacional, como estudiosos del tema, empresarios y líderes comunitarios; comisionó estudios y consultó con expertos en el tema de policía y su reforma a nivel internacional; llevó a cabo una encuesta probabilística de



victimización con cobertura nacional y una consulta popular con un cuestionario sobre la policía cuyas respuestas podían colocarse anónimamente en buzones colocados en sitios públicos, como plazas o estaciones del metro, o respondidas por internet.

Los resultados de la Comisión Nacional para la Reforma de la Policía fueron presentados en la publicación de varios volúmenes en enero de 2007, donde estaban los resultados de las encuestas y consultas, los estudios comisionados y las contribuciones de los expertos venezolanos y extranjeros, así como las recomendaciones al ejecutivo nacional y al país.

Las recomendaciones (Conarepol, 2007) iban en la dirección de la creación de un sistema integrado que permitiera la coordinación de las policías, todas ellas de naturaleza civil y subordinada al poder civil, con principios de respeto a los derechos humanos, con regulaciones claras y con mecanismos de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Estas regulaciones apoyaban la existencia de la carrera profesional de policía, con una acción desconcentrada para tener más cercanía con la población y descentralizada, con autoridades a nivel de ministros, gobernadores y alcaldes, a quienes se otorgarían responsabilidades como “autoridades de policía en materia de seguridad ciudadana” en política general contra el delito y de nombramiento de autoridades de policía, pero limitando su injerencia directa en la gestión, ingreso, retiro o el resto de actividades profesionales de la policía, que deben ejercerlas sus propias autoridades de carrera.

Se proponía crear un organismo de supervisión y control independiente de la policía y una instancia de “defensa de policía” vinculada a la defensoría del pueblo, donde pudieran denunciarse y procesarse los casos de abusos o ilegalidades por parte de funcionarios y ejercer un control en el uso de la fuerza y de las armas de fuego, así como una prohibición de usar armas y municiones que no fueran las oficialmente registradas para el cumplimiento de sus funciones y la obligatoriedad de portar el uniforme y la identificación en todo momento.

Las recomendaciones prohibían, además, que el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) y la Guardia Nacional cumplieran funciones generales de policía, como policía ostensiva, y actuaran en funciones de seguridad ciudadana en contextos urbanos y en condiciones de normalidad. De este modo se regresaba la Guardia Nacional a sus funciones de protección de fronteras, recursos naturales o intervención en situaciones de desastre.

Se proponía la creación de un sistema de supervisión interna de la policía con dos instancias: el Departamento de Asuntos Internos, dirigido por un jefe policial que estaría encargado de investigar denuncias de los ciudadanos, y un órgano de decisión disciplinaria que sería independiente del Departamento de Asuntos Internos y que estaría encargado de imponer sanciones. Se proponía crear un sistema de supervisión externo formado por dos instancias: un comité integrado por ciudadanos electos en cada comunidad y un auditor de la policía, que sería un ciudadano de alta respetabilidad y competencia. Se recomendaba también la creación de una comisión general de policía encargada de investigar la violación de los derechos humanos por parte de la policía y, finalmente, se proponía la creación de una oficina de atención a las víctimas del delito o del abuso del poder (Conarepol, 2007).

Las orientaciones de las recomendaciones realizadas estuvieron formuladas para propiciar una policía democrática, civil, profesional y respetuosa de los derechos humanos, una policía que estuviera bajo control del poder civil y la supervisión ciudadana, pero que no pudiera ser utilizada por el poder civil a su discreción para fines políticos o personales diferentes a los estipulados en la ley. Las propuestas de la reforma avanzaban adecuadamente en al menos una de las dos grandes demandas que al principio definíamos como demandas de la población: una policía respetuosa de la ley y los derechos humanos. No se garantizaba, sin embargo, la segunda

demanda: una policía más eficiente. Pero es de suponer que una policía más profesional, con mayor control y mejor vínculo con la ciudadanía pudiera ser más eficiente en el control del delito.

Sin embargo, muy poco se pudo avanzar. A comienzos del año 2007 hubo un cambio de autoridades dentro del mismo gobierno y el nuevo Ministro del Poder Popular de Relaciones Interiores y Justicia, otro militar retirado, consideró que las recomendaciones dadas por la Conarepol eran de “derecha” y no “socialistas”. Por lo tanto, estas fueron desechadas y pasadas al olvido sin mayores consideraciones, lo que creó una reacción en los propios amigos del gobierno, quien como M. López Maya, criticó la postura y escribió irónicamente que el ministro debía entonces darnos “unas leccioncitas de socialismo” a los venezolanos.

La reforma policial quedó por ahora en el olvido. La ley para la creación de la Policía Nacional que estaba en manos de la Asamblea Nacional y que había sido detenida para su revisión de la Comisión de la Reforma Policial pasó a comienzos de 2007 a estar bajo competencia exclusiva de la Presidencia de la República, quien la promulgará en algún momento de acuerdo con los poderes especiales que le fueron otorgados por la Asamblea Nacional, sin consultarla ni con la población, ni con los propios diputados partidarios del gobierno.

La violencia continúa y los homicidios proyectados para fines del 2007 se estima superarán los del año anterior y volverán a marcar otra cifra récord. La Guardia Nacional regresó a sus funciones de policía ostensible en los barrios populares de Caracas y las alcabalas de policía volvieron a las calles de la ciudad, mostrando mucho poder y poca eficacia. Y mientras tanto, la policía continúa sin reforma y abandonada en un país con abundantes recursos financieros que se ofrecen alrededor del mundo. Los funcionarios de la división contra secuestros y extorsiones del CICPC tuvieron que realizar una rifa el pasado 14 de julio de 2007 entre ciudadanos y amigos para

recolectar el dinero que necesitaban algunos de sus compañeros para pagar unas operaciones quirúrgicas. □

## Bibliografía

- Antillano A. y Centro de Estudios para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela, 2007, “Características de la Policía Venezolana” en Gabaldón, L.G. y A. Antillano, “editores”, *La Policía Venezolana. Desarrollo Institucional y Perspectivas de Reforma al inicio del Tercer Milenio*, Tomo I, Conarepol, Caracas, pp. 65-157.
- Antillano, A., 2006, “La policía en Venezuela. Una breve descripción”, en El Achkar, S. y L.G. Gabaldón, “editores”, *Reforma Policial una Mirada desde Afuera y desde adentro*, Conarepol, Caracas.
- Antillano, A., 2007, “Estudios sobre la Policía en Venezuela”, en Gabaldón, L.G. y A. Antillano, “editores”, *La Policía Venezolana. Desarrollo Institucional y Perspectivas de Reforma al inicio del Tercer Milenio*, Tomo I, Conarepol, Caracas.
- Bautista Lara, F.J., 2006, “Reforma Policial en Centroamérica: modelo y aspectos claves”, en El Achkar, S. y L.G. Gabaldón, “editores”, *Reforma Policial una Mirada desde Afuera y desde adentro*, Conarepol, Caracas, pp. 37-42.
- Briceño-León, R., 2006, “Violence in Venezuela: Oil rent and Political Crisis”, en *Ciencia & Saude Colectiva*, 11(2), pp. 315-325.
- Briceño-León, R., A. Camardiel y O. Ávila, 2006, “Attitudes Toward the Right to Kill in Latin American Culture” en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, volumen 22, No. 4, noviembre 2006, pp. 303-323.
- Briceño-León, R., Carneiro, L. Piquet, Cruz, J. M., 1999, “O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da policia no Brasil”, en Chaves Pandolfi, J. Murilo de Carvalho, L. Piquet Carneiro, M. Grynspan, “editores”, *El Salvador e na Venezuela In D Cidadania, Justiça e Violencia*, Editora da Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, pp. 117-127.

- Conarepol, 2007, *Recomendaciones Generales de la Comisión nacional para la Reforma de la Policía*, Conarepol, Caracas, .pp. 17-64.
- Chevigny, P., 1995, *Edge of the knife: Police violence in the Americas*, New York Press, New York.
- Del Olmo, R., 1990, "Violencia policial en las calles de Caracas", en R. del Olmo, "editor", *Segunda ruptura criminológica*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 7-41.
- El Achkar, S. y L.G. Gabaldón, 2006, *Reforma Policial una Mirada desde Afuera y desde adentro*, Conarepol, Caracas.
- Frühling, H. y A. Candina, 2004, *Participación Ciudadana y Reforma Policial en la Policía de América del Sur*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Früling, H., 2006, "Dos décadas de Reforma policial en América Latina. Factores que inciden en su éxito o fracaso" en El Achkar, S. y L.G. Gabaldón, "editores", *Reforma Policial una Mirada desde Afuera y desde adentro*, Conarepol, Caracas, pp.44-68.
- Gabaldón, L.G. y A. Antillano, 2007, *La Policía Venezolana. Desarrollo Institucional y Perspectivas de Reforma al inicio del Tercer Milenio*, Tomo I, Conarepol, Caracas.
- Gabaldón, L.G., C. Birkbeck y D. Bettiol, 1990, *La policía en el vecindario*, Universidad de los Andes, Mérida.
- Gabaldón, L.G., D. Benavides y Y. Parra, 2007, "Victimización delictiva y percepción de la policía en La Policía Venezolana", en L.G. y A. Antillano, "editores", *Desarrollo Institucional y Perspectivas de Reforma al inicio del Tercer Milenio*, Tomo I, Conarepol, Caracas, pp. 307-342.
- Mathias , P., 2006, "La Reforma Policial en Venezuela. Procesos y Avances", en El Achkar, S. y L.G. Gabaldón, "editores", *Reforma Policial una Mirada desde Afuera y desde adentro*, Conarepol, Caracas.
- Pinheiro, P. S., 1997, *Violencia, crimen e sistemas policiais em países de novas democracias em Tempo Social*, 9(1), pp. 43-52.
- Santos, T., 1992, *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela, signos de una frustrada modernización*, Instituto de Criminología, Universidad del Zulia, Maracaibo.

# Dammert, Lucía y John Bailey, *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos, “coordinadores”*,

Siglo Veintiuno Editores, México, 2005, pp. 379. ISBN 968-23-2605-2

■ Sebastián Briones  
Investigador asistente  
FLACSO Chile

**E**l libro representa un enorme esfuerzo por concertar una mirada crítica sobre los procesos de reforma policial que se llevan a cabo en el continente. Ya es interesante que el volumen se centre no en las instituciones en sí, sino en los intentos para adecuarlas a los diversos requerimientos que se les imponen. Ello permite, en primer lugar, conocer el estado de situación o diagnóstico que se hace sobre los casos analizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Estados Unidos. Para ello se da cuenta de la historia y/o características distintivas del sistema criminológico local y se revela la compleja relación entre las fuerzas armadas y la policía, en el sentido de que las primeras, por una u otra razón, cumplen roles o funciones que serían esperables de la segunda.

En segundo lugar se presenta el o los enfoques asumidos a la hora de reformar la estructura orgánica policial. Así se recogen las diferencias y semejanzas en los fundamentos y motivaciones que existen detrás de cada intento de reforma. Ello permite identificar

no solo estructuras discursivas diversas, sino también a los actores que las sustentan y cómo intentan promover o directamente imponer su propia visión en un proceso que a menudo termina por exigir múltiples grados de compromiso.

En tercera instancia se recoge la experiencia de las reformas. Semejante proceso manifiesta no solo el entramado de esfuerzos realizados para llevar a cabo la reforma y sus posibles logros, sino también los desafíos, fracasos y errores que esta dejó. Particularmente reveladora resulta la relación de la policía con el resto del sistema de justicia, de manera que ninguna transformación realizada en la primera puede ser evaluada al margen de la consistencia del segundo. Así, las reformas que involucran a la seguridad ciudadana a menudo requieren al menos de la revisión de los sistemas judicial y penitenciario, la relación con los gobiernos locales, las políticas de ordenamiento territorial, los mecanismos de reinmersión y protección social e incluso el sistema educacional.

Junto con ello, dos aspectos complementan el método antes descrito. Lo primero es que la diversidad de análisis aporta un espectro amplio de visiones. Diversidad que sin embargo no debe confundirse con ligereza, puesto que cada uno de ellos aporta profundidad y seriedad. Lo segundo es, como era de esperarse, el esfuerzo de sintetizar experiencias

por parte de los compiladores, de manera de extraer no solo visiones académicas, sino también lecciones prácticas y recomendaciones relevantes en la formulación de nuevas políticas del sector.

Algo que tal vez se extraña del libro es la existencia de más patrones de comparación de países desarrollados distintos a los Estados Unidos o bien un desarrollo teórico más acabado. Pero en su defensa podemos señalar respecto al primer argumento que coordinar un libro que analice América Latina por sí sola ya constituye un esfuerzo colosal, por la ausencia de transparencia real y mecanismos de rendición de cuentas. Sobre el segundo argumento debe hacerse notar que la obra no pretende presentar una teoría de manera deductiva, sino que sigue el camino inverso, recogiendo datos desde una aproximación inductiva. Desde ese enfoque, el volumen puede ser mejor comprendido como un ejercicio por observar y estudiar las complejas y cambiantes realidades de la seguridad ciudadana y la manera en que estas son tratadas. □

# Arthur Trindade Maranhão Costa, 2004, *Entre a Lei e a ordem. Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*, FGV Editora, Rio de Janeiro.

■ Gustavo González

**E**scribía Emile Durkheim: “...no hay institución que, en un momento dado, no degenera, bien porque no sepa evolucionar a tiempo y se inmovilice, o bien porque se desenvuelve en un sentido unilateral extremando algunas de sus propiedades, lo que la hace poco adecuada para proporcionar los mismos servicios que tiene a su cargo. Esta puede ser una razón para buscar la manera de reformarla, más no para ser declarada inútil para siempre y destruirla”.<sup>1</sup>

Quizás desde ese lugar puedan justificarse ciertos ejercicios en pos de resignificar la identidad reformista y democrática de las instituciones policiales, especialmente en el contexto latinoamericano, lo cual permitiría rescatarlas de las fallidas experiencias recientes. En ese lugar deberíamos ubicar este ejercicio de escritura de Arthur Trindade Maranhão Costa.

El autor pretende analizar y describir una de las problemáticas que constituye a su vez un desafío y una deuda pendiente para

los actores gubernamentales en las sociedades democráticas de Brasil y de los Estados Unidos (en menor medida): el fenómeno de la violencia policial. A tales efectos el autor compara y coloca en una suerte de diálogo, las experiencias reformistas de Nueva York y Río de Janeiro, en cuyos horizontes emergía, entre otras metas, la necesidad de controlar y disminuir cuantitativamente las prácticas violentas por parte de la policía.

El autor estructura su obra en tres segmentos bien diferenciados: en el primero presenta el andamiaje teórico y conceptual que servirá de insumo a la hora de interpretar la información empírica recogida a lo largo de su investigación. Dentro de este primer segmento podemos ubicar la introducción (pp. 11-34), donde Maranhão Costa se sumergirá en uno de los temas más complejos que existe en la literatura sobre esta temática: la definición de violencia policial. Al respecto se señalará el carácter flexible de la definición de este concepto, pues en su delimitación entran en juego las condiciones sociohistóricas y culturales siempre cambiantes que determinarán los límites de lo que queda por dentro o por fuera de dicho concepto. Por otro lado, introducirá otra cuestión relevante, la relación entre violencia policial y democracia, temática que es tratada sin demasiada profundidad. Por último, realiza un rápido mapeo, para nada exhaustivo, del estado del arte actual de los

<sup>1</sup> Emile Durkheim, 1985, *La División del Trabajo Social I*, Editorial Planeta-Agostini, Barcelona, España, pp. 16.

estudios existentes en la campo de las ciencias sociales sobre la institución policial. Con base en ello clasificará estos abordajes en tres grandes campos: 1) los estudios que dirigen sus esfuerzos a comprender y evaluar las instituciones policiales; b) los enfoques que intentan poner en conexión la historia y el desarrollo de las policías con los procesos de formación de los estados nacionales; y c) aquellos estudios cuyo foco de análisis está puesto en la relación entre la institución policial y la sociedad.

En el capítulo 1 (“Policía, controle social e democracia”, pp. 35-63) el autor indagará la relación entre Estado, control social y policía. En esta dirección el investigador hará hincapié en lo específico que posee la institución policial, a saber: la posibilidad del uso de la fuerza física en el desarrollo de sus actividades, en tanto organización estatal con funciones de control social. Sobre esto Maranhão Costa articulará uno de los debates centrales vinculados a la distinción entre uso de la fuerza legítima y violencia policial ilegal. Asimismo, el autor esbozará aquí que el ya tradicional dilema entre ley y orden está sentado en una falsedad constitutiva, pues se ha demostrado el bajo y acotado impacto que posee la policía en tanto mecanismo de control de la criminalidad. De allí que sea erróneo atribuir a los controles y límites legales y democráticos la baja eficacia policial en su lucha contra el delito.

El capítulo 2 (“Reforma policial: persistência e mudança institucional”, pp. 65-82), es sin lugar a dudas uno de los apartados más atrayentes de la primera parte y del texto en general. En este segmento el autor introducirá un conjunto de herramientas teóricas interesantes y sofisticadas para comprender los procesos de resistencia, rechazo y bajo impacto de los ensayos reformistas al interior de los dispositivos policiales. Solo a título ilustrativo podemos mencionar la idea de institucionalización de Mary Douglas en tanto aspecto cognitivo socialmente enraizado y los conceptos de isomorfismo, incerteza, homogenización organizacional y procesos normativos elaborados por Powell y DiMaggio, los cuales son

rescatados por el autor para explicar la persistencia institucional.

El segundo gran segmento del texto esta compuesto por el capítulo 3 (“Violencia policial no Rio de Janeiro: mudança política e persistência institucional, pp. 83-118), capítulo 4 (“Violencia urbana e reforma policial no Rio de Janeiro” pp. 119-143); capítulo 5 (“Os Mecanismos de controle da policia de Nova York”, pp. 145-176) y capítulo 6 (“As reformas na policia de Nova York, pp. 177-198). Este es el trayecto más empírico y descriptivo del texto, donde Maranhão Costa da cuenta, apoyado en una vasta información empírica, de los planes reformistas que se proyectaron y/o implementaron en las policías de Nueva York y Río de Janeiro, así como de las manifestaciones empíricas del fenómeno de la violencia policial y su relación con la violencia criminal en general.

El tercer y último segmento de Entre a Lei e a ordem. Violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York, que comprende las “Considerações finais” (pp. 199-205) es el más acotado en términos de extensión. Aquí el autor tratará de dar un cierre al recorrido teórico y empírico, concluyendo que la viabilidad o fracaso de los mecanismos de control democrático diseñados e implementados por planes reformistas con la finalidad de romper con la persistencia institucional y las prácticas violentas dependerá en gran medida de las interacciones y plexos de acuerdo que puedan tejerse entre institución policial, actores políticos y sociedad civil.

Asimismo, a lo largo del texto se pueden encontrar numerosos pasajes que están destinados a especificar ciertos parámetros y ejes de una reforma del sistema de seguridad pública en general y de las instituciones policiales en particular. El peso de las ideas y recomendaciones propuestas aquí por Arthur Trinidad Maranhão Costa tiende a reproducir ciertas lógicas del enfoque ortodoxo sobre democratización policial, apelando a la implementación de acciones culturalistas y legalistas que se instauren como una resolución absoluta de

las tensiones que atraviesan lo que la policía (fue y) es en la modernidad: su hibridez, entre absolutismo, liberalismo y autoritarismo. Esto se manifiesta en un intento de desprenderse de las prácticas y simbologías propias del autoritarismo, para apuntalar y reivindicar los principios liberales y republicanos. Para ello se proponen principalmente acciones de reforma de las legislaciones y reglamentaciones de la actividad policial (que consagren modificaciones organizativas, nuevos principios de actuación, nuevas modalidades de conducción, estrategias de prevención, etc); la modificación de aspectos de los procesos formativos policiales; y la transformación y creación de mecanismos de control interno o externo.

El trabajo en general tiene una doble utilidad. La primera es que apunta en forma explícita e implícita los dilemas que enfrentaron y enfrentan aún hoy los numerosos procesos de reforma policial en nuestro contexto, invitándonos a un ejercicio de repensar, desde el marco de una reflexión crítica, la viabilidad y factibilidad de dichos procesos.

Con el fin de explicitar la segunda gran utilidad del texto, podemos rescatar la respuesta de Roberto Arlt<sup>2</sup> a la carta de aquel lector que le solicitaba le aconsejara una lista de libros que le permitiese aprender y formarse un concepto claro y amplio de la existencia. Estableciendo una equiparación con nuestro objeto de análisis, la cuestión sería aconsejar un libro que tuviera un análisis claro y preciso sobre los procesos de reforma policial. Haciendo nuestras las ideas de Arlt debemos decir que “si hubiera un libro que enseñara a formarse un concepto claro y amplio de la existencia (en nuestro supuesto de las reformas policiales en la región), ese libro estaría en todas las manos, en las escuelas, en las universidades...”<sup>3</sup>

En este sentido, la segunda utilidad de Entre a Lei e a orden. Violência e reforma nas

polícias do Rio de Janeiro e Nova York radica en ser una contribución en pos de generar conocimientos científicos que permitan un debate político serio y realista respecto de la democratización de las policías sudamericanas. □

---

2 Arlt, Roberto, “La Inutilidad de los Libros”, en Aguafuertes Porteña, Biblioteca Página 12, No. 23, pp. 88 Buenos Aires.

3 Arlt, Roberto, op.cit, pp. 89.