

Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad

Patricio Tudela¹
Septiembre de 2007

En este documento se estudian las tendencias socio-policiales relevantes en América Latina, en particular el panorama policial, la crisis de inseguridad en la región y se exponen antecedentes sobre el perfil policial regional. Luego se examina las tendencias y propuestas vinculadas a la reforma policial y sus características generales, su situación de origen, la historia y características de la reforma policial, los logros y los retos, identificándose las implicancias y consecuencia de la modernización policial.

Posteriormente, se abordan las estrategias orientadas a la comunidad, sus características y su situación de origen. Se examina el modelo de "policía comunitaria" o "policía de proximidad", se identifican las dificultades de aplicación y los resultados conocidos. Luego, se analiza y comenta el "policiamiento orientado a la solución de problemas", sus características generales, su situación de origen, las dificultades de aplicación observadas y los resultados asociados. Finalmente, se identifican las características comunes y diferencias y se establecen implicancias para su aplicación.

1.- Tendencias socio-policiales relevantes en América Latina.

La relación de la policía con la comunidad es un ámbito que amerita reflexión a la luz de las actuales tendencias socio-políticas y criminales en la región. Se trata, sin duda, de un ámbito sujeto a revisión y reformulación que refleja expectativas político-sociales y deontológicas. Este es un espacio de articulación en el cual tanto la sociedad civil como la organización policial manifiestan sus valores y motivaciones, algunas explícitas y otras no, que orientan y presionan los cambios y transformaciones en una policía.

Sin duda en cada momento la sociedad, los gobiernos y sus instituciones actúan en base a paradigmas, algunos explícitos y otros menos reconocidos. Las actuaciones en los campos de la inseguridad y de la gestión pública obedecen a las culturas políticas y modelos conductuales dominantes. Estos no son uniformes y su aceptación varía en cada segmento. Cada uno de los componentes o referentes sociológicos de la actuación policial -la organización, las autoridades y la sociedad misma- son portadores de visiones, formas concebir los roles en función de objetivos y modelos de actuación más o menos valorados que otros.

Torrente (2001: 243) señala que un modelo policial es un concepto que aúna variables organizativas, sociales, políticas y económicas, una construcción que pone en relación las organizaciones, el

¹ El autor es Doctor en antropología (Alemania), ex Jefe del Departamento de Información y Estudios de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y ex Jefe de la División de Coordinación Policial de la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI-Ministerio del Interior). Asesor del Director General de la Policía de Investigaciones de Chile en materias de seguridad ciudadana, gestión y modernización policial. Profesor de Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL-PICH) y miembro del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) ptudela3@yahoo.es

entorno social y el mundo de las ideas. Siguiendo este planteamiento, los modelos policiales pueden clasificarse en dos vertientes: aquellos cuyo eje rector es la legalidad y el cumplimiento de la ley (modelo racional-burocrático) y aquellos sujetos a la influencia de la comunidad, la policía y la autoridad y la legalidad misma en la definición de su quehacer y función (modelo comunitario).

En los últimos, la influencia y relevancia del entorno social, de la comunidad y de sus líderes, es determinante para la actuación policial. En estos casos pueden calificarse como “de orientación socio-céntrica”, en oposición a un esquema más auto-referente y legalista.

Estos términos son claves en el escenario sociopolicial regional, donde la creciente alarma social -expresada en el deterioro de la sensación de seguridad- y la extendida percepción de una ineficiente intervención y actuación de las instituciones formales de control social (policía y justicia penal).

En efecto, pese a la inexistencia y/o a la poca confiabilidad de las estadísticas criminales, a las diferencias en la forma de recopilar y clasificar los delitos descubiertos por la policía o denunciados ante ellas o las autoridades judiciales, el panorama se caracteriza por el continuo incremento de los índices delictuales y la victimización (particularmente significativos a partir de la segunda mitad de los años ochenta); el acelerado crecimiento de la delincuencia violenta, de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas; la alta participación de la población masculina joven en la criminalidad (tanto en calidad de víctimas y de victimarios) y la diversidad de factores criminógenos coadyuvantes, tales como: las persistentes condiciones de desigualdad social, las secuelas de enfrentamientos armados, las extensión del consumo de alcohol y drogas psicoactivas, el acceso a armas y los significativos índices de la violencia intrafamiliar, entre otros.

A estas tendencias se suman otras que describen una realidad más preocupante aún. En varios países latinoamericanos se reportan prácticas policiales que, más que facilitar los procesos de mejoramiento de la labor policial, tiende a empañarlos: distanciamiento de la comunidad, la inadecuada estructura institucional, el descontrol frente al accionar de la delincuencia, violaciones a los derechos humanos, corrupción policial, falta de profesionalismo y capacitación, pérdida de identidad, influencia política, falta de recursos para atender las necesidades del personal policial, falta de medios logísticos, insuficiente desarrollo de sistemas y/o limitada capacidad de planificación, monitoreo y evaluación de la labor.

Las fuerzas policiales de diversos países de la región han venido enfrentando serios cuestionamientos y críticas producto del exceso de violencia en el cumplimiento de sus funciones; de corrupción; de carencia de autonomía profesional con respecto del ejército, de corporativismo institucional y de serios problemas de profesionalismo. Con la excepción de Chile, el grado de confianza que muestran las personas por la eficiencia policial es bajo. Con mayor o menor énfasis el panorama regional destaca la crisis de la gestión policial.

En este escenario la comunidad y la ley parecen competir absurdamente entre sí como referentes últimos y excluyentes de la actuación policial, como si no fuese posible una armonía necesaria. Esta disyuntiva o dilema -falso, en el fondo- plantea una serie de interrogantes ineludibles acerca de la efectividad y la legitimidad de los modelos de actuación policial dominantes. Hay, en consecuencia, una crisis vinculada al modelo estándar de actuación policial o policiamiento (*policing*)².

² No obstante, no es una situación únicamente local. Existe suficiente evidencia de que, en países tales como Estados Unidos e Inglaterra, dicho cuestionamiento tiene una larga data (Nacional Research Council 2004: 5, Roberg et al 2002: 48)

Por otra parte, recientemente las políticas que abordan el problema de la inseguridad pública han puesto en el tapete el derecho de las personas a gozar de una buena calidad de vida y un bajo riesgo de victimización por causa del crimen y la violencia, promoviendo una mejora de la calidad de los servicios del Estado (sistemas de protección), en particular el que entregan las policías, por cuanto -cualquiera sea las funciones que le asignen la Constitución y las leyes- toda policía está para cumplir un rol de control social que la hace ser la cara visible del Estado y de la autoridad.

De esta forma, algunas de las tendencias socio-policiales y de la inseguridad ciudadana fuerzan cambios cualitativos en la manera de actuar de la policía, de prevenir y de contener el delito y la violencia y de reducir la inseguridad: credibilidad, confianza, cercanía, transparencia, probidad, respeto de los derechos fundamentales. En definitiva, existe enorme consenso sobre la necesidad de contar con policías más democráticas y más eficientes. Esto representa una exigencia que puede alcanzarse si los modelos de gestión policial -los paradigmas- reflejan o se hacen cargo de los retos de una institución pública en el marco de un actuar oportuno y adecuado desde la perspectiva del "buen gobierno".

Un paradigma de actuación policial, en términos prácticos, es un modelo de procedimientos o forma de concebir la manera de hacer las cosas. Este puede resultar de un acuerdo o consenso tácito -muchas veces inconsciente- de una comunidad-sociedad o de una elite de poder -cualquiera sea su forma de legitimación-. Los paradigmas sobre el quehacer policial consideran supuestos éticos, deontológicos, políticos y procedimentales que permanecen generalmente de manera oculta (implícitos). Se vincula con la cultura laboral y los valores que guían la actuación. Se podría decir que, así como el producto intelectual lleva el sello personal del autor, la actuación policial tiene también el sello de la policía. En este sello, la organización refleja su pensamiento, su manera de concebir el entorno y su forma de abordar situaciones de su quehacer propiamente policial. Los paradigmas policiales tienen su origen (su raíz) en la manera de concebir el objeto, la función policial y los fenómenos que les son propios.

Es por ello que la imagen de la institución y la evaluación de los servicios que ofrece (oportunidad, calidad, eficacia, transparencia, responsabilización, entre otros) son aspectos relevantes y, en consecuencia, urgentes a trabajar, porque es aquí donde la autoridad y sus órganos dependientes develan su capacidad y ethos laboral. La legitimidad social depende de las actuaciones derivadas de dichos paradigmas.

En América Latina se han instalado en las últimas dos décadas, con mayor o menor claridad y aceptación, tres corrientes de cambio que pretenden jugar un papel paradigmático en la función y actuación policial: la reforma policial, las expectativas sobre policías de orientación comunitaria o policía de proximidad en la región (*Community Oriented Policing, COP*): y el modelos de policiamiento orientado a la solución de problemas (*Problem Oriented Policing, POP*). Los tres contiene ese carácter socio-céntrico, que antepone a la comunidad como el objeto de la actuación policial. Las dos últimas son calificadas como las estrategias innovadoras de policiamiento más exitosas y prometedoras, según los últimos estudios de impacto (National Research Council 2004: 5).

¿Qué elementos comunes presentan estas corrientes?, ¿de qué manera la relación de la policía con la comunidad adquiere nuevos ribetes y formula retos a las policías? y ¿qué contenidos de estos nuevos modelos de gestión debiesen transformarse en componentes fundamentales de una agenda de cambio en las organizaciones policiales de América Latina y de Chile?

1.1.- Panorama policial y crisis en la región.

América Latina tiene una larga tradición de violencia e inseguridad. Es una región donde la "inseguridad ciudadana" es mal característico y donde adquiere el carácter de "problema público" de primer orden y creciente importancia.

Según Rico y Chinchilla (2006: 18-20), los principales problemas que enfrentan, con diversa intensidad, la mayoría de los servicios policiales de América Latina pueden resumirse de la siguiente manera:

1. *Fuerte dependencia de la política*, la policía responde más a las necesidades y demandas de los gobiernos y ciertos grupos sociales particularmente poderosos que a las procedentes de la ciudadanía.
2. Cierta *retorno a la militarización*, que se traduce en los patrullajes conjuntos policía-ejército llevados a cabo en algunos países centroamericanos, el regreso de los militares en la dirección del organismo y, en los países andinos específicamente centrada en la lucha contra el narcotráfico.
3. *Débil cultura democrática* en lo social y político.
4. *Dificultades en la obtención de los resultados esperados* como consecuencia de las legislaciones policiales recientemente promulgadas en diversos países;
5. *Ausencia o serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información*, gestión, planificación y evaluación, aspectos indispensables para la toma de decisiones racionales y eficientes en el sector.
6. *Persistencia de esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados*, lo que además de mantener estructuras policiales de corte militar, otorgan limitado espacio para la comunicación entre los mandos y la base.
7. *Deficiencias en el reclutamiento*, selección y formación del personal policial (sobre todo en las áreas de investigación, inteligencia y tratamiento de la criminalidad transnacional). En muchos casos la capacitación se centra en un aprendizaje más teórico que práctico.
8. *Ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial*, lo que impide entre otras cosas la estabilidad en el cargo y la profesionalización de la policía.
9. *Efectivos insuficientes* en numerosos países, gran variedad con respecto a la población entre los países y escasa representación de la mujer y de la población indígena (en los países con porcentajes considerables de la misma).
10. *Carencia de recursos financieros*, materiales y tecnológicos adecuados para un desempeño eficiente de las funciones policiales.
11. *Bajos sueldos* y difíciles condiciones de trabajo.

12. *Gran influencia de Estados Unidos* en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, que en diversos países -sobre todo en la región andina- está dando como resultado la remilitarización de las fuerzas policiales.
13. Deficiencias en cuanto al *régimen disciplinario* (que impiden la visibilidad de los problemas internos de la institución) y los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial, que son a menudo objeto de una actitud hostil por parte de los organismos de la sociedad civil.
14. Ausencia generalizada de *mecanismos transparentes de rendición de cuentas* (de especial importancia por la amplitud y naturaleza de las funciones policiales) y acceso a la información.
15. Limitada coordinación entre los servicios policiales, así como entre estos y otros componentes del sistema penal (en especial el Ministerio Público y los tribunales).
16. Percepción negativa sobre el desempeño policial contra la delincuencia y en general *falta de credibilidad* en la policía, lo que dificulta las relaciones de la policía con la comunidad.
17. Persistencia en los servicios policiales de numerosos países de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos.
18. Costumbre de *adoptar modelos foráneos* sin tomar en cuenta las evaluaciones hechas en los países que los aplican ni las realidades de los que parecen dispuestos a adoptarlos.
19. *Proliferación incontrolada de servicios privados* de seguridad, los que a menudo no cuentan con regulación estatal.
20. Ausencia de *políticas públicas integrales* en materia policial y de seguridad ciudadana.

Al respecto, ya en la década pasada Bayley (1993: 33 -36, citado por Frühling 2001: 1-2) sostenía que una característica presente en muchas policías latinoamericanas era su carácter militarizado y señalaba una serie de hipótesis respecto de la relación entre policía y comunidad, a saber:

- Que un porcentaje significativo de las peticiones del público recibidas por la policía buscaban denunciar la comisión de los delitos más graves; y que posiblemente el público sólo acudía a la policía cuando le resultaba absolutamente imperativo;
- Que la policía respondía mucho más a las necesidades del gobierno que a las demandas de los ciudadanos;
- Que la policía latinoamericana usaba la fuerza con mayor frecuencia que la policía de países democráticos desarrollados para enfrentar situaciones similares;
- Que la fiscalización de la actuación de los policías latinoamericanos era sin duda menor que en los países democráticos;

- Que el grado de apoyo público que recibía la policía era probablemente bajo; y,
- Que en el funcionamiento y organización internos de la policía el personal subordinado obedecía órdenes, pero carecía de autonomía para desarrollar respuestas creativas frente a los problemas que enfrentaba.

La mayoría de los investigadores coinciden en que estas afirmaciones son consistentes con la realidad policial de la región. En general, se destaca que las policías en América Latina continúan fuertemente influenciadas por un modelo de actuación militar, producto de la continuidad de las policías de la dictadura, a pesar de que en los últimos 20 años la mayoría de los países inician el retorno a la democracia (Malarino 2003: 582).

En paralelo, los escenarios internos de inseguridad objetiva y subjetiva –por cierto, cada vez más críticos en algunos países- van imponiendo una agenda de mayor escrutinio público, depositando la mirada en cómo la policía se hace cargo de un escenario distinto y más complejo, e intentan –a su vez- responder a exigencias que hasta ese momento se asumían –en la mayoría de los casos- con un paradigma fuertemente asociado al ejercicio de un control represivo de la criminalidad y, en ocasiones, funcional a gobiernos de facto.

En la misma línea, otros autores coinciden con este diagnóstico, que –con ciertos matices- describe una realidad preocupante y común:

“Estos sistemas han estado caracterizados por (i) la delegación de parte de las autoridades gubernamentales del gobierno de la seguridad a favor de los cuerpos policiales; (ii) la administración de la seguridad pública por parte de las policías conforme lineamientos auto-formulados y basados en un cuadro de situación del delito realizado por las propias fuerzas; (iii) la estructuración de grandes cuerpos policiales hiper-centralizados y altamente jerárquicos, proyectados como policías de Estado y apéndices del gobierno para el control social más que como policías ciudadanas y sin ninguna instancia de descentralización funcional u operativa; (iv) el predominio de modalidades de intervención policial de corte reactivas y asentadas en la preeminencia del uso de la fuerza, configurando un servicio policial marcadamente ineficiente y dando lugar a sistemáticas violaciones a los derechos humanos de víctimas, terceros, sospechosos y del propio personal policial; (v) la total ausencia de formas de participación comunitaria en la formulación, implementación y control de las políticas de seguridad; y (vi) la ausencia de intervención de los gobiernos locales –alcaldías, municipios- en el gobierno local de la seguridad y en el control de la situación de seguridad en el plano vecinal y regional” (Sain y Gutierrez 2004: 4).

De esta forma, la insatisfacción ciudadana que existe respecto de los servicios policiales constituye uno de los elementos más comunes del panorama de la inseguridad en América Latina.

Por ejemplo, el porcentaje de población afectada por delitos que se acerca a denunciar es muy bajo en casi toda la región, el más bajo –quizás- de todo el mundo. Existe conciencia, además, de que la eficiencia policial para enfrentar el aumento del delito depende en parte de la confianza ciudadana y que este es un resorte fundamental que incentiva la colaboración de la población con las labores de la policía y el apoyo a las policías. A ello se agrega que la confianza pública en la policía depende en parte de que ésta mantenga una actitud decidida de rechazo a las infracciones a la legalidad

cometidas por sus integrantes y que involucran abusos de derechos humanos y corrupción. De ahí la necesidad de que las policías cuenten con sistemas disciplinarios conocidos y que éstos sean valorados por la ciudadanía.

Otro rasgo característico es la percepción y opinión de que la actuación de las instituciones de prevención y control del delito, junto a las restantes instituciones que integran los sistemas de administración de justicia penal, no han sido suficiente para detener los efectos del crimen y la violencia en la sociedad. La inseguridad ciudadana crece y las policías muestran pocos avances en esta materia. Se suele señalar que los sistemas policiales de la región son organizaciones de tipo castrense, confinados a criterios institucionales antiguos e inadecuados para el desempeño eficiente de las labores de prevención e investigación del delito y para su proyección como una institución civil, jerarquizada y de carácter profesional (PNUD-ILSED 2005: 8).

Por ejemplo, en la mayoría de los países –a pesar de que se puedan citar eventuales fluctuaciones “positivas”, las tasas de denuncia siguen creciendo, la cifra negra no se reduce, los índices de victimización siguen en alza.

En efecto, el panorama regional es inquietante. En algunos países se opina que la criminalidad estaría aparentemente fuera de control. La delincuencia ocupa el segundo o el tercer lugar como problema más grave en cada país. En general, más de la mitad de la población afirma que la delincuencia ha aumentado en el último tiempo; un 60%, opina que la justicia no castiga a los culpables y que las leyes no se respetan; los porcentajes de inseguridad en la población son elevados: 1 de cada 2 personas vive inseguridad, pero en algunos 7 u 8 de cada 10 individuos declaran vivir atemorizados; las personas no denuncian los ilícitos, porque no perciben interés de las instituciones ni creen en su eficacia para resolver los problemas.

En este panorama, más allá de la subjetivización de la inseguridad, emergen la responsabilización y rendición de cuentas (accountability). En efecto, el temor y la sensación de inseguridad se posicionan hasta el punto de que la gestión de las autoridades e instituciones comienzan a ser evaluadas a la luz de su impacto sobre los índices de temor, confianza y credibilidad, entre otros. Al mismo tiempo, la inseguridad social se independiza de los factores de origen (criminalidad). En otras palabras, las percepciones se transforman en representaciones sociales con efectos y consecuencias para la calidad de vida tan importantes como lo son el aumento de los delitos y de la violencia (índices de criminalidad y victimización). Por otro lado, la gravedad de esta evolución también radica en el ámbito sociopolítico, por cuanto ésta contiene una fuerza o un potencial desestabilizador para la gobernabilidad y el desarrollo democrático al deslegitimar la actuación de las instituciones públicas y sus autoridades. Después de la pobreza y desigualdad, la criminalidad es la amenaza más importante para la consolidación democrática y la vigencia de los derechos humanos y los derechos civiles.

Indudablemente, la insatisfacción ciudadana con la respuesta pública al problema de la inseguridad traspasa el sector seguridad y se instala también en otras áreas. El nivel de satisfacción ciudadana con la democracia tiende a disminuir en los últimos años y es notablemente bajo, con un 31% (Latinobarómetro 2006: 74). Cuando la democracia es calificada como “débil”, surge la añoranza autoritaria, la demanda de leyes más duras, aumenta la probabilidad de la militarización de la respuesta del Estado y aparecen condiciones socio-institucionales favorables que propician la restricción de los derechos y la segregación social, la penalización de grupos vulnerables, como jóvenes y pobres, entre otros.

En la mayoría de los países las evaluaciones sobre la actuación de los gobiernos en materia de seguridad no son alentadoras. En el primer semestre del año 2007, el Barómetro de Gobernabilidad en Iberoamérica³ muestra que sólo un 28% de los encuestados califica como “muy buena” o “buena” la actuación de los jefes de gobierno respecto de la seguridad en su país (reporte septiembre de 2007). En un extremo se encuentra Venezuela (75%), Colombia (52%) y México (51%) y en el otro Paraguay (4%), Guatemala (5%) y Chile (8%).

La percepción sobre la eficacia de la actuación policial no muestra una tendencia favorable y estable. En el 2007 la confianza en la policía alcanza a un 30% en Iberoamérica. En América Latina los países con mayores niveles de confianza en la policía son Nicaragua (57%) y Colombia (48%), mientras que las puntuaciones más bajas se registran en Guatemala (16%) y Venezuela (16%). En Chile el nivel de confianza en la policía desciende de 64% a 42% entre el sondeo de 2006 y el de 2007.

Por su parte, el Latinobarómetro 2006 también arroja antecedentes relevantes que permiten apreciar la evaluación de la confianza en la policía y el poder judicial.

América Latina - Nivel de Confianza en la Policía y el Poder Judicial (Porcentajes)

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
En la policía	30	36	38	36	30	33	29	37	37	37
En el poder judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36

Fuente: Latinobarómetro 1996/2006

En relación a las policías, la confianza en ellas es baja: sólo un 37% (2006); mientras que la confianza en el Poder Judicial es menor aún (31%). Por otra parte, mientras un 35% de la población cree que es fácil sobornar a un juez, un 45% piensa que es más fácil aún sobornar a un policía. De esta forma, se puede señalar que el rol y el desempeño policial, se encuentran en el tapete del debate, del cuestionamiento y de la insatisfacción ciudadana, de la misma forma que el sistema de justicia.

De esta forma, los cuerpos policiales de América Latina enfrentan un escenario complejo. Dos rasgos son comunes: por un lado, los bajos niveles de apoyo que reciben de la población y la crítica a su profesionalismo y, por el otro, la mayoría comparte un desafío común: la necesidad de transformaciones institucionales profundas dirigidas a producir una renovación de valores indispensable para mejorar su desempeño y para incrementar la confianza que la sociedad deposita en ellos.

En síntesis, hay dificultades vinculadas a la valoración de las instituciones policiales, su aporte y actuación. Así, América Latina enfrenta importantes estímulos que ratifican la necesidad de que sus policías no sólo transiten hacia un modelo de gestión que asegure mayor eficacia y eficiencia policial ante el sistema penal, sino que también se ocupen de cómo actúan y de su contribución a la mantención de un clima de seguridad y tranquilidad social especialmente en sociedades que retoman y consolidan su vocación democrática.

³ Fecha de realización del estudio: Mayo-Junio de 2007, <http://www.cimaiberoamerica.com/>

En relación a las prácticas policiales, las policías de la región más allá de prevenir delitos se proyectan como referentes fundamentales para el resguardo institucional del orden público determinado por su evaluación de la criminalidad y de la inseguridad en términos casi autoreferentes, lo que revela cuotas importantes de autonomía respecto de estas materias frente al poder civil y judicial.

Esta orientación se expresa en el predominio de una forma de policiamiento disuasivo y reactivo centralmente asentado en el uso directo de la fuerza y en criterios de “mano dura”. En este sentido, en el modelo tradicional, la asimilación de la prevención con la disuasión se ha basado en la consideración de que una adecuada tarea preventiva requiere básicamente de un número elevado de policías en la calle llevando a cabo intervenciones reactivas y de choque, basadas en el uso directo de la fuerza, más que intervenciones planificadas sobre la base de la recolección y tratamiento analítico de información fidedigna sobre la dinámica delictiva. Por cierto, esta modalidad ha favorecido el uso regular de la fuerza como método predominante de intervención policial táctica y el recurrente desarrollo de ciertas formas de violencia de parte de las agencias policiales en el desempeño cotidiano de sus tareas.

En este contexto, la búsqueda y promoción de nuevos paradigmas de actuación policial se relaciona estrechamente con el cuestionamiento a las policías que se alza ya desde fines de la década de los ochenta, en particular cuando los países inician procesos de redemocratización o de retorno a la democracia.

1.2.- Perfil de la policía en la región.

La realidad policial en la región es diversa. La literatura y los estudios que ayudan a formular un panorama más o menos consistente y fiel a la realidad policial en la región es escasa. Pero, aún a pesar esto, ella representa una invitación a la reflexión, en especial cuando la interrogante de fondo tiene que ver las condiciones, limitaciones y oportunidades para el desarrollo de modelos de policías democráticas y eficientes. Este es el caso, por ejemplo, del estudio llevado a cabo por el Instituto Max Planck que facilita la comparación entre las policías de la región (Ambos et al 2003). Como señala Gómez (2003: 3), ser conciente de que se necesita un modelo policial implica inmediatamente meditar sobre la policía que se quiere.

Más allá de los componentes constitucionales, administrativos y procesales que circunscriben la actividad policial, se debe reconocer que toda descripción y análisis persigue destacar ciertos rasgos. En este caso, aquí no se hace una diferencia. Por cierto toda comparación tiende a esconder u ocultar particularidades y especificidades que pueden ser útiles para entender ciertas situaciones en cada realidad.

En general, las caracterizaciones suelen tomar como marco de referencia la comparación con los modelos de organización policial en países anglosajones, en especial Estados Unidos, Canadá y Europa. Esto tiene enormes consecuencias, por cuanto en este contexto domina, naturalmente, un etnocentrismo que en la mayoría de los casos oculta diferencias importantes (Vogler 2003: 17).

No es posible señalar que en América Latina existe un modelo de policía. No hay una concepción estatal y reflexión uniforme sobre la organización de la policía democrática, moderna y eficaz. Lo que no significa que el tema no se haya instalado en el debate público y que no exista diversidad de opiniones.

En cuanto a estructura, en términos generales, existen países que se caracterizan por la gran proliferación de fuerzas policiales que carecen de toda coordinación entre sí, como es el caso de Argentina, Venezuela y México donde, además de cuerpos policiales que responden al gobierno central, existen los que responden al ejecutivo de los estados y a los municipios. Pero también países como Colombia, El Salvador, Perú, Bolivia y Guatemala donde existe un único cuerpo predominante.

Respecto a la estructura orgánico-funcional de las policías latinoamericanas, éstas se han estructurado históricamente como organismos altamente concentrados y centralizados. Esto genera dos particularidades. Por un lado, una supuesta unidad funcional, dada la concentración en un mismo cuerpo de las funciones de seguridad preventiva y de investigación criminal, bajo la conducción institucional y la dependencia orgánica de un único mando policial. Por el otro lado, un centralismo organizacional basado en la existencia de una conducción policial centralizada y ejercida por un "estado mayor" de carácter -generalmente- castrense, con estructura cerrada, hiperjerarquizada y altamente militarizada⁴ (PNUD- ILSSED 2005: 49).

Este centralismo organizacional de las instituciones policiales de la región impone, a juicio de algunos una estructura institucional altamente burocratizada, macrocefálica, costosa y sobrecargada de tareas y de labores administrativas, con instancias de dirección y mando superior con una insuficiencia de información actualizada y detallada sobre la propia institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia que constituyen el objeto de sus estrategias.

En cuanto a función, es común encontrar en diversos países de la región que la investigación de delitos ya acaecidos recae en policías judiciales, mientras que las tareas de policía preventiva y seguridad pública, las asume una policía distinta, la policía uniformada. Es el caso de Chile, Brasil, Honduras, México. Pero también existen países donde las tareas de investigación y prevención se concentran en un solo cuerpo policial, como en Perú y la mayor parte de las provincias argentinas. Existe consenso en señalar que en América Latina los países no muestran un modelo común sobre la organización de la policía como auxiliar de los tribunales y de los fiscales para la investigación del crimen o, si lo hay, sus contenidos no están bien definidos. Cada país tiene dificultades para organizar su policía (Gómez 2003: 2).

En cuanto a sistema policial, sólo en algunos países existe un sistema policial propiamente tal, como en Chile, Argentina, Brasil, Nicaragua entre otros, pero la mayoría de los países cuentan con principios organizativos. Esto es, la policía se rige por normas orgánicas que establecen sus facultades legales, la carrera policial está claramente definida por la ley, y existe claridad respecto

⁴ La falta de especialidad y de diferenciación de las fuerzas policiales respecto de las fuerzas militares en América Latina, va mucho más allá del mantenimiento de jerarquías y usos militares. Como consecuencia de la falta de democracia, las fuerzas armadas de la región han cumplido de hecho funciones policiales de mantenimiento del orden social y han subordinado a las fuerzas policiales a ese objetivo fundamental y a la represión de carácter militar de la oposición política. Este tipo de militarización tiene sin duda un efecto respecto del excesivo uso de la fuerza por parte de la policía, la que se traduce en el caso latinoamericano en un elevado número de muertes de ciudadanos y en otras expresiones de violaciones a los derechos humanos. Una consecuencia de la militarización es que la doctrina policial asigna escasa importancia a los derechos de las personas. Otra, es que contribuye a crear relaciones y expectativas hostiles de la policía con respecto de algunos ciudadanos (Frühling 2001: 5)

de los requisitos para ingresar a la policía, sobre la doctrina que rige al cuerpo, el sistema educativo de sus miembros, sus salarios y beneficios previsionales (Malarino 2003: 583 y ss.).

2.- Reforma Policial.

En general el concepto de reforma policial se refiere a las acciones dirigidas al establecimiento y consolidación de la actividad policial democrática y la introducción de cambios en el sistema policial a fin de que estas contribuyan de mejor manera el desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas.

No obstante, qué cambios o qué campos de la actividad policial y cuáles son las prioridades es una materia distinta en cada país. Se suele señalar que las relaciones entre los actores nacionales e internacionales, así como entre el gobierno y la sociedad civil, determinan en gran medida los caminos que pueden ser tomados y los que no pueden serlo. Ziegler y Neild (2002: 13) señalan que a pesar de las múltiples rutas hacia la actividad policial democrática, la consolidación y desarrollo de políticas de seguridad pública efectivas depende -en última instancia- de una serie de reformas conducentes a la separación de la policía de los militares y el desarrollo de controles internos, gubernamentales y sociales sobre la policía.

2.1.- Características generales.

Una de las más significativas tendencias que incide en el debate en torno a la policía es la llamada reforma policial en América Latina (CED 2003), término instalado con fuerza en los últimos años y que envuelve o aspira a importantes cambios en materia de legislación (dependencia, funciones y atribuciones), destacando el carácter civil, profesional y apolítico de las nuevas policías. También dice relación con temas relativos a programas de capacitación de su personal con vistas a introducir la doctrina de la seguridad ciudadana y a mejorar el desempeño del servicio frente a diversas demandas sociales.

En Centro América las reformas de los servicios policiales se asocian con procesos supra-policiales, como son desmilitarización, la democratización y la profesionalización de las labores de seguridad (Rico 2002). Es de aceptación común que estas innovaciones implican, en esencia, intervenir sobre los paradigmas de actuación policial (por ejemplo, transparencia y control ciudadano sobre su policía, estrategias innovadoras, etc.) y en el desarrollo organizacional de las policías. En síntesis, se reconoce la necesidad de introducir cambios sustantivos en las organizaciones policiales y esquemas operativos para hacerlas más cercanas a la ciudadanía, poniendo énfasis en la construcción de confianza y credibilidad para reducir la inseguridad objetiva y el temor en la sociedad (inseguridad subjetiva).

Las áreas de intervención en este contexto han sido la modernización de la misión de las organizaciones policiales y el refuerzo de las competencias básicas del personal, la aplicación de mecanismos éticos y disciplinarios, la mejor planificación de la operaciones policiales, el mejoramiento de la percepción de la labor policial a través de una mejor focalización y sintonía con las expectativas de la gente en relación a su seguridad, el desarrollo de relaciones asociativas a nivel local y la promoción de un rol coproductivo en materia de seguridad.

2.2.- Situación de origen.

Existe un consenso casi general entre diversos especialistas y estudiosos respecto de que América Latina enfrenta la necesidad imperiosa de reformar profundamente a la policía. Para este efecto, en la mayoría de los países se han impulsado políticas de diversa naturaleza entre las cuales destaca el esfuerzo por reformar el sistema de justicia penal, lo que -por cierto- incluye a la policía.

El significativo aumento y la progresiva complejización de la inseguridad en los países representan una demanda que pone en evidencia la desactualización orgánica, funcional y doctrinal de las policías. Esto, en muchos casos, ha favorecido la reproducción institucional de comportamientos alejados de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de prácticas y actividades indebidas en algunos integrantes o grupos del propio sistema policial. Por ejemplo, es famoso el caso brasileño -Río de Janeiro y Sao Paulo- por las críticas al funcionamiento del sistema policial. Varias de éstas, sin duda, pueden aplicarse a otros países de la región: ineficiencia y mala calidad de los servicios policiales, ausencia de control externo de las autoridades democráticas, falta de cooperación y conflictos entre la policía militar y la civil de cada estado y precariedad de las investigaciones policiales.

Esa insatisfacción con las policías ha impulsado precisamente esfuerzos por refundarlas o reformarlas. En consecuencia, se puede sostener que, en mayor o menor medida, las reformas son el producto del descrédito de la policía, que ha afectado a la seguridad pública y a la legitimidad de las autoridades políticas en grados muy elevados. Es lo que ha venido sucediendo en Colombia, Brasil y la provincia de Buenos Aires, por ejemplo.

De esta forma, el principal argumento para promover la reforma es la constatación de un quiebre entre la gestión policial y las expectativas, promoviendo un abandono de la tradicional impronta de una policía de Estado volcada al control y disciplinamiento social y político de la población que aún mantienen muchas policías. Esto, a juicio de muchos, es una condición necesaria para llevar a cabo un profundo proceso de reforma y modernización doctrinaria, organizativa y funcional de estas instituciones en vistas a transformarlas en policías de protección ciudadana, básicamente perfiladas al desempeño eficaz de sus labores preventivas e investigativas de delitos y a la irrestricta protección de los derechos humanos.

En efecto, las reformas policiales encuentran su origen en factores que son similares: esto es, el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policiales y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales y, finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, descentralización en el proceso de decisiones y atención al usuario del servicio policial (Frühling 2004: 3).

Así, las reformas policiales buscan incrementar la eficiencia policial, y solucionar problemas recurrentes de abusos policiales. El principal factor precipitante de procesos de reforma policial ha sido que las actuaciones han amenazado incluso la gobernabilidad democrática.

Reformar a la policía precisamente en momentos en que ésta pareciera ser más necesaria para enfrentar el crimen constituye un doloroso dilema para el liderazgo civil del Estado y para los propios policías, si se considera que -en paralelo- la respuesta de la autoridad ante cuadros de

mayor crisis es ceder a la tentación y volver, por ejemplo, a formas policiales más autoritarias y menos descentralizadas. Ello representa retrocesos para el objetivo de contar con policías más modernas y democráticas (Vogler 2003: 38).

Específicamente, un rasgo común y destacado en la literatura es el hecho que de las reformas buscan modificar el escenario político-institucional, por cuanto un elemento central que precede estos procesos es la *tendencia al autogobierno policial* sobre los asuntos de la seguridad pública y del sistema policial mismo, por una parte, la autonomía de la institución policial para autogobernarse orgánica y funcionalmente, por la otra, y la estructuración organizativa y funcional de las agencias policiales de la región sobre la base de ciertos parámetros tradicionales, como el militarismo.

En definitiva, es por las anteriores constataciones que se señala que este proceso –reducción de la brecha– requiere de un nuevo profesionalismo policial en cuyo marco se inscriba una profunda reestructuración de las formas tradicionales de conducción y de labor policial en el cumplimiento de sus funciones básicas.

2.3.- Historia y características de la reforma policial.

Al comenzar la década de 1990 las policías latinoamericanas sufrían serias falencias en cuanto a su carácter de órganos públicos, especializados y profesionales. Estas deficiencias quedan de manifiesto con la transición hacia regímenes democráticos que deben enfrentar el aumento de la inseguridad ciudadana.

Según Frühling (2004: 5), los intentos por reformar a las policías son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos:

- a) el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de la región⁵;
- b) el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos; y,
- c) la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular.

En este último caso, las ideas que presiden la reforma al Estado alimentan también muchas de las propuestas que se dirigen hacia la policía, específicamente en lo referente a utilizar criterios propios de la administración empresarial con el fin de hacerlos aplicables a la gestión policial.

En efecto, durante los años ochenta y noventa crece el interés por la reforma del Estado en América Latina y su descentralización. Ambos procesos tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce en los hechos a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central.

⁵ La instalación de nuevos regímenes democráticos en América Latina durante los años ochenta y noventa permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido fuertemente en los regímenes autoritarios que habían reemplazado. Para más detalles al respecto, se sugiere consultar los informes de *Human Rights Watch* (<http://hrw.org/spanish>) y *Amnistía Internacional* (<http://web.amnesty.org/library/eslworld>).

Los procesos de privatización y descentralización administrativa hacen aparecer nuevos actores a cargo de la seguridad ciudadana. Esto, unido al aumento de las demandas por una policía más democrática, conduce a la implementación –por ejemplo- de programas de policía comunitaria o de esfuerzos menos sistemáticos destinados a establecer mejores relaciones con el público.

De esta forma, la necesidad de las reformas policiales se vuelve un proceso urgente, fundado particularmente en la mayor evidencia respecto del impacto de las transformaciones valóricas, gerenciales y de las estrategia que han experimentado las policías de Europa y Norteamérica y que, en algunos casos, han conducido a éxitos importantes tanto en la reducción de la delincuencia como en la disminución de la violencia policial.

Una serie de países de América Latina ha venido impulsando procesos de transformación de sus policías. Estos procesos de reforma policial son de variada naturaleza. En general, así como se reconoce que no existe un modelo único de policía, también se asume que las reformas que se han impulsado desde la década pasada han demandado ajustes, lo que es lógico si se tienen a la vista las dinámicas sociales, políticas y económicas en cada país, así como los diferentes estándares, exigencias y expectativas. Se han impulsado planes estratégicos, se ha buscado profesionalizar las policías, se ha buscado reducir las variadas funciones de la policía, aumentar la dotación, elevar los salarios y reformar los mecanismos de supervisión y control externo (Arraigada y Godoy 1999: 37).

En Centro América las reformas tienden a concentrarse en tres áreas consideradas cruciales para las finalidades democratizadoras de los procesos: la responsabilidad de la policía, la transparencia policial, y las relaciones policía-comunidad. Destacan al respecto, la creación de nuevas policías civiles en Haití, El Salvador y Guatemala; así como el término del control militar sobre la policía en Honduras (Ziegler y Neild 2002: 23).

En el caso de algunos países de América Central dichos esfuerzos se han dado en el contexto del término de conflictos armados internos, que se han superado con la participación y el apoyo internacional (casos de El Salvador, Guatemala y Haití). En general, en estos casos se han creado nuevas fuerzas policiales de carácter civil, cuyo organigrama y entrenamiento ha sido diseñado con el apoyo y seguimiento de la comunidad internacional

En América Central se ha buscado alejar a las policías respecto de las fuerzas armadas de las que dependían, fortalecer los controles respecto de la violencia policial, profesionalizar a las policías mediante modificaciones en el sistema de reclutamiento y de formación de su personal, y al menos a nivel del discurso, enfatizar el trabajo policial con la comunidad (Frühling 2001: 2).

En contraste con Centroamérica, donde la reforma fue enmarcada en las transiciones de la guerra a la paz, la reforma policial en Sudamérica no fue un enfoque inicial de las transiciones democráticas. En esta región, el surgimiento de una amplia variedad de esfuerzos reformadores se dio como resultado de la preocupación pública por el incremento de los niveles de criminalidad y la incapacidad de la policía local para hacer frente a tales tendencias, al estar agobiada por los legados de la militarización, corrupción y violaciones de derechos humanos (Candina 2002, citada por Ziegler y Neild 2002: 31).

Las reformas policiales en América del Sur se han concentrado en los cuerpos existentes y no han alterado el carácter militar de las fuerzas policiales, cuando ya lo tenían. Aquí destacan los esfuerzos por depurar a la policía de elementos corruptos y por establecer una nueva estructura institucional en la Policía Nacional de Colombia; la modificación del sistema de seguridad de la

provincia de Buenos Aires; y la puesta en práctica de una estrategia de policía comunitaria por parte de la Policía Militar de Sao Paulo (Frühling 2002:12-21).

En general, las reformas policiales en América Latina apuntan o suponen una serie de factores claves para la gestión policial: en primer término, se señala que asegura la existencia de un sistema policial coherente y democrático, que se ocupa de la formación de los policías, que pone especial interés en la disciplina democrática y control interno y externo efectivos y que promueve la apertura de las policías y relación con la comunidad. En última instancia, sin duda, la reforma de las policías implica a un nuevo profesionalismo policial (Frühling 2006: 4-6).

Investigadores del PNUD y del ILSSED subrayan que la modernización institucional de las policías de la región requiere de un marco signado por un nuevo profesionalismo policial basado en cinco pilares fundamentales (2005: 5):

- a) La desmilitarización institucional de la policía⁶.
- b) La despolitización institucional de la policía⁷.
- c) El posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la labor policial⁸.
- d) La diferenciación entre la seguridad preventiva y seguridad compleja como parámetro orgánico-funcional de la institución policial⁹.

⁶ La desmilitarización de la institución policial constituye la reformulación de los basamentos simbólicos y orgánico-funcionales de la misma en favor de su conformación como institución civil armada. En este marco, la desmilitarización de la institución policial debe conllevar dos tipos de cambios fundamentales: i) La desarticulación de toda forma de dependencia orgánico-funcional y doctrinal de la policía con relación a las Fuerzas Armadas y, como correlato de ello, la dependencia orgánico-funcional de la policía del ministerio responsable de las políticas de seguridad pública; y, ii) La desmilitarización de las estructuras de mando, las modalidades de policiamiento preventivo y complejo, de la carrera profesional y de los mecanismos de control policial.

⁷ Un significativo proceso de despolitización institucional de la policía tendientes a convertir a ésta en un organismo público políticamente agnóstico, es decir, absolutamente sometido al estricto cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos vigentes y reacio a las tradicionales y habituales manipulaciones políticas de parte de los gobernantes o funcionarios de turno. La despolitización de la institución policial debe implicar tres condiciones fundamentales: i) La desarticulación de toda forma de influencia o manipulación política o de dirección extra-institucional o informal sobre la policía de parte de las autoridades gubernamentales, parlamentarias, judiciales o locales, o, en su defecto, de parte de sectores políticos partidarios o de sectores sociales; ii) El agnosticismo político de la policía a través de la prescindencia política de la institución policial; y, iii) La absoluta sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública, siempre en el marco de aquel ordenamiento legal y normativo.

⁸ Se debe imponer una nueva concepción institucional de la labor policial basada en la consideración de que una agencia policial moderna constituye un servicio de protección ciudadana frente al delito en cuyo contexto la problemática delictiva debe constituir el eje estructurante de la labor policial. En consecuencia, posicionar la problemática delictiva como eje estructurante de la labor policial debe asentarse en dos parámetros fundamentales: i) La organización y el funcionamiento policial deben estructurarse sobre la base del conjunto de problemáticas criminales, haciendo que el esfuerzo global de la institución esté predominantemente destinado a las labores de prevención del delito, policiamiento complejo e investigación criminal; y, ii) El policiamiento por resolución de problemas delictivos específicos debe constituir la modalidad predominante de labor policial.

⁹La diferenciación institucional entre policiamiento preventivo y complejo resulta fundamental para modernizar la organización y funcionamiento policial.

- e) La desconcentración y/o descentralización espacial de la institución policial¹⁰.

El análisis de los procesos en los distintos países muestra aspectos comunes. Por una parte, destaca el énfasis en la ejecución de nuevos modelos de gestión policial de carácter más descentralizado, los que incorporan el uso de criterios de calidad total. En efecto, influidas por la experiencia internacional, algunas policías enfatizan la planificación de sus actividades, así como la construcción de indicadores que miden la eficiencia policial.

Por la otra, los procesos de cambio asumen también un discurso que propone la necesidad de incorporar a la comunidad a la gestión de las políticas de seguridad. Aun cuando se ha enfatizado que existen matrices socioculturales que subyacen a la cultura política latinoamericana que dificultan la participación y cooperación entre policía y comunidad (Tisconia 1998, citada por Frühling 2002: 24).

2.4.- Reforma policial logros y retos.

Las reformas policiales han intentado abordar algunos nudos problemáticos que se constituyen en mayor o menor medida, en su totalidad o en parte, en la agenda de cambio en materia policial para la región, a saber:

- Las relaciones de dependencia de las policías con respecto a las fuerzas armadas;
- La modernización en la organización y administración;
- La renovación de las políticas hacia el personal policial;
- El establecimiento de un sistema de control de la calidad de la gestión policial;
- La introducción de estrategias que establecen relaciones horizontales entre la policía y la comunidad; y,
- El diseño y establecimiento de un sistema disciplinario y de controles externos a la policía transparentes y efectivos.

En este contexto, la interrogante que cabe es cuánto se ha logrado avanzar en este campo y qué retos surgen. ¿Qué impactos y qué resultados muestran los esfuerzos desarrollados en materia de reforma Policial?

En general, la respuesta no puede ser definitiva por dos razones. Por un lado, se constata la falta de estudios y modelos de análisis compartidos que permitan dimensionar y precisar qué se espera o qué se debe esperar –más que a qué se aspira– de procesos parciales e inconclusos que apuntan a transformaciones de envergaduras sobre los cuerpos policiales.

¹⁰ Se debe emprender un proceso de desconcentración y/o descentralización espacial como eje de la organización y el funcionamiento de la institución policial. En este marco, la desconcentración y/o descentralización espacial de la institución policial debe suponer: i) La desconcentración de la institución policial a través de la delegación de la planificación estratégico-operacional y del ejercicio del mando estratégico a favor de determinadas unidades regionales abocadas al policiamiento preventivo y al complejo; ii) La descentralización de la institución policial a través de la transferencia de las facultades de planificación táctico-operacional, ejecución, evaluación y ejercicio del mando táctico en favor de las unidades locales abocadas al policiamiento preventivo y al complejo.

Por el otro, es difícil abordar un proceso tan variado y complejo en la región. En efecto, no existe una comunidad de ideas respecto de la centralidad de algunas visiones y el apoyo que estos procesos reciben en cada país y de la propia comunidad internacional. ¿Una reforma y distintas perspectivas o distintas reformas y una perspectiva? Esa es la interrogante.

Distintas perspectivas y argumentos para la reforma policial en América Latina.

Instituciones que exhiben esta perspectiva	Principal preocupación	Términos dominantes
ONG locales e internacionales	Derechos humanos	Conducta de la policía
Gobierno, ONU, especialistas	Orden / Capacidad	Reestructuración de la policía, reorganización/ reorientación / reforma
Policías y agencias policiales de cooperación internación	Control de crimen	Profesionalización
Organismos financieros y agencias internacionales de desarrollo	Desarrollo	Reforma del sector seguridad / estado de derecho
Agencias donantes dedicadas a la gobernabilidad y las reformas legales	Democracia / Justicia	Reforma policial/judicial, estado de derecho, seguridad ciudadana

Fuente: Ziegler y Neild 2002: 19

En materia de reforma policial hay muchos actores, intereses y visiones que compiten, tanto al interior de los países como en la comunidad internacional de los donantes. Charles Call (Ziegler y Neild 2002: 19) destaca que existe diferentes aproximaciones tomadas por los donantes en relación a la reforma policial. El cuadro anterior ayuda a ilustrar las distintas perspectivas.

Es por esto que entre los propios especialistas no existe acuerdo respecto de los logros alcanzados. Rico (2006: 188-201) es pesimista y entrega antecedentes para sostener una evaluación negativa, en contraste con Frühling (2004). Sin embargo, de la lectura de ambos trabajos se puede inferir que hay más dificultades derivadas de la falta de información sistemática, la ausencia de indicadores y la explicitación operativa de los indicadores de resultados e impacto que otra cosa. Lo anterior, sin duda, limita significativamente la fuerza de las conclusiones, más que las que expectativas de los autores.

Pero, se pueden advertir algunas enseñanzas, que serán relevantes a la hora de emprender procesos dirigidos a contar con policías más democráticas y eficientes.

Si bien la reforma parte de un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la policía y constituyen un proceso, no es menos cierto que ellas requieren de una dirección civil capacitada técnicamente para asumir sus desafíos (Frühling 2006: 3). Al parecer aquí radica una de las principales dificultades.

Los procesos de reforma policial que se han estancado son casi tan numerosos como los que se han iniciado. Según Frühling (2002: 23) las fuentes de resistencia son dos: la primera, proviene de la propia policía y de sus funcionarios, descontentos con los procesos de depuración aplicados, o renuentes a la desmilitarización (Buenos Aires). En ocasiones son los cambios políticos en la sociedad los que provocan fuertes resistencias a las reformas, logrando revertir los cambios alcanzados (Río de Janeiro). Al parecer, el factor decisivo radica en la capacidad de

mantener el esfuerzo y de respaldar verdaderamente iniciativas de este orden: esa es la experiencia de Argentina y Brasil.

Un aspecto que parece central aquí es que, en función de la crisis de legitimidad de la policía y la inseguridad, las soluciones propuestas y emprendidas, en algunos casos, apuntan a la descentralización del mando policial, en el acercamiento a la población y en el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la actuación policial, lo que representa -desde la óptica de las organizaciones- amenazas. Las dificultades se asocian, por cierto, a la naturaleza de los objetivos de la reforma, por cuanto representan ingentes esfuerzos por alterar el status quo y el poder en y entre las organizaciones y autoridades del sector: i) la estructura del mando policial; ii) el sistema policial de seguridad; iii) la profesión policial; y, iv) el control policial.

Al parecer, la debilidad de estos procesos radica en la fragilidad de las alianzas y respaldos a estos esfuerzos de cambio organizacional. Muchos son todavía incipientes, contradictorios y, en algunos casos, se han revertido después de un tiempo. Un rasgo común es que son escasos los esfuerzos de modernización y reforma auto-generados y con base en un proceso de planificación estratégica que involucre con fuerza a la propia organización. Ha faltado coalición, liderazgo técnico y respaldo político, presupuestario y legal para acompañar las reformas pendientes.

En parte el problema radica también en lo ajeno y externo de los impulsos para perseverar en los cambios demandados. Basta mirar, por ejemplo, el origen de los principales promotores de dichos esfuerzos, para constatar que se trata de presiones externas no asimiladas en el seno de las fuerzas policiales.

En 1998 se inició un programa denominado "Policía y Sociedad Democrática", con el apoyo de la Ford Foundation, en el cual participaron organizaciones no gubernamentales de Argentina (Centro de Estudios Legales y Sociales), Brasil (Viva Río-ISER), Chile (Centro de Estudios para el Desarrollo) y Perú (Instituto de Defensa Legal (IDEELE). Este derivó en una serie de encuentros, entre los cuales destacan el efectuado en el año 2000 y que concluye proponiendo una agenda de reforma policial para la subregión. En ésta se formulan 6 recomendaciones:

- a) La doctrina policial debe incorporar principios de carácter democrático;
- b) La organización policial se beneficiaría de una mayor precisión en las funciones y tareas policiales, Para ello deben haber un acotamiento de funciones, debe existir objetivos de corto y mediano plazo y deben construirse espacios de coordinación;
- c) La carrera profesional de los policías debe ser adecuadamente valorada;
- d) Es necesario establecer indicadores para el trabajo policial y medir el cumplimiento de ellos (de eficiencia, de eficacia y de respeto a los derechos humanos);
- e) Se debe fortalecer la relación entre la policía y la comunidad (deben generarse acciones en las que la policía actúa conociendo las demandas y problemas concretos de la ciudadanía y promover nuevas acciones de prevención del delito que involucren tanto a los vecinos como a otras agencias gubernamentales con el propósito de prevenir la delincuencia); y,

- f) El control administrativo de la mala conducta policial constituye el principal instrumento para prevenir que ésta ocurra. Deben existir mecanismos de alerta temprana para este efecto. La normativa debe asegurar el acceso del ciudadano a la policía para poner en su conocimiento los abusos o hechos de corrupción y consagrar un procedimiento que asegure el pleno derecho a defensa del inculgado, superando la confidencialidad del sistema.

En el año 2001 tuvo lugar una importante Conferencia “Reforma Policial y Comunidad Internacional: De los procesos de paz a la gobernabilidad democrática”, auspiciada por el Washington Office on Latin America y el Johns Hopkins Nitzze School of Advanced International Studies¹¹.

La reunión sirvió para fomentar una discusión amplia sobre la reforma de la seguridad pública, y examinó asuntos tales como: ¿cuáles son los parámetros de la reforma policial en América Latina?, ¿existe una norma emergente para el control policial democrático? y ¿cuáles son sus elementos centrales?, ¿qué se está aprendiendo de los “modelos” de reforma policial y prevención del crimen, así como de sus innovaciones, que emergen de las experiencias de Centroamérica y Sudamérica?. Las respuestas, o intentos de respuesta, no son sistemáticas y aún están pendientes.

Posteriormente, en el año 2003 la Comisión Internacional para la Reforma Policial¹² en Democracia postuló 8 recomendaciones mínimas para el éxito del proceso (CED 2003: 33-36), que a continuación se reproducen:

- a) Reformas a largo plazo, con amplio apoyo político y respaldo de los policías. Según esto, los procesos de reforma policial para ser viables deben ser planificados con una visión de largo plazo y debe ser entendida como una política de Estado. Debe involucrar a los jefes de la policía y personal subordinado. El proceso de reforma debe ser sometido a evaluaciones internas y externas.
- b) Una autoridad civil objetiva y proactiva. El contenido del proceso de cambios de la policía debe inscribirse dentro de un Plan de Seguridad Ciudadana que considera metas precisas y prioridades. La planificación de la policía debe realizarse dentro del marco de estas decisiones superiores. Se requiere asegurar que la policía permanecerá ajena a la manipulación política. El marco legal debe proporcionar a las autoridades civiles las atribuciones que les permitan orientar la actuación de la policía. Con ese objeto se hace necesario que órganos civiles del gobierno -como los ministerios del interior o de justicia- asuman responsabilidades ejecutivas en la

¹¹ The Washington Office for Latin America monitoreó y analizó muy de cerca los esfuerzos de reforma policial en Centroamérica y Haití. En 1994 WOLA convocó a una primera conferencia para hacer un análisis comparativo de los programas de reforma policial.

¹² Comisión no gubernamental e independiente de posiciones políticas, compuesta por destacados ciudadanos provenientes de América del Sur, que considera que la reforma policial constituye un paso fundamental para mejorar la calidad del sistema democrático en la región. Esta Comisión fue creada en el año 2001 por el Centro de Estudios para el Desarrollo de Chile, en el marco de su Programa Policía y Sociedad Democrática. Entre sus miembros se encontraban destacados líderes de diversas áreas como la política, los medios de comunicación, la participación ciudadana, el derecho, la defensa de los derechos humanos y la criminología de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú.

coordinación de las agencias de seguridad pública. Sus funciones deben ser las de formular directrices en materia doctrinaria, organizativa, educativa y administrativa para las policías, evaluar el desempeño de las policías y dictar normas que uniformen los criterios de formación y las prácticas policiales, en caso que exista una pluralidad de policías en un mismo país.

- c) Facultades policiales claramente reguladas y sujetas a las normas internacionales. Es necesario que la definición legal de los poderes coercitivos del Estado que se delegan a la policía, así como la regulación sobre los alcances y límites de su utilización se conformen plenamente y como mínimo a las normas internacionales en materia de derechos de las personas, lo que debiera incrementar la legitimidad de la policía a ojos del público.
- d) Doctrina civil y respeto al pleno desarrollo profesional del policía. Resulta más conveniente que las policías dependan de los Ministerios del Interior o Justicia y no del Ministerio que tiene a su cargo la planificación y ejecución de la política de defensa nacional. Asimismo, la doctrina de los cuerpos policiales debe respetar la autonomía de sus integrantes, y debe consagrarse el principio de la obediencia reflexiva y no el de la obediencia absoluta. Por otra parte, todo delito cometido por un policía que afecte los derechos de un ciudadano debe ser conocido por la justicia ordinaria.
- e) Formación y capacitación de calidad y permanente. Todo proceso de reforma policial involucra cambios en los procesos de formación y capacitación de los policías. La policía moderna requiere de profesionales de excelente formación técnica y ética. Estas modificaciones deben dirigirse a asegurar que la formación y el perfeccionamiento acompañen al policía durante toda su carrera profesional.
- f) Disciplina democrática y abierta al control externo. Las fuerzas policiales deben regirse por un código disciplinario que exprese una doctrina democrática respecto del funcionamiento de las fuerzas policiales y que preste mayor atención a la definición y sanción de aquellas irregularidades que inciden directa y negativamente sobre los ciudadanos. La constitución de mecanismos de control administrativo de la conducta policial externos a la policía constituye un aporte importante a la transparencia de la función policial, puesto que se traduce en informes periódicos y públicos respecto del número y tipo de las denuncias recibidas, así como respecto de su resolución. A pesar de la existencia de estos mecanismos de control externo, el control interno de las infracciones legales cometidas por policías continúa siendo crucial para realizar investigaciones que sean efectivas.
- g) Evaluación de gestión independiente y realista. Se debe contar con criterios objetivos y técnicamente adecuados para evaluar el desempeño policial, puesto que los indicadores de gestión que se adopten constituyen un instrumento útil para orientar la planificación policial, fijar metas que permitan motivar comportamientos deseables y rendir cuentas respecto de la gestión realizada. Asimismo, la fijación de metas de la actuación policial y la evaluación de su cumplimiento requieren de acceso a distintas fuentes de información respecto del impacto final de la acción de la policía.

- h) Relación con la comunidad horizontal y comprometida. En este contexto, los programas de relación entre la policía y la comunidad deben involucrar a los diversos organismos públicos que pueden aportar medidas de carácter preventivo. Asimismo, deben contar con los medios adecuados para respaldar las expectativas que levantan en la ciudadanía. Asimismo, la relación con el público debe ser efectivamente horizontal, rindiendo cuentas efectivas de lo que realiza la policía. Debe evaluarse la actuación de los policías de acuerdo con indicadores que tomen en cuenta las actividades realizadas con la comunidad, tales como número de reuniones a las que se ha asistido y número de casos en los que se ha puesto en práctica el método de resolución de problemas.

Sin duda, las interrogantes arriba citadas y las recomendaciones son compartidas y sugerentes. El problema no radica allí, sin embargo, sino en el hecho de que en dichos foros las policías han estado ausentes o han guardado silencio.

2.5.- Implicancias y consecuencia de la modernización policial.

En América Latina la reforma y modernización del sistema policial demanda medidas que tiendan a construir una verdadera policía ciudadana, direccionando y reforzando la labor destinada a la prevención de delitos así como al desarrollo de una eficiente modalidad de policiamiento contra la criminalidad compleja y de investigación criminal de los ilícitos ya cometidos.

En consecuencia, la modernización policial impone colocar la problemática delictiva de nuestros países en el centro de las actividades policiales. Esto, por cierto, requiere de una clara interpretación del vínculo institucional que debe existir entre la policía y la comunidad y su contribución a la gobernabilidad y el sistema procesal penal. En razón de ello, una estrategia integral de prevención, de neutralización del delito común o complejo, debe abarcar un conjunto de intervenciones estatales y comunitarias o de carácter social en cuyo marco la labor policial constituye un componente específico e importante, pero acotado y parcial.

Al respecto, dada la naturaleza de las transformaciones corresponde advertir que dichas iniciativas deben estar en sintonía con las estructuras de cada país y, por cierto, con reformas a los aparatos de justicia criminal. Por lo demás, la promoción de reformas a la policía exige realismo, a fin de que éstas no se reduzcan a una situación de formato, pues con ellas se interviene en dimensiones subjetivas, como son la cultura política (democrática v/s autoritaria) y la cultura laboral (burocrática v/s gestión por resultados) al interior de las organizaciones policiales y la sociedad misma (Herrera 2006: 71). De ahí que el éxito de tales iniciativas dependa de la construcción de alianzas estratégicas capaces de promover transformaciones en el propio ethos institucional.

Al parecer, no habrá éxito si las reformas pendientes en materia policial no se vinculan con la modernización del sistema y con las políticas de prevención en los países. Sin duda, ambos asuntos justifican la creación y el funcionamiento de una agenda pública de reforma o desarrollo policial.

Como se verá más adelante, las propuesta modernizadoras de ambas policías en Chile no abordan de manera explícita la necesidad de una "reforma", pero sí toman elementos de ella.

3.- Policiamiento orientado a la comunidad.

3.1.- Características generales.

Según Greene (2006: 358), desde los ochenta hay una importante reforma policial en Estados Unidos. Esta recibe el nombre genérico de "*community policing*" y promueve el papel contextual de la policía demandando una mayor interacción con la comunidad para resolver delitos persistentes en los barrios y problemas de desorden.

En ese momento, y como lo demuestran los cambios estructurales y organizacionales en muchos países desarrollados (Reiner 2006), las fuerzas policiales se encontraban abocadas a reformas que mostraban un denominador común: una transición hacia un mandato de carácter preventivo y proactivo, que busca -como objetivo de fondo- facilitar una actuación más eficaz frente a la criminalidad y co-gestionar la seguridad. Detrás de esto se impulsaron profundos cambios administrativos y organizacionales, que fueron desde un enfoque tradicional -que destacaba una gestión burocrática, un énfasis en la jerarquía, un acatamiento de normas y códigos de conducta y estructuras de poder centralizadas- a uno que innovaba promoviendo la gestión estratégica, el énfasis en la eficacia, la flexibilidad y estructuras descentralizadas, especialmente la apertura, la comunicación y la consulta con la ciudadanía, el equilibrio entre la ejecución de la ley, la prevención solidaria y la eficacia basada en la satisfacción ciudadana, la ausencia de desorden y la calidad de los servicios policiales (Chalom et al 2001: 32).

La promoción de policías de orientación comunitaria y de policía de proximidad (este último es el referente europeo del primero) representa una de las corrientes que mayor influencia han ejercido sobre las policías de la región (Neild 2003: 14 y ss.). En efecto, las experiencias de policiamiento en países anglosajones comienzan a difundirse con mucha fuerza en casi todos los países de América Latina¹³, constituyéndose en una moda que perdura durante más de dos décadas. Ya a mediados de los noventa la literatura en países como Canadá, Estados Unidos y Reino Unido era amplísima, como demuestran Normandeau (1995: 88-91) y Pelacchi (2000: 281-313).

Este modelo sugiere la adecuación de la policía a las problemáticas y la focalización en los lugares conflictivos en zonas urbanas, poniendo énfasis en atributos tales como la proactividad, la flexibilidad y la adaptación de la actividad policial, buscando mejorar sustancialmente la gestión policial a través de estrategias que priorizan un enfoque comunitario de servicios focalizados para resolver problemas.

Quienes impulsan esta filosofía de trabajo en la organización policial promueven el diálogo sobre la relación de la policía con la comunidad avanzando en propuestas innovadoras de prácticas de policiamiento comunitario, rompiendo la creencia inicial que -durante un tiempo-

¹³ Mientras, por un lado, las organizaciones policiales norteamericanas han sido el punto de origen de diversas estrategias innovadoras anteriores a la policía comunitaria o de proximidad: adopción de un enfoque de servicio focalizado, orientado a la solución de problemas; creación de unidades de relación con la comunidad; instauración de patrullaje a pie; establecimiento de puestos de policía barriales; organización de grupos de prevención de la delincuencia y campañas de sensibilización e información a la colectividad, en Europa, por otro lado, el foco central de la renovación policial se orienta a acciones dirigidas a prevenir la criminalidad en base al desarrollo de estrategias tendientes a reforzar la asociatividad, la acción concertada, la proximidad, y la movilización y colaboración comunitaria (Chalom et al 2001: 37).

redujo este enfoque a una “técnica policial” para la “seguridad ciudadana”, un “plan policial” basado en una “unidad estratégica” dentro de la policía, una “estrategia de vigilancia” para que de esta manera los medios se ubiquen mejor, una línea discursiva del municipio o una autoridad local; o bien a una suerte de estrategia de marketing o de “imagen policial” para mejorar las relaciones públicas o bien el “discurso público” para obtener más recursos. Tampoco se trata de una “práctica policial que persigue obtener más información de la comunidad para el control de la criminalidad”, y menos representa la “única forma para resolver los problemas de criminalidad en una sociedad” (Trojanowicz, et al 1998: 14-26).

3.2.- Situación de origen.

El progreso hacia policías integradas plenamente al sistema democrático requiere abordar también aspectos cualitativos de la organización policial y de su relación con la comunidad. Esta convicción es un factor desencadenante de las transformaciones en el último tiempo.

En paralelo a ello, diversas tendencias en materia de políticas de prevención en la región interpelan la acción policial, en particular cuando se observa que nuevos actores se suman a la prevención del delito. Algunas de estas son:

- Un cambio de paradigma: desde un enfoque relativamente limitado con respecto a la prevención y el control hacia una visión más integral y más amplia de la seguridad como bien público;
- El creciente consenso sobre la necesidad de enfrentar las condiciones sociales y económicas que fomentan la delincuencia y la victimización;
- Los cambios en cuanto a que la responsabilidad básica ya no sólo le corresponde a la policía, sino también a los gobiernos, comunidades y asociaciones en todos los niveles;
- El reconocimiento del papel fundamental que desempeñan los líderes municipales y/o locales a través de la organización y movilización de coaliciones locales;
- El consenso en cuanto a que intervenciones focalizadas orientadas a factores de riesgo, territorios y grupos vulnerables son más efectivas en la reducción de la delincuencia y la violencia y sus efectos; y,
- La convicción de que la prevención es más eficaz, en comparación con soluciones de justicia penal, que implican mayores recursos económicos.

Todos estos aprendizajes, en el contexto de las políticas del sector, vienen a complementar los argumentos en favor del diseño y adopción de nuevas estrategias comunitarias de policiamiento.

Un segundo componente importante es que el desarrollo de este enfoque también se asocia con una crisis de gestión y de valoración de la actuación policial en los países desarrollados que emprendieron décadas antes un nuevo rumbo en la modernización policial (Reiner 2006: 528; Trojanowicz, et al 1998: Cap. 2 y 12):

“el camino hacia la policía de proximidad está alfombrado de buenas intenciones, las cuales tienen dos orígenes o fuentes. En primer lugar, a una gran parte del cambio producido de la policía tradicional a la policía de proximidad puede seguirse la pista a través de una larga historia de intentos de reforma para lograr una policía más civilizada y legalmente responsable. En segundo lugar, gran parte del énfasis en la policía de proximidad pretende hacer a la policía más eficaz en la lucha contra el delito y el desorden en las comunidades y, al mismo tiempo, eliminar las críticas sobre su ineficacia, ineficiencia e insensibilidad, que se remontan atrás en el tiempo” (Greene 2006: 353).

Como se señaló, dichas críticas se acercan a las que diversos autores señalan como propias de nuestra región y que tienen una larga trayectoria.

3.3.- Policiamiento comunitario y policía de proximidad.

El modelo comunitario surge de la constatación de las falencias del modelo policial profesional tradicional dominante. Este supone atributos específicos en cuanto a la organización y el despliegue operativo de la policía. Esta asume una estrecha colaboración con la comunidad en la tarea de prevenir la criminalidad y el desorden, como también en el desarrollo de actividades de relacionamiento.

En efecto, en el modelo de *community policing*¹⁴ se asume que la comunidad es un actor importante y que estas actividades son complementarias, a su vez, con diversas estrategias de prevención social del delito. Este enfoque refleja nuevos principios de actuación, tales como:

- Que la comunidad posee más información y dispone de mayores capacidades de diagnóstico sobre los reales problemas que le aquejan. En efecto, la comunidad conoce de primera mano los factores que están generando inseguridad en la población, ya que es ésta quien la vivencia cotidianamente. Ella es el mejor sensor de la realidad local y el mejor instrumento para identificar las posibles soluciones frente a la delincuencia, principalmente porque la actividad criminal se focaliza espacialmente;
- Que el involucramiento de la comunidad introduce y asigna importancia a la dimensión subjetiva de la seguridad, mejorando el sentimiento colectivo de vivir en un ambiente seguro o menos expuesto a situaciones de violencia delictiva, asignando igualmente un papel relevante a la calidad del servicio policial (relación servidor/cliente), más allá de su derecho a evaluar el servicio policial y a expresar su satisfacción o insatisfacción con el servicio policial entregado; y,

¹⁴ Ya con anterioridad hemos advertido un error fundamental que limita el cabal entendimiento de este enfoque. En nuestro medio ha sido traducido desafortunadamente como “policía comunitaria”. En efecto, el término anglosajón connota el involucramiento de la comunidad en una labor más estrecha con la policía, como actuación subsidiaria relevante para esta última; y viceversa; mientras que el término “policía comunitaria” se refiere a una modalidad específica de la primera, que requiere de una determinada estructura institucional de la policía. En un error de interpretación y mal empleo, quizás involuntario, ambos conceptos - policía comunitaria y *community policing*- resultan perjudicados (Tudela, 1999).

- Que la comunidad puede hacer un valioso aporte a través de acciones preventivas de carácter social (capital social y política pública, prevención social y comunitaria), construyendo vínculos de confianza y solidaridad, así como ayudando en la reparación a través de prestar apoyo a las víctimas.

Según Chalom et al (2001: 49 y 50) el modelo comunitario o policía de proximidad representa una suerte de democratización de la organización policial, pues en este contexto la actuación policial se basa en la promoción de la participación de la ciudadanía, en la acción concertada, en la imputabilidad de los cuerpos policiales, en la transparencia y en la mutua responsabilidad en la gestión eficaz de la seguridad. La filosofía añade un aspecto vital –la proactividad– al tradicional modelo policial reactivo, lo que conduce al desarrollo de nuevas maneras de actuar sobre las causas de la delincuencia y a la promoción de vecindarios más seguros.

En relación a la organización formal, este tipo de policiamiento cambia la forma de realizar política en la policía, de una burocracia tradicional hacia un estilo que enfatiza la interacción entre el entorno y la institución. Es decir, representa un esquema de actuación distinto al paradigma racional-burocrático. Desde la perspectiva de la organización y el sistema de provisión de servicios, la policía de proximidad supone una forma de conseguir que las agencias policiales sean menos burocráticas, especializadas y jerárquicas (Greene 2006: 350 y 364; Roberg et al 2002: 47)¹⁵.

En concreto, se trata de un modelo de intervención policial en el ámbito local asentado en la participación directa de la comunidad –asociaciones vecinales, grupos de interés diversos, organizaciones no-gubernamentales– y de otras agencias estatales locales en la planificación, implementación y control de las iniciativas y medidas tendientes a prevenir o disminuir los incidentes, las manifestaciones de violencia y la criminalidad así como también aumentar la eficiencia policial en el desempeño de sus labores preventivas, ampliar los niveles de satisfacción respecto del accionar policial y mejorar el control social sobre la actuación de la policía.

El modelo de policía comunitaria, dado que preconiza una misión más amplia y flexible para las fuerzas policiales, abre un abanico más amplio de áreas de intervención legítimas e incorpora la noción de que las funciones y tareas policiales emanan de las necesidades expresadas por la ciudadanía. En el fondo, no existe una técnica prefijada de “policía comunitaria”. Más bien, lo que hay es un foco estratégico articulado en torno a la apertura y la flexibilidad en la utilización de diversas estrategias para resolver problemas y responder a las prioridades locales. Se trata de una filosofía y de una estrategia organizacional que privilegia la interacción con la comunidad (Trojanowicz et al 1998: XI).

Esta “filosofía” enfatiza un acercamiento proactivo al delito, logrando un relativo éxito en variadas experiencias internacionales en los últimos años. Sin embargo, no se puede desconocer que los buenos resultados obtenidos no se deben a la exclusiva aplicación de esta única

¹⁵ Este modelo se asocia al concepto de actuación policial tradicional. En éste el objetivo es la aplicación de la ley, las formas de intervención son generalmente reactivas, las actividades policiales se central en el control del delito, la implicación de la comunidad es baja y pasiva, y el mando y el control son centralizados. Los referentes de éxito son el número de detenciones y los índices de criminalidad (denuncias). Más detalles en Torrente (2001: 243-246) y Greene (2006: 359-361).

fórmula, sino dentro de un marco que incluye, además, servicios policiales de carácter tradicional (Kratcoski et al 2000: 109).

No existe pleno consenso respecto de las características distintivas del modelo, en especial en cuanto a la organización que debe asumir una policía más allá de ciertos atributos y, menos aún, en relación al impacto y los resultados:

Investigadores tales como Eck y Rosenbaum (1994, citados por Greene 2006: 350) señalan que:

“La policía de proximidad se ha convertido en una nueva ortodoxia para las policías. Ambiciosa y ambigua al mismo tiempo, promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, dirigirse a los problemas subyacentes en la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. Una de las razones de su popularidad es que la policía de proximidad es un concepto moldeable, que alberga significados diferentes para personas distintas. Existen muchas perspectivas dentro de este tipo de policía, y cada una de ellas se construye sobre presunciones que están sólo parcialmente sustentadas por evidencias empíricas”.

Las diferencias en la definición, énfasis y resultados asociados con la policía de proximidad y la policía orientada a la solución de problemas continúan hasta hoy (Greene 2006: 359). No obstante, se puede afirmar que *community policing* involucra un modelo específico – descentralización, mayor autonomía de decisiones, entre otras- que permita el eficiente funcionamiento en base a las siguientes directrices:

- a) prevención organizada a partir del involucramiento y relación más estrecha con la comunidad;
- b) reorientación del patrullaje y de la actividad policial a acciones proactivas en áreas o sectores más pequeños;
- c) importancia de la respuesta y la responsabilidad hacia y ante la comunidad, en cuanto a una actuación orientada según las necesidades y percepción de la comunidad; y,
- d) adecuación de la actuación policial en función de criterios de eficacia y profesionalismo que en algunas circunstancias demanda descentralización en la gestión policial¹⁶.

También se han señalado otras características importantes, a saber:

¹⁶ Greene (2006: 362) destaca que “Los elementos centrales y comunes a los programas de policía de proximidad son: la redefinición del papel de la policía con el fin de incrementar las actividades de prevención del crimen, una mayor reciprocidad en las relaciones entre la comunidad y la policía, la descentralización de los servicios policiales y de los mandos y, de alguna forma, «civilizar» la policía (Skolnick y Bayley, 1986). Cada uno de estos cambios se concibe como una condición necesaria para adquirir una mayor responsabilidad hacia la comunidad. Al mismo tiempo, cumpliendo estos requisitos se puede lograr una policía más eficaz y eficiente”.

- a) La misión de la policía es la paz (trabaja en el respeto de los derechos y de las libertades democráticas);
- b) Adopta como estrategia crucial la consulta sistemática a la comunidad;
- c) Su actitud es proactiva e interactiva (policía-comunidad);
- d) Enfoca su esfuerzo en la solución de problemas vinculados con la criminalidad y el desorden social, en colaboración con los interlocutores de la comunidad, interviniendo también en algunas causas mediante la prevención y represión;
- e) En colaboración con otros servicios públicos y privados, contribuye a mejorar la calidad de vida, reduciendo el miedo al crimen y aumentando la percepción y sentimiento de seguridad en la comunidad;
- f) Los policías en directa relación con la comunidad son generalistas y su nivel de responsabilidad y autonomía es alto en relación a una institución descentralizada; y,
- g) Existe la obligación de rendir cuenta de manera periódica y rigurosa a la comunidad y sus representantes (Normandeau 1998: 87 y 89; De la Barra 1999: 14 y ss; Roberg 2002: 287).

De las características antes señaladas, tres de ellas ponen en evidencia el cambio o tránsito desde una concepción tradicional del rol de la policía en la generación de la seguridad y el orden público - dar eficacia al derecho y aplicación de la ley penal- a una visión más moderna e integral de la seguridad ciudadana, coincidente con tres premisas básicas que caracterizan la filosofía del policiamiento comunitario, y que más adelante se detallan:

- seguridad ciudadana y calidad de vida;
- acción policial proactiva y especializada; y,
- trabajo conjunto con la comunidad.

- ***Seguridad ciudadana y calidad de vida.*** El objetivo de la estrategia "policía comunitaria" es, junto con disminuir el delito, reducir igualmente la sensación de inseguridad en la comunidad. En efecto, si bien históricamente la dimensión subjetiva de la inseguridad no ha sido abordada con el mismo énfasis e interés que se ha puesto en otros estudios de la criminalidad (víctima/victimario), el aumento de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad son aspectos que afectan igualmente y de manera importante la calidad de vida de la población. Esto implica abordar necesariamente en toda su extensión los efectos de la conducta antisocial, incorporando dentro de la misma prioridad, ambas dimensiones de la seguridad -lo objetivo y lo subjetivo-. En este sentido, el modelo comunitario posee el valor de introducir y asignar verdadera importancia a la dimensión subjetiva de la seguridad en su correcta medida, mejorando el sentimiento colectivo de vivir en un ambiente seguro o menos expuesto a situaciones de violencia delictiva, como también asignando igual importancia a la calidad del servicio policial (relación servidor/cliente). Es por tal razón que este tipo de análisis es altamente necesario, debido a que, entre otros múltiples efectos de la sensación de inseguridad, se generan conductas evitativas, de retraimiento y aislamiento, que

dificultan la conformación de redes e instancias participativas, disminuyendo las posibilidades de coordinar estrategias planificadas de prevención.

- **Acción policial proactiva y especializada.** La estrategia involucra un componente eminentemente anticipatorio, a través de mejorar la interlocución / cooperación entre una y otra. En este caso, se refiere al hecho de que el énfasis está dado por la preeminencia de acciones preventivas y estas se originan desde y para la ciudadanía misma. La realidad dinámica y multicausal del delito siempre va a sobrepasar la intervención del control formal policial, por lo cual, abordar los focos criminógenos desde la perspectiva de la anticipación es crucial, tanto para evitar que la actividad criminal se aleje de la norma, como también para minimizar sus consecuencias en la sociedad (victimización). Por cierto, adelantarse a situaciones delictivas implica una multiplicidad de aspectos que van más allá de acciones netamente policiales, involucrando un trabajo integral sobre aspectos estructurales, sociales, psicológicos y hasta biológicos. De este modo, la labor comunitaria de la policía se extiende en el reconocimiento de factores como grupos de riesgo, infraestructura urbana, y aspectos relacionados con formas domésticas de violencia y resolución de conflictos, entre otros. La orientación preventiva del modelo permite promover, además, mecanismos de control social a nivel local y -ante el desarrollo de una concepción cada vez más amplia e integrativa de los denominados derechos ciudadanos- se reconoce en la propia comunidad un rol más preponderante en la evaluación del desempeño preventivo.

- **Trabajo conjunto con/en la comunidad.** El policiamiento comunitario implica diagnósticos y acciones compartidas. La estrategia constituye una modalidad de organización y funcionamiento policial asentada en la articulación de una interacción activa entre la policía, los gobiernos locales y la comunidad en la formulación, desarrollo y evaluación de estrategias e intervenciones eficaces en la prevención de conflictos, desórdenes y delitos y en la reducción de la sensación de inseguridad. En este sentido, el policiamiento comunitario se asienta en la convergencia de labores conjuntas de la propia policía, el gobierno local y la comunidad (Sain y Rodríguez 2004: 2).

De esta forma, el principal valor del modelo comunitario radica en el hecho de privilegiar al ciudadano como centro de su acción, y reconoce en él un aliado en la confección de estrategias que permitan identificar tanto las causas y características del delito, como las formas de enfrentarlo. Tal proceso requiere de una participación activa de la comunidad, pero sobre todo cierta autonomía de decisión por parte de los agentes policiales, ya que los cursos de acción son auto-generados y no impuestos verticalmente por una autoridad policial superior y distante. Esta forma de proceder, ampliamente participativa, permite establecer mecanismos eficaces de control o evaluación de las estrategias adoptadas, las que -sin duda- son o pueden ser realizadas por la propia comunidad, gestándose de este modo un proceso de control externo saludable:

“Además de la apertura externa que implica la policía de proximidad, este modelo de policía une control social formal e informal de manera importante. La cultura policial cambia de su forma clásica orientada hacia el interior a una nueva forma donde se integran factores externos como pueden ser las comunidades, los individuos y otras agencias gubernamentales. Además, este modelo implica que los objetivos policiales se amplían sustancialmente del control del crimen a objetivos tales como reducir el miedo al delito, mejorar las relaciones sociales y el orden social y mejorar la calidad de vida, por ejemplo, favoreciendo el sentimiento de bienestar entre la gente en un vecindario o lugar de negocios determinado. Estas son amplias funciones para la policía que requieren una serie de

habilidades policiales distintas, en especial de interacción y comunicación” (Greene 2006: 363-364).

Para varios las promesas de la policía de proximidad son muchas: el incremento de la capacidad de las comunidades de resistir y prevenir el delito y el desorden social; la creación de una relación más armoniosa entre policía y ciudadanos, que incluya algún poder compartido en el diseño de la política policial y las prioridades tácticas; la reestructuración del servicio policial, conectándolo con otros servicios municipales; la reforma del modelo de organización policial; y, finalmente, la creación de funciones más complejas y más amplias para el agente de policía (Kratcoski et al 2000: 140; Greene 2006: 351).

3.4.- Dificultades de aplicación y resultados.

La evaluación del éxito de un enfoque, modelo de gestión y estrategia policial puede realizarse desde adentro y desde afuera y poniendo atención tanto en los resultados como en las modificaciones en la organización. En otras palabras, se debería tomar en cuenta los elementos y objetivos que supone y promueve y, al mismo tiempo, considerar los objetivos e indicadores tradicionales y propios de un enfoque que aspira a la contención o reducción del crimen.

Sin duda el esfuerzo de evaluación implica ponerse de acuerdo en qué se debe esperar, cuándo y cómo deben ocurrir las cosas. A ello se agrega que, la evaluación del éxito debiese realizarse “dentro del marco de la policía de proximidad” y esto requiere, por un lado, recoger mucha más información sobre las comunidades, el control social, las dinámicas locales y, por el otro, exige un mayor esfuerzo para conseguir la colaboración ciudadana. Como se ha señalado, en ocasiones la introducción de estos programas tiene efectos no deseados, como el aumento de llamadas demandando servicios que no son propios de una policía entrenada para prevenir el crimen y la violencia.

En efecto, si bien la evaluación de las actividades policiales se puede realizar a través de los delitos denunciados y agregar a ella las llamadas (telefónicas) a la policía -lo que puede reflejar mejor el abanico de problemas a los que se enfrenta la comunidad y representaría con mayor fidelidad la demanda y la valoración de la policía- el punto crítico es que muchas de esas llamadas no exigen de la policía una actuación netamente policial.

Algunos indicadores de evaluación son entonces necesarios. Como destaca (Greene 2006: 365) la evaluación de este modelo implica examinar el bienestar de una comunidad y, en consecuencia, se debería incluir la medición de indicadores tales como:

- a) la disposición de la gente a utilizar los lugares públicos;
- b) la existencia de voluntariado social;
- c) el establecimiento de nuevos negocios;
- d) el hecho de si la propiedad de inmuebles aumenta o disminuye;
- e) las mejoras inmobiliarias en los vecindarios; y,
- f) la percepción de los ciudadanos acerca de la seguridad y la policía.

Por su parte, desde adentro, en lo relativo al aspecto organizativo, cuando se asume que el policiamiento comunitario implica un cambio profundo en la organización del sistema policial, poniendo especial énfasis en la descentralización operativa, surgen facetas e indicadores útiles para

medir si ciertos procesos están en desarrollo se continúan o, simplemente, no han sido emprendidos:

- a. la delegación de responsabilidades de planeamiento y conducción táctica;
- b. el desarrollo de nuevas formas de evaluación del desempeño policial;
- c. el desarrollo de nuevas modalidades de intervención policial volcadas a un enfoque proactivo más que reactivo y enfatizándose las causas por encima de las consecuencias de la violencia y el delito;
- d. la selección especializada del personal policial y su capacitación como servidor público y gestor social;
- e. el establecimiento de mecanismos de cooperación, coordinación e intervenciones conjuntas con el gobierno local o con las agencias locales del gobierno estadual, provincial o nacional;
- f. la inserción e intervención del accionar policial en las políticas locales de desarrollo social; y
- g. la obligación de rendir cuentas de las labores policiales a las autoridades políticas locales y a la comunidad (Sain y Rodríguez 2004: 2).

La experiencia en el mundo anglosajón es relevante. Por una parte, se destaca que un factor que se asocia al éxito de estas iniciativas no radica en ellas mismas, sino en el contexto sociocultural en las que se aplican¹⁷. En este sentido, existe evidencia que señala que los programas de prevención serán probablemente más exitosos y probablemente trabajarán mejor en comunidades en que menos se necesitan.

Paradójicamente, la evidencia muestra que en aquellas comunidades con graves problemas los esfuerzos y dificultades para la implementación de las estrategias innovadoras son también mayores y complejos y, normalmente, el éxito no queda suficientemente demostrado. (Sherman 1998: 7).

Otra limitación importante se relaciona con la amplitud de tácticas posibles que se asocian o “enmarcan” en el modelo comunitario y la dificultad para distinguir y evaluar la estrategia en su conjunto (National Research Council 2004: 247).

Otro componente de una evaluación es que se reconoce que el mayor obstáculo conocido en contra de la policía de proximidad y de la policía orientada a la solución de problemas es la burocracia policial (Greene 2006: 349). En efecto, los casos estudiados sistemáticamente revelan el centralismo y la falta de flexibilidad.

¹⁷ Para una lectura de experiencias anglosajonas debidamente evaluadas, se recomienda visitar en internet: Community Oriented Policing Services (<http://www.cops.usdoj.gov/>) y la página internet del Home Office (<http://police.homeoffice.gov.uk/community-policing/>).

En el primer caso, la gestión descentralizada y la provisión del servicio son los pilares del movimiento de policía de proximidad, bajo el argumento de que la estructura de la policía tradicional inhibe en gran medida la capacidad de la policía para ofrecer un servicio efectivo y eficiente a una clientela visible y activa. Por el otro, la falta de flexibilidad y de adecuación al entorno. La organización policial en un modelo de policía de proximidad se considera dinámica, implicada activamente con el entorno y capaz de crear papeles que rompan los límites tradicionales, asociando la organización con su función inmediata en el medio en el que se encuentra, además de otros ambientes sociales, culturales y económicos (Greene 2006: 364).

De esta forma, lo anterior tendría importantes consecuencias para la relación entre la policía y la comunidad. Algunos autores sostienen que si bien los sistemas policiales descentralizados están sometidos a las autoridades locales y deben rendirles cuentas, éstos ofrecen amplias oportunidades para la iniciativa y el liderazgo de los policías de primera línea, aspecto esencial en la misión de una policía de orientación comunitaria que busca y promueve el contacto y cooperación; mientras que las policías basados en modelos centralizados aparecen como más rígidas y presentan mayor resistencia al acercamiento con la ciudadanía, a tomar en cuenta las necesidades de la comunidad y a involucrarla en la gestión de la seguridad (Chalom et al 2001: 35).

Por otro lado, los niveles de centralización del proceso de decisiones y la cultura institucional son también claves. Se puede sostener que el impacto de estos programas respecto de la policía se subordina a la subcultura institucional predominante (Tudela 2004).

La literatura comparada indica de manera consistente que los programas exitosos de policiamiento comunitario se caracterizan por promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías, por descentralizar el funcionamiento policial enfatizando el acercamiento a la comunidad, por establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios, a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para entrar en contacto con la comunidad cuando sus integrantes han terminado de trabajar y pueden asistir a reuniones. Los estudios de experiencias en Estados Unidos enfatizan también la necesidad de que exista un nuevo sistema de gerencia que apoya la participación de los funcionarios y que concibe a los mandos como facilitadores más que como autoridades de un sistema jerárquicamente centralizado.

4.- Policiamiento orientado a la solución de problemas.

4.1.- Características generales.

El policiamiento (*policing*) es un campo de actuación que ofrece una oportunidad para el desarrollo de nuevas estrategias y procedimientos en la gestión policial hacia y con la comunidad.

En este contexto, durante los años ochenta y, especialmente, en la última década, tanto en Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) como en Europa (Inglaterra, Suecia, Holanda y Bélgica), Australia y Nueva Zelanda, se implementan nuevas modalidades que ponen énfasis en la eficaz resolución de problemas. Estas pueden enmarcarse en lo que en la actualidad se denomina policiamiento orientado a la solución de problemas (*problem-oriented policing*).

La acción policial orientada a la resolución de problemas se introdujo primero en Madison (Wisconsin), Baltimore (Maryland) en Estados Unidos a comienzos de los ochenta y en Surrey (1982) y la Policía Metropolitana de Londres (1984), luego en West Yorkshire (1994) y Merseyside (1995).

Ésta se basa en una concepción integral que articula en un todo, en primer lugar, el diagnóstico de la situación problemática; luego, el análisis estratégico, que permite determinar la solución más adecuada para modificarla; y, finalmente, la evaluación de los resultados e impacto de la intervención. Es, de acuerdo a lo señalado, un enfoque holístico, más que una simple reacción a la criminalidad e inseguridad y, para la policía, constituye una nueva manera de resolver en su origen los problemas ligados a ellas. En el mediano y largo plazo, el objetivo de este modelo de actuación policial es el desarrollo de soluciones adecuadas a situaciones que requieren una acción tanto de la policía como de los demás actores de la colectividad. Esto se logra mediante una comprensión más cabal de los problemas de la comunidad, una respuesta más rápida a los cambios que tienen lugar en la sociedad y una evaluación de las acciones que mejor reconcilien las demandas y expectativas de los ciudadanos (Chalom et al 2001: 47 y 48).

Si bien este modelo ha sido caracterizado como una parte integral de la filosofía de *community policing* en Estados Unidos, como señala Greene (2006: 365), cabe advertir que mientras ésta tiene un amplio mandato de desarrollo de la comunidad, la policía orientada a la solución de problemas se centra más en problemas específicos. La idea central y una de las principales manifestaciones de este paradigma de actuación, es que a través de éste la policía actúa más consciente de los problemas a los que se enfrenta y sus métodos de intervención, de tal manera que la respuesta / resultado / solución llega a ser el principal indicador o referente del éxito:

“Como Eck (1999,63) indica «bajo el enfoque de la policía orientada a la solución de problemas, el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la función policial” (Greene 2006: 365).

4.2.- Situación de origen.

El modelo de actuación policial orientado a la solución de problemas es posterior al desarrollo de *community policing* (Trojanowicz et al 1998: 6) y surge, al igual que el primero, con el objetivo de mejorar la eficacia de las actuaciones policiales y de reformar las organizaciones policiales (Greene 2006: 349). Ella nace de la preocupación por la insuficiente eficacia y falta de legitimidad que demuestra una policía centrada principalmente en los medios y el cumplimiento de la ley (modelo tradicional-profesional burocrático), más que en los fines y, más concretamente aún, que no hace gestión de conocimiento sobre el efecto de sus intervenciones y su relación con la comunidad.

4.3.- Policiamiento orientado a la solución de problemas.

Este modelo enfatiza el empleo de las técnicas de solución de problemas como base fundamental para construir respuestas policiales más efectivas a problemas de delincuencia y desorden relacionados y repetitivos.

En su contexto de origen, lo novedoso de este modelo es que promueve una metodología policial para actuar contra los delitos, el desorden y el miedo en una comunidad. En este sentido, el modelo SARA (siglas en inglés de las cuatro etapas que sigue este modelo de solución de problemas: *scanning, analysis, response y assessment*), traducido al español con la sigla BASE (Búsqueda, Análisis,

Solución y Evaluación)¹⁸, promueve una actuación en la cual la policía identifica los problemas en la comunidad en un trabajo conjunto con ella, analiza las dinámicas de estos problemas de manera sistemática, diseña una respuesta adecuada al problema definido y analizado y, de ese modo, evalúa el efecto de la respuesta al problema identificado (Trojanowicz et al 1998: 169-179; Roberg et al 2002: 62).

En general, este policiamiento es abordado como un método o modelo para mejorar la efectividad policial a través de análisis y respuestas para actuar sobre las condiciones (factores de riesgo social, situacional, oportunidades para el delito, etc.) que facilitan el desarrollo de problemas en las comunidades, por ejemplo, abordando cómo ciertos lugares se convierten en centros de ocurrencia de delitos. Las respuestas que se diseñan ponen énfasis en la prevención y tienen un alcance mayor que el recurso del sistema de justicia criminal, ya que se involucra a otras reparticiones públicas relacionadas con las comunidades, a los actores de las comunidades afectadas por los problemas, así como al sector privado.

En términos simples, tanto en el estudio de las causas como en el desarrollo de las soluciones específicas para los problemas identificados la colaboración con la comunidad es relevante y fundamental. De esta manera, esta modalidad abre una ventana interesante de oportunidades para los servicios policiales y para la interacción de las policías con otras instituciones y organismos involucrados en la coproducción de seguridad en las comunidades. En esencia, la definición del problema y su solución es el resultado de la interacción entre la policía y la comunidad. Esto supone una pérdida de autonomía de la policía en la gestión y solución de los problemas enfatizando su rol como co-productor de seguridad.

En esta misma línea, este modelo tiene importantes implicaciones para la actuación y forma de reraconamiento de la policía en / con la comunidad: ¿cómo se organiza y supervisa el trabajo policial? y ¿cómo la agencia policial se estructura en este modelo?

Se ha señalado que, dado que la solución de problemas se concibe como una actividad que demanda en el personal policial liderazgo y profesionalismo (competencias, habilidades y destrezas), tanto el mandato centralizado como los sistemas de control deben dar espacio y prioridad a la creatividad y a la discreción policial. En este enfoque la finalidad para la organización policial es facilitar y, en consecuencia, no controlar-restringir las acciones de los agentes policiales en el terreno (Greene 2006: 366) limitando la iniciativa y la posibilidad de experimentar.

Fruto de una sinergia entre todos los actores involucrados, la acción concertada crea un espacio de convergencia y complementariedad, de diálogo y cooperación, que constituye el camino más adecuado a la resolución de problemas. Esto se materializa en la adopción de nuevos métodos, en particular en el ámbito de la sensibilización de la ciudadanía y las campañas educativas. La acción concertada también pone en evidencia las dificultades y límites de los métodos represivos tradicionales.

¹⁸ El modelo BASE tiene cuatro etapas: 1) Búsqueda: Abordaje del problema utilizando el conocimiento, datos básicos y mapas delictuales georeferenciados; 2) Análisis: Utilización de los hallazgos y la tecnología de información para ahondar en las características y causas subyacentes de los problemas; 3) Solución: Formulación de una solución trabajando en conjunto con la comunidad; y, 4) Evaluación: Medición de los resultados para conocer si la solución es adecuada, está funcionando y qué tipo de lecciones pueden aprenderse de este proceso.

El policiamiento orientado a la solución de problemas representa una promesa importante en el campo de la relación policía-comunidad. La medida de éxito de la resolución de problemas es, precisamente, la ausencia de problemas, o más bien, impedir que éstos se repitan. Por cierto, aquí conviene ser prudentes. Por un lado, se debe reconocer que más de algún problema que afecta a una comunidad no pueden ser resueltos definitivamente, pero su repetición o consecuencias sí podrían reducirse de forma significativa; y por el otro, también habrán otros que -dada su naturaleza- simplemente están fuera de las manos de la policía, aunque interactúe con la comunidad. Con estas acciones, la policía puede medir el alcance del impacto que ha logrado sobre el problema al que se dirige. Otra preocupación que crea este enfoque es hasta qué punto la policía desplaza el crimen, tanto espacial como temporalmente, en atención a su estrecha vinculación con estrategias de prevención situacional, las cuales tienen a representar un porcentaje no menor de las tácticas policiales en respuesta los problemas identificados.

4.4.- Dificultades de aplicación y resultados.

La evaluación de esta estrategia se inicia ya durante la década de los noventa a la par de su creciente difusión en el mundo anglosajón, como es el caso de Estados Unidos¹⁹ e Inglaterra²⁰.

Las primeras evaluaciones tuvieron lugar en Newport News en el Departamento de Policía de Virginia a manos del *Police Executive Research Forum* a mediados de lo ochenta. Desde ese momento varias policías de Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, de los países escandinavos, Australia y Nueva Zelanda han seguido experimentando y examinando su aplicación.

Una de las primeras constataciones es que el policiamiento es exitoso cuando la actuación policial se concentra y dirige hacia los “focos problemas” (National Research Council 2004: 5). De esta forma, la efectividad del modelo radica en la capacidad de identificar, definir y solucionar dichas situaciones o problemas que se vinculan a la inseguridad objetiva y subjetiva.

A lo anterior se agrega otra constatación, como es que -si bien se observan más éxitos cuando el policiamiento es dirigido y focalizado-, frecuentemente esta modalidad se asocia a un enfoque preventivo situacional más que a un enfoque basado en una tipología de delitos, en los potenciales infractores o perfiles de delincuentes (National Research Council 2004: 247; Roberg 2002: 63).

Sin embargo, este modelo presenta ciertas dificultades respecto del verdadero papel que desempeñan los actores.

Primero, algunos autores están destacando que si bien una organización adopta este modelo de análisis, a la hora en que se aplican los métodos de respuesta estos son los tradicionales²¹. Así, por ejemplo, en algunos casos el patrullaje táctico y dirigido ilustra el “estrecho” repertorio de soluciones que algunas fuerzas policiales aplicarían amparándose en este enfoque. Es decir, la falta de comprensión sobre el modelo se demuestra cuando la respuesta policial a la hora de

¹⁹ Una revisión de casos en Estados Unidos es posible en la página internet del Center for Problem Oriented Policing (<http://www.popcenter.org/library.htm>).

²⁰ Para el Reino Unido es posible examinar los casos disponibles en la página del Home Office (<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/probpolice.html>).

²¹ Cabe destacar que una variante de este enfoque ha llevado al uso intensivo de este modelo entre los analistas en reducción del delito en diversos campos.

implementar soluciones se remite a la aplicación de tácticas policiales tradicionales (Trojanowicz et al 1998: 7 y Greene 2006: 366).

Segundo, la implementación y la ejecución de esta modalidad se asocian a adaptaciones necesarias en materia de organización y administración: en ambos campos se requieren muchas veces cambios complejos. Estos plantean la necesidad de:

- a) definir e identificar indicadores de eficiencia y eficacia no tradicionales (modelo de policiamiento estándar);
- b) esfuerzo sostenido para superar la resistencia cultural en la organización;
- c) compromiso de las estructuras de gestión interna al interior de las policías;
- d) tecnología amistosa para el uso de información relevante;
- e) involucramiento de analistas civiles y especialistas en criminología; y,
- f) mecanismos adecuados para un trabajo coordinado con otras instituciones.

Tercero, la organización se ve forzada a incrementar su inteligencia organizativa y capacidades para la gestión de conocimiento (transferencia de buenas prácticas), es decir, la comprensión del funcionamiento de las intervenciones o actuaciones policiales (qué sirve y que no está produciendo los resultados esperados). Esto requiere que la policía evalúe las intervenciones con detenimiento, catalogue el impacto y la efectividad de las intervenciones, y revise su conocimiento sobre las intervenciones actuales y futuras, ya que la experiencia aumenta con las mismas. De acuerdo a esto, en el policiamiento orientado a la solución de problemas el control y el mando deben coexistir y facilitar el diagnóstico y el aprendizaje de su propia tecnología y experiencia (directrices estrategias y tácticas) para convertir el esfuerzo policial en resultados para la comunidad (Greene 2006: 366).

Cuarto, hay dificultades para definir los resultados esperados y su evaluación. Una consideración fundamental es que la efectividad de los métodos de resolución de conflictos no queda subordinada o no pueden depender únicamente de las tendencias de la criminalidad. Esto dice relación con la formulación de los descriptores estadísticos e indicadores cualitativos que ayuden o ayudarán a monitorear los procesos de ejecución y evaluación de resultados. En otras palabras, la clave del éxito para este modelo está en la superación de los obstáculos impuestos por la criminalidad y se abre al empleo de de indicadores subjetivos (sentimiento de inseguridad y satisfacción de los miembros de una comunidad) y ello es una variable dependiente de la consulta y de participación ciudadana. De esta manera, se impone tanto una evaluación de procesos como de resultados (esto último, por cierto, desde la perspectiva ciudadana).

5.- Medición y evaluación de estos modelos.

En general, las publicaciones a favor de estos modelos de orientación comunitaria son frecuentes. Éstos ponen énfasis en:

- a) la asociatividad de la policía;
- b) el interés por favorecer la cohesión y solidaridad con la comunidad;
- c) el incremento del nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial (y del sistema penal);
- d) la participación activa de la persona y la comunidad en la “producción” de seguridad; y,
- e) la entrega de un servicio de calidad (menos estandarizado) mediante respuestas más personalizadas (dado las realidades locales diferentes).

Más allá de responder a las necesidades específicas de cada comunidad y territorio, a ambos modelos se asocia la promesa de disminuir las formas más preocupantes de delito común y el sentimiento de inseguridad (Roberg et al 2002: 57 - 61).

No obstante, se debe reconocer que con la introducción de este modelo en la mayoría de los casos se busca enfrentar, de manera ambiciosa, profundos desafíos internos y externos asociados a la gestión policial. En la práctica, se asocian a aspectos sustantivos tales como la construcción de estrategias interactivas entre la policía y la comunidad organizada para enfrentar la prevención del delito, la violencia y la inseguridad, y el control democrático a través de una revisión civil externa de la efectividad de las estrategias y organización policial (ampliación del mandato de la policía, obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, descentralización y desconcentración del poder decisorio, una actitud proactiva y orientada a la solución de problemas).

De esta forma, la evaluación de la estrategia de policiamiento orientado a la comunidad depende más que nada de las expectativas y motivaciones de origen. Estas pueden ser de distinto orden: individuales, organizacionales y comunitarias, o bien diferenciarse respecto de procesos asociados y resultados. Así, existen diferentes indicadores y su lectura se relacionará con la definición de productividad, la integridad y la competencia de la actuación policial (Roberg 2002 et al: 18 y 19), es decir, legalidad, legitimidad y efectividad policial.

De acuerdo a esto, es de suponer que tanto el impacto como el progreso en el desarrollo de la estrategia debiesen ser objeto de evaluación y que, en consecuencia, no deberían abordarse sólo en términos de su incidencia en la reducción del temor y de la victimización, sino que también en la materialización de cambios significativos al interior de la propia policía, entre otros componentes.

La literatura suele destacar los siguientes campos de observación:

- a) Confianza en la policía
- b) Satisfacción ciudadana
- c) Desempeño policial
- d) Registro de denuncias
- e) Tipo de criminalidad
- f) Temor e inseguridad
- g) Victimización
- h) Disposición a denunciar
- i) Información sobre la actuación policial
- j) Control externo y civil sobre la policías
- k) Accountability

Así, se constata entonces que han primado las evaluaciones que se refieren a la primera esfera (resultados y efectos externos) y que hay muy poca investigación científica sobre el impacto al interior de la organización.

6.- Sobre la aplicabilidad de estos modelos en América Latina.

Desde hace algunos años, en varios países de América Latina hay un auge en el desarrollo de estrategias asociadas a *community policing* y, más recientemente, *problem oriented policing*.

La mayoría de las organizaciones policiales de América Latina han adoptado en más de alguna oportunidad, a veces más explícitamente que otras, el discurso (oficial) institucional de la “orientación comunitaria”.

Sin embargo, su aplicabilidad en la región y, en especial, en nuestro país es una materia pendiente. Para algunos se trata más bien de discurso y retórica policial que de realidad. Los esfuerzos para su cabal aplicación han sido insuficientes, transitorios o no han tenido los logros esperados. Muchas experiencias que comenzaron con entusiasmo y publicidad han concluido en el silencio por el escaso respaldo, consecuencia de cambios de orden político, la falta de continuidad y la poca claridad de los resultados.

En América Latina las iniciativas de policiamiento comunitario se enmarcan bajo la denominación frecuente de “programas de policía comunitaria”. De esta forma, se pueden mencionar experiencias en Brasil (Beato 2004; Mesquita 2004; Kahn 2004; y, Rico y Chinchilla 2006); Colombia (Moreno 2002; Llorente 2004; Rico y Chinchilla 2006); Costa Rica (Rico y Chinchilla 2006); El Salvador (Rico y Chinchilla 2006); Guatemala (Chinchilla 2004), México (Rowland 2005), entre otros.

A pesar de lo descrito, han faltado estudios sistemáticos y evaluaciones de impacto. La literatura es escasa (Barrientos 2001, Frühling 2003 y 2004; Rico 2006). Al respecto, es dable destacar que los especialistas no siempre comparten enfoques y parámetros comunes al momento de declarar una experiencia -muchas veces “piloto”- como “exitosa” y digna de imitar.

En rigor, es posible advertir –a partir de la revisión de la escasa literatura y las entrevistas a autoridades y especialistas en Buenos Aires, Bogotá, Brasilia, Ciudad de México, Lima, Montevideo, Managua, Río de Janeiro y Sao Paulo²², que hay diversas visiones y expectativas sobre la relevancia y las características de estos modelos y su incidencia sobre el quehacer de la policía. Este es, quizás, uno de los más serios obstáculos para su evaluación. Pues se advierte una cierta confusión sobre los objetivos policiales, las metas y los indicadores. Por otra parte, pocos son los policías que han recibido una formación suficiente en estos nuevos modelos de gestión y numerosos programas han sido mal concebidos, permanecen inconclusos o, simplemente, no fueron evaluados -pero, eventualmente, fueron “validados” interesadamente-.

Por otro lado, a partir de la observación de pocos casos se señalan algunas dificultades de implementación y ejecución. Los obstáculos se refieren en especial a recursos, a la timidez para realizar transformaciones institucionales más radicales y a las características de la subcultura policial prevaleciente (Frühling 2004: 19-22):

- a) Esta estrategia demanda un número significativo de personal para cubrir la relación con los vecinos. Ese personal muchas veces no está disponible en forma adecuada (despliegue operativo y número de policías debidamente entrenados);
- b) Insuficiente gerenciamiento policial para asegurar la estabilidad del policía en el vecindario donde éste debe actuar;

²² Estas constataciones ha sido posibles gracias a la realización de estudios y diagnósticos de seguridad ciudadana elaborados por el suscrito entre los años 2003 y 2007 para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- c) La subcultura institucional de las policías, que se resiste a creer que programas de esa especie puedan enfrentar adecuadamente el crimen y que en consecuencia, no aplica en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar un programa de esta naturaleza;
- d) Escasa identificación de los policías de menor graduación con estos programas, así como una deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la “resolución de problemas” (*problem solving*).
- e) Dificultades de carácter político-administrativo, dada la forma como se organiza el estado.

Respecto de la innovación e introducción de cambios internos en la organización policial en función del desarrollo de prácticas de policiamiento comunitario, se debe subrayar que el hecho de que la policía latinoamericana en la mayoría de los casos dependa del gobierno central o regional plantea importantes diferencias con programas en Norteamérica, donde el acercamiento a la comunidad y a las agencias del gobierno local se produce en un contexto en que las políticas de seguridad son locales y plenamente descentralizadas. El marco jurídico y la forma en cómo se organiza la policía, así como el rol y la visión de los autoridades policiales, son factores decisivos que se agregan a diferencias socio-políticas y culturales importantes.

En nuestra región, el marco legal e institucional no siempre ayuda a la implementación de una estrategia o modelo de este orden. Tanto por la falta de políticas que faciliten la interacción y la gestión descentralizada de la coproducción de seguridad como por la ausencia de capacidades suficientes en los gobiernos locales, así como por la ausencia de facultades legales para responder adecuadamente a un nuevo esquema de interacción y colaboración, son todos obstáculos frecuentes.

En resumen, son escasos los procesos exitosos en este sentido, particularmente en organizaciones policiales de larga trayectoria. Generalmente, se observa un cierto rechazo, rehuendo el cambio organizacional necesario y la introducción de contenidos nuevos vinculados a esa estrategia: derechos de las personas, deontología policial, cuentas públicas, satisfacción del cliente, diálogos ciudadanos, diagnósticos compartidos, planificación y evaluación del trabajo con la comunidad, extensión de los objetivos de la policía desde la aplicación de la ley hacia la prevención de la criminalidad y violencia, la reducción del temor, etc. Igualmente, en la actualidad no existe pleno consenso sobre el formato (organización) que debe adquirir una policía de orientación comunitaria, pero sí la hay sobre áreas que debería desarrollar y principios que debiesen manifestarse en la organización policial.

Respecto del impacto, las pocas evaluaciones en la región se orientan a los efectos inmediatos sobre la criminalidad y la inseguridad en las comunidades. Lamentablemente, no hay estudios de largo plazo. Son pocos los casos monitoreados sistemáticamente y el acceso a los reportes de resultados es difícil.

En general se enfatiza que a partir de la aplicación de estas estrategias suelen darse algunos cambios en el panorama de la inseguridad en el territorio y las comunidades:

- a) Aumento de confianza en la policía
- b) Mayor satisfacción ciudadana respecto del servicio policial
- c) Mayor valoración del desempeño policial y de las autoridades locales

- d) Aumento del registro de denuncias
- e) Aumento de las expectativas ciudadanas respecto de la actuación policial
- f) Reducción del temor e inseguridad
- g) Menor victimización
- h) Reducción de la cifra negra
- i) Reducción de la percepción del incremento de la criminalidad

Sin embargo, no es posible aún determinar o establecer las relaciones de causalidad, por cuanto estos efectos no se dan en todos los casos, no se han medido o bien no permanecen en el tiempo. En definitiva, la valoración de estas iniciativas no se basa en estudios y demostraciones confiables. En otras palabras, hay mucho de convicción y poco respaldo empírico.

En el caso del policiamiento orientado a la solución de problemas, las iniciativas de este tipo son menos frecuentes en la región. Esto había sido ya destacado a fines de los ochenta (Rico y Salas 1988: 172) y tal observación sigue siendo válida hoy. La búsqueda de experiencias en países de América Latina no es fructífera. Por ejemplo, recién se está comenzado a conocer y discutir esta modalidad en Carabineros de Chile y en la Policía del Estado de Chihuahua-México, experiencias en todo caso aún muy embrionarias.

En consecuencia, la aceptación de este modelo en nuestro contexto regional resulta más de la atracción e influencia de las experiencias de policiamiento y de su aplicación en otros países anglosajones y de la influencia de organismos privados tales como el *Center for Problem Oriented Policing*, la *Ford Foundation*, la *Washington Office on Latin America*, el *Vera Institute of Justice*, el *Banco Mundial* y el *Banco Interamericano de Desarrollo*, entre otros.

7.- Rasgos comunes e implicancias: Conclusiones.

La “relación policía-comunidad” hace referencia a una importante faceta de la función policial y a cómo ésta se lleva a cabo en una institución que se dispone y ocupa de la prevención y del control de la criminalidad. En esencia, se destaca la capacidad y efectividad para implementar estrategias que reflejen y recreen adecuadamente su carácter de servicio público, eficiente y eficaz en su actuación, sustentando su accionar no sólo legal sino también socialmente en una sociedad democrática.

Desde este punto de vista, los paradigmas de gestión que se ocupan de la función socio-policial son relevantes, especialmente en contextos de creciente inseguridad, desarrollo democrático y modernización del Estado.

En América Latina las reformas y esfuerzos de modernización de las instituciones policiales son reflejo de una necesidad y expresión de una carencia en relación a la legitimidad social de la función policial. Sin embargo, no puede establecerse una guía común en cuanto a modelo de gestión, sino más bien directrices respecto de atributos que debe reunir una organización policial. Aquí cabe preguntarse si las exigencias pueden ser objeto de una respuesta única y estándar (modelo) o bien los modelos ofrecen características que aproximan la función policial a las expectativas sociopolíticas que rodean o envuelven –pero no siempre involucran- a una institución policial.

Los modelos de policía orientados a la comunidad son fundamentales en la interacción y en las motivaciones y directrices que orientan el rol y el desempeño de la policía en la sociedad y

enmarcan el diálogo de la comunidad con sus policías ante retos y desafíos compartidos, como son la prevención de la criminalidad, de la violencia y la reducción de la inseguridad.

En general, se podría postular que se trata más de un campo de acción que de un formato único de actuación, y que una de las primeras ventajas de asumir esta postura es que abre la posibilidad de introducir y modificar los términos de referencia para la policía y la comunidad, sin con ello necesariamente predeterminedar o configurar una respuesta única.

La instalación de términos de referencia comunes es necesaria para construir consensos en un espacio donde, por distintas razones, el diálogo sobre el quehacer policial es escaso y necesario. La demostrada falta de eficacia policial y la escasa legitimidad social en la región llevan a concebir el policiamiento (*policing*) como un ámbito a explorar y justifican la necesidad de innovar respecto de modelos de gestión policial.

Entre las corrientes de cambio que juegan un papel paradigmático en la región y que se constituyen en propuestas de modelos de actuación policial destacan dos: Uno de orientación comunitaria, también llamado policiamiento orientado a la comunidad (*community oriented policing*, COP), popularizado como “policía comunitaria” o “policía de proximidad”, y el policiamiento orientado a la solución de problemas (*problem oriented policing*, POP).

En la región hay poco sobre estas prácticas policiales y, menos aún, sobre la efectividad de ambas. Muchas actividades no han sido objeto de evaluación sistemática. Más allá de la insuficiencia de recursos y de las competencias profesionales, la complejidad del policiamiento y la ambigüedad de ciertas propuestas y estrategias parecen ser aún más decisivas.

¿Son ambos modelos excluyentes?. ¿Es posible que ambos tengan el potencial de ser una alternativa viable y aconsejable para nuestra realidad regional y, especialmente, en Chile?.

Hay rasgos comunes entre ambos modelos, entre éstos ciertos requisitos organizacionales que implicarían superar las restricciones del un modelo profesional-burocrático, como es escasa orientación a resultados y poca preocupación por la naturaleza y poca amplitud de éstos (Leigh 1998: 8; Greene 2006: 366; National Research Council 2004: 9):

- a) Ambos destacan la implicación de la comunidad a la hora de definir los problemas y discutir las intervenciones;
- b) Ambos enfatizan la necesidad de decisiones colectivas y acciones policiales más transparentes (*accountability*) tanto para los ciudadanos como para sus propios supervisores;
- c) Ambos involucran adaptaciones organizacionales y administrativas complejas y plantean la necesidad de definir e identificar nuevos indicadores de eficacia policial; y,
- d) En ambos la gama de tácticas y actuaciones policiales es amplia y su verdadero impacto en la reducción de la criminalidad no ha sido total y definitivamente demostrada (*inseguridad objetiva*). No obstante, existe evidencia relativa a la incidencia de estas prácticas en materia de reducción de temor y aumento de los niveles de legitimidad social y confianza ciudadana (*inseguridad subjetiva*).

Para comprender aún mejor la esencia de ambos modelos conviene considerar la experiencia del National Research Council. De acuerdo a la revisión de varios casos en las últimas dos décadas, y tomando en consideración la legitimidad social, la innovación y amplia gama de posibles respuestas socio-policiales a los problemas de inseguridad, así como la especificidad, la focalización y el impacto, ellos subrayan que el modelo orientado a la solución de problemas representa la estrategia opuesta y más prometedora que un modelo de policiamiento “estándar”. La respuesta policial requiere de una diversificación y una especialización en función de la ampliación de los problemas que les toca enfrentar y la naturaleza de la demanda ciudadana.

Si por modelo de policiamiento estándar se está implicando la prestación o entrega de servicios (esfuerzos y recursos) policiales “normalizados”, “parejos” y “similares” (por ejemplo, patrullaje preventivo al azar y rutinario, esfuerzos por reducir los tiempos de respuesta a las llamadas telefónicas, incremento de la dotación de policías), una investigación criminal no selectiva o actividades intensivas indiferenciadas para prevenir de manera amplia e inespecífica el desorden y el crimen en un territorio, entonces la experiencia y la evaluación de casos indica que la efectividad, la capacidad de controlar el delito y de reducir el temor es baja (National Research Council 2004: 4, 223 y 249).

Por su parte, si el modelo de policiamiento orientado a la comunidad involucra direccionamiento, focalización, consistencia entre especificidad de la problemática en función de estrategias y tácticas probadas, adecuación y flexibilidad, interacción con la comunidad –cogestión- y orientación a la solución de problemas, entonces hay evidencia que demuestra que la efectividad y, lo que en este contexto es más importante, la legitimidad ante la comunidad es mayor. Hay estudios e indicios que confirman que el temor y la inseguridad subjetiva en las comunidades disminuyen con estrategias de policiamiento comunitario y orientados a la solución de problemas, aumentando la confianza en la policía (National Research Council 2004: 249-251).

En consecuencia, ambos modelos recrean un relación más estrecha con la comunidad y posicionan la legitimidad social a la par de la legalidad y la búsqueda de efectividad policial.

Finalmente, aquí cabe volver a citar algunos principios que guían ambos enfoques, en atención a las implicancias de ellos, destacando su valor como agenda de trabajo en materia de desarrollo policial y de los paradigmas de gestión en nuestra región:

- 1) Definición más amplia del trabajo policial.
- 2) Reordenamiento de las prioridades policiales.
- 3) Mayor atención de los problemas de desorden y calidad de vida.
- 4) Cambio hacia una toma de decisiones compartida con los ciudadanos.
- 5) Menos énfasis en los procesos burocráticos a favor de obtener resultados.
- 6) Concentración en la resolución de problemas y en la prevención, en contraste con la actuación policial impulsada por incidentes (reacción).
- 7) Reconocimiento del rol crítico que tiene la comunidad en la solución de los problemas del vecindario o territorio.
- 8) Reestructuración y reorganización de la policía para alentar y retribuir una serie de nuevas conductas policiales.

Finalmente, corresponde señalar aquí que entendemos que el ethos policial representa un valor fundamental para una sociedad democrática y que, entonces, una reforma policial debe hacerse cargo de estos componentes en el marco de una agenda al amparo de los procesos de modernización del estado emprendidos en cada país. Ello, sin embargo, supone un esfuerzo colectivo de transformación que no debiese ser visto desde la organización policial como una amenaza o una pérdida. Por el contrario, se trata de promover el desarrollo de la organización policial y su modernización.

8.- Bibliografía

Ambos, Kai; Juan Luis Gómez y Richard Vogler; *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 629 pp.

Arriagada, Irma y Lorena Godoy; *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa* (Santiago, CEPAL. Serie Políticas Sociales 32, 1999), 51 pp.

Barrientos, Franklin; *"La gestión policial y sus métodos de evaluación"*, *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo* 34 (2000), 42 pp.

Beato, Claudio; *"Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte"*; 139-175 pp; Hugo Frühling (edit), *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), 175 pp.

Centro de Estudios para el Desarrollo (CED); *Los cambios necesarios. Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia*. (Santiago, 2003), 36 pp.

Chalom, M.; L. Léonard, F. Vanderschueren y C. Vecina (Edts.); *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la Policía* (Santiago, Ediciones Sur, 2001), 111pp

Chinchilla M., Laura; *"El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala"*, 39-64 pp.; Hugo Frühling (edit), *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), 175 pp.

De la Barra, Rodrigo; *"Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas"*, *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo* 30 (1999): pp. 2-31.

Frühling, Hugo; *"La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina"* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 26 pp.

Frühling, Hugo; *"Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas"*, *Renglones* 51 (2002): 23- 35 pp.

Frühling, Hugo; *"Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?"*. Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2003), 34 pp.

Frühling, Hugo y (edit.); *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), 175 pp.

Frühling, Hugo y Azun Candina (edit); *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004), 262 pp.

Frühling, Hugo; "El desafío de la reforma policial en América Latina", *Revista Electrónica, Agenda Pública, Edición Año 8* (2006), 7 pp.

Gómez, Juan Luis; "Estado democrático y modelo policial: Una propuesta de diseño de cara a lograr una investigación eficaz del crimen", pp. 1-14; Kai Ambos; Juan Luis Gómez y Richard Vogler; *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 629 pp.

Greene, Jack; "La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía", pp. 349-424; Rosemary Barberet y Jesús Barquín (Edit.), *Justicia Penal Siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, (Granada, 2006), 460 pp.

Herrera, Arturo; "Reforma Policial y Modernización de la Policía de Investigaciones de Chile", pp. 69-76; Arturo Herrera, *Miradas estratégicas* (Santiago, Policía de Investigaciones de Chile, 2006), 284 pp.

Kahn, Tulio; "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo", pp. 188-229; Hugo Frühling y Azun Candina (edits), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2004), 262 pp.

Kratcoski, Meter; Arvind Verma y Dilip Das; "World perspective crime prevention: a community policing approach", *Police Practice and research. An International Journal 1* (2000), pp.105-150.

Llorente, María Victoria; "La experiencia de Bogotá: contexto y balance"; 65-108 pp.; Hugo Frühling (edit); *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), 175 pp.

Leigh, Adrian; Tim Read y Nick Tilley; *Brit Pop II: Problem-oriented policing in practice*. (Londres, Home Office, 1998), 72 pp.

Llorente, María Victoria; "¿Desmilitarización en tiempos de guerra?. La reforma policial en Colombia", pp. 192-218; David Bayley y Lucia Dammert (Coord), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (México, Siglo XXI Editores, 2005), 379 pp.

Maralino, Ezequiel; "Un resumen comparativo", pp.579-629; Kai Ambos, Juan Luis Gómez y Richard Vogler; *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 629 pp.

Mesquita Neto, Paulo de; "La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación", pp. 109-138; Hugo Frühling (edit), *Calles Más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004), 175 pp.

Moreno, Daniela; "El programa de policía comunitario desarrollado en la ciudad de Bogotá. Contexto y balance de la iniciativa". *Policía y sociedad democrática 10, Año 3*, (2002), pp. 11-16.

National Research Council of the National Academies; *Fairness and effectiveness in policing. The evidence* (Washington, 2004), 413 pp.

Neild, Rachel "Sosteniendo la Reforma: Policía Democrática en América Central"; *Enfoque: Seguridad Ciudadana* (Washington Office on Latin America WOLA 2002), 40 pp.

Neild, Rachel "Policía Comunitaria", *Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil*. (Washington Office on Latin America WOLA 2003), 26 pp.

Normandeau, André; "La policía comunitaria en Norteamérica", *Cuadernos de Criminología* 5, (1995): pp. 87-114.

Pelacchi, Adrian; *Tratado sobre la seguridad pública* (Buenos Aires, Editorial Policía, 2000).

PNUD, SURF LAC- ILSED; "Estrategia de reforma y modernización policial", Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, 2005, 32 pp.

[http://www.lac-](http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Justicia/gestion_proyectos/Herramientas_de_Formulacion/Reforma_y_modernizaci_n_policial.pdf)

[workspace.undp.org.co/fileadmin/Justicia/gestion_proyectos/Herramientas_de_Formulacion/Reforma_y_modernizaci_n_policial.pdf](http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Justicia/gestion_proyectos/Herramientas_de_Formulacion/Reforma_y_modernizaci_n_policial.pdf)

Reiner, Robert; "La policía y la actividad policiaca" pp. 525-586; Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (Edit); *Manual de Criminología* (Oxford, University Press, 2002), 844 pp.

Rico, Jose Maria y Luis Salas; *Seguridad ciudadana y policía* (Madrid, Editorial Tecnos, 1988), 269 pp.

Rico, José María y Laura Chinchilla; *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral* (México, Siglo XXI Editores, 2002), 187 pp.

Rico, José María y Laura Chinchilla; *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas* (Lima, Open Society Institute y Instituto de Defensa Legal, 2006), 245 pp.

Roberg, Roy, Jack Kuikendall y Kenneth Novak; *Police Management* (Los Angeles, Roxbury Publishing Company, 2002), pp. 449

Rowland, Allison; "Respuestas locales a la inseguridad en México: la policía comunitaria de la Costa Chica y la montaña de Guerrero", pp. 296-318.; en: David H. Bayley y Lucia Dammert (Coord), *Seguridad y reforma policial en las Americas. Experiencias y desafíos* (México, Siglo XXI Editores, 2005), 379 pp.

Sain, Marcelo Fabián y Nicolás Rodríguez; "La policía comunitaria en América Latina: experiencias y proyecciones" (Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD e Instituto Latinoamericano sobre Seguridad y Democracia ILSED, 2004), pp. 14.

Sherman, Lawrence; Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, and Shawn D. Bushway "Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising", *Research in Brief* (Washington, National Institute of Justice, 1998), pp. 19.

Smulovitz, Catalina "Policiamiento Comunitario en Argentina, Chile y Brasil. Lecciones de una Experiencia Incipiente"; Lilian Bobea (edit), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América latina y el Caribe* (Caracas, Nueva Sociedad, 2003).

Torrente, Diego; *Desviación y delito* (Madrid, Alianza Editorial, 2001), 323 pp.

Trojanowicz, Robert; Victor Kappeler, Larry Gaines y Bonnie Bucqueroux; *Community Policing. A contemporary perspective* (Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1998), 349 pp.

Tudela, Patricio; "Seguridad ciudadana y policía comunitaria: un desafío pendiente", Ponencia en Seminario "Diálogos Sobre Convivencia Ciudadana" (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999), Publicación 12/99, 17 pp.

Tudela, Patricio; "Policiamiento Comunitario en Chile: Contexto y limitaciones", pp. 134-145; Herbert Sanchez (Comp.), *Seminario Internacional Ciudades más Seguras* (Programa de Gestión Urbana, Quito-Ecuador; Safer Cities Habitat-ONU; ILANUD, Foro Metropolitano de Seguridad Pública, 2004). <http://www.policia.cl/cidepol/documentos.html>

Vogler, Richard; "La perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica", pp. 15-42; Kai Ambos; Juan Luis Gómez y Richard Vogler; *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003), 629 pp.

Ziegler, Melissa y Rachel Neild *De la paz a la gobernabilidad. Reforma policial y la comunidad internacional*. (Washington, Washington Office on Latin America y Johns Hopkins Nitze School of Advanced International Studies, 2002), 101 pp.