

SEGURIDAD CIUDADANA en América LATINA

miradas críticas a procesos institucionales

Claudio Fuentes S. - Carlos Basombrío I. - Emilio E. Dellasoppa - Hugo Frühling E.



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

seguridad ciudadana en

América

Latina

miradas críticas a procesos institucionales

Claudio Fuentes S. - Carlos Basombrío I. - Emilio E. Dellasoppa - Hugo Frühling E.



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Edición de Romina Nespolo

Área Prevención del Delito a Nivel Local
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales

Área Prevención del Delito a Nivel Local
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

Edición: Romina Nespolo
Diseño: Alejandro Peredo

ISBN: 978-956-19-0746-1

Impreso en Chile - Mayo 2011

SEGURIDAD CIUDADANA en

América LATINA

miradas críticas a procesos institucionales

Presentación

por Hugo Frühling Ehrlich

5

Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana

Por Claudio Fuentes Saavedra

7

¿Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la Policía en el Perú?

Por Carlos Basombrío Iglesias

15

La implementación de estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil: Una visión crítica

Por Emilio E. Dellasoppa

25

Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina

por Hugo Frühling Ehrlich

39

Reseñas Autores

47

Presentación

En años recientes diversos países latinoamericanos han aprobado políticas explícitas destinadas a reducir los fenómenos de la violencia y del delito. Diversas publicaciones han analizado la coherencia de dichas políticas, las debilidades institucionales que dificultan su aplicación y los factores políticos que inciden en la posibilidad de reformar las instituciones de seguridad pública¹.

Esta publicación surge de la convicción de nuestro Centro, que el tema tiene significativa importancia teórica y práctica. Desde luego, se hace necesario saber si las políticas en aplicación tienen impacto positivo y, si no lo tienen, las razones que lo explican. Esta que pareciera una pregunta fácil de responder, no lo es tanto, cuando se considera que recién se comienza a evaluar el impacto de programas específicos, y que la evaluación de políticas es muy escasa. De allí que los diagnósticos respecto del funcionamiento del accionar público en este ámbito constituye un aporte significativo al progreso en esta materia.

Desde una perspectiva práctica, también, es necesario conocer la distancia entre la proclamación de políticas y su ejecución. Su cobertura, la calidad de los ejecutores, los procesos de su puesta en práctica y el efecto del contexto social y político en su implementación, constituyen sin duda factores que afectan su resultado y también aumentan esa distancia a la que nos referimos.

El proceso de diseño y ejecución de políticas tiene lugar en contextos particulares que guían las decisiones que se adoptan. En parte se ve influido por las orientaciones valóricas prevalecientes en la cultura política de la sociedad particular en las que se aplican, pero también influye el estilo y valores de los decisores de políticas públicas. Análisis de políticas particulares en diversos países, demuestran que las políticas de mano dura, por ejemplo, obedecen en parte a los

valores conservadores prevalecientes en el personal gubernamental que las ha impulsado; pero también a la percepción de éste que tales políticas encontrarán apoyo en la opinión pública.

El año 2009 el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en conjunto con FLACSO-Ecuador y su programa Estudios de la Ciudad, realizaron el seminario internacional **“Seguridad Ciudadana en América Latina: Procesos Políticos, Políticas y Prácticas”**. El Seminario tuvo como objetivo analizar las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementan en América Latina. Participaron académicos, representantes de organismos internacionales y autoridades de gobierno de diversos países. Se discutieron temas y proyectos de investigación diversos. El análisis se refirió al impacto del proceso político en las políticas

de seguridad ciudadana y a la situación de países particulares. Asimismo, se discutió cómo la dinámica de la centralización / descentralización de recursos económicos y toma de decisión impactan en los márgenes de acción, protagonismo, seriedad y proyección de las políticas de seguridad a mediano plazo. Asimismo, se analizaron las dificultades que se originan en los diseños y modelos empleados comúnmente en las políticas públicas de seguridad en la región, así como los recursos y capacidades disponibles.

Este libro corresponde a un compendio de artículos presentados en ese seminario y actualizados posteriormente. Considera cuatro niveles de análisis: primero, revisa aspectos contextuales que inciden en el contenido de las políticas y de los cuales puede desprenderse una agenda de investigación particular; luego describe la realidad particular de Perú y Brasil, con énfasis en un caso en la falta de una reforma a la policía, y en el otro, en los problemas que enfrenta la descentralización de políticas en materia de seguridad pública, para finalizar con el análisis de la implantación en América Latina del modelo de policía comunitaria, ampliamente debatido y difundido en la región.

1 Escobar, S. y Ensignia, J. (Editores) (2007). *Seguridad Pública en los Países del Cono Sur. Los Desafíos Institucionales*. Santiago, Friedrich Ebert Stiftung. Manzano, L. (2006). Políticas Nacionales de Seguridad Pública en América Latina. Análisis Comparado. *Boletín Más Comunidad Más Prevención* (5) Pp. 2 – 12. Hinton, M. (2006). *The State on the Streets*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

El primer artículo, *“Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana”*, escrito por Claudio Fuentes, analiza la necesidad de estudiar el impacto de las variables políticas sobre el diseño de políticas en este ámbito, para finalmente sugerir la necesidad de establecer una agenda de investigación en la materia.

El artículo de Carlos Basombrío, *“¿Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la Policía en el Perú?”*, problematiza la falta de reformas a la policía, a pesar de existir razones de peso que la harían posible, incluyendo un proceso de reformas truncado, que se inició durante la década pasada. El autor explica las carencias de las políticas en el país, como consecuencia de razones políticas e institucionales, incluyendo las resistencias que encuentra la reforma al interior de la propia policía.

El tercer artículo, *“La implementación de estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil: Una visión crítica”*, escrito por Emilio Dellasoppa, realiza un análisis de la enorme complejidad que implica realizar una política de seguridad descentralizada en el contexto brasileño. Se trata, como indica el autor, de un país federal, con altos índices de violencia y dimensiones continentales. El autor describe a continuación distintas políticas públicas emanadas del gobierno central y que podrían ejecutarse a nivel estadual y municipal: **a)** Captura de Informaciones – Integración de los datos; **b)** formación/capacitación profesional; **c)** administración; **d)** acción policial o patrullaje policial; **e)** Investigación y **f)** descentralización territorial: municipalización. Finalmente, el autor se refiere a las limitaciones que enfrentan las políticas descritas.

Por último el cuarto artículo, escrito por Hugo Frühling, *“Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina”*, aborda el tema de la importación de modelos en el área de la seguridad ciudadana, enfocando la temática de la reforma policial. A ese respecto, se pregunta si las diversas prácticas que se llevan a cabo en América Latina, bajo la rúbrica de policía comunitaria expresan una comprensión similar del modelo; si éste tiene expectativas de institucionalizarse en la región y cuáles serían las adecuaciones institucionales que harían que eso fuera factible. Al respecto indica, que es poco probable que un modelo de policía comunitaria como el concebido originalmente en Norteamérica y Europa, pueda ponerse en práctica en América Latina. Esboza sin embargo áreas en las cuales la puesta en práctica de programas de acercamiento policial a la comunidad podrían tener efectos beneficiosos.

Hugo Frühling Ehrlich

Director Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

REFLEXIONES SOBRE LOS DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Claudio Fuentes Saavedra

Introducción

El debate académico sobre seguridad pública y ciudadana en América Latina se ha centrado en torno a tres ejes principales: los determinantes institucionales que obstaculizan o favorecen determinadas reformas; las causas de la violencia y la evaluación de los instrumentos para medirla; y la relación entre percepciones de inseguridad y la política pública.

En este capítulo se sostiene que la dimensión política de la seguridad es un ámbito menos abordado y que resulta crucial para avanzar en una agenda académica y de política pública. Así como algunos autores han observado una ausencia en un diálogo interdisciplinario entre la sociología, criminología, economía y el derecho¹, en este artículo se indica que es imprescindible colocar en discusión aquellas interrogantes asociadas a la politología y que se vinculan con entender cómo la distribución de poder en la sociedad afecta la formulación e implementación de políticas públicas en este ámbito. Así como requerimos incorporar con mayor fuerza una perspectiva politológica, también debemos insistir en enfoques multidisciplinarios para abordar esta compleja temática.

Partimos de la premisa que toda política pública necesariamente pasa por un filtro político donde se diseñan, orientan y finalmente se implementan determinadas acciones. En ese proceso se ponen de manifiesto los intereses de actores, grupos e instituciones. Así, una agenda de investigación que observe los determinantes políticos de la seguridad debiese observar al menos tres aspectos: primero, entender el impacto de las lógicas electorales las que imponen incentivos y desincentivos a las autoridades para actuar sobre la prevención en materia de seguridad pública. Segundo, abordar cómo las lógicas burocrático-institucionales afectan al sistema político. Tercero, considerar la lógica de mercado y su impacto en el sistema político.

En este artículo se sugiere abrir una agenda de investigación que coloque mayor atención en los espacios de negociación política

donde se definen las políticas públicas para el sector. ¿Qué tipo de incentivos/desincentivos existen para definir políticas en el ámbito de la seguridad? ¿De qué forma inciden los tiempos electorales en la definición de políticas? ¿Son ellos decisivos? ¿De qué forma inciden las lógicas burocráticas en estos temas?

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se examinan las principales interrogantes que han guiado a la literatura sobre el tema de seguridad ciudadana en América Latina. La segunda coloca atención en las dimensiones y preguntas que resultaría necesario que fueran exploradas. En la tercera parte se sugieren conclusiones generales.

1. Principales interrogantes

En una revisión de la producción académica reciente, Bergman² indica que las principales interrogantes sobre el tema han girado en torno a por qué el crimen se ha incrementado en la región, porque las policías y los sistemas de justicia no han sido eficientes en resolver el tema y que podría esperarse de las reformas a los sistemas de justicia y a los sistemas de procedimiento penal en la región. De acuerdo a la literatura reciente, las respuestas a la pregunta sobre el aumento del crimen en América Latina se asocian con la naturaleza del Estado en dicho países. Es decir, se sostiene que se trata de estados con fuertes capacidades de represión y sin mayores niveles de accountability. Adicionalmente, tendrían algún impacto las condiciones en que se han implementado reformas económicas y los cambios estructurales en la sociedad que han impactado a su vez en las condiciones de vida de las nuevas generaciones. Para Bergman, otro grupo de académicos provenientes mayoritariamente de la disciplina del derecho coloca énfasis en los factores histórico-legales asociados a la ineffectividad del sistema de justicia y su impacto en sociedades modernas. En esta línea de reflexión se destacaría la presencia hasta hace muy poco de sistemas inquisitoriales de justicia, sobre-burocratización, ineficiencia, y falta de acceso de los sectores menos favorecidos a la justicia.

1 Bergman, M. (2006). *Crime and Citizen Security in Latin America. The Challenges for New Scholarship*. *Latin American Research Review*, 41(2), Pp. 213-227.

2 Ibid.

Así, existe una rica y creciente literatura sobre seguridad pública en la región, la que ha ganado relevancia por el impacto que tiene el tema para la población y dada la propia naturaleza de las experiencias autoritarias previas. Reconociendo que en este artículo no podríamos hacer un recuento pormenorizado del conjunto de la producción asociada al tema y a riesgo de dejar fuera un gran número de trabajos, si pudiésemos agrupar las grandes orientaciones de las preocupaciones académicas ellas se sintetizarían en tres principales: (a) el análisis de las instituciones públicas de seguridad, (b) los factores de la violencia, y (c) la vinculación entre percepciones sociales y política de seguridad.

1.1. *Análisis de las instituciones públicas de seguridad*

Un primer y relevante foco de la literatura especializada se encuentra asociado al estudio de las instituciones públicas y su impacto en el mejoramiento de las condiciones de seguridad de la población. Nos referimos a los estudios que han puesto atención a las dimensiones legales y burocrático-institucionales asociadas a la reforma en este sector. Las transiciones a la democracia en América Latina llevaron a muchos especialistas a centrarse en una pregunta central: ¿Cómo las instituciones policiales en particular y el sistema de justicia en general responden a los desafíos de la seguridad pública en un contexto democrático? La inexistencia de estudios previos respecto de las instituciones de seguridad llevaron a los académicos a plantearse preguntas fundamentalmente asociadas a las reformas, y no tanto al impacto de tales programas y proyectos dado su incipiente aplicación.

El proceso democratizador coincidió con una triple demanda por ajustar las instituciones de la seguridad al estado de derecho, hacerlas eficaces para responder a las demandas ciudadanas por mayor seguridad y modernizarlas respecto de su gestión³. Aquello se hizo evidente en la justicia, donde se experimentaron procesos relevantes de reforma, en particular en lo concerniente al sistema de procedimiento penal. Allí primaron preocupaciones asociadas a ampliar la eficiencia de los tribunales, modernizar los procesos, y dar garantías de un trato justo para los sectores más desfavorecidos de la sociedad a partir de enfoques sistémicos de reformas⁴.

En lo concerniente a las policías, una de las principales características de América Latina es contar con una tradición de policías militarizadas⁵. Si a lo anterior agregamos la experiencia de regímenes autoritarios donde las instituciones policiales jugaron un rol relevante en la represión de los opositores políticos, uno de los principales focos de preocupación de los tomadores de decisión e intelectuales ha sido el reacomodo jurídico y burocrático-institucional de dichas instituciones.

Existen estudios no concluyentes que aluden al impacto de la estructura institucional sobre la eficiencia de las policías, el grado de control civil sobre las mismas y la relación con la ciudadanía⁶. Por lo general, parte importante del debate sobre la seguridad en América Latina ha estado puesto en la interrogante de la reforma policial para, por una parte incrementar su eficiencia y eficacia en el control del delito, y en segundo lugar respecto de su adaptación (o no) a un entorno de control civil democrático⁷.

Algunos de los ejes de debate se refieren a preguntas como: ¿es posible establecer políticas de prevención cuando la cultura de las instituciones de seguridad se centra en el control social y se observa a los actores sociales como amenaza? ¿Se pueden implementar modelos de policía comunitaria en contextos donde priman policías militarizadas y jerárquicas? A la inversa, ¿Es recomendable descentralizar el mando cuando se observan experiencias de corrupción y bajos niveles de controles jerárquicos en policías descentralizadas? ¿Cómo se integran los esfuerzos de reformas a los sistemas de justicia de tipo garantistas con culturas organizacionales de la policía represivos? ¿Existe una relación entre una cultura de autonomía institucional y abusos a los derechos humanos en contextos democráticos?

Algunos ejemplos ilustran este tipo de preocupaciones. De acuerdo a Frühling⁸, tres factores han condicionado los procesos de reforma en algunas policías de América Latina: los procesos de democratización, el fuerte incremento en la cantidad de delitos comunes, y los procesos de reforma del Estado que buscan reducir su tamaño y descentralizarlo en cuanto a la gestión de algunos procesos. Entre los principales problemas en la implementación de programas de reforma, sostiene Frühling, se destacan la relación conflictiva entre policía y comunidad que puede darse en algunos casos y las relaciones entre las policías y otras instancias del Estado asociadas con el problema de seguridad, entre otros.

Call⁹ desarrolla un argumento asociado al carácter de la salida de los militares del poder (si es producto de una derrota militar o de una transición pactada) y a partir de allí explica las opciones de los

3 Síntesis del debate se puede encontrar en Frühling, H. (2009). Recent police reforms in Latin America. En Uldriks, N. (Ed.), *Policing insecurity: Police reform, security and human rights in Latin America*, (1a ed., Pp.21-46). Lanham: Lexington Books.

4 Hamner, L. (2003). *Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más*. Documentos de trabajo CEJA Américas. Recuperado el 20 de abril de 2009 de http://www.cejamericas.org/doc/documentos/quince_anos.pdf.

5 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Programa de Seguridad y Ciudadanía. (2007). *Reporte de Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Autor.

6 Estas preguntas también se dan en un contexto comparativo, más allá de América Latina, Ver Bayley, D.H. (1985). *Patterns of Policing. A comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers UP; Vogler, R. (2003). La Perspectiva angloamericana sobre la policía y el Estado de Derecho. Implicaciones para Latinoamérica. Ambos, K., Gómez Colomer, J.L. y Vogler, R. (Eds). *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

7 Damert, L. y J. Bailey (Coord.). (2005). *Seguridad y Reforma Policial en Las Américas: Experiencias y Desafíos*. México, D.F: Siglo XXI, FLACSO-Chile, Naciones Unidas; Domínguez, A. (1998). El Estado democrático de derecho y el poder de policía. *Revista Pena y Estado*, (3), Pp.27-50; Frühling, H. y Candina, A. (Eds). (2001). *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo; Rico, J.M. (1998). La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario. *Revista Pena y Estado*, (3), Pp.173-188; Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México, D.F: Siglo XXI.

8 Frühling, H. (2003). Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto? *Revista de Opinión Jurídica*. Versión online www.urbeetius.org. Revisada el 27 de abril de 2009.

9 Call, Ch. (2002). War Transitions and the New Civilian Security in Latin America. *Comparative Politics*, 35, (1), Pp. 1-20.

gobiernos civiles por reformar las instituciones policiales y transformar algunas instituciones claves como la inteligencia.

Analizando el caso de Brasil, Zaverucha¹⁰ sostiene que resulta muy relevante no sólo considerar la subordinación formal de los militares al poder político, sino que el comportamiento y funciones que en el diario vivir van asumiendo dichas instituciones. Indica que el rol cumplido por los militares en inteligencia interna, participación en el control de la seguridad ciudadana y las negociaciones sobre presupuesto va generando espacios considerables de autonomía que van socavando la legitimidad democrática.

Para el caso chileno y argentino, Fuentes¹¹ analiza hasta qué punto existe una adaptación institucional de las policías a procesos de reforma en el ámbito del proceso penal luego de reformas que buscan cautelar los derechos de las personas, incluyendo el de sospechosos de cometer delitos. Se concluye que las instituciones policiales ejercen importantes mecanismos de presión para evitar reformas y, una vez implementadas, para retrotraer las normas a lo que existía previamente.

En términos generales, se ha avanzado en forma importante en comprender aspectos asociados a las reformas a las instituciones públicas en materia de seguridad. Varios autores han tipificado "tipos de reforma", y sugerido mecanismos causales que explican tales transformaciones. Como Frühling lo sostiene, esta literatura ha sido útil en entregar luces sobre las condiciones que hacen posible una reforma y entender los factores que explican la resistencia al cambio ya sean ellos políticos, institucionales e incluso sociales. Faltan mayores y más profundos estudios sobre las culturas institucionales, las prácticas y rutinas asociadas a la función policial, así como la evaluación de reformas implementadas en el último tiempo¹².

1.2. Las causas de la violencia e instrumentos para medirla

Una parte significativa de la literatura se refiere a las causas de la violencia. Con un fuerte acento en estudios de criminología, una amplia literatura ha abordado los factores que explican que exista mayor/menor violencia (y delincuencia) en una sociedad, observando condicionamientos estructurales (geográficos, socio-demográficos) pero también psicológicos. En América Latina esta interrogante es particularmente relevante al ser considerada la región más afectada por el delito común del planeta, aunque paradójicamente con un menor grado de conflictividad producto de guerras civiles y conflictos interestatales.

Una extensa literatura aborda cuestiones asociadas a la pobreza y su relación con el delito, las segmentaciones urbano/rural, la preponderancia de conflictos armados en una sociedad, y más recientemente la vinculación entre droga y delito. Las interpretaciones más estructurales que intentan explicar la violencia aluden a la existencia de una cultura de la trasgresión en nuestras sociedades; la histórica desigualdad de clases que ha generado un sistema legalista-formalista pero que cotidianamente se vulnera provocando frustración; y la existencia de instituciones burocráticas que han consolidado estructuras de poder que abusan de los derechos¹³.

La existencia de la violencia en América Latina ha tenido dos explicaciones centrales. La primera perspectiva explica el fenómeno por los desajustes propios de la modernización (industrialización y urbanización). La disolución acelerada de mecanismos de control social generaría condiciones para un incremento de la violencia. La disociación entre realidad (pobreza) y expectativas llevaría a incentivar la delincuencia y la violencia social. Una segunda perspectiva se detiene en las condiciones de socialización, esto es, las formas en que determinados grupos interactúan, la institucionalidad y culturas predominantes¹⁴.

Arriagada y Godoy¹⁵ explican y apoyan la tendencia a asumir la violencia como un fenómeno multicausal y, por lo tanto, a adoptar un enfoque epidemiológico que observa los factores más probables que se relacionan con dicho comportamiento. En este sentido, plantean tres grandes factores: los relacionados con la posición y situación familiar y social de los sujetos (nivel educacional, experiencia de abuso familiar, edad, etc.), los factores sociales, económicos y culturales (pobreza, desempleo, medios de comunicación), y los factores sociales de carácter disruptivo (guerras civiles, regímenes militares, etc.).

10 Zaverucha, J. (2000). *Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil. Latin American Perspectives*. 27 Pp.8-31.

11 Fuentes, C. (2005). *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York and London: Routledge

12 Frühling, H. (2009). Recent police reforms in Latin America. En Uildriks, N. (Ed.), *Policing insecurity: Police reform, security and human rights in Latin America*, (1a Ed. Pp.21-46). Lanham: Lexington Books.

13 Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El desafío Latinoamericano. Cohesión Social y Democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI e Instituto Fernando Cardoso.

14 ver discusión en Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. 32; Buvinic, M., A. Morrison, y M. Shifter. (1999). *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*. Washington DC: Inter-American Development Bank Recuperado el 28 de abril, 2009 de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd66/1073eng.pdf>; Rico, J.M. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México, D.F.: Siglo XXI.

15 Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. 32.

Siguiendo este enfoque, Holston y Caldeira¹⁶ ofrecen una mirada histórico-institucional al proceso de incremento de la violencia para el caso de Brasil. Afirman que uno de los problemas de la democratización en su país es que la democracia electoral no ha implicado una democratización del estado de derecho, ello ha ocasionado serias disfunciones en áreas cruciales del aparato del Estado incluyendo el sistema de justicia, el aparato de seguridad y el sistema político. Las brechas sociales, políticas y culturales se transforman en la causa pero también en un efecto de un sistema históricamente y socialmente determinado.

Otra de las preocupaciones centrales ha sido lo concerniente a los instrumentos para medir los delitos violentos en la región. Los avances en esa materia han sido lentos, lo que dificulta realizar comparaciones entre países. Pero al mismo tiempo, el debate sobre los instrumentos implica apuestas teóricas y metodológicas complejas. ¿Qué tipo de delitos debieran medirse? ¿Cómo captar los aspectos subjetivos de la violencia? ¿Con qué frecuencia? Además de los problemas comunes de subregistro de los hechos, existe una tendencia a centrarse predominantemente en hechos violentos con resultado de lesiones y/o fallecimiento¹⁷. Un problema adicional se relaciona con la confiabilidad de las fuentes, lo que se agrava al existir una fuerte brecha entre las denuncias registradas y las percepciones ciudadanas sobre el tema. El resultado es la frecuente contradicción de datos en las diversas fuentes que analizan hasta un mismo fenómeno¹⁸.

1.3. Percepciones de inseguridad y política pública

Otra de las dimensiones exploradas por la literatura es la relación entre percepciones de inseguridad y política pública. Aquí el acento está puesto en los estudios sobre percepciones sociales en relación al crimen pero también en la confianza ciudadana respecto de las instituciones estatales y de seguridad. Se parte del supuesto que a mayor confianza social mayores son las posibilidades de establecer políticas de prevención y disminuir la sensación de inseguridad en la sociedad. La menor confianza en las instituciones lleva a la sociedad a buscar soluciones privadas al delito.

Salvo contadas excepciones, en América Latina existen altos niveles de percepción de inseguridad, bajos niveles de confianza en las instituciones de seguridad, y variados niveles de victimización. Existen casos como el de Chile donde existe una fuerte brecha entre la percepción de inseguridad que tiende a ser alta y los niveles de victimización por delitos violentos que tienden a ser bajos. En este

caso, el nivel de confianza en las instituciones policiales tiende a ser alto comparativamente hablando, aunque existe una fuerte correlación con el estatus socioeconómico de las personas, esto es, a menor nivel socioeconómico mayor es la desconfianza hacia las policías.

Algunos ejemplos del desarrollo de este tipo de interrogantes los encontramos en México y Argentina. Para el caso mexicano Fondevila¹⁹ sostiene que la percepción crítica de la población en relación a la policía se funda en que existirían problemas de eficiencia en el combate al delito. La ciudadanía se sentiría sin protección y los mecanismos para denunciar o solicitar ayuda, en opinión de la ciudadanía, no estarían actuando. Una mayor confianza social en las instituciones sería en opinión del autor una pieza clave dado que permitiría una retroalimentación entre ciudadanía e instituciones de seguridad.

Para el caso de Argentina, Smulovitz²⁰ analiza el incremento en la percepción social de inseguridad, reconociendo una brecha entre la percepción social y la tasa de victimización. Las respuestas del gobierno central apuntaron a un discurso proponiendo endurecimiento de penas, fortalecimiento de las atribuciones de la policía para responder a esta amenaza, y cambio en las leyes de inmigración. Pero al mismo tiempo, Smulovitz reconoce que una inmediata respuesta social es la de buscar soluciones privadas al problema de inseguridad, lo que implica un cambio de hábitos y la búsqueda de nuevas estrategias para responder al tema. Ciertamente, ello dependerá del estatus social que se tenga en la sociedad. Se advierte, por ejemplo, el incremento de empresas privadas de seguridad y la emergencia de grupos o tribus de protección en sectores sociales bajos.

Pérez²¹ (2003/2004) analizando los casos de El Salvador y Guatemala, busca establecer una relación entre la percepción de la población sobre la delincuencia y la legitimidad democrática, indicando que las percepciones de la población respecto del crimen y las instituciones policiales se asocian a la confianza que los ciudadanos tienen respecto de las instituciones democráticas.

Al analizar algunos estudios de opinión comparados en materia de percepciones sobre el delito y confianza en las instituciones, observamos diferencias significativas entre los países de la región, lo que nos lleva sugerir la importancia de observar las dimensiones históricas en cada país que incidirían en el relacionamiento entre la sociedad, las instituciones y las percepciones. Por ejemplo, en Argentina se observa bajos niveles de confianza en las instituciones policiales y de justicia, una consecuente alta percepción que las policías están involucradas en la delincuencia, y baja aceptación de transferirle poderes a la policía por la desconfianza que se les tiene. En el caso chileno, en contraste, se observan muchos más altos niveles de confianza en las instituciones policiales no así en el sistema de justicia,

16 Holston, J. y Caldeira, T. (1998). *Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship*. En Aguero, F. y Stark, J. (1 Ed. Pp.263– 296), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.

17 Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina*. Serie Políticas Sociales. CEPAL. 32

18 Bergman, M. (2006). Crime and Citizen Security in Latin America. The Challenges for New Scholarship. *Latin American Research Review*, 41, (2), 213-227. Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Reporte de Seguridad. Santiago: FLACSO-Chile.

19 Fondevila, G. (2008). Police efficiency and Management: Citizens Confidence and Satisfaction. *Mexican Law Review*. 1 (1), Pp. 109-118.

20 Smulovitz, C. (2003). Citizens insecurity and Fear: Public and Private Responses in Argentina. En H. Frühling, Tulchin, J. y Golding, H. *Crime and Violence in Latin America*. (1 Ed. Pp. 125-152). Washington D.C.: W.Wilson Center Press.

21 Pérez, O. (2003/2004). Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala. *Political Science Quarterly*, 118, (4) Pp. 627-644.

que se acerca mucho al caso de Argentina. En Chile, además, existe una mayor inclinación de la sociedad a otorgarle atribuciones a los policías e incluso, es el caso donde los encuestados demuestran una mayor inclinación a permitir que las autoridades actúen fuera de la ley para mantener la seguridad. Pese a que existe una alta percepción de seguridad y una comparativamente alta confianza en las instituciones policiales, existe una inclinación mayor a aceptar la vulneración de la ley para combatir el delito.

Tabla 1. *Percepción de la población en temas de seguridad*

	Argentina 1999	Chile 2000	México 2000	Perú 2001
En la actualidad, hay poco o ningún respeto por derechos humanos	75,9	42,3	49,9	54,5
Poca o ninguna confianza en instituciones policiales	74,3	44,4	68,9	83,1
Las democracias no son buenas en mantener el orden (% Acuerdo muy de acuerdo)	32,0	33,9	38,8	44,3

Fuente: World Values Survey. <http://www.worldvaluessurvey.org> (acceso 17 febrero, 2009).

En el caso de México y Perú se observan también bajos niveles de confianza hacia las instituciones policiales y, en el caso peruano es donde con mayor fuerza aparece un cuestionamiento al régimen democrático para controlar el delito. En México, la percepción de seguridad en el barrio es alta, no obstante existe una baja percepción de que la policía protege a la gente. Los niveles de confianza en la justicia son en todos los países bajos.

Tabla 2. *Percepción de la población en temas de seguridad ciudadana*

	Argentina 2008	Chile 2008	México 2008	Perú 2008
Para poder capturar un delincuente, autoridades en ocasiones pueden actuar al margen de la ley	37,3	48,6	30,0	43,7
Si es víctima de un robo, cuánto confiaría en el sistema de justicia castigaría al culpable (% mucho y algo)	31,5	35,4	37,7	28,6
Si es víctima de un robo, cuánto confiaría en la policía	25,5	47,7	33,1	26,7
% que considera que en el barrio, la policía protege a la gente	12,7	61,0	30,2	32,2
% que considera que la policía está involucrada en delincuencia	60,9	20,9	48,4	51,9
% de personas que considera que su barrio es muy o algo seguro	38,4	50,6	65,0	45,3

Fuente: The Latin American Public Opinion Project (LAPOP). <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME> (acceso el 18 de febrero, 2009).

2. Dimensiones políticas de la seguridad

En este artículo sugerimos la necesidad de ampliar la agenda de investigación en materia de seguridad ciudadana. La expansión de ella podría darse a partir de una serie de preguntas aún no resueltas sobre el vínculo que existe entre seguridad ciudadana y el sistema político. Existen al menos tres áreas relevantes de investigación que requerirían mayor atención. En primer lugar, se necesita comprender de mejor modo la vinculación entre políticas públicas en materia de seguridad y las elecciones. En segundo término, debemos profundizar la forma en que las instituciones policiales actúan en demanda de sus propios beneficios en el entorno político. Finalmente, necesitamos explorar con mayor detenimiento la forma en que la lógica de mercado incide en la política referida a la inseguridad. A continuación especificaremos estas tres dimensiones de análisis.

2.1. Seguridad pública y lógica electoral

En una democracia las autoridades políticas buscan como mínimo dejar un legado de su administración y como máximo asegurar su reelección o la de sus camaradas. Cualquier discusión sobre la naturaleza y características de una política de seguridad pública debiese necesariamente considerar su impacto en las elecciones. Lo anterior ha sido evidente en años recientes en lo concerniente a políticas de "mano dura" o de "súper mano dura" implementadas en varios países de América Latina. Al respecto, algunos autores han destacado una oscilación desde políticas que buscan reducir la delincuencia mediante ofertas de mayor dureza frente al crimen particularmente en períodos electorales, hasta políticas que protegen los derechos de las víctimas de la violencia y abuso policial en época post-electoral²².

Aunque existe nutrida evidencia empírica en relación al tema, lo que ha sido secundado por variados estudios que destacan dicha lógica, sabemos poco respecto del impacto efectivo que ha tenido esta teoría del péndulo en las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, podríamos aventurar como hipótesis que sucesivos gobiernos que han reducido derechos civiles y ampliado atribuciones policiales han llevado a una reducción de las garantías del estado de derecho. ¿Ha sido efectivamente así? Estudios diacrónicos que den cuenta de las modificaciones de las garantías ciudadanas vis a vis poderes policiales podrían responder de mejor modo a este tipo de interrogantes.

De la misma forma, poco sabemos de las lógicas electorales que están operando en nuestras sociedades ¿Quiénes son los actores claves que colocan en la agenda política el tema de la seguridad pública? ¿Qué rol cumplen las policías en este proceso? ¿Cómo se estructuran los debates socialmente? ¿Por qué en algunos casos las políticas de mano dura atraen electores mientras que en otros casos generan rechazo social? ¿Existe consistencia entre las promesas preelectorales y la materialización de políticas post-electorales? ¿Existe una relación

22 Ver discusión en Fuentes, C. (2005). *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York and London: Routledge.

entre el marco ideológico y las promesas de "mano dura", esto es, entre ser de izquierda o derecha y defender una determinada postura?

El trabajo de Ungar²³ sobre la política de prisiones en América Latina es un ejemplo de este tipo de perspectiva de análisis. Luego de analizar las pésimas condiciones carcelarias en la región propone dos factores que explicarían la ausencia de cambios en esta materia: por una parte el sistema de justicia (tribunales y Ministerio Público) es presionado para, en algunos casos, no tomar en cuenta la legislación existente en materia de derechos de los detenidos. Por otra parte, y desde un punto de vista administrativo no se terminan de implementar una serie de normas para garantizar la cooperación entre agencias del Estado y el accountability de ellas. Estas dos limitaciones tienen de trasfondo el hecho que el poder ejecutivo observa constantes demandas públicas por reducir los niveles de delincuencia, aumentar poderes de la policía e incrementar los niveles de encarcelamiento. En este trabajo, Ungar describe en detalle cómo las lógicas políticas y administrativas interactúan en un contexto político de alta polarización o de urgencia por aprobar reformas en este ámbito. Por ejemplo, el incremento de las denuncias por delincuencia lleva a las autoridades a incentivar el incremento de policías en la calles, lo que no ha sido secundado por una reforma policial, repitiendo prácticas heredadas de la dictadura. A ello se suman las reformas a los sistemas de justicia que, aunque administrativamente han implicado un mejor comportamiento, han generado también una importante alteración en las expectativas sociales ya que el público muchas veces espera decisiones más punitivas de parte del sistema frente a las transgresiones de la ley.

Otros estudios han planteado la necesidad de examinar con mayor detención los aspectos políticos que inhiben una determinada reforma. Existen diversos ejemplos para el caso de Argentina donde se advierte el peso de las relaciones de poder entre operadores políticos, la policía y redes de delincuencia que han resistido reformas²⁴. Asimismo, se han explorado estudios sobre el rol que tienen las organizaciones de la sociedad civil ya sea en defensa de los derechos civiles o en pro de una política de mano dura en contra de la delincuencia. Aquí las conclusiones apuntan a señalar las ventajas comparativas que observan los grupos o coaliciones pro-orden en relación con los pro-derechos civiles y la importancia de la forma en que se dan a conocer o se instalan las discusiones socialmente (framing)²⁵.

En otros términos, en sociedades democráticas donde la opinión pública demanda soluciones de "mano dura", es probable que los actores políticos defiendan este tipo de medidas. No obstante, dos relevantes condiciones surgen como pre-requisito para la materialización de dichas medidas: **a)** el peso que tiene la coalición política "pro-orden" versus la "pro-derechos civiles" y **b)** el nivel de

prestigio y apoyo social de la sociedad hacia las instituciones policiales para enfrentar el delito mediante medidas de control. En Argentina, por ejemplo, el desprestigio de las policías ha sido una constante, lo que sí ha tendido a variar es el peso específico de las fuerzas políticas pro-orden y pro-derechos civiles. En Chile, en cambio, se observa como constante el apoyo a las instituciones policiales y la fortaleza de una cohesionada coalición pro-orden. Es esta correlación de fuerzas lo que explicaría la paradójica situación del caso chileno de observar bajos índices de criminalidad y uno de las más altas tasas de encarcelamiento en América Latina.

2.2. Lógica burocrático-institucional

Una segunda dimensión se refiere no tanto al análisis de las resistencias internas a una eventual reforma policial o de seguridad, sino que más bien a la forma en que las instituciones policiales y de seguridad actúan en un contexto democrático. Esto es, preguntas asociadas a las respuestas institucionales frente a determinadas políticas, la forma en que las instituciones negocian sus presupuestos y en la que inciden en el proceso político serían pertinentes de ser destacadas. Las policías, junto con las fuerzas armadas, gozan en la mayoría de los países de la región del monopolio de la fuerza. Pero además, ellas cuentan con recursos de poder como acceso a información privilegiada sobre actores políticos. Asimismo, las instituciones de la policía en muchos países cuentan con sistemas de relaciones públicas relativamente sofisticados, lo que les permite potencialmente incidir incluso en la agenda pública al "levantar" temas de seguridad ciudadana frente a la opinión pública. En síntesis, las instituciones policiales son o tienen el potencial de transformarse en actores políticos que inciden en la agenda pública.

En el caso de Chile, por ejemplo, la policía uniformada cuenta con un sistema de relaciones públicas que la ha posicionado más allá de sus funciones tradicionales de protección de la seguridad pública. Carabineros de Chile destaca recurrentemente su función social a través de la protección de menores, la conexión con sectores sociales extremos del país y el servicio social en general. Pero, adicionalmente, tiene alta capacidad de respuesta frente a eventuales críticas a su gestión y eventuales abusos²⁶. En el caso argentino, se da una situación diferente en relación a la policía de la provincia de Buenos Aires dado que los niveles de menor centralización y conflictos internos dentro de la policía los lleva a constantes denuncias y pugnas dentro del propio cuerpo policial que terminan expuestos ante la opinión pública²⁷. La vinculación de las policías con una red de delito genera otras condiciones políticas que no necesariamente son favorables para avanzar sus demandas institucionales²⁸.

23 Ungar, M. (2003). Prisons and Politics in Latin America. *Human Rights Quarterly*. 25, (4), Pp. 909-934.

24 Ver por ejemplo, González, G. (2005). Intentos de reforma policiales en Argentina: Los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. En: Dammert, L. y Bailey, J. (Coord.). *Seguridad y Reforma Policial en Las Américas: Experiencias y Desafíos* (1 Ed. Pp. 58-82). México D.F.: Siglo XXI, FLACSO-Chile, Naciones Unidas; Saín, M. (2000). Crisis y colapso del modelo tradicional de seguridad pública. *Revista de Ciencias Sociales*. 11, Pp.113-156.

25 Fuentes, C. (2005). *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. New York and London: Routledge.

26 Fuentes, C. (2005). Chile: The Denial of Police Violence. En Fuentes, C. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile* (1 Ed. Pp. 39-68). New York and London: Routledge.

27 Fuentes, C. (2005). Argentina: Strong Advocacy Groups. Fluctuating Influence. En Fuentes, C. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile* (1 Ed. Pp.76-100). New York and London: Routledge.

28 Saín, M. (2000). Crisis y colapso del modelo tradicional de seguridad pública. *Revista de Ciencias Sociales*. 11, Pp.113-156

Otro ejemplo es el más reciente trabajo de Brink²⁹ quien explora la esperable relación entre desigualdad socioeconómica y acceso al estado de derecho. Analizando una serie de casos en profundidad en América Latina observa cómo algunos factores como el contexto socioeconómico, el clima político, los arreglos institucionales formales e informales, y las estructuras institucionales de las policías inciden o tienen un impacto en temas asociados a violencia policial. De acuerdo a este argumento, existe una relación entre capacidades institucionales y monetarias de los actores y la obtención de justicia. La posibilidad de obtener justicia respecto de un abuso policial es el resultado de las desigualdades políticas, económicas y las opciones legales disponibles para los individuos. En este trabajo existe un énfasis mayor en las dimensiones burocrático-legales del acceso a la justicia por parte de los individuos³⁰.

2.3. *Lógica de mercado, seguridad ciudadana y sistema político*

Un tercer ámbito se refiere a la forma en que el mercado impacta las lógicas de seguridad y las políticas públicas. Existen aquí tres ámbitos que cobran cada vez mayor dinamismo: la relación entre la privatización de los servicios de seguridad pública y su impacto en las políticas públicas; la vinculación entre el mercado de bienes ilegales y su relación con el sistema político; y la creciente internacionalización del "mercado de las ideas" en seguridad pública³¹.

En relación a la primera esfera, varios especialistas han puesto atención en las transformaciones de la seguridad en décadas recientes a partir de una creciente privatización de los servicios de seguridad. Lo anterior ha tenido consecuencias políticas evidentes al requerirse regular dichos ámbitos, pero también por las consecuencias sociales de ello. El efecto inmediato ha sido un incremento en la segmentación social y la fortificación de algunos barrios dentro de las ciudades. Adicionalmente, ello ha implicado también una discusión más sustantiva sobre la evidente desigualdad social en la provisión de servicios de seguridad. Jones y Newburn³² analizando el caso británico sostienen que la inclusión del tema de la seguridad privada ha abierto una nueva agenda que va más allá del delimitado foco en el estudio de las "instituciones policiales" predominante hasta comienzos de la década de los 1990s. Esta agenda impone preguntas nuevas sobre los límites de lo público y privado, los intereses que son protegidos en cada uno de los ámbitos, los controles y el desarrollo organizacional que se adopta a partir de la existencia de seguridad pública, seguridad

privada y la existencia de híbridos en algunas localidades. Otros autores han destacado la necesidad más sociológica de entender cómo en sociedades capitalistas operan los macro-procesos derivados de los mercados con micro-procesos derivados de las percepciones sociales que llevan a los individuos a buscar "sentir" seguridad y disminuir sus "miedos"³³.

Una segunda dimensión se refiere a las relaciones existentes entre el mercado de bienes ilegales asociado al crimen organizado y tráfico de drogas y su impacto en el sistema político. En sociedades altamente desiguales donde el Estado está ausente en muchas áreas de intervención, la criminalidad organizada ha ganado espacios para no sólo resolver problemas cotidianos en ciertas comunidades e incluso brindar protección a ellas, sino que también de incidir en el sistema político directa e indirectamente. Adicionalmente, en algunas sociedades la fragmentación y frustración social explican el surgimiento de pandillas o "maras" que controlan incluso territorialmente determinados segmentos de las ciudades. Aquí nos encontramos con un complejo entramado de cruces entre los incentivos del mercado de las drogas y armas livianas, las políticas públicas que atienden (o no atienden) determinados sectores sociales y el sistema político que está expuesto a fuertes incentivos para mantener el status quo.

Una tercera dimensión del mercado y su impacto en el sistema político y en las políticas públicas alude a la "internacionalización" de las ideas en seguridad. Un creciente batallón de consultores internacionales produce diagnósticos, propone políticas y sugieren cursos de acción a gobiernos y entidades internacionales que están ávidas de soluciones de corto plazo pero de alto impacto social. La forma en que se generan y diseminan las ideas, el impacto que dichas ideas tienen en los actores políticos y en la comunidad de agencias del desarrollo y fundaciones es un ámbito relevante a ser considerado. El "mercado" de las ideas es limitado pero tiene un alto impacto en el caso de la seguridad. El ejemplo emblemático es el de la "tolerancia cero" que como receta política ha sido ofrecida e implementada en diversos países del continente. Pero existen otras más complejas experiencias como la reforma a la justicia o al sistema de pensiones en América Latina que ha tenido un impacto significativo en el ámbito político y que han sido observada desde una mirada politológica y donde precisamente se observan las determinantes externas a los procesos de reforma³⁴.

29 Brink, D. (2008). *Judicial Response to Police Killings in Latin America: Inequality and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

30 La relevancia de la relación entre instituciones y sistema político desde una perspectiva diacrónica ha sido también destacada más allá del caso Latinoamericano. Harasymiw (2003) por ejemplo, al considerar el caso de Ucrania, explica el rol que ha adquirido la policía en el período post-comunista, indicando que precisamente la politización de las instituciones policiales y las acciones de algunas autoridades civiles han debilitado las opciones de fortalecimiento del estado de derecho en dicha sociedad.

31 Agradezco la especificación conceptual hecha por Hugo Frühling en este campo.

32 Jones, T. y Newburn, T. (1998). *Private Security and Public Policing*. Londres: Oxford University Press.

33 Hope, T. (2000). Inequality and the Clubbing of Private Security. En: Hope, T. y Sparks, R. *Crime, risk, and Insecurity: Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*. (1 Ed. Pp.83-106). Londres y Nueva York: Routledge.

34 Sobre el caso de la reforma al sistema penal ver por ejemplo Fuentes, C. (2005). Explaining an "Unexpected" Legal Reform in Chile. En Fuentes, C. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile* (1 Ed. Pp.69-75). New York and London: Routledge; Sobre la reforma al sistema de pensiones ver Mesa-Lago, C. y Muller, K. (2002). The Politics of Pension Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*. 34 (3), Pp.687-715.

3. Conclusión

Las grandes interrogantes de aquellos preocupados por el tema de la seguridad en América Latina se han centrado justificadamente en torno al incremento de la violencia, las condicionantes de las reformas de seguridad, y la evaluación del impacto de dichas reformas. En este artículo se sostiene que es necesario hacer más explícita la vinculación entre aquellos ya diagnosticados impedimentos para la reforma policial y el sistema político en particular.

Una mirada a los determinantes políticos de la seguridad redefiniría el eje y lo centraría en al menos tres áreas o espacios de interacción: el primero dice relación con los incentivos/desincentivos de los actores políticos para aprobar determinadas reformas y promover determinadas políticas. La mayor parte de los estudios concluye que existen fuertes incentivos para mantener el estatus quo y/o para generar políticas de mano dura en materia de seguridad. Los políticos responden a las demandas ciudadanas por mayor seguridad vía el endurecimiento de las políticas de contención del crimen. Resulta llamativo, sin embargo, observar que esa misma opinión pública en la mayoría de los países desconfía de las instituciones de seguridad y no les brindaría mayores poderes. Aquello plantea un margen de maniobra para promover políticas que a la vez contribuyan a reducir el crimen pero que también posibiliten un control democrático respecto de las instituciones de control. Entender la forma en que operan estos incentivos/desincentivos a nivel político es central si se quiere avanzar en el establecimiento de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

El segundo ámbito que requiere mayor atención es la forma en que las burocracias de seguridad inciden en el proceso político. No sabemos mucho de ello. Es esperable que la cultura burocrática de esas instituciones resista el cambio organizacional. También es probable que las instituciones de seguridad utilicen todos los instrumentos a su alcance para mantener y aumentar sus privilegios—cuando ellas los tienen. Sin embargo, existen casos donde dicho cambio se ha implementado y se ha producido hasta cierto punto una adaptación organizacional. ¿Cuáles son los intereses que defienden los organismos de seguridad? ¿Cómo inciden en la política cotidiana? ¿Se establecen alianzas o coaliciones con actores políticos para defender determinados intereses? ¿Cuál es la probabilidad que subsistan aquellas alianzas? La literatura revisada nos indica que es probable que se manifieste una coalición pro-orden de políticos (generalmente conservadores) e instituciones policiales. Sin embargo, parece ser que eso no siempre es el caso como bien lo ilustra la situación chilena donde otras relaciones menos evidentes se han estructurado entre actores políticos e institucionales³⁵. Requerimos entender de mejor forma este tipo de vinculaciones y evaluar el impacto de corto y mediano plazo de dichas alianzas.

Finalmente, un ámbito que requiere mayor atención se refiere a la vinculación entre el espacio "privado" y lo público, entendido ello como indicábamos anteriormente en una triple dimensión: la privatización de los servicios de seguridad, las lógicas entre el mercado ilegal y la seguridad pública y la internacionalización del mercado de las ideas en seguridad. Una agenda que se centre en estas dimensiones permitiría una mejor comprensión de esta compleja pero desafiante temática en la región.

¿Qué Traba el Desarrollo de las Políticas de Seguridad Ciudadana y la Reforma de la Policía en el Perú?

Carlos Basombrío Iglesias

Introducción

El Perú en el 2009 tiene una Policía desmoralizada y en decadencia como consecuencia directa de la gestión en el Ministerio del Interior¹. Ha tenido graves problemas en el enfrentamiento a problemas de orden público que la han dejado en una situación muy desairada e incluso ha sido víctima de trágicos acontecimientos como la muerte de 25 policías, muchos de ellos desarmados y a sangre fría en el intento de desbloquear las carreteras en Bagua, durante un conflicto con nativos de la selva nororiental del país².

La Policía ha sido también reemplazada nuevamente por el Ejército en el liderazgo del enfrentamiento a los remanentes del senderismo en el Valle del río Apurímac-Ene, más conocido por sus siglas VRAE.

1 No hay libros recientes sobre la PNP y el Ministerio pero sí múltiples artículos de opinión que confirman esta afirmación. Está el Informe Defensorial N° 142 "Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente", Defensoría del Pueblo, Lima, mayo 2009. Múltiples artículos de opinión. Ver, por ejemplo, entre lo más reciente y de diversos sectores de opinión: Artículos de prensa: Otra Mirada (2009). *Ministerio del Interior enfrenta el delito a ciegas en la capital*, en <http://www.otramirada.pe/ministerio-del-interior>. Sarria, M. (2009). *Perú: Policía enfrenta el delito a ciegas en la capital*, en <http://scela.wordpress.com/2009/12/04/peru-policia-enfrenta-el-delito-a-ciegas-en-la-capital-miguel-sarria/>. Artículos de opinión: Basombrío, C. (2009). *Perú: Cortina de Grasa* en <http://scela.wordpress.com/2009/11/29/cortina-de-grasa-carlos-basombrio-iglesias/>. Carrión, G. (2009). *Perú: Peligrosa tendencia*, en <http://scela.wordpress.com/2009/10/21/peru-peligrosa-tendencia-gustavo-carrión-zavala/>. Basombrío, C. (2009). *Octavio Salazar, Otro Ministro del Interior Involudable* en <http://compartidoespacio.blogspot.com/2009/12/octavio-salazar-otro-ministro-del.html>. Revisados el 21 de enero de 2011.

También en la VI Encuesta Anual sobre Seguridad Ciudadana, realizada por el Grupo de Opinión Pública (GOP) de la Universidad de Lima los días sábado 21 y domingo 22 de noviembre de 2009 la Policía recibe una vez más una evaluación muy crítica de los ciudadanos con un 55,8% que califica su actuación como regular y un 32% adicional que la califica de mala o muy mala. El principal problema: la corrupción con 55,3%, una tendencia creciente en los años.

2 La peor crisis policial de la historia del Perú. El peor antecedente fue la muerte de 17 policías en una emboscada de Sendero Luminoso en Huarmaca, sierra de Piura en 1993. Se ha escrito ríos de tinta sobre lo ocurrido. Ver del autor de este artículo, Basombrío, C. (2009). *Reflexiones políticas (en caliente y preliminares) luego de la tragedia de Bagua*. Revisado el 5 de junio de 2009 de <http://compartidoespacio.blogspot.com/2009/06/reflexiones-politicas-en-caliente-y.html>.

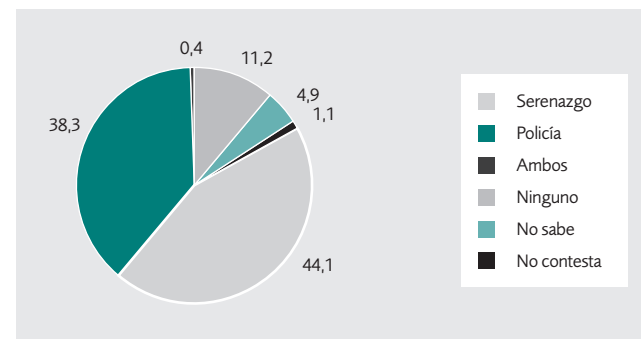
Más específicamente, a nivel de seguridad ciudadana, hay una creciente percepción de inseguridad y un deterioro de la situación. Como consecuencia de su falta de efectividad frente al problema, en muchos distritos urbanos, sobre todo de clases medias y altas, la Policía tiene ya en la práctica un rol subordinado frente a los serenazgos, en relación con la protección cotidiana de la población³.

Gráfico 1. El distrito donde vive sí cuenta con servicio de serenazgo



Fuente: VI Encuestas Anuales de Seguridad Ciudadana GOP-U Lima.

Gráfico 2. ¿Quién es más eficiente: la policía o el serenazgo?



Fuente: VI Encuestas Anuales de Seguridad Ciudadana GOP-U Lima.

3 Los serenazgos son cuerpos de policía municipal, con atribuciones limitadas, potenciados en la década de los ochenta hacia funciones de seguridad ciudadana cuando la Policía dejó las calles de la ciudad por los ataques del terrorismo. Normalmente cada unidad de serenazgo viene acompañada de un policía que tiene la autoridad de detener.

En general la imagen de la institución y su profesionalismo están en uno de sus peores momentos. No hay indicio alguno de que esta situación de deterioro vaya a cambiar en el plazo inmediato.

Este texto intenta una reflexión sobre la importancia de producir cambios institucionales para contar con políticas de seguridad como forma de enfrentar y revertir esta situación, haciendo énfasis en las potencialidades que tenemos para hacerlos y a la vez en los factores que por el momento los traban.

1. Perú tuvo y tiene una serie de características favorables

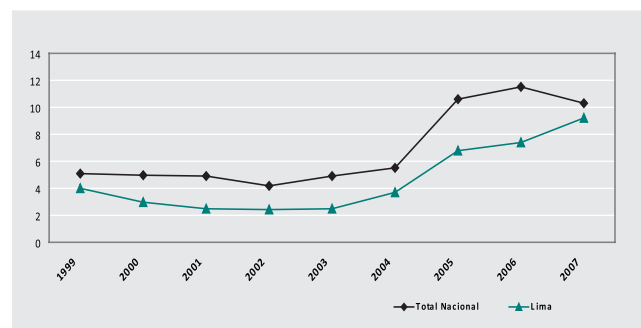
A diferencia de otros países de América Latina en los que intentar y producir un cambio en las Policías y desarrollar adecuadas políticas de seguridad es muy complicado, el Perú ha tenido y tiene un conjunto de situaciones que pueden ser bien aprovechadas para revertir la situación de deterioro en la institución de la que hemos dado cuenta.

1.1. Situación de inseguridad relativamente manejable que da espacio para trabajar.

No existe en el Perú, como en muchos otros países de la región, una situación desbordada de delincuencia. Si bien los robos a las personas, e incluso a domicilios están muy extendidos, por lo que las tasas de victimización son muy altas, en comparación con la mayoría de los países de la región existe todavía relativamente poca violencia en crímenes.

De hecho la tasa de homicidios es sorprendentemente baja aún cuando creciente y está sólo un poco por encima de los 10 por cada 100.000 habitantes, muy por debajo de Venezuela o El Salvador y sólo superior a los países menos violentos de la región como Chile y Uruguay.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de homicidios en el Perú y en Lima



Fuente: Policía Nacional del Perú

A su vez, y a diferencia de Colombia o México los secuestros son relativamente poco frecuentes y muchos de ellos son solucionados por la Policía, lo que funciona como un elemento disuasivo muy importante. Lo mismo se puede decir de los robos a bancos una especie casi en extinción en el Perú en los últimos años.

Si bien tenemos pandillas en los barrios pobres de muchas ciudades, de ninguna manera son tan extendidas como en otros países, ni mucho menos alcanzan los niveles de violencia que las acompañan, por ejemplo, en América Central o en Brasil.

Otra característica importante son los niveles relativamente bajos de organización criminal. No tenemos grandes mafias que dominen el crimen como ocurre en Colombia, México, Brasil o a su modo en algunas ciudades de la Argentina.

Pese a tener un problema de narcotráfico bastante grave, no tenemos todavía bandas organizadas locales, lo que quizás se explica por el hecho que el negocio es controlado por foráneos, primero los colombianos y ahora principalmente por los diferentes carteles mexicanos en competencia entre sí. Los grupos locales operan, más bien, como clanes familiares que cooperan y no compiten con los carteles extranjeros.

En base a la realidad descrita y en opinión del autor, el Perú tiene problemas de delincuencia importantes. Los que son percibidos como prioritarios por la población, pero a la vez se enfrenta a realidades todavía manejables, lo que da un oxígeno político y operativo para emprender transformaciones que se convierten en mucho más difíciles en países con deterioros mayores.

1.2. Diagnósticos profundos y adecuados de la situación.

Los problemas que aquejan a la Policía y los factores que explican las dificultades para enfrentar adecuadamente la inseguridad en el Perú han sido suficientemente estudiados y diagnosticados.

Ello ha ocurrido tanto desde fuera del Estado a través de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil⁴, como desde el propio Estado. Hay un diagnóstico oficial y pormenorizado de los problemas y de las soluciones a poner en práctica en el Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, aprobado por el gobierno del presidente Toledo en octubre de 2002⁵. Actualizaciones aparte, los elementos fundamentales no han cambiado desde entonces y no se requiere, para emprender un proceso de reformas, un nuevo trabajo de esa naturaleza.

4 Ver varios de estos estudios en <http://www.seguridadidl.org.pe/trabinvest.htm> y en http://www.ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=734

5 Perú, Ministerio del Interior (2002). *Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima: Autor.

1.3. *Experiencia de reformas (2001-2004) con éxitos parciales y legitimidad ante la población.*

En el Perú ya hubo un esfuerzo de reformas en la Policía y en la concepción de la seguridad. Se llevó a cabo entre el 2001 y 2005 y luego fue paulatinamente perdiendo aliento hasta desaparecer. En su momento –y luego de la refundación de la Policía salvadoreña y la reforma policial colombiana– se convirtió en el esfuerzo más comprensivo de reforma policial que se llevaba a cabo en América Latina.

Se tomaron medidas e iniciaron reformas en múltiples frentes. Hubo una masiva depuración de mandos policiales combinando dos criterios fundamentales: la lucha contra la corrupción y la meritocracia.

Hubo cambios importantes que se expresaron a nivel del discurso político y notoriamente en la educación ofrecida en las escuelas de formación y de capacitación de oficiales y suboficiales, en la definición de la razón de ser de la Policía, fortaleciendo el carácter civil de la institución y defendiendo su misión en función de la protección de los derechos y libertades del ciudadano, así como remarcando su actuación dentro de la democracia, la ley y el respeto a los derechos humanos. Hubo propuestas concretas de modificación constitucional orientadas a una separación de los capítulos de orden interno y defensa nacional en la Constitución, precisando con mayor claridad los roles diferenciados de la Policía y las Fuerzas Armadas. En ese campo se planteó y se consiguió el derecho a voto para los policías y militares.

Se modificó radicalmente la formación policial introduciendo, desde el ingreso mismo, el respeto al mérito por sobre el favor y la corrupción y tercerizando los exámenes de ingreso con las universidades más prestigiosas del país. Se abrieron las escuelas policiales hacia las universidades, tanto para que los futuros policías hagan en ellas parte de su formación como para incentivar a que estudiantes universitarios y de escuelas técnicas se incorporen a la institución policial⁶.

Se cambió radicalmente la estructura organizativa de la Policía, buscando hacerla más funcional, moderna, desconcentrada y descentralizada.

Hubo una lucha implacable contra la corrupción interna, destacando la creación de una Oficina de Asuntos Internos para la investigación eficiente y profesional de los casos más graves y se lanzó una campaña ("A la Policía se la respeta") que tuvo enorme acogida para enfrentar el problema de la corrupción en el tránsito, un fenómeno que afecta la imagen de la institución ante el ciudadano.

Se estableció un nuevo régimen disciplinario que evitaba la discrecionalidad y el abuso en las sanciones, su adecuación con los estándares del debido proceso, con la severidad para sancionar las inconductas, incluyendo medidas cautelares para la separación temporal de la función de los infractores.

6 Esto se trata con detalle en Basombrío, C. y Costa, G. (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: IEP.

Se definió a la comisaría como el eje de la presencia policial ante los ciudadanos, asignando más efectivos y dándoles estímulos en su actuación práctica. Se fortaleció la lógica de acercamiento a la comunidad que venía ya de épocas anteriores, legitimando las Oficinas de Participación Vecinal de las Comisarías⁷.

Se establecieron un conjunto de medidas para dignificar la función policial ante la sociedad. Especial atención se dio a las mejoras en vivienda y salud policiales, dos políticas de bienestar con recursos asignados por el Estado en monto razonable, pero afectadas por la ineficiencia y la corrupción.

Se creó una figura inédita, la de la Defensoría del Policía para proteger a los suboficiales y oficiales de baja graduación de los abusos de sus superiores y en general de los maltratos administrativos. Se encargó esta institución a una prestigiosa defensora de los derechos humanos, recientemente electa Alcaldesa de Lima⁸.

Se inició un esfuerzo por mejorar el manejo de los recursos institucionales introduciendo conceptos modernos de gerencia⁹.

Algunas de esas medidas han logrado perdurar, de otras sólo queda la formalidad y en otros campos se ha retrocedido por completo¹⁰.

1.4. *Mejoras significativas en el marco institucional.*

En los años de la reforma se produjeron cambios importantes a nivel institucional que abonan a favor de poder implementar una política de seguridad ciudadana.

Por un lado se modificaron las atribuciones de los municipios y en la orientación general de convertirlos en verdaderos gobiernos locales, se les dio atribuciones preventivas en seguridad. Si bien existe un problema normativo por superposición de funciones de prevención, el empoderamiento de los municipios es un avance para poder desarrollar el tipo de políticas que, como es ya ampliamente conocido, requieren de una intervención local.

7 Ver evaluaciones recientes del trabajo policial en comisarias en: Costa, G., Romero, C. y Briceño, J. (2009). *La Policía que Lima necesita* (1ª Ed.). Lima: Ciudad Nuestra.

8 Villarán, S. (2007). *La Defensoría del Policía. Cinco años después. Evaluación de una institución única en el mundo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, Área de Seguridad Ciudadana. Recuperado el 21 de enero 2011 de http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/13-07/defensoria_policia.pdf

9 Rospigliosi, F. et al (2004). *Manejo y gestión de la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, Proyecto Reforma Policial y Seguridad Ciudadana. Recuperado el 24 de enero de 2011 de <http://www.seguridadidl.org.pe/libros/manejoygestion.pdf>

10 Un análisis pormenorizado de ese proceso se puede leer en Basombrío, C. y Costa, G. (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: IEP. También en Basombrío, C. y Rospigliosi, F. (2006). *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del Siglo XXI. Reformas democráticas o neo militarismo*. Lima: IEP.

Por otro lado, en lo que constituye el mayor desarrollo normativo institucional para este propósito, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; es decir una estructura que debiera ser más importante en la base que en la punta de la pirámide, que implica la creación de comités distritales, provinciales, regionales y nacional de seguridad ciudadana, presididos por la autoridad política correspondiente, con participación de la Policía y otros actores del Estado y con representantes de diversos sectores relevantes de la población (juntas de vecinos, asociaciones de jóvenes, empresarios, iglesias, etcétera). Hay ya varias evaluaciones disponibles del funcionamiento del sistema y de los comités que arrojan resultados en el mejor de los casos mixtos, que en mi opinión responden en general a las mismas causas del por qué la Policía está enfrentando una época tan difícil¹¹.

Cada uno en su nivel debe definir las necesidades y prioridades en seguridad ciudadana en cada localidad respectiva, tener un plan de trabajo y apoyar, monitorear y fiscalizar la actuación de la Policía¹².

Formalmente los comités están instalados virtualmente en todas las circunscripciones del país.

1.5. *Apoyo y asesoría del BID por más de seis años.*

Más que por el monto de los recursos en juego, que son muy pequeños en relación con el presupuesto del sector Interior, y tampoco por la ejecución de sus programas cuya lentitud es proverbial, aun cuando en mucho atribuible a los cambios constantes de los interlocutores nacionales, la presencia del BID desde el 2002 en este tema es una contribución importante¹³.

Lo es por los diagnósticos que han ayudado a hacer en áreas claves y por la introducción de ideas modernas en lo que se refiere a políticas de seguridad, así como por la presencia constante de consultores internacionales expertos en los temas que aborda.

11 Ver por ejemplo, Defensoría del Pueblo (2009). *Reporte sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana en el ámbito nacional en el 2009*. Lima: Defensoría del Pueblo; Costa, G., Yezpe, E., Romero, C. (2008). *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*. Lima: Serie Documentos de Política Pública Ciudad Nuestra.

12 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933

13 El Proyecto de Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana tiene tres componentes básicos: mejorar los servicios que ofrecen el Ministerio del Interior y el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; mejorar los servicios que brinda la Policía Nacional del Perú; y mejorar los servicios locales de prevención del delito y crimen organizado. Entre sus principales intervenciones se encuentran el funcionamiento del Observatorio del Crimen y la Violencia en varias provincias del país, la implementación de centros distritales de la Policía, mejora de la seguridad vial e implementación de medidas de prevención en poblaciones vulnerables. En un inicio, el proyecto se desarrollará en el Cercado de Lima; los distritos de Comas y San Juan de Lurigancho; y la Provincia Constitucional del Callao. En el interior del país, la intervención se realizará en las ciudades de Cusco, Huamanga, Arequipa y Trujillo.

1.6. *Policía con áreas de excelencia y éxitos históricos.*

La Policía Nacional del Perú (PNP), con todos sus problemas, agudizados en la última etapa, tiene a la vez muchas áreas que funcionan bien e incluso algunos que lo han hecho de manera sobresaliente, con lo cual hay una base importante para pensar en desarrollar mejor las labores.

La PNP fue por ejemplo clave para la derrota de Sendero Luminoso. Contrario al sentido común extendido en el Perú y en el exterior, no fueron los crímenes de derechos humanos, vistos como un mal necesarios por muchos peruanos, los que acabaron con Sendero Luminoso, sino principalmente un paciente trabajo profesional de la Policía desde la Dirección Nacional contra el Terrorismo, que a lo largo de cuatro años (1989 a 1993) desbarató toda la cúpula de Sendero Luminoso, incluyendo la propia captura de Abimael Guzmán, usando los métodos más serios de investigación policial.

La Policía peruana tiene, también, importantes éxitos en la lucha contra los secuestros, al punto que una de las explicaciones de que en el Perú la ocurrencia de secuestros típicos sea bastante más baja que en países similares, está vinculada a la capacidad de la Policía de desbaratar constantemente a las bandas que cometen esos crímenes, produciéndose un incentivo negativo para la ocurrencia de nuevos secuestros.

Otro campo de excelencia es en la protección de instalaciones bancarias, habiendo logrado el Perú en varios años niveles de asaltos a bancos cercanos a cero, una cifra extraordinaria a nivel mundial y que los pocos casos ocurridos terminan en la captura relativamente rápida de los perpetradores. El resultado es fruto de una exitosa asociación entre la Policía y la Asociación de Bancos¹⁴.

En otro ámbito muy diferente, la PNP desarrolló, desde mediados de los noventa, una estrategia de participación ciudadana y de alianza con las comunidades en la lucha contra el crimen que ha tenido desarrollos muy importantes y que son la base de futuras estrategias más sistemáticas de policiamiento comunitario¹⁵.

1.7. *Persiste fuerte demanda social por el cambio.*

El concepto de la reforma de la Policía –como necesidad para mejorar la situación de la inseguridad– está instalado en la opinión pública. En las diferentes crisis que se produjeron a lo largo de esos años, los protagonistas de la reforma salieron de sus cargos públicos por razones ajenas a un fracaso o cuestionamientos a ese proceso.

14 Ver más en <http://www.seguridadasbanc.com/GOPortal/DesktopDefault.aspx?tabid=516>

15 El precursor de esta iniciativa en la PNP fue el general Enrique Yezpe Dávalos. Ver más en Yezpe, E. (2004). *Seguridad Ciudadana. 14 Lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Recuperado el 24 de enero de 2011 de <http://www.seguridadidl.org.pe/libros/yezpe.htm>

Por el contrario, en muchos sectores de la opinión pública se interpretó como un proceso trunco, por lo que quedó instalada una opinión que en la Policía tiene que haber cambios importantes para mejorar la seguridad ciudadana.

Ahora bien, no hay mucha claridad en la opinión pública respecto de la naturaleza del cambio que se requiere. Por un lado están los que enfatizan la necesidad de hacer las reformas para fortalecer la adecuación de las instituciones de seguridad a la democracia. Por otro lado, hay quienes lo que buscan es reformas para fortalecer la adecuación de las instituciones de seguridad a las nuevas y crecientes amenazas.

Ambas demandas no tienen por qué ser contradictorias, pero en el discurso y en la práctica terminan siéndolo en muchos casos.

1.8. *Policía sin mayor poder político y con baja capacidad de resistir al cambio.*

La Policía peruana no tiene influencia importante en la vida política nacional. Ello se hace aún más notorio por sus problemas internos de fragmentación y persistencia de culturas previas, sobre lo que hablaremos más adelante.

En el Perú, los policías distan mucho de tener el poder fáctico que sí gozan los militares (aunque incluso en ellos también, estén disminuido con relación a décadas precedentes) y por ello su capacidad de resistencia política a iniciativas de cambios es relativamente baja.

Es una organización importante y con capacidad de influir en algunos ámbitos, pero en ningún caso tiene el poder fáctico para defender sus intereses corporativos que pueden tener otras policías de la región, como Carabineros en Chile o en una forma tumultuosa y hasta violenta la Policía boliviana.

2. ¿Por qué no se aprovechan los factores propicios para el cambio?

2.1. *Pasó el “momento mágico” de la refundación democrática.*

En América Latina reformar la seguridad tiene que ver con modificar las relaciones de poder. Reformar la seguridad es mucho más que una reforma administrativa en el Estado.

En esa medida los procesos de cambio encuentran mejores posibilidades de tener lugar y consolidarse cuando se dan en contextos de cambios importantes en el proceso político social de un país.

Si repasamos la experiencia latinoamericana, los procesos de reforma policial se han dado en cuatro tipos de circunstancias; fin de conflicto armado interno, negociaciones y acuerdos de paz, fin de periodos

autoritarios y restablecimiento de la democracia, grandes cambios políticos en momentos de “refundación” de determinados países; o, en casos en los que las policías han llegado a un nivel de crisis o desprestigio totales.

En el caso del Perú, el proceso se dio en el contexto de la caída de la dictadura de Fujimori¹⁶ y un momento de alta valoración de la democracia. La Policía había estado totalmente penetrada por la mafia de Montesinos¹⁷ y había una legitimidad social muy grande para producir en ella cambios a los que paralelamente se daban en otros sectores.

Este ambiente de transición es por definición corto y en el caso peruano se agotó a los dos o tres años y la intensidad de los problemas cotidianos llevó al gobierno de Toledo¹⁸ a una actitud más pragmática de convivir con la realidad para poder llegar al final de su mandato. El clima para las reformas se hizo mucho más difícil.

2.2. *Contexto político general actual reacio a todas las reformas institucionales.*

El gobierno de Alan García tiene su agenda central casi exclusivamente concentrada en el crecimiento económico vía el desarrollo de políticas de mercado y la atracción de inversiones. Su interés por las reformas del Estado es muy limitado y sólo se pueden citar algunos avances a este respecto en los últimos años, en los ámbitos de la descentralización y educación pública.

En el campo amplio de la seguridad hubo un relanzamiento de las iniciativas de modernización y reformas en el ámbito específico de las Fuerzas Armadas durante el primer año de García en la gestión del embajador Alan Wagner en el Ministerio de Defensa, pero luego se diluyeron por completo con el siguiente ministro.

En Interior se han sucedido cuatro ministros en menos de tres años y a todos les ha ido muy mal por razones vinculadas a sus deficiencias de gestión y desconocimiento del sector, sezonadas con crisis de orden público y denuncias de corrupción.

Todo intento de reforma en serio en la Policía y en el ámbito de la seguridad ha sido reemplazado por anuncios de nuevos planes

16 Ocupó la Presidencia de la República del Perú entre el 28 de julio de 1990 y el 21 de noviembre del 2000. En abril de 1992, Fujimori disolvió el Congreso, anuló algunos puntos de la Constitución y detuvo a sus rivales políticos. El 22 de noviembre de ese año, se eligió un nuevo Congreso. El partido mayoritario, conocido como Nueva Mayoría-Cambio 90, conservó en el poder a Fujimori, que fue reelegido en las elecciones presidenciales de abril de 1995, frente a la candidatura del antiguo secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Javier Pérez de Cuéllar, luego de haber conseguido una reforma constitucional que le permitía repetir mandato.

17 Jefe de facto del Servicio de Inteligencia Nacional del Perú (SIN) y asesor presidencial entre 1990 y el año 2000, a saber, durante el gobierno de Alberto Fujimori. Encargado de la formación del grupo para militar Colina, responsable de asesinatos y secuestros. Acusado de tráfico de armas, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, asesinatos y lavado de dinero.

18 Presidente de Perú desde el 28 de julio de 2001 hasta el 28 de julio de 2006.

operativos policiales los que han sido reemplazados con cada cambio en la conducción de la Policía o del ministerio.

Paradójicamente ha sido una etapa en la que y a diferencia de los años precedentes han habido –como veremos más adelante– abundancia de recursos fiscales, por lo que los eventuales procesos de cambio habrían podido venir acompañados de asignaciones adecuadas de fondos para su implementación.

2.3. *El poder político no ve como prioridad la seguridad ciudadana.*

Todas las encuestas de opinión ubican a la inseguridad ciudadana como uno de los principales problemas de nuestras ciudades.

Tabla 1. *¿Cuáles son los tres aspectos más negativos de la gestión del segundo año de gobierno de Alan García (Con tarjeta)*

La Inflación / el incremento de los precios	67%
El poco avance de la lucha contra la pobreza	38%
La falta de seguridad ciudadana	33%
Los casos de corrupción	32%
El poco avance en la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto	26%
La falta de prevención de los conflictos sociales	18%
La falta de progreso en los programas sociales	15%
La actitud arrogante del presidente	14%
La pérdida del principio de autoridad	13%
La firma de Tratados de Libre Comercio con otros países	10%
No precisa	3%

Fuente: Encuesta Nacional Ipsos Apoyo, 2008

Ello coincide con lo que ocurre en otros países de América Latina, independientemente de los diferentes niveles reales de inseguridad para cada caso concreto.

Sin embargo, y a diferencia de otros países, la seguridad ciudadana no ha sido tema de campañas políticas electorales (ni de “mano dura” ni de ninguna otra orientación), no ha estado en la agenda prioritaria de los sucesivos presidentes y sólo parcialmente es importante en el discurso de los ministros del Interior, más bien agobiados por otras preocupaciones.

Sólo algunos alcaldes en diferentes ciudades han hecho eco de estas demandas, pero carecen de las herramientas suficientes para que su atención al problema se convierta en políticas efectivas, si es que el Estado central no se involucra. Entre las muchas desconexiones que hay en el Perú entre los ciudadanos y sus representantes se añade el desinterés por el problema de la inseguridad ciudadana.

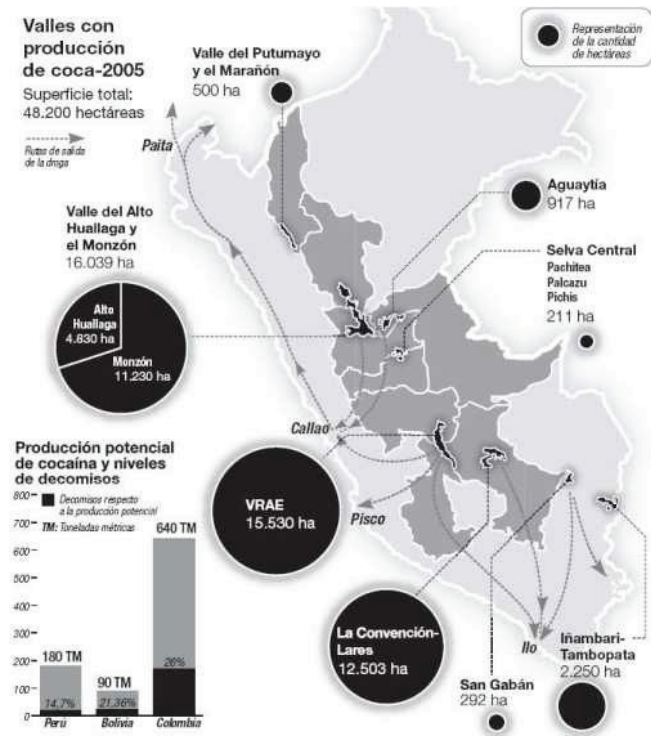
2.4. *La enorme presión de otros problemas de inseguridad.*

A diferencia de muchos otros países de América Latina, en el Perú hay otros problemas que compiten con la inseguridad ciudadana en las prioridades de la población.

Están en primer lugar los problemas de orden público. Dada la debilidad del Estado y la poca confianza en los canales institucionales para la resolución de conflictos, la tendencia al uso de la vía directa para exigir atención a demandas es muy extendida en el Perú, lo que genera todos los días conflictos de magnitud en diferentes lugares del país.

Ello significa no sólo grandes riesgos políticos para las autoridades a cargo, sino un despliegue muy grande de efectivos que deben ser movilizadas para contener y en muchos casos tratar de recuperar el orden público. Estos efectivos son sacados de sus tareas cotidianas en desmedro de las tareas de seguridad ciudadana.

Pero hay otras demandas importantes que también compiten con la seguridad ciudadana. En el Perú existen todavía remanentes de Sendero Luminoso en algunas regiones, los que son materia de trabajo policial (en colaboración con las fuerzas armadas), existe además un problema creciente de narcotráfico con diferentes manifestaciones que requieren también un gran despliegue policial. Esto se expresa en zonas geográficamente importantes del país y asociadas a las zonas de producción de la coca que, como vemos en el mapa que sigue, se han extendido por el territorio nacional, lo que demanda un esfuerzo adicional de logística y transportes para la intervención policial.



Fuente: Elaboración propia.

2.5. Persistencia de los mitos: nuevas leyes + recursos.

La lucha contra el sentido común extendido entre los ciudadanos y entre las autoridades de que el problema de la inseguridad ciudadana se resuelve solamente con un marco legal más duro y con mayores recursos para la Policía, ha probado ser muy difícil.

Las evidencias empíricas son abundantes para probar lo falso, o al menos lo insuficiente, de esas teorías pero la imagen persiste, convirtiéndose en un obstáculo para producir cambios de fondo

Respecto de las modificaciones legislativas como la vara mágica para mejorar la seguridad, cabe decir que en el Perú, en los últimos diez años, han habido cuatro paquetes legislativos para endurecer penas y dar atribuciones a la PNP.

Uno en 1998 en el gobierno de Fujimori, que incluso equiparó figuras delictivas comunes con figuras de lucha contra el terrorismo.

En el año 2002, a raíz del secuestro de una persona muy cercana al presidente Toledo hubo un lapso breve de interés presidencial en el tema y se conformó una comisión multisectorial con representantes de Interior, Policía, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, etcétera que propuso un paquete de medidas legislativas sobre seguridad ciudadana que a lo largo de los años siguientes se convirtieron en ley en el Congreso. Entre otros temas regularon la flagrancia y la legítima defensa, aumentaron atribuciones policiales en manejo de la escena del crimen, redujeron beneficios penitenciarios y redujeron el monto permitido para tenencia legal de drogas.

En el 2004 y 2007 se han aprobado dos nuevos paquetes de medidas legislativas a iniciativa de un conjunto de alcaldes distritales de Lima, con orientaciones similares, los que a su vez eran presionados por sus vecinos para tomar acciones. En términos generales todas estas normas están orientadas a aumentar atribuciones policiales en situaciones en las que hacen frente al delito, aumentar penas y reducir beneficios penitenciarios.

Como es bastante evidente, fruto de estas normas, no se han producido mayores resultados desde el punto de vista de la reducción de la inseguridad y se puede sostener, más bien, con bastante certeza que la maraña normativa no es siquiera conocida por los operadores de justicia, que siguen creyendo mayoritariamente que normas vigentes hace décadas son las que norman todavía su actuación.

A nivel de los recursos ha ocurrido un fenómeno similar. Como se ve en el cuadro adjunto, en los últimos años, de la mano de un espectacular crecimiento económico vivido en el Perú, los recursos públicos han aumentado de manera muy significativa. En menos de un lustro los recursos destinados al Ministerio del Interior se han más que duplicado, en un contexto en que los gastos corrientes no han aumentado de manera importante.

Tabla 2. Evolución del presupuesto nacional y el del sector interior.

Año	Presupuesto Total de la República (US\$ Millones)	Presupuesto Total del sector Interior (US\$ Millones)	% del Presupuesto total de la República
1999	9452	711	7.5
2000	9755	795	8.2
2001	10203	837	8.2
2002	10394	753	7.2
2003	12829	823	6.4
2004	12937	866	6.7
2005	15011	973	6.5
2006	15507	1014	6.5
2007	19880	1224	6.2
2008	23 098	1 410	6,1
2009	25 316	1 576	6,2
2010	29 308	1 656	5,6

Fuente: Ministerio de Economía

La Policía recibe ahora mucho más recursos para comprar vehículos, para gastos de inteligencia, para gasolina, etcétera y, sin embargo, una gran parte se pierde por negligencia o simple corrupción con lo que la sola inyección de recursos ha probado ser también como medida de solución un mito. La opinión pública evalúa igual de mal o peor a la Policía que en el pasado y la percepción de incremento de la inseguridad en el último año es enorme, ya que según la encuesta citada de la Universidad de Lima el 74,2% considera que en el 2009 la inseguridad ha aumentado en Lima.

Pese a que recursos y leyes duras no han significado por sí solas cambio alguno el mito persiste incólume.

2.6. Re-policialización del Ministerio del Interior.

Durante la dictadura de Alberto Fujimori todos los ministros del Interior fueron generales de división del Ejército en actividad y toda la estructura burocrática del ministerio estuvo conformada por policías en actividad.

Con el restablecimiento de la democracia con ministros civiles se empezó un proceso de reconstrucción de una burocracia civil en el sector y una despolicialización del ministerio. En los últimos años este proceso ha sido parcialmente revertido.

En varios casos se han nombrado policías retirados como ministros y en otros a ministros civiles que han abdicado de sus funciones convirtiendo al director general de la PNP en ministro de facto. Los ministros se han autodefinido como gestores de recursos y han abandonado su liderazgo en la definición de políticas públicas de seguridad y por supuesto no se atreven a intervenir en lo que llaman "asuntos de la Policía".

2.7. *Falta de compromiso institucional de la policía con la reforma*

Los procesos de reforma para la Policía han sido iniciativa del Ministerio del Interior y no han surgido de un liderazgo institucional. Al producirse, éstos han recibido apoyos y rechazos aislados, pero en general una actitud pasiva de la mayoría de los miembros de la institución.

Si bien soy de la opinión de que los procesos de reforma de las grandes corporaciones deben tener un impulso, liderazgo y fiscalización externos, para evitar el espíritu de cuerpo, el sentido de inercia y los intereses creados que impiden los cambios, a la vez me queda claro que se necesita un núcleo activo y con liderazgo al interior de la institución que empuje, alimente y apoye los cambios.

Eso, salvo casos aislados, individuales y contados con los dedos de la mano, no ocurrió en la PNP. Es verdad que tampoco hubo una resistencia activa al cambio, sino la resistencia pasiva de las burocracias, la que en la práctica tiende a ser mucho más efectiva frente a los políticos que, usualmente en el Perú, tienen vida corta en los cargos de responsabilidad en el sector Interior, dada la inestabilidad del país.

2.8. *Conflictos intra policiales por persistencia de culturas previas*

Muy vinculado a lo anterior está el hecho de que la Policía Nacional del Perú no tiene una identidad institucional arraigada y compartida. Se trata más bien de una corporación en formación y fraccionada internamente.

Para entenderlo hay que saber que hasta fines de la década de los ochenta existían en el Perú tres cuerpos de Policía: la Guardia Civil (la más grande y originalmente centrada en la prevención), la Policía de Investigaciones del Perú encargada de la investigación del delito y la Guardia Republicana, equivalente a la gendarmería de otros países, con atribuciones en los penales y protección de las instalaciones y fronteras.

Siempre se llevaron mal como suele suceder en todos los países en que hay varios cuerpos de Policía compitiendo por funciones, territorios, presupuestos y atención de público. Pero en el Perú esa tensión llegó en los ochenta a situaciones límites, peligrosas e inaceptables.

Aún en medio del grave conflicto interno en los ochenta, los conflictos interpoliciales se agudizaron al punto de producirse enfrentamientos violentos entre ellas y en las calles.

La situación era insostenible y en una de las pocas decisiones positivas e importantes de la primera gestión de García¹⁹ en esta materia, se tomó el toro por las astas y se las unificó en una sola institución. Sin embargo –y como era inevitable– las culturas e identidades y

lealtades institucionales de las anteriores instituciones perduraron. Lo que antes era un enfrentamiento abierto se volvió una coexistencia difícil con rivalidades internas agudas.

Ese proceso sólo podrá ser superado con el tiempo y con el pase paulatino al retiro de los policías viejos que van siendo reemplazados por las nuevas generaciones formadas en la nueva identidad como policías nacionales. Para eso todavía faltan varios años más y en los mandos todavía se reproducen el fraccionalismo del pasado.

Ese es un problema en los procesos de reforma, ya que al interior de la institución se alientan y apoyan aquellas medidas que una facción percibe como favoreciendo a alguna de las antiguas instituciones pero, a la vez, es por las mismas razones rechazadas por las otras. En ese contexto se hace mucho más difícil conseguir un compromiso uniforme de la institución para los cambios.

2.9. *La corrupción y la defensa de los intereses creados.*

La Policía peruana no tiene los niveles de corrupción institucional que afectan a algunas policías latinoamericanas.

Sin embargo, a nivel individual y en todos los niveles, la corrupción es un fenómeno totalmente extendido. Una parte de ella se manifiesta en la relación con la ciudadanía, pero otra quizás, incluso la más perniciosa en términos de obstáculo para el cambio, ocurre en la utilización de los recursos públicos en beneficio personal.

La posibilidad de producir cambios en la Policía choca frontalmente con un conjunto de prácticas extendidas e "institucionalizadas", entre las más conocidas la del robo sistemático de la gasolina destinada al patrullaje con lo cual se dificulta que los vehículos se muevan y hace más difícil cualquier esquema serio de patrullaje comunitario; el robo sistemático del dinero destinado a las acciones de inteligencia, con lo cual la Policía actúa a ciegas en los diferentes frentes; el robo del dinero destinado a los ranchos de las unidades acuarteladas, con lo cual la moral de los miembros de la institución y su calidad de vida no pueden ser mejoradas; el robo sistemático destinado a las medicinas de los hospitales de la Policía, con lo cual los esfuerzos de mejorar la calidad de vida de los policías se ven afectados severamente.

Al ser ese fenómeno de corrupción una pirámide en la que están involucrados desde los altos mandos hasta los policías de a pie, hay un enorme interés en mantener el statu quo y acabar con todos los intentos de reforma de la institución que puedan afectar esta obtención ilegal de recursos.

2.10. *La privatización de los servicios de seguridad.*

Otro de los intereses creados que explican las dificultades para el proceso de cambios en la Policía en el Perú, es la generalizada privatización en la práctica de la Policía.

Paralelo a la extensión de los servicios formales o informales de seguridad privada, que se dan en el Perú a semejanza de muchos otros países, en nuestro caso tenemos un sistema ya antiguo que involucra a un porcentaje muy significativo de la fuerza en lo que se conoce como los "servicios individualizados".

Se trata de la posibilidad que tiene un Policía de que en sus horas libres o en sus vacaciones pueda vender sus servicios como vigilante privado a todo tipo de empresas, pero usando su uniforme, su autoridad y sus armas de reglamento.

Este "derecho" tuvo su origen en el primer gobierno de Alan García. En esa época con la economía en ruinas y la hiperinflación más alta del mundo los sueldos de los empleados públicos, incluidos los policías, colapsaron. Estos fueron protagonistas de dos huelgas policiales (en el Perú están prohibidas constitucionalmente) y consiguieron con ellas un cambio en su régimen laboral para encontrar, fuera de la institución la remuneración complementaria que el Estado no podría dar. Se generaliza así el sistema de 24 x 24 es decir que se trabaja un día para el Estado y en el otro se está en libertad para el uso que cada policía quiera darle.

Como es obvio nadie puede trabajar 24 horas seguidas y los policías tienden a descansar gran parte del tiempo que dedican al Estado, un empleador cautivo va a hacer su mayor esfuerzo cuando trabaja para particulares que puedan tomar o no sus servicios de acuerdo con su rendimiento.

Es decir que una buena parte de los policías que se ven en las ciudades del Perú o en las instalaciones de grandes empresas mineras, petroleras en zonas rurales no son policías asignados por sus unidades a una función específica, sino policías trabajando para la protección particular de quien los contrató, incluyendo por ejemplo casinos o restaurantes de barrio. El policía cumpliendo esa función no tiene que ocuparse de lo que pasa en su entorno y si por ejemplo ocurre un robo en las inmediaciones, no interviene para no descuidar el encargo de su empleador.

Este sistema, como es evidente, va en desmedro de la protección de los ciudadanos que no pueden pagar y, en general, de la seguridad en las calles, pero se ha convertido en una solución cómoda para quienes pueden pagar ese servicio, ya que en el Perú el uniforme del policía y sus derechos a usar armas son un disuasivo mucho mayor al que ofrecen los llamados "guachimanes" (del inglés watchman) que se sabe no pueden ejercer autoridad de policía.

Además de todos los problemas mencionados, el sistema es una fuente adicional de corrupción ya que se sabe de muchos jefes policiales que alquilan los servicios de sus policías en los días que les corresponde trabajar para el Estado, a cambio de un porcentaje del pago.

Producir una reforma policial a fondo en el Perú significa cambiar radicalmente este sistema que afecta severamente a la institución y a la seguridad ciudadana de las mayorías, ya que como se ha señalado quienes se benefician del sistema se ubican en los escalones más altos del poder del país.

2.11. La distribución regresiva de la oferta de seguridad.

En el Perú la distribución de la fuerza y los servicios policiales es profundamente regresiva. Está concentrada en las ciudades en detrimento de las zonas rurales. Está focalizada en los distritos pudientes de Lima en detrimento de los más pobres y donde existen las mayores necesidades en términos de protección de la inseguridad.

La situación es aún más grave en la medida en que en las zonas en que la Policía asigna a un mayor número de policías por habitante, y que como hemos dicho son los más acaudalados de la ciudad, son a la vez los que cuentan con su propia Policía, los serenazgos, los que a su vez están muy bien equipados.

Por ejemplo, un distrito acomodado de Lima como Miraflores tiene 80 habitantes por efectivo de seguridad, sumados policías y serenos, lo que se ubica por encima de los estándares internacionales, y además cuentan con lo más avanzado de la tecnología y la mejor infraestructura al servicio de la seguridad.

En cambio en un distrito popular de la ciudad, como San Juan de Lurigancho, la tasa es de 800 habitantes por efectivo de seguridad y, por supuesto, sin contar con medios para realizar un trabajo eficiente²⁰. Esta distribución regresiva se agrava fuera de Lima y en cualquier pueblo pequeño del país la presencia policial es exclusivamente simbólica y para formalidades administrativas. Ello explica, por cierto, por qué en el Perú a diferencia de otros países es tan extendida e importante la organización de la población para la autoprotección en rondas o juntas vecinales.

Alterar esta relación significa enfrentar intereses de quienes se benefician con la persistencia de esta injusta distribución.

2.12. Presión social difusa, intermitente, desorganizada y contradictoria.

Por último hay que señalar que si bien en el Perú hay una presión social para que se produzcan cambios en la Policía y se dé efectiva prioridad a las tareas de seguridad ciudadana, ésta es muy difusa, se expresa sólo en algunas ocasiones y no tiene organizaciones poderosas que la encarnen.

Esta presión es, por ejemplo, mucho mayor –y no necesariamente útil para generar políticas progresivas sino muchas veces regresivas– en países donde las víctimas de la violencia delincriminal de sectores acomodados e influyentes de la sociedad se han agrupado en plataformas estables e influyentes con gran apoyo de las corporaciones empresariales²¹.

20 Costa, G., Briceño, J., Romero, C. (2008). ¿Con qué recursos cuenta la Policía? En *La Policía que Lima necesita* (1ª ed. Pp.37-48). Lima: Ciudad Nuestra.

21 Con distintas modalidades esto es fuerte en Argentina, México, Guatemala y Colombia.

Esto no ocurre en el Perú donde los reclamos individuales se expresan a través de los medios y responden a coyunturas específicas y cambiantes. Al no haber esta presión sostenida por el cambio en política de seguridad y para reformas de la Policía, la posibilidad de que las autoridades políticas asuman seriamente el esfuerzo es menor y en la mayoría de los casos las autoridades prefieren la coexistencia pacífica con el status quo y durar lo más posible en el cargo sin hacer olas. Lo que por cierto la mayoría de veces no consiguen y terminan devorados por sucesivas crisis. En este gobierno aprista ha habido ya cinco ministros del Interior en tres años y todos han salido muy mal.

3. Los Riesgos de la Pasividad

En un país con tantas amenazas potenciales y crecientes en términos de seguridad esta inacción para producir cambios en la seguridad y sus instituciones cuando todavía es posible, puede ser finalmente suicida.

El Perú está en una etapa de crecimiento económico y mejoras sociales, pero si la inseguridad se desborda como algunos indicios parecen ya anunciar, estaríamos ante un problema de primer orden que podría poner en riesgo nuestra viabilidad futura.

Así en el Perú en términos de seguridad hay que ratificar que además del relativo avance de la delincuencia común hay otras crisis que se superponen y que están siendo cada vez más evidentes en sus efectos negativos para la convivencia de todos.

Está, por un lado, el avance del narcotráfico que ya no sólo se limita a las zonas tradicionalmente afectadas como el Alto Huallaga o el VRAE, zonas de producción de coca y alta violencia, sino que siguiendo el camino de la salida de la coca y de su transformación en cocaína se lleva ahora hacia las ciudades para embarcarse en puertos, con lo que se viene produciendo una extensión de su violencia criminal, con expresiones todavía embrionarias en comparación con otros países, pero que antes no existían aquí. Me refiero, por ejemplo, a los asesinatos de sicarios cada vez más frecuentes tanto por ajuste de cuentas entre bandas de narcotraficantes, como para amedrentar autoridades judiciales. Está también el incremento importante en la microcomercialización de drogas y en la violencia que ella trae en los barrios pobres de las ciudades.

Un segundo factor de tremenda importancia es la crisis de orden público. Como hemos señalado en un país tan desinstitutionalizado como el Perú y con tan baja confianza en las autoridades y la clase política, las reclamaciones se desbordan muy fácilmente y se convierten en problemas de orden público con bloqueos de carreteras y tomas de instalaciones públicas, produciendo violentos enfrentamientos con la policía. Esta situación se ve agravada cada vez más por la intensidad de los conflictos y por la falta de profesionalismo de la Policía en enfrentarlos, lo que está llevando por un lado a un incremento exponencial de policías y manifestantes muertos en estas crisis y, por otro, a una pérdida de respeto y autoridad de la población en relación con la Policía, y por último a una profunda desmoralización de la institución.

En ese contexto la Policía está pasando el peor momento de su historia. La misión de servicio y el sentido de orgullo institucional están muy desdibujados, lo que facilita la extensión de la corrupción y la falta de profesionalismo. Si se sigue por ese camino podemos entrar a una situación en que el deterioro cuantitativo se transforme en un cambio cualitativo y la Policía deje de ser sólo una institución ineficiente y corrupta y se transforme en parte de la organización criminal.

Si eso ocurre y con los profundos problemas sociales y políticos que aún prevalecen en nuestro país la situación puede ser explosiva.

La esperanza es que habiendo a la vez tantas potencialidades para producir cambios, como explicamos en la parte inicial de este texto, ello sea lo que prevalezca. En un país donde todos los diagnósticos se han hecho, ello sólo requiere que el poder político y económico se convenza de que el interés de todos está en que estos cambios se produzcan.

Si no actuamos con responsabilidad los fundamentos de la convivencia democrática y del reciente despegue económico estarían seriamente en riesgo.

La implementación de estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil: Una visión crítica

Emilio E. Dellasoppa

Introducción

Diez años han pasado desde que el secuestrador del ómnibus 174, por coincidencia o no un sobreviviente de la masacre de niños de la calle de 1993 frente de la iglesia de la Candelaria, fue estrangulado por los policías que lo capturaron después de matar a una rehén en una desastrosa operación policial en Rio de Janeiro. A pesar del tiempo transcurrido muchos de los problemas de seguridad pública en Brasil permanecen casi intactos.

En el contexto de un escenario lleno de claroscuros, propios de un país de enormes diferencias interregionales y dimensiones continentales, esos problemas pueden ser rápidamente sintetizados. Bolsones de incompetencia de las policías tanto civil como militar; corrupción en diversos sectores de las instituciones policiales, así como del sistema jurídico y de prisiones; impunidad selectiva, que todavía privilegia a los ricos o poderosos; una tasa de condenación por homicidios en torno al 2 por ciento; hacinamiento carcelario; detención ilegal en comisarías; control de las prisiones por diversas facciones del crimen organizado; falta de recursos humanos y materiales; falta de control en las fronteras que posibilita el tráfico de armas y drogas, etc.. La policía en la mayoría de los casos, aún en aquellos que parecen experiencias exitosas, todavía debe ganar la confianza de la población. La visión de observadores internacionales registra la permanencia del gatillo fácil entre las policías¹.

Desde 1991, 75.183 personas han desaparecido en el Estado de Rio de Janeiro. De ese número, cerca de diez por ciento fueron víctimas de homicidio². Finalmente, la derrota del plebiscito sobre las armas de fuego y las actitudes autoritarias de parte importante de la población en materia de derechos humanos y garantías termina por complicar el cuadro.

Los planes de seguridad pública, que cumplen diez años desde su primera aparición, precisamente en ocasión del secuestro del ómnibus 174, no solo parecen hoy en día insuficientes, sino irremediamente faltos de radicalidad como para ser creíbles. Diez años atrás, el entonces gobernador del Estado de Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, intentó implementar un plan para que las policías civil y militar trabajasen juntas y compartiesen instalaciones y recursos. Eso no ha sido posible hasta hoy. En el claroscuro, se podrán detectar avances en algunos estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y otros menores. Poco para el tamaño de Brasil.

Obviamente, como en todo sistema político, cabrán por lo menos, dos posiciones: la del gobierno y la de la oposición. Este trabajo constituye, entonces, una de las observaciones de segundo grado posibles, una mirada crítica de observaciones. Con estas consideraciones preliminares, intentaremos analizar el problema de las políticas de descentralización en el ámbito de la seguridad pública.

Luego, realizaremos un análisis de la configuración constitucional, de las instituciones involucradas, y de las modalidades y capacidades de intervención en materia de seguridad pública, las que pueden ser verificadas a partir de un levantamiento de los datos disponibles tanto en las propias instituciones, en sus publicaciones, como en los medios y publicaciones académicas, en la prensa escrita, y en entrevistas mantenidas con algunos actores destacados³. También se plantea una crítica de las implementaciones, aún incipientes, o casi en su totalidad a medio camino, de las estrategias descentralizadas de seguridad pública en Brasil.

1 Human Rights Watch registra que entre las policías de Rio de Janeiro y São Paulo matan más de 1.000 civiles por año.

2 Tesis de doctorado de Fábio Araújo. Programa de Posgraduación en Sociología y Antropología de la Universidad Federal de Rio de Janeiro – UFRJ (O Globo, 26 de Julio de 2010, p. 23)

3 Dellasoppa, E.E. (2009). Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil. En O. Marein, D. K. Das (Orgs.). *Trends in Policing: Interviews with Police Leaders Across the Globe*. (1a. Ed. Pp74-99.) London: CRC Press UK Taylor & Francis Group.

1. Una contextualización inicial

La creciente inseguridad –objetiva y subjetiva– que se vive en la sociedad brasileña, constituye un hecho que estuvo inicialmente radicado en las grandes metrópolis, pero que se ha comenzado a difundir también a otros centros urbanos del interior de Brasil.

En términos de políticas públicas, esta situación exigiría una mayor concertación de esfuerzos entre los diferentes niveles del gobierno – federal, provincial y municipal –, así como capacidades para elaborar e implementar políticas, definir prioridades en los diferentes niveles y, considerando que el sistema se desenvuelve en un ambiente de recursos siempre escasos, capacidades de ejecución y administración de esos recursos⁴.

Debe tenerse en cuenta que Brasil, un país de dimensiones continentales, exhibe una diversidad y una complejidad crecientes y está constitucionalmente fragmentado en el área de seguridad pública, lo que perjudica la coordinación entre los diferentes niveles y el trabajo de construcción institucional.

Sin embargo, y para colocar una nota moderadamente optimista, el análisis que en el futuro deberá ser realizado de una experiencia reciente, como la que está siendo puesta en marcha en el Estado de Rio de Janeiro y, fundamentalmente, en el Municipio de Rio de Janeiro, con la implementación de los Grupos de Policía Pacificadora, merece ser considerado como una instancia positiva de colaboración política e institucional entre las diferentes esferas del gobierno y como una variedad específica en la aplicación de las filosofías de "descentralización" (o, podríamos decir mejor, en relación al Estado, de "descentramiento").

2. Las propuestas de descentralización en el contexto de las transformaciones del Estado

Desde los años setenta, la relación entre el Estado y la sociedad civil ha sufrido grandes transformaciones⁵. Después del fracaso de los planes de reforma que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, y de la pérdida de confianza en el Estado como centro capaz de un control

efectivo del sistema social, se articulan dos tipos de respuestas: la primera, ya habitualmente denominada ideología neoliberal, busca colocar al mercado como columna vertebral de la autorregulación social en condiciones de estado mínimo. Transcurridos cuarenta años, esta propuesta se ha desacreditado por una serie de crisis económicas y sociales que todavía se arrastran. La segunda propuesta se ha denominado, por algunos autores, como gobernanza moderna, caracterizada como un tipo ideal en la que el Estado deja de ser monopolista de la autoridad política para pasar a ser, en diferentes aproximaciones, gerente de la autoridad política. Esta gerencia de la implementación se produce impulsando la creación de redes como dispositivo institucional. En estas redes, el Estado aparece como el nodo central, como una especie de *primus inter pares* de una compleja red de autoridades políticas crecientemente descentralizadas que incluye la cooperación entre Estado e instituciones (estatales de diversos niveles y privadas). Se va configurando lo que Melucci⁶ denomina una "sociedad descentrada", ya que el Estado no es más el vértice de la pirámide del sistema social, ni el sistema político conserva su capacidad de imponer decisiones vinculantes para el conjunto de la sociedad como ocurría en los siglos anteriores. En este contexto deben analizarse las propuestas de descentralización, tomando en cuenta que, la mayoría de las veces, se tratará de desarrollos híbridos, lo que es típico de los casos latinoamericanos como el que nos ocupa.

3. Características asociadas a los procesos de descentralización en el ámbito de la seguridad pública

3.1. Configuración constitucional

Un análisis de las posibilidades teóricas y prácticas de estrategias de implementación de políticas públicas que enfaticen la descentralización debe comenzar por la consideración crítica de los principios constitucionales que fundamentan y delimitan el ámbito de la seguridad pública. Actualmente, el marco constitucional de la seguridad pública en el Brasil está determinado en el artículo 144 de la Constitución de la República Federativa de Brasil –CRFB– y, en la enmienda constitucional No. 19, de 1998, así como en las leyes derivadas⁷. Entre estas leyes se encuentra la que reglamenta a las

4 Este caso puede ocurrir a partir de la interpretación literal de la Constitución de 1988, muchas veces considerada insuficiente en su tratamiento de la organización gubernamental y del capítulo de derechos, que aparece para algunos críticos como desvinculado de deberes equilibrantes, así como las obligaciones no están vinculadas a fuentes de ingresos correspondientes. "Le corresponde al Poder Judicial, sobre todo, observar lo que tradicionalmente se denomina "principio de realidad" y "resguardo de lo posible". De hecho, muchas veces no hay recursos materiales disponibles para la ejecución de una política determinada. La actuación del Poder Judicial, en esa área, puede ocurrir pero debe realizarse de forma moderada y subsidiaria de las decisiones del Ejecutivo y del Legislativo." En, Souza Neto, C. P. de (2007). "A Seguridade pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas". En, *RDE, Revista de Direito do Estado*. 8, Pp. 19-73.

5 Bauman, Z. (1999). *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Mayntz, R. (2001). The State and civil society in modern governance. Trabajo presentado en el VI International Congress of CLAD on State and Public Administration Reform. Buenos Aires, Argentina, 5-9 November 2001; Melucci, A. (2001). *A invenção do presente. Movimentos sociais em sociedades complexas*. Petrópolis: Editora Vozes.

6 Ibid.

7 Texto consolidado hasta la Enmienda Constitucional nº 57 de 18 de diciembre de 2008 "Título V - Defesa Del Estado y de las Instituciones Democráticas - Capítulo III – De la Seguridad Pública. Art. 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios, a través de los siguientes órganos:

I. policía federal;
II. policía rodoviaria federal;
III. policía ferroviaria federal;
IV. policías civiles;
V. policías militares y cuerpos de bomberos militares.

1º. La policía federal, establecida por ley como órgano permanente, estructurado como una carrera, se destina a:

a. Averiguar infracciones penales contra el orden público y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus organismos autónomos y empresas públicas, así

policías, sin embargo, este proceso de reglamentación todavía no ha sido concluido, y, en muchos casos, ni siquiera iniciado. Este es el caso de la Policía Federal, que aún carece de una ley orgánica, más de veinte años después de sancionada la Constitución⁸, y también de la Policía Civil del Estado de Rio de Janeiro, para citar ejemplos significativos que se relacionan con aspectos de este trabajo⁹. En el artículo mencionado la CRFB no establece una definición clara y precisa del concepto de "seguridad" y tampoco de "responsabilidad"¹⁰, que es atribuida a "todos" (los ciudadanos) con el doble carácter de derecho y responsabilidad. Esta posición fue reiterada por el Presidente Luiz Ignácio Lula da Silva en su discurso de apertura de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (CONSEG) en agosto de 2009.

En el año 2003, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia, consideró necesario realizar aclaraciones sobre los términos incluidos en el Art. 144 de la CRFB, destacando los siguientes:

como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija una represión unitaria, según disponga la ley;

b. Prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, en contrabando y a la entrada ilegal de mercancías, sin perjuicio de la actuación de la Hacienda y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de su competencia;

c. Ejercer las funciones de policía marítima, de área y de fronteras;

d. Ejercer, con exclusividad, las funciones de policía judicial de la Unión.

2º. La policía rodoviaria federal, órgano permanente, estructurado como una carrera, está destinado en la forma de la ley, al patrullaje ostensible de las carreteras federales.

3º. La policía ferroviaria federal, órgano permanente, estructurado como una carrera, está destinada, en la forma de la ley, al patrullaje ostensible de las ferrovías federales.

4º. A los policías civiles, dirigidos por delegados de policía de carrera, incumbe, reservada la competencia de la Unión, las funciones de policía judicial y la averiguación de las infracciones penales, excepto las militares.

5º. Es competencia de los policías militares, la actividad de policía ostensible y la garantía del orden público; de los cuerpos de bomberos, además de las atribuciones definidas en la ley, es competencia la ejecución de actividades de defensa civil.

6º. Los policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del Ejército, están subordinados, juntamente con los policías civiles, a los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios.

7º. La ley regulará la organización y funcionamiento de los órganos responsables de la seguridad pública, de forma que se garantice la eficiencia de sus actividades.

8º. Los Municipios podrán establecer guardias municipales, destinadas a la protección de conforme lo dispuesto en la ley.

9º. La remuneración de los servidores policiales integrantes de los órganos relacionados en este artículo será fijada de acuerdo al § 4º del art. 39".

8 Ya existe un proyecto en tramitación, entregado el 26/03/2009 al Presidente Luiz Ignácio Lula da Silva por el ministro Tarso Genro (Justicia) y el delegado Luiz Fernando Corrêa, director-general de la Policía Federal.

9 Los estados de São Paulo, Bahía y Paraíba ya han aprobado las leyes orgánicas de sus Policías Civiles. La de São Paulo data de 1979, modificada en 2002.

10 "Responsabilidad" es un concepto polisémico, y no está aclarado en cual(es) significado(s) es usado e tampoco cualificado. En general, la responsabilidad presupone la posibilidad de actuar con conocimiento de causa. Nótese que las relaciones entre estado y sociedad civil en el Brasil están confusas ya desde o texto constitucional.

(...)Faltando una definición expresa e inequívoca de la expresión Seguridad Pública, es posible argumentar, a partir del texto de la Constitución, que esta es una condición, o estado, que incumbe al Estado el deber de asegurar a la Nación, por medio de la oferta de servicios prestados por los órganos referidos al final del art. 144. Resulta también de aquel artículo del texto constitucional que "la provisión de la seguridad pública", por definición semántica de la expresión "seguridad", así como por la referencia a los órganos de ejecución citados, implica asegurar un estado de cosas en que la Nación esté protegida de la victimización por el crimen y por la violencia, siniestros, accidentes y desastres. Las políticas, métodos y procesos que traducen las metodologías para proveer de seguridad pública, instrumentales para la materialización de la disposición constitucional, pertenecen, básicamente, al dominio de la gestión de los Poderes Ejecutivo Federal, Provincial y Municipal."

(http://www.mj.gov.br/Senasp/senasp/inst_conceitos.htm) (03/03/2003)

Esta aclaración del Ministerio de Justicia, incluida en un trabajo anterior¹¹ (ha sido excluida de la página actual del Ministerio (<http://www.mj.gov.br>), en la Sección "Conceptos básicos". Sin embargo, a pesar de la exclusión, las dudas sobre la imprecisión, tanto del texto constitucional como de las pretendidas – y ahora ausentes – aclaraciones, se mantienen. El concepto de Nación usado en éstas no está definido en la Constitución. Sorprende también que el enfoque sea sobre la "Nación" y no sobre los ciudadanos. Al mismo tiempo, el texto declara que la "seguridad pública" es una "actividad propia de los órganos estatales y de la comunidad como un todo...", pero reserva a los Poderes "las políticas, métodos y procesos que traducen las metodologías para proveerla...". La cada vez más ambigua, controvertida y pulverizada relación entre Estado y Sociedad Civil parece encontrarse reflejada en los propios textos del Ministerio de Justicia. Como aparece recalado más arriba, el alcance de la expresión "responsabilidad de todos" no está definido. Todos esos términos encuentran múltiples interpretaciones y respuestas prácticas y técnicas en el campo jurídico-administrativo en el cual se incluye la seguridad pública. Estas indeterminaciones y limitaciones emanadas del propio texto constitucional recaen sobre las implementaciones posibles, y deben ser tomadas en cuenta cuando se analiza el problema de la descentralización de las políticas de seguridad pública¹². Esta situación debe ser considerada como resultado del carácter crecientemente problemático de la naturaleza del Estado y su

11 Dellasoppa, E. E. y Branco, Z. S. (2006). Brazil's Public Security Plans. En, Bailey, J. y Dammert, L. (Coord) *Public Security and Police Reform in the Americas* (1 Ed. Pp.24-43). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

12 Esta característica conceptual se encuadra en lo que se denomina técnicamente "conceptos jurídicos indeterminados": Ver: Binenboim, G. (2006). *Uma teoria do direito administrativo*. p.p. 212. Rio de Janeiro: Renovar: "Las normas jurídicas pueden incluir, en su enunciado, *conceptos objetivos* (edad, sexo, hora, lugar), que no admiten dudas en relación a la extensión de su alcance; *conceptos cuyo contenido es descifrable objetivamente*, recurriendo a la experiencia común o a conocimientos científicos: (lluvia de granizo, muerte natural, tránsito lento); e finalmente, *conceptos que exigen del intérprete de la norma una valoración* (interés público, urgencia, Buenos antecedentes, notorio saber, reputación impecable, notoria especialización). Esto últimos integran lo que se entiende por *conceptos jurídicos indeterminados*, cuyo proceso de aplicación causa dudas y controversias, propugnándose a veces un control jurisdiccional amplio, y otras un control limitado, dependiendo de su asociación o disociación con la discrecionalidad". (En, Souza Neto, C. P. de. (2007)). La Constitución de 1988 fue particularmente pródiga en este tipo de conceptos en el área de seguridad pública

relación con las sociedades contemporáneas de complejidad creciente, y las propuestas aplicadas se caracterizarán todas por su carácter parcial y, muchas veces, contradictorio e ineficaz.

3.2. Instituciones y programas

El proceso de construcción de la institucionalidad presente en el área de la seguridad pública en Brasil tiene, como explicamos arriba, su marco de referencia en la Constitución de 1988. A nivel federal, dentro del conjunto de instituciones que actúan en el sector, el rol preponderante corresponde al Ministerio de Justicia (MJ). Como resultado de las particularidades constitucionales, se hace necesario que existan dos tipos de procesos para que tengan la posibilidad de una gestión exitosa: el de integración y el de descentralización, que durante la mayor parte del tiempo enfrentan grandes dificultades para desarrollarse de forma coordinada, coherente y sinérgica. A las dificultades que estos procesos enfrentan, hay que agregarle las decisiones o influencias políticas que llevan a adjudicar atribuciones en función de las necesidades políticas coyunturales de los ocupantes de la cartera¹³. Debe notarse también que además del MJ existen otros órganos vinculados directamente a la Presidencia de la Federación, entre los cuales cabe señalar, por su vecindad conceptual, a la Secretaría Especial de Derechos Humanos y a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)¹⁴. El lugar destacado que ocupan estas Secretarías, fundamentalmente la de Derechos Humanos, fuera del ámbito del MJ, es resultado de políticas y acuerdos políticos destinados a darles visibilidad, y no necesariamente eficacia, a nivel nacional.

Dentro del MJ, se encuentran bajo la denominación de "órganos específicos singulares" tanto la Defensoría Pública de la Unión, los Departamentos de Policía Federal, de Policías Camineras, el Departamento Penitenciario Nacional y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Esta última ha tenido un rol importante – fundamentalmente a partir del año 2000 – en la divulgación y materialización de los Planes Nacionales de Seguridad Pública (PNSP/MJ) – (2000 y 2003), la puesta en marcha del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP/MJ) – (2003 y 2007), la administración del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP/MJ) – (desde 2001), y sus programas de financiamiento, así como sus correlatos en los Planes Provinciales y Municipales de Seguridad Pública, buscando la instalación del PNSP mediante el SUSP.

13 Este es el caso, por ejemplo, del Programa Pronasci, utilizado para impulsar la carrera política del actual Ministro de Justicia, como candidato a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul. Casi 20% de los recursos liberados del programa han sido destinados al Estado. "Tarso direciona verbas do Pronasci para seu Estado" *Folha de São Paulo*, São Paulo, sexta-feira, 17/10/2008. (<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200817.htm> (29/09/2009))

14 Subordinada al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia da República, la Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas - SENAD, fue creada por la Medida Provisoria n° 1669 y por el Decreto n° 2.632, ambos de 19 de junio de 1998. De acuerdo con el decreto N° 5.912, de 27 de setiembre de 2006, son competencia de la SENAD: ejercer la secretaría ejecutiva del consejo Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD; articular y coordinar las actividades de prevención del uso indebido, la atención y la reinserción social de los usuarios y dependientes de drogas; proponer la actualización de la política nacional sobre drogas en la esfera de su competencia y gerenciar el FUNAD - Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência - y el Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas

El factor político es muy importante para el diseño institucional. Recientemente, el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía (PRONASCI/MJ) – (2006-2011)¹⁵, fue articulado a través de un vínculo directo y con la responsabilidad expresa del titular de la cartera de Justicia, Ministro Tarso Genro. Puede verificarse la diferencia de recursos financieros y articulaciones entre el PRONASCI y otros programas anteriores del MJ originados fundamentalmente en la SENASP. Además, el PRONASCI como veremos después, cuenta con importantes conexiones con el PAC (Plan de Aceleración del Crecimiento) lanzado por el gobierno federal, y, consolidando su visibilidad y las relaciones con las comunidades de investigación e instituciones académicas. Además, es el responsable de la organización de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (2009).

Como resultado de este proceso, que dura ya casi diez años, encontramos tanto en los niveles federal como estadual y municipal, estructuras institucionales de alta visibilidad. Pero esto no implica que, además de la creciente complejidad numérica y relacional del sistema, con instancias fuertemente politizadas, se esté avanzando de forma consistente en la integración de los diferentes niveles e instituciones y en las posibilidades de descentralización. Esto aparece necesario cuando se piensa en una política no sólo dirigida a la consolidación de las operaciones de represión de la criminalidad, sino también a implementar sistemáticamente medidas de prevención integradas.

4. Descentralizaciones posibles y su ejecución

La descentralización puede ser una decisión simbólico-política en áreas donde existe una presión originada en la opinión pública que exige respuestas o "acciones concretas" por parte del Estado. El área de seguridad pública es una de esas áreas. Considerando tanto el contexto general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, las modificaciones que viene sufriendo y las restricciones establecidas por los marcos constitucionales, analizamos las propuestas de descentralización calificadas como "descentralizaciones posibles", para señalar la distancia entre las realizaciones y el tipo ideal de gobernanza, así como sus limitaciones para aportar a la resolución de los problemas de seguridad pública en Brasil.

4.1. Descentralizaciones posibles

A partir del análisis de los documentos disponibles en el área, podemos realizar una clasificación provisoria de las que serían las descentralizaciones posibles dentro del sistema nacional de seguridad pública en el Brasil, articuladas con un proceso de integración en el funcionamiento del sistema en sus tres niveles. Estas serían: a) Captura de Informaciones – Integración de los datos; b) Formación / capacitación profesional; c) Administración; d) Acción policial

15 "Pronasci innova en el combate al crimen. – Desarrollado por el Ministerio de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci) marca una iniciativa inédita en el combate a la criminalidad en el país. El proyecto articula políticas de Seguridad con acciones sociales; da prioridad a la prevención y busca alcanzar las causas que llevan a la violencia, sin dejar de lado las estrategias de ordenamiento social y de Seguridad Pública." Ver <http://www.mj.gov.br> recuperado el 22 de junio de 2009

evidente o patrullaje policial e) Investigación; f) Descentralización territorial: municipalización.

4.2. Informaciones, datos y estadísticas

En el caso de la elaboración de estadísticas, centralizadas ahora en el Sistema SINESP: Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Criminal, observamos las diferentes tendencias que fueron señaladas arriba. Diez años atrás no existía siquiera la propuesta de un sistema nacional de estadísticas en el área de seguridad pública. Hoy existe un sistema en construcción, tanto en su formulación actual como fundamentalmente en tanto recurso a ser utilizado en la planificación. Como puede ser analizado en la página del Ministerio de Justicia, la estructura del sistema de informaciones incluye tres levantamientos de datos realizados mensualmente (Crímenes y actividades de seguridad pública, muertes violentas y control de la acción policial) y tres anuales (Flujo del SJC – Sistema Brasileño de Justicia Criminal –, pesquisa de victimización y perfil de las organizaciones que componen el sistema)¹⁶. Algunos informes no pueden ser abiertos en la página, como el mapa de la violencia y los indicadores de seguridad pública. Otros presentan resultados que se remontan a 2006.

Además, en otros casos, como el Mapa de Delitos 2004-2005, hay problemas metodológicos, que confieren al resultado el valor de apenas un agregado de datos. En ellos se observa que no hay un patrón común de los procedimientos de levantamiento en los 27 Estados de la Federación, que siguen manteniendo mecanismos diferenciados de registro, a lo que se suma un subregistro conocido pero no suficientemente dimensionado y criterios de registro diferentes para casos semejantes, lo que da a los resultados el valor de una aproximación precaria de la realidad. Finalmente, el uso potencial de estas estadísticas en términos de planificación y optimización de la gestión debe ser relativizado en función del fuerte componente federal que es decisivo en el momento de formular políticas y tomar decisiones. En este proceso de construcción de herramientas de planificación y decisión, debe notarse un hecho muy positivo en la realización en 2010 de la Primera Encuesta Nacional de Victimización, siguiendo los criterios de las Naciones Unidas –UNICRI–, bajo la coordinación de la SENASP.

4.3. Formación y capacitación profesional

Constituyen actualmente algunas de las áreas más activas en el ámbito de la seguridad pública en Brasil. Sus antecedentes pueden remontarse a la ejecución y conclusión del "PROJETO UNODC AD/BRA/98/D-32", que fue realizado entre diciembre de 1998 (Gobierno Fernando Henrique Cardoso) y 2005 (Gobierno Luiz Ignácio Lula da Silva, Ministro de Justicia Márcio Thomaz Bastos), siendo signatarios la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el MJ/SENASP, contando con el aporte financiero del país interesado y de Inglaterra.

El marco conceptual del proyecto está explicitado en el discurso pronunciado por el representante de la UNODC Giovanni Quaglia¹⁷. Entre las propuestas que se originaron en el proyecto y que se consiguió implementar en el MJ destacan: a) la construcción y comienzo de implementación (al principio, en solo 17 de los 27 Estados de la Federación) de la Matriz Curricular Nacional para la formación en las Academias de Policía. Este proyecto, destinado a compatibilizar los contenidos de los programas en las Academias con los objetivos internacionales definidos por las Naciones Unidas, procura incorporar las acciones de prevención del uso de drogas, el combate a la criminalidad urbana y al crimen organizado, en un contexto de valorización de los derechos humanos; b) Lanzamiento de la Red Nacional de Especialización en Seguridad Pública (RENAESP). Ya en marzo de 2005, fue aprobada por el MJ la ampliación de esta Red, contratando hasta 24 cursos de especialización en seguridad pública a ser dictados en instituciones de enseñanza superior de todo el país. Estos cursos estaban concebidos para la formación de gestores a partir de la calificación de los funcionarios del área, y se contemplaban las opciones de enseñanza presencial o a distancia. Esta iniciativa tuvo el apoyo de kits de entrenamiento que incluían CDs, videos, y publicaciones. En su forma actual, la RENAESP consiste en la acreditación de instituciones de enseñanza superior para "(...) difundir entre los profesionales de seguridad pública, y de este modo entre las instituciones en que trabajan, el conocimiento y la capacidad crítica, necesarios para la construcción de una nueva forma de hacer seguridad pública, comprometida con la ciudadanía, los derechos humanos y la construcción de la paz social y articulada con los avances científicos y el saber acumulado. (...)" (<http://www.infoseg.gov.br> 22/06/2009).

La asociación de la exigencia a los beneficiados de realización de por lo menos un curso en el plazo de 12 meses, para mantener el derecho a la beca, financiada con recursos del programa PRONASCI, viene a dar una respuesta, por lo menos parcial, a dos áreas problemáticas del sector de seguridad pública: la actualización/formación de los funcionarios de acuerdo a las propuestas desarrolladas en el proyecto implementado junto con ONUDC; y la relacionada con la cuestión salarial de los funcionarios (para los de menores ingresos, la beca puede llegar a representar un 30% del salario líquido). Como las becas no se incorporan automáticamente al salario, quedará abierto para el futuro la solución de este caso cuando los recursos adjudicados al Programa PRONASCI se agoten. Sin embargo, la gran participación de los funcionarios en el Programa, ya que habitualmente se matriculan en más de un curso (el máximo posible es de dos por ciclo), suscita inmediatamente otra pregunta: ¿Cómo será evaluada la efectividad del programa? La cuestión importante para el análisis de gestión es saber cuál ha sido el efecto real medible sobre la capacitación de los funcionarios que ha tenido la oferta de los actuales 42 cursos.

16 Estas actividades comienzan a partir de 2003, y la presente página disponibiliza los informes sobre el perfil de las organizaciones (módulo operacional) para 2004-2006 y los cuestionarios en el formato 2008.

17 Quaglia, G. (2003). Novos conceitos para uma prevenção efetiva do crime. Discurso do representante do UNODC no Brasil, proferido no I Fórum Metropolitano de Segurança Pública da Baixada Santista; Cubatão (SP), em 02/10/2003.

4.4. Descentralización territorial: municipalización

Uno de los sectores en los que el proyecto de descentralización en el área de seguridad pública se hizo notar fue el relacionado con la descentralización territorial. A partir de un documento elaborado por el consultor Marcos Rolim¹⁸, el MJ/SENASP publicó en 2005 un texto "Guía para la prevención del crimen y de la violencia en las municipalidades", que puede considerarse básico para la comprensión de los fundamentos de las políticas del estado referidas a la prevención de la criminalidad y la violencia. Este abordaje, cuyos resultados pueden ahora ser objeto de una primera evaluación crítica, surge a partir de un conjunto de reflexiones y propuestas sobre la acción policial, que se desarrollan fundamentalmente durante las tres últimas décadas del siglo pasado.

El tema de la puesta en marcha de experiencias en el ámbito de las policías que pueden ser consideradas dentro de la clase de "comunitarias", ya registraba al final del siglo pasado numerosas experiencias en Brasil, asociadas a diversas denominaciones, (policiamiento interactivo, policía ciudadana, solidaria, etc.)¹⁹. Estas experiencias estaban asociadas a la expectativa, originada previamente a las realizadas en los Estados Unidos citadas arriba, de que, si bien la policía comunitaria tendría escaso o ningún efecto sobre las tasas de criminalidad, era probablemente una herramienta eficaz para mejorar las relaciones de las corporaciones policiales con el público y como consecuencia de esto las evaluaciones de la acción policial. No fue este el caso del Brasil, por lo menos en áreas críticas, como las favelas de la ciudad de Rio de Janeiro. En julio de 2009, el comandante de la PM de Rio de Janeiro, coronel-PM Mário Sérgio dispuso el cierre de las instalaciones de PPC – Puestos de Policía Comunitaria – y de DPO – Destacamentos de Policía Ostensible – ubicados en las favelas de Rio de Janeiro, porque, según sus declaraciones, "no sirven para nada y son fuente de corrupción"²⁰.

4.5. Los presupuestos teóricos

La descentralización propuesta a nivel municipal estaba fundada en un conjunto de presupuestos teóricos que fueron importados de experiencias internacionales y en alguna medida modificados para su adaptación a la –muy diferente– realidad brasileña. En relación a ésta, debe notarse que aún entre las regiones metropolitanas brasileñas existe un alto grado de heterogeneidad, no solamente en función de las dimensiones demográficas, como también geográficas,

organizativas y culturales. Consideramos que deben tenerse en cuenta las diferencias que nos separan de las realidades concretas que originaron los modelos o las "filosofías de policiamiento", generalmente referidas a comunidades de sociedades post-industriales altamente desarrolladas. En un trabajo anterior²¹ mencionábamos la advertencia de Sozzo²² insistiendo en la necesidad de evaluar críticamente el análisis de Stanley Cohen²³ sobre lo que denominaba "exportación de modelos de control del crimen" desde los países desarrollados hacia las periferias del capitalismo²⁴. En este trabajo resaltamos la referencia permanente a las condiciones materiales en términos de necesidades, recursos y especificidades locales, siempre contextualizadas por los procesos globales señalados, posición que, no está de más recordar, es una de las "tesis fundamentales" que se señalaban en 1995 en los Quaderni del Progetto Città Sicure (Ciudad Segura). La profundidad de las diferencias que pueden ser observadas en el análisis crítico debe ser establecida en las características específicas de nuestras democracias y en las técnicas de operación política y de gobierno consideradas eficientes y aplicadas por los grupos gobernantes, cada vez más similares, en un contexto de diferencias ideológicas cada vez menores.

4.6. Las formas propuestas de descentralización en la práctica

Los elementos fundamentales de la filosofía que se implantó desde la SENASP, si tomamos en cuenta el texto de Rolim²⁵ y la Guía de la SENASP para la reducción del crimen a nivel municipal²⁶, son los siguientes: la necesidad de combatir el crimen, una caracterización de su importancia e impacto en la sociedad, así como su costo económico – en términos de porcentaje del PIB, por ejemplo. Este combate implica inicialmente un compromiso con la legalidad democrática, ya que se reconocen los abusos que se perpetran cotidianamente por las fuerzas policiales en el combate a la criminalidad, en su "opción preferencial

18 Rolim, M. (2004). *Guia para a prevenção do crime e da violência*. (Texto base preparado para o MJ/SENASP). Ver MJ/SENASP, Brasil (2005 b)

19 Kahn, T., Hojda, A., y Zacchi, M. (2000). *Policia Comunitária: avaliando a experiência*. Ilanud. Recuperado el 25 de junio de 2006 de www.ilanud.org.br/pdf/polic_comunit_rel_final.pdf

20 Los PPCs y los DPOs no sirven a la población, para nada. Existe una negociación con el tráfico para que la policía pueda entrar (en la favela). Existe una fuente de corrupción, porque si el policía no se corrompe, muere. Vamos a terminar con esto. Si no se presta un servicio a la población, no sirve para la policía. La historia no nos puede enyesar. (Col. Mário Sérgio). "La PM cerrará los puestos en favelas a causa de la corrupción." *O Globo online* (12/7/2009).

21 Dellasoppa, E.E. (2009). *Urbanization, State, and Privatization of Policing: Urban Militias in Rio de Janeiro, Brazil*. En J. A. Eterno; D. K. Das. (Orgs.). *Police Practices in Global Perspective* (Pp.87-113). Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc./Rowman & Littlefield Publishing Group.

22 Sozzo, M. (2004). *Viajes Culturales y "Prevención del Delito" en la Argentina*. Mimeo. Comunicación personal

23 Cohen, S. (1982). *Western crime control models in the third world: benign or malignant?*. En Spitzer, S, y Simon, R. (Eds.) *Research in Law, Deviance and Social Control*. 4 (Pp.85-119). Greenwich, JAI Press. (Publicado también en Cohen, S. (1988). *Against Criminology*. Stanley Cohen. New Brunswick, NJ: Transaction Books.,Cap. 10)

24 "Cohen proponía en su trabajo dos tipos ideales de los modelos que analizaban la cuestión de la "importación de tecnologías de gobierno y control del crimen": la "transferencia benigna" y el "colonialismo maligno", modelos que, según el autor, "... eran construidos a partir de la combinación de una forma de concebir el control del crimen y de una forma de pensar la naturaleza del desenvolvimiento dependiente..." en las periferias del capitalismo." (Dellasoppa, 2009)

25 Rolim, M. (2004). *Guia para a prevenção do crime e da violência*. (Texto base preparado para o MJ/SENASP). Ver MJ/SENASP, Brasil (2005 b)

26 Brasil, Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Seguridad Pública - SENASP. Rede Nacional de Ensino a Distância. (2005 b). *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Recuperado el 22 de junio de 2009 de <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia-1>

por negros y pobres", en el caso del Brasil, lo que también se manifiesta claramente en el sistema carcelario. Además, se coloca la necesidad de orientar las políticas basadas en estudios y no en consideraciones ideológicas, una característica que se puede observar con claridad²⁷ ya desde el gobierno de Cardoso y también en la formulación de los Planes de Seguridad Pública de los gobiernos de Lula da Silva. A continuación, la propuesta se ubica contra el modelo reactivo de seguridad vigente, a favor de una política con base en la prevención y en los modelos de policía comunitaria y orientada a la resolución de problemas, situando la exigencia de que se obtengan resultados en términos de "...reducciones significativas en las tasas de criminalidad y de hechos violentos²⁸", considerando que "...es perfectamente posible alcanzar estos resultados. La experiencia internacional y algunos ejemplos en nuestro propio país lo demuestran suficientemente²⁹". El fundamento se expone en los siguientes términos, que reproducimos in extenso por ser muy elocuentes.:

"Para que estos principios puedan ser comprendidos en toda su extensión, hay que aclarar algunos conceptos. En primer lugar, cuando hablamos de "prevención", es muy común en Brasil que se entienda como un sinónimo de "programas sociales" o de "políticas públicas que aumenten la oferta de educación, salud, vivienda, ocio, etc. De esta manera, los gobiernos ya estarían haciendo prevención siempre que estuvieran realizando inversión en programas sociales. Esto no es, estrictamente, verdadero. Es evidente que las mejoras conseguidas en la situación económica y social de la población tienden a producir resultados positivos para la reducción de la delincuencia y la violencia. Pero la delincuencia y la violencia no pueden ser entendidas como resultado directo y exclusivo de la privación social. Reducir estas carencias puede ayudar mucho, pero esa no es, aún, la prevención de la que hablamos. De hecho, cuando nos imaginamos que la delincuencia y la violencia sólo se pueden enfrentar con reformas sociales, pasamos a despreciar la necesidad de una política de seguridad y es probable que de esa forma nunca la lleguemos a alcanzar. Por el contrario, creemos que es posible y necesario – más, es dramáticamente urgente – desarrollar políticas de seguridad que puede ofrecer resultados confiables y objetivos de reducción de los indicadores de la criminalidad, aunque – en contra de nuestra voluntad – la situación económica y social siga siendo muy injusta y desigual. "

4.7. El problema de la importación de filosofías

Resulta claro que esta "situación social concreta" en el caso de Brasil no coincide en absoluto con las realidades en las cuales se generan los fundamentos teóricos de las políticas que se pretende implementar a nivel descentralizado/municipal. En los casos americanos, se observa una orientación hacia los resultados en términos de relaciones con la comunidad, y en el caso italiano, donde se colocan explícitamente dudas racionales sobre la eficacia de la prevención situacional³⁰, se privilegia claramente la prevención a partir de la organización y participación social. Particular énfasis se establece en torno a la inversión en la creación de diversos colectivos de ciudadanos que asumen múltiples actividades de prevención relacionadas con sus problemáticas específicas, en un movimiento que se desarrolla a partir de la responsabilidad de los gobiernos locales, con características de una grassroots policy para las regiones.

La "convicción del potencial papel de las municipalidades" está asociada a una concepción de la prevención en red diferente de la levantada por el modelo teórico de la prevención adoptada en el caso italiano. Aquí, "la imagen que se tiene a continuación ya no es más la de la "ciudad fortificada", sino la de la sociedad civil que se convierte en una "red", en la cual los flujos de información circulan con rapidez y en la que nada escapa. La referencia fundamental es, por lo tanto, el concepto a menudo ambiguo de comunidad, como un conjunto de personas que comparten una misma situación, y también los mismos intereses o valores"³¹. En cambio, en el caso brasileño se postula que la "...política de seguridad debe involucrar a otras agencias, públicas y privadas, capaces de desenvolver y apoyar políticas de prevención. Así, es necesario involucrar a las policías y a muchas otras instituciones en un trabajo racional... un trabajo donde, al mismo tiempo, las comunidades pasen a desempeñar un verdadero protagonismo"³². Como se puede observar, en este caso la "ambigua noción de comunidad" se refiere exclusivamente a instituciones, en el caso público, y a la "sociedad civil organizada" en el caso privado: o sea, se mantienen las condiciones para la continuidad de las influencias corporativistas y se promueve el espacio para que los grupos políticamente organizados puedan ejercer su influencia mediante la actuación dirigida a articular y organizar poder político negociable. Este problema fue explícitamente reconocido por el Ministerio de Justicia, cuando en su Texto Base para la 1ª CONSEG – Primera Conferencia Nacional de Seguridad Pública –, afirma, desarrollando sus argumentos sobre el Eje 1 ("Gestión Democrática, Control Social y Externo, Integración y Federalismo"): "Es necesario, mientras tanto, ampliar, reglamentar y dar estructura a los Consejos Comunitarios de Seguridad, con el objetivo de garantizar su institucionalidad y metodología de funcionamiento, para evitar

27 Dellasoppa, E. E. y Branco, Z. S. (2006). Brazil's Public Security Plans. En, Bailey, J. y Dammert, L. (Coord). *Public Security and Police Reform in the Americas* (1 Ed. Pp.24-43). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press; Dellasoppa, E. E. (2002 b). Violência: Planos, oportunidades e o centro radical. *Polêmica 5* (Maio-junho) Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. Recuperado el 17 de marzo de 2004 de http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia_dellasopa.htm

28 Brasil, Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Seguridad Pública - SENASP. Rede Nacional de Ensino a Distância.(2005 b). *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Recuperado el 22 de junio de 2009 de <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia-1>

29 Ibid

30 *Quaderni di Citta Sicure*. (1995) Il progetto, i riferimenti, le attività. Tesi di Fondo per una Política della Sicurezza della Regione Emilia-Romagna. Presidenza della Regione Emilia Romagna. Año 1, No. 3.

31 Ibid, traducción del autor

32 Brasil, Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Seguridad Pública - SENASP. Rede Nacional de Ensino a Distância. (2005 b). *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Recuperado el 22 de junio de 2009 de <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia-1>

o minimizar la manipulación y control por grupos políticos³³ de esa importante herramienta de control y participación social³⁴. Nuevamente, debe tenerse en cuenta que aquí la participación y control social no es la propuesta en la fundamentación italiana: se trata de una disputa política entre "representantes de la sociedad civil organizada" para imponer su hegemonía en el control de las "estructuras de participación", consideradas como espacios políticos a ser disputados contra las demás fuerzas políticas.

Las acciones pretendidas para ser ejecutadas a nivel municipal en el documento del MJ/SENASP³⁵ eran extremadamente ambiciosas dentro de esa concepción de descentralización, e incluían, como puntos centrales, el fortalecimiento e integración de las instituciones, así como de la cultura ciudadana (más adelante observaremos críticamente este punto), la elaboración de normas locales de convivencia y cultura ciudadanas, la inclusión social de poblaciones en situación de riesgo (para lo cual el material incluía directivas de acción para los casos de la infancia, escuela, jóvenes, mujeres en situación de violencia doméstica, y homofobia, entre otros); así como la mejora de los espacios públicos. La ampliación del acceso a la justicia (mediante la creación de centros de conciliación y mediación de conflictos, asistencia jurídica gratuita y "facilitadores de derechos" para difundir y facilitar el acceso), y la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad Ciudadana³⁶.

Para anticipar nuestros comentarios críticos, hay varios puntos que conviene destacar: a) la instrumentalización política de la cuestión de la seguridad a partir de su consideración como un campo de enfrentamiento político de tendencias y partidos y de lucha por la hegemonía; b) las condiciones de ciudadanía en las circunstancias de la "democracia realmente existente"; c) la desconsideración de la extrema heterogeneidad de situaciones en Brasil al nivel municipal, y d) la desconsideración de la existencia de áreas que no son controladas por el Estado, y que exigen un tratamiento específico.

33 La palabra en portugués utilizada aquí para "manipulación y control por parte de grupos políticos" es de difícil traducción: "aparelhamento", que, entre sus acepciones, significa "ensillar".

34 Brasil, Ministério da Justiça. (2009). 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. *Texto-Base*. Recuperado el 30 de junio de 2009 de www.conseg.gov.br

35 Brasil, Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Seguridad Pública - SENASP. Rede Nacional de Ensino a Distância. (2005 b). *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Recuperado el 22 de junio de 2009 de <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia-1>

36 El contenido de la "Guía para la reducción de la violencia y del crimen en los municipios" (Brasil 2005 b) incluía una caracterización del problema en los términos presentados en el trabajo, focalizando en las posibilidades de la prevención situacional y en las experiencias nacionales y extranjeras exitosas, pero sin presentar un análisis crítico. A seguir, explicitaba la necesidad de reformar la administración pública para la gestión de la seguridad, definiendo los perfiles buscados de los gestores municipales, la necesidad de contar con datos para fundamentar científicamente la prevención (si no de encuestas de victimización, por lo menos de series históricas), y de la organización de los Consejos Municipales de Seguridad Pública y la estructuración de la Guardia Municipal. La parte final del trabajo está destinada a alertar sobre los casos de múltiple victimización y, dentro del abordaje de prevención, después de presentar los impactos de la violencia en la salud pública, se colocan directivas para el enfrentamiento de factores de riesgo para diferentes casos (infancia, escuela, juventud, mujeres, homosexuales, tránsito, etc.)

Finalmente, hay un quinto punto que surge como consecuencia de las limitaciones impuestas a partir del diseño constitucional, y es que las propuestas de descentralización deben dar una respuesta a las necesidades imperativas de integración y planificación del trabajo policial realizado por las diferentes corporaciones, de preferencia dentro del concepto de prevención situacional, resultante de las filosofías adoptadas, lo que se traduce en una verdadera revolución improbable en términos de gestión.

Antes de entrar en estos puntos, resumiremos brevemente la situación al nivel municipal, a la luz de los datos disponibles, para suministrar elementos para la evaluación de los datos actuales.

5. Hasta dónde llegó la propuesta de descentralización

En los Cuadros No 1, 2 y 3 podemos observar algunos datos sobre la evolución de la propuesta de descentralización –municipalización parcial– de órganos de seguridad pública en Brasil. Los municipios en Brasil son 5.563 más el Distrito Federal, y emplean a casi 52 mil concejales³⁷. La fracción de los que cuentan con una Estructura Organizacional es, a pesar de ser reducida, mayor que los que cuentan con Guardia Municipal (GM), y casi el triple de los que cuentan con un Consejo Comunitario de Seguridad Pública; estos porcentajes ya hablan de prioridades políticas. En 2007 había 74.797 guardias municipales en Brasil. El Estado de Rio de Janeiro tiene el servicio en 71,7% de sus municipalidades, pero São Paulo, apenas en 28,7% de ellas. Las acciones de las GMs se concentran (2006) fundamentalmente en vigilancia en las escuelas (66,6%), accidentes de tránsito (7,0%), envío de menores al Consejo Tutelar (5,2%), prevención de actos contra el patrimonio público – su actividad constitucional – (5,1%), casos de uso y posesión de drogas (4,2%) y defensa civil (4,0%)³⁸.

Además, desde su inicio las guardias municipales se caracterizaron por su heterogeneidad, incluyendo cuestiones de fondo como el porte de armas, letales o no letales³⁹. Esta discusión se ha prolongado durante años, y apenas recientemente el Municipio de Rio de Janeiro ha decidido armar a su Guardia Municipal con armas no letales. Y aunque el Estatuto del Desarme no especifica condiciones, solamente pueden

37 Fue aprobada en el Congreso una enmienda constitucional que incorpora otros 7.343 concejales a los ya existentes, al mismo tiempo que se reduciría el porcentaje de gastos de los concejos municipales a un 4 a 7% de los ingresos líquidos del municipio, dependiendo del número de habitantes. Esta enmienda interesa a los partidos políticos, por implicar en la posibilidad de tener más candidatos para las elecciones municipales. (*O Globo*, "Tema em discussão - Vereadores: Mais do mesmo". 20/07/2009. p. 6)

38 Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Seguridad Pública – SENASP. (2005b). *Relatório Descritivo: Pesquisa do Perfil Organizacional das Guardas Municipais* (2003).

39 "La experiencia brasileña, en este caso en particular, es muy heterogénea. Algunos municipios han optado por desarrollar una secretaria específica de Seguridad Pública, sin que necesariamente tengan guardias municipales – como en el caso en Vitória (ES), en 1997 –; en cambio otros han rediseñado radicalmente sus guardias, armándolas – como en los casos de Novo Hamburgo (RS) y Diadema (SP) en 2000; y además hay algunas que han invertido en programas multisectoriales para prevenir la delincuencia y han mantenido a sus guardias desarmadas, como Porto Alegre (RS) y Rio de Janeiro (2000)." (Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Seguridad Pública – SENASP, 2005 b)

armar a sus funcionarios los municipios con más de 50 mil habitantes. En algunos casos (São Caetano do Sul, Estado de São Paulo), la Guardia Municipal es mucho más antigua (creada en 1953) y, armada, es más numerosa que la propia Policía Militar (en 2007, tenía 395 hombres contra 240 de la PM). Lo que contribuye a afirmar la impresión de gran heterogeneidad en el universo de la descentralización municipal de la seguridad pública. Además, hay otros importantes problemas adicionales, como los bajos salarios (promedio en torno de US\$ 600 en 2007), y condiciones de entrenamiento deficientes o simplemente inexistentes en la mayoría de los casos⁴⁰.

Cuadro 1. Municipios brasileños con Guardias Municipales, EOSP y CMSP

Año	Total Municipios	Con GM	%	Con EOSP	%	Con CMSP	%	Usa Arma	%
2004	5560	950	17						
2006	5564	786	14	1230	22	415	8	127	16

Fuente: Datos 2004: IBGE (2005); Datos 2006: IBGE (2007). Elaboración propia.
Siglas: GM: Guardia Municipal; EOSP: Estructura Organizacional para Seguridad Pública; CMSP: Consejo Municipal de Seguridad Pública. Criterio de inclusión en 2006: existencia de legislación creando la GM.

Cuadro 2. Carácter de la EOSP

Estructura	%
Sector subordinado al Gabinete del Intendente	48,6
Subordinada a secretarías diversas	35,3
Secretaría Municipal de Seguridad Pública	10,4

Fuente: Datos 2006: IBGE (2007)

Cuadro 3. Guardias Municipales por región geográfica

REGIÓN GEOGRÁFICA		GM
Número Absoluto (Respuestas)		%
Norte	6	3,13
Nordeste	24	12,50
Sudeste	136	70,83
Sul	22	11,46
Centro-Oeste	4	2,08
Total	192	100

Fuente: SENASP/ Ministerio da Justicia, 2005. Muestra: Municipios con más de 100 mil habitantes. Respuesta parcial (192/345).

40 "La formación es deficiente o inexistente. La principal actividad de las guardias municipales es la vigilancia de la propiedad municipal, pero también actúan ayudando a la Policía Militar y en la seguridad de eventos locales. El total nacional del efectivo llegó a 74.797 guardias municipales. El estado con mayor proporción de municipios con guardia municipal es Rio de Janeiro (71,7%). Sin embargo, solamente Barra Mansa, Volta Redonda y Resende cuentan con guardias municipales armadas. En Sao Paulo, el 28,7% de los municipios tienen guardia municipal. Los datos del IBGE muestran, sin embargo, que la remuneración y el control del trabajo de seguridad en las zonas urbanas son insuficientes. Las Contralorías internas o externas no existen en el 72% de los municipios que tienen los guardias municipales. Casi todos los guardias (92,6%) inicialmente reciben hasta tres salarios mínimos. Según datos del IBGE, apenas el 25,4% de las ciudades entrenan regularmente al personal de seguridad, mientras que el 16,7% informaron no llevar a cabo la formación. Más de la mitad de las ciudades con guardia municipal (57,9%) respondió que la formación se realiza sólo en el momento de la admisión de los funcionarios."

Cuadro 4. Organigrama de las relaciones entre las estructuras a nivel municipal



Fuente: Plan Municipal de Seguridad Pública - Organigrama del "SUSP Municipal"
Fuente: Fraternidade e Segurança Pública - Lema: "A paz é fruto da Justiça", (IS 32,17).
Pastoral Carcerária. www.carceraria.org.br

Una característica interesante del organigrama presentado arriba es que su diseño puede dar una idea del estado fragmentario, provisorio y hasta precario de la implementación actual del concepto de descentralización y municipalización de la seguridad pública. Como se pudo verificar en los cuadros anteriores, en buena parte del territorio nacional varias de esas estructuras no existen, y cuando existen, las evaluaciones, tanto nacionales como de organismos internacionales, indican que su funcionamiento es muy deficiente. En la práctica, el organigrama apenas representa una idealización de lo que debería ser el funcionamiento de una gestión de la seguridad a nivel municipal que tuviera en cuenta la opinión de la comunidad. Pero nuevamente aquí nos encontramos con las evidentes discrepancias entre los actores sobre lo que significa "comunidad".

A partir de las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Justicia centradas en el PRONASCI, resulta clara la función estratégica del GGI – Gabinete de Gestión Integrada – para impulsar el aumento de la coordinación y de la eficiencia de las acciones de política pública de seguridad al nivel de las municipalidades. Este gabinete existe como propuesta también al nivel de los Estados – el Estado de Rio de Janeiro tiene uno funcionando desde el inicio de la actual administración – con atribuciones similares. Sin embargo, a nivel municipal en Rio de Janeiro la decisión de crearlo fue tomada apenas en enero de 2009⁴¹. En este caso, en mayo de 2009 se decidió que la Guardia Municipal utilizaría como armas no letales spray de pimienta, balas de goma y o teaser (pistola para descargas eléctricas inmovilizantes), y que actuaría principalmente en las cercanías de las áreas donde la Policía Militar ocupa favelas con el mantenimiento de las UPP – Unidades de Policía Pacificadora.

Un párrafo especial merecen los Consejos Comunitarios de Seguridad Pública, ya que, filosóficamente considerados, deberían ser uno de los puntales y objeto de la mayor atención por constituir precisamente el punto donde pueden canalizarse, tanto la participación como las propuestas, y en definitiva el control del área de seguridad pública

41 El alcalde Eduardo Paes anunció la instalación del Gabinete de Gestión Integrada de Seguridad Pública. La forma de operación aún no ha sido detallada, pero Pacheco adelantó algunas líneas previstas para una acción integrada entre la policía y la guardia municipal." (O Globo Online. Publicado el 20/01/2009 a las 23:52).

por parte de los ciudadanos de los municipios⁴². En la práctica, observamos que tanto su constitución en número reducido, como el funcionamiento transformado en ámbito del "manejo" político por parte de los partidos políticos y ONGs, llevaron al propio gobierno a incluir el problema de su reformulación en el Documento Base para la 1ª CONSEG.

6. Propuestas de descentralización y respuestas a las necesidades de integración del trabajo policial

Integrar lo fragmentado y descentralizado constitucionalmente: esta es la tarea que impone la limitación constitucional, y que conduce a buscar propuestas de integración que, respetando las identidades y los intereses corporativos, permitan mejorar la "eficiencia, eficacia y efectividad" de los fines y objetivos de las instituciones de defensa social. Se destacan los casos del Estado de Minas Gerais, con sus (3) Regiones Integradas de Seguridad Pública (RISPs) y (6) Áreas de Coordinación Integrada de Seguridad Pública (ACIPs), y de Rio de Janeiro, con sus AISP –Áreas Integradas de Seguridad Pública–, recientemente modificadas para ser transformadas en RISPs. En el caso del Estado de Rio de Janeiro, las AISP fueron creadas en 1999– por resolución del entonces Secretario de Seguridad Pública, Josias Quintal, durante la gobernación de Anthony Garotinho (enero de 1999 a abril de 2002) influenciado por el Subsecretario de Investigación y Ciudadanía, Luiz Eduardo Soares⁴³, con la intención de mejorar la comunicación (integración) entre las policías constitucionalmente separadas. Fueron definidas en aquel momento 40 AISP. En cada AISP estaban representados los comandantes de los batallones de la PM y los comisarios (Delegados) de las comisarías existentes en el área de la AISP. La creación de las AISP buscaba quebrar el corporativismo de las Policías Civil y Militar, para las cuales la fragmentación y la falta de articulación y planeamiento facilitaban la autonomía a los diversos grupos existentes dentro de ellas⁴⁴. También se pensaba que la estructuración de las AISP podía dar origen a algún tipo de participación ciudadana – o por lo menos de la "sociedad civil organizada" lo que se reveló un completo fracaso, ya que los "Consejos Comunitarios de Seguridad Pública" nunca fueron en la práctica responsables por ninguna "[...] evaluación por áreas de la dinámica criminal, observando la incidencia criminal, el esclarecimiento de delitos y la calidad del servicio prestado por la policía". La declaración de motivos continúa: "[...] En una gestión

participativa, la sociedad es convidada a identificar los crímenes más comunes, discutiendo soluciones integradas y acompañando los resultados de las medidas adoptadas. Mensualmente, cada AISP promueve un "café comunitario" para evaluaciones del rol de la policía local con representantes de la sociedad⁴⁵.

Nuevamente aquí tenemos la filosofía constitucional de la "responsabilidad de todos" y la confusión entre participación de ciudadanos, comunidad y "sociedad civil organizada", que es, indefectiblemente, la que termina participando de estos Consejos.

Una reunión típica convocará policías civiles y militares en actividad y jubilados, comerciantes representativos y ciudadanos articulados con organizaciones y partidos políticos. Como el propio Texto Base de la convocatoria oficial a la 1ª CONSEG reconoce, el confuso objetivo inicial no fue alcanzado. Recientemente –junio de 2009– fue implementada en el Estado de Rio de Janeiro una nueva reestructuración del área de seguridad pública, nuevamente con la intención de "mejorar la integración"⁴⁶. Este nuevo modelo de gestión implica la creación de siete Regiones Integradas de Seguridad Pública –RISP– que van a incluir dentro de su estructura a las 40 AISP actualmente existentes, imitando una estructura de gestión que el Estado de Minas Gerais había introducido en 2008⁴⁷. El objetivo declarado es "[...] reducir los índices de criminalidad por medio de la integración y cooperación entre las policías civil y militar." O sea, una tentativa más de superar con un modelo de gestión las limitaciones constitucionales y de resistencias organizacionales corporativas.

7. Las lecciones de Nueva York y las expectativas de una revolución gerencial

El ejemplo de Nueva York fue analizado muchas veces y hasta colocado como un programa a ser seguido, en función de sus resultados positivos⁴⁸. Uno de los elementos más importantes en el caso brasileño está relacionado con el carácter urgente e imprescindible de una revolución gerencial, apoyada en las bases filosóficas que describimos más arriba, conjuntamente con una práctica de la prevención situacional que produjese, en las condiciones apuntadas, resultados positivos sobre los números de la criminalidad. Como ya se ha observado, este programa no alcanza a ser realizado en el Estado de Rio de Janeiro.

42 También aquí aparece la referencia al texto constitucional que define la "responsabilidad a todos" en el caso de la seguridad pública. "La seguridad pública es una responsabilidad colectiva y cada ciudadano tiene el derecho a participar en la construcción de su propia seguridad. Así, los Consejos Comunitarios de Seguridad surgen como un nuevo canal de comunicación - y mucho más directo - entre la comunidad y las policías en la búsqueda común de la reducción de la violencia." Fuente: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=47> (28/9/2009)

43 Ver: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=45> (22/07/2009). A pesar de haber sido modificadas y extinguidas por las RISPs, la página todavía habla de las AISP. Luiz Eduardo Soares (Soares, 2000: 235) afirma: "La asunción del nuevo Secretario de Seguridad, coronel Josias Quintal, inició un período de consolidación de nuestros proyectos."

44 Soares, L. E. (2000). *Meu casaco de general*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

45 Recuperado el 22 de julio de 2009 de <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=47>

46 25/6/2009 - ASCOM/PCERJ - Governador anuncia novo modelo de gestão de segurança. Recuperado el 30 de junio de 2009 de <http://www.policiacivil.rj.gov.br/exibir.asp?id=6992>

47 Las RISPs nacieron de la necesidad de conseguir mayor efectividad en las acciones operacionales en una misma área de responsabilidad territorial, [...] con vistas a la convergencia de esfuerzos. [...] El 15 de febrero de 2008 fue firmada la resolución conjunta que establece la integración geográfica entre las Policías Civil e Militar". Obsérvese que fueron precisos 20 años para que se avanzara en los temas fundamentales de la integración de la gestión. Recuperado el 22 de junio de 2009 http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=334&Itemid=158

48 Soares, L. E. (2000). *Meu casaco de general*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

En cambio, en el Estado de Minas Gerais, fundamentalmente a partir de los últimos cuatro años, pueden observarse resultados positivos en relación a los índices de criminalidad, que todavía esperan una explicación teórica. En el caso de Minas Gerais, en términos de gestión, evaluación e indicadores, debe citarse un conjunto de reformulaciones organizativas que incluyen el Modelo de gestión IGESP (Integración y Gestión en Seguridad Pública), inaugurado en 2005, materializando una política de integración de las Policías Militar y Civil. Además, la adopción como bases para la reformulación de la gestión del modelo de gerenciamiento policial COMPSTAT (Nueva York, 1990), a lo que se suma el análisis de la experiencia de gestión policial de Bogotá, Colombia. El IGESP estimula la producción de información de buena calidad y su uso inteligente por parte de las policías, incluyendo el mapeo y la determinación de hot spots. Constituye un modelo de prevención situacional acorde con las filosofías que describimos, y utiliza indicadores (16) para evaluación de desempeño. Procura estimular acuerdos estratégicos con otras agencias del Poder Público, al mismo tiempo que descentraliza el comando con las RISPs y ACISPs –Área de Coordinación Integrada de la Seguridad Pública– complementando el concepto de RISP, las ACISPs son regiones de coordinación intermediaria, como en el caso de las AISPs del Estado de Rio de Janeiro. La idea es establecer una coordinación a partir de la correspondencia territorial de batallones de la Policía Militar con una o más comisarías de la Policía Civil. El proyecto ha conseguido implantar la filosofía de la prevención con programas de resultados y evaluaciones positivas (programa Fica Vivo). Los datos estadísticos ofrecidos muestran una caída de la criminalidad violenta en los últimos cuatro años después de aplicado el modelo, para los niveles existentes en el año 2000, lo que requiere una explicación más compleja, ya que una de las posibles hipótesis incluye el agotamiento de la “onda joven”, un evento demográfico que debe mostrar en el futuro un posible eco, de menor magnitud que los observados hasta ahora. Además, permanece sin respuesta el complejo problema teórico de la relación entre los hot-spots identificados y la probabilidad de victimización para una determinada población que tenga en cuenta la estratificación social.

8. Una visión crítica de la descentralización: las limitaciones impuestas a partir del diseño constitucional son apenas una parte del problema

“Un cambio en el conjunto es, sin embargo, de especial importancia: la renuncia, postergación o el abandono, por parte del Estado, de todas sus principales responsabilidades en su papel como mayor proveedor (quizá monopolístico) de certidumbre, seguridad y garantías, a lo que se sigue su negativa a endosar las aspiraciones de certeza, seguridad y garantía de sus ciudadanos⁴⁹”

En el ámbito de la seguridad pública es necesario también convivir con la ambigüedad, originada tanto en los problemas asociados al diseño constitucional y sus interpretaciones⁵⁰ como en un proceso mucho más complejo que se asocia al cambio radical que ha experimentado la relación Estado-sociedad civil. Podríamos interpretar este movimiento de descentralización hacia la sociedad civil – comunidad, en una de sus versiones – como un descentramiento del Estado, en la prolongación de los procesos que Foucault ha llamado de gubernamentalidad⁵¹, y que ha sido objeto de la atención, con diferentes abordajes, de numerosos autores⁵². Este proceso de descentramiento del Estado se articula en diversas formas en lo que Garland denominó (estrategia) de reubicación y de redefinición de responsabilidades⁵³.

De esta forma, la desambiguación del texto constitucional en los referente a la seguridad pública se podría operar en el sistema jurídico, pero en la realidad, a pesar de la concepción del sistema federativo brasileño como cooperativo, esta posibilidad se ve seriamente limitada por la concepción doctrinaria de la mayoría de los miembros de la Suprema Corte, que interpretan taxativamente el artículo 144 de la Constitución Federal. En este artículo, la Constitución trata sobre el nivel municipal para atribuirle apenas competencia para constituir GMs destinadas a la protección de bienes, servicios e instalaciones municipales. La GM no tiene constitucionalmente función policial, y por lo tanto no es atribución de las GMs realizar patrullaje policial, ni investigaciones. En este aspecto la jurisprudencia ha reiterado que las actividades propias del Estado son indelegables: solamente la Federación y los Estados las pueden realizar, tal es el caso de la seguridad pública.

49 Baumann, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

50 Souza Neto, C. P. (2007). A Seguridade pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. En *RDE - Revista de Direito do Estado* (8) Pp.19-73.

51 Foucault, M. (1986). A governamentalidade En *Microfísica do Poder*. (6ª. ed.) Rio de Janeiro: Edições Graal.

52 Melucci, A. (2001). *A invenção do presente. Movimentos sociais em sociedades complexas*. Petrópolis: Editora Vozes; Bauman, Z. (1999). *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Baumann, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Luhmann, N. (1993). *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad

53 Garland, D. (2002). *The Culture of Control*. Chicago: The University of Chicago Press.

8.1. Descentralización vs. democratización

Como parte del programa que reformula la relación Estado-Sociedad Civil se verifica el intento de instituir consejos de seguridad pública, lo que forma parte de la propuesta de abrir canales de comunicación Estado-comunidades y así legitimar y apoyar algunas estrategias, como el patrullaje policial comunitario. El Estado de São Paulo tiene más de 80 Consejos, y recientemente Rio de Janeiro ha procurado revivirlos. Se los concibe como un "canal privilegiado", pero esta afirmación debe ser prudentemente calificada. Además de las características de escasa participación, corporativismo y control político por parte de algunos sectores de la sociedad civil organizada, debe tenerse en cuenta que los consejos no pueden interferir en la actuación de los órganos del Estado. Son básicamente foros de debate y de supuesto control de la gestión de gobierno. Supuesto porque en la práctica, por lo menos hasta el presente, este tipo de control no se ha verificado. Su potencial democrático está limitado, existiendo ya jurisprudencia de la Suprema Corte, en relación a una propuesta de la Constitución del Estado de Rio de Janeiro, que tuvo un artículo vetado por inconstitucionalidad, al pretender la elección de los comisarios de policía. Según el Art. 144 de la CRFB, el nombramiento de los comisarios es una prerrogativa del Gobernador. De esta forma se perciben no solamente los límites de la democratización sino fundamentalmente de la propuesta de descentralización del Estado y de responsabilización de la comunidad⁵⁴.

8.2. Límites, obstáculos y desafíos

Según lo expuesto anteriormente, observamos un conjunto de limitaciones constitucionales y de operacionalización en las propuestas de integración y descentralización. La visión actual de la comunidad como espacio donde se pueden encontrar recursos, los que se reconocen como poco accesibles por parte del Estado, y al mismo tiempo legitimidad, aparece también como problemática. Hay, en el caso del Brasil, una politización de la seguridad pública, reconocida como una herramienta más en el combate y construcción de políticas hegemónicas. Pero esta situación también, a pesar de algunas iniciativas – 1º CONSEG – que parece ser un ejemplo de construcción democrática y participación, puede, en el futuro, mostrar sus limitaciones. Comenzando por su característica de herramienta política en la construcción de una candidatura. De esta forma, se crea una red de relaciones políticas destinada fundamentalmente a stakeholders y sectores que podrían representar áreas de fricción – derechos humanos, fundamentalmente –, que pueden ser invitados a participar

mediante la incorporación de grupos de interés auto-referenciales y la formación de carreras políticas por colusión de sectores. En este contexto, el MJ ha dado preferencia a la utilización de recursos tecnológicos y a facilitar la inscripción en programas de actualización que asumen la característica de una beca que complementa el sueldo de los sectores de funcionarios más postergados económicamente en el área de la seguridad pública. De qué forma se hará la evaluación de los resultados obtenidos por estos proyectos, no resulta en absoluto claro, y también, en función de lo dicho anteriormente, tal vez no sea de la mayor importancia para los implementadores.

En relación a los resultados del 1º CONSEG, el 30 de agosto de 2009 fueron divulgados los principios y directrices definidos por esta Conferencia. Como era de esperar, los resultados resumen el acuerdo posible entre los diferentes sectores participantes, del gobierno, las corporaciones del área de seguridad pública, las ONG's actuantes en el área, representantes de los diferentes credos, etc. Algunas de las directrices y/o principios son abiertamente contradictorios, como en el caso en que se propone estructurar los órganos policiales federales y estatales "...para que actúen en Ciclo Completo de Policía" (4.2.6.A), que se contraponen con 15.2.6. C. "Rechazo completo a la propuesta de creación del Ciclo Completo de Policía", que, presumiblemente, representa mucho mejor el momento actual de los intereses corporativos.

Como resultado práctico, mediante la Ordenanza Ministerial No. 3037 del 17/09/2009, se permite a la nueva constitución del CONASP, Consejo Nacional de Seguridad Pública, a regir en forma transitoria hasta 2010, incluyendo a los sectores del gobierno y todos los participantes de la Comisión Organizadora del 1º CONSEG. En 2010 se elegirá un nuevo CONASP. Según el MJ, estará constituido en definitiva por el Ministro de Justicia, 9 representantes del gobierno, 9 representantes de "entidades de los trabajadores de la seguridad pública" y por 12 representantes de organizaciones de la sociedad civil. "Los miembros de los segmentos de los trabajadores y de la sociedad civil serán definidos de manera participativa en proceso electoral." Este resultado expresa los límites de la descentralización y de la democratización posible en la actualidad, en el área de la seguridad pública.

8.3. "El resultado de la encuesta no fue de los peores"

Un último problema relacionado con las propuestas de descentralización en el marco de una apelación a la comunidad, está relacionado con características autoritarias y represoras, que se encuentran en los diferentes sectores de la "opinión pública" y, presumiblemente, en diferentes comunidades. Si veinte años atrás, cuando recién comenzaban las transiciones a la democracia, se podía con alguna plausibilidad hablar de "escombros del autoritarismo", este argumento resulta hoy en día desgastado, dado el tiempo transcurrido. En el caso de Brasil han transcurrido 24 años. Ya en el año 2000 la población de 0 a 24 años representaba el 49,6% del total, por lo que es de suponer que hoy más de la mitad de la población de Brasil nació durante la democracia. Sin embargo, cuando esta población es confrontada con preguntas que implican una posición

54 Elección de Comisario y Lista Triple. Aceptada la orden judicial en acción directa impetrada por el Gobernador del Estado de Espírito Santo para suspender la eficacia del § 1º del art. 128 de la Constitución del mismo Estado, con la redacción dada por la EC 31/2001 ("El comisario jefe de la Policía civil será nombrado por el Gobernador del Estado entre los integrantes de la última categoría de la carrera de comisario de policía en actividad, en lista triple formada por el órgano de representación de la respectiva carrera, para mandato de 2 (dos) años, permitida reelección."). Se consideró jurídicamente relevante el argumento de inconstitucionalidad sustentado por el autor da acción - por ofensa a los artículos 2º, 61, § 1º, II, y, 84, II y VI, y 144, § 6º, da CRFB -, una vez que la norma impugnada restringe la elección del comisario jefe de la policía civil por el gobernador, pues le impone respetar la lista triple elaborada por el sindicato.
ADI (MC) 2.710-ES, rel. Min. Sydney Sanches, 13.11.2002. (ADI-2710)

en relación a la democracia y a los derechos humanos, los resultados son desalentadores. Especialmente si las encuestas son realizadas en momentos de alta temperatura emotiva, provocada generalmente por algún crimen notoriamente inútil o de particular crueldad⁵⁵.

En estas encuestas, la influencia de la estratificación social es decisiva cuando se trata de asumir una posición en relación al uso de la tortura para extraer información de detenidos o sospechosos. Mientras que entre los entrevistados con una renta superior a cinco salarios mínimos (hoy: US\$ 1.256,00) el índice de los que lo aprueban llega al 42%, entre los que ganan hasta un salario mínimo (US\$ 251,00) el índice llega a un también preocupante 19%. Entre los que tienen curso superior el índice es también alto (hay una fuerte correlación con el ingreso): 40%. En el conjunto de la población, el índice llega al 26%⁵⁶.

Comentando el resultado de la encuesta, el Secretario Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Paulo Vannuchi, consideró que este no había sido de los peores. Dijo que temía porcentajes mayores en este tipo de consultas de opinión de población sobre el uso de la tortura como método de investigación. Lo que demostraría que las personas piensan que son más políticamente correctas de lo que en realidad lo son. "El 26% encontrado es preocupante, sí, lo ideal es que fuese el 0%, pero el resultado no deja de ser tranquilizador para nosotros que actuamos en la punta de los derechos humanos", afirmó el Secretario Vannuchi.

De alguna manera este comentario puede ser considerado una síntesis de todos los temas tratados previamente: hay un conjunto de expectativas puestas sobre la comunidad, sobre la posibilidad de una delegación de atribuciones y sobre la participación de los sectores de la "sociedad civil organizada", que actúan apenas como tranquilizantes, porque un análisis un poco más profundo revela lo contrario, un conjunto preocupante de inconsistencias que no pueden dejar de señalarse cuando se intenta pensar en los escenarios futuros de la seguridad pública en el Brasil.

55 Algunas conclusiones del Informe "La democracia en América Latina: rumbo a una democracia de ciudadanas y ciudadanos". UN. PNUD. New York. 2004. "La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja; Gran parte de los ciudadanos latinoamericanos da más valor al desarrollo que a la democracia, e, inclusive, retiraría su apoyo a un gobierno democrático que fuese incapaz de resolver los problemas económicos." Y finalmente, "Los no-demócratas pertenecen, generalmente, a grupos con menor educación, cuya socialización ocurrió, fundamentalmente, en períodos autoritarios, con baja expectativa de movilidad social y una gran desconfianza de las instituciones democráticas y de los políticos."

56 Ibope Inteligência. Pesquisa de Opinião Pública JOB 179/2008. Brasil. y Pesquisa S/B Ibope. La pregunta colocaba al entrevistado en la posición de un policía del BOPE, interrogando a un sospechoso.

Una mirada realista a LOS PROGRAMAS DE POLICÍA COMUNITARIA en AMÉRICA LATINA

Hugo Frühling Ehrlich

Introducción

Desde comienzos de los años noventa cada anuncio de reforma policial que ha tenido lugar en América Latina ha sido seguido por el lanzamiento de un Programa de Policía Comunitaria dirigido a mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad. Dichos programas han tenido denominaciones y formatos diversos, algunos de ellos de una duración prolongada, otros han sido efímeros. La policía comunitaria como propuesta, estrategia o filosofía de accionar policial es sin duda popular. En distintos momentos, policías de características tan diversas como: la Policía Nacional Civil de Guatemala, la Policía Nacional de Panamá, la Policía de Nicaragua, policías preventivas de muy diversos municipios mexicanos, Carabineros de Chile, diversas policías provinciales argentinas, la Policía Nacional de Colombia, la Policía Nacional de República Dominicana, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre muchas otras, han lanzado programas de acercamiento a la comunidad. La constante invocación a la necesidad de mejorar la relación entre la policía y la comunidad por parte de líderes políticos y policiales refleja sin duda un aspecto positivo: el reconocimiento de que la policía se debe a los ciudadanos y que debe considerar sus expectativas y demandas. Pero más allá de eso, es necesario preguntarse si las diversas prácticas que se llevan a cabo bajo la rúbrica de policía comunitaria expresan una comprensión similar del modelo; si éste tiene expectativas de institucionalizarse en la región y cuáles serían las adecuaciones institucionales que harían que eso fuera factible.

Son variados los estudios que expresan una visión positiva de los programas de policía comunitaria¹, pero también existen opiniones contrarias, que expresan escepticismo respecto de sus efectos de largo plazo y de la seriedad con la que se llevan a efecto². Este capítulo

comienza por referirse a las razones que explican el surgimiento del modelo de policía comunitaria en Estados Unidos, así como sus premisas fundamentales. Acto seguido explora las expresiones de la llamada policía comunitaria que se ven reflejadas en América Latina, las evaluaciones existentes respecto de esas experiencias, así como una reflexión respecto de sus posibilidades futuras. Nuestra conclusión es que resulta muy difícil que se propague en la región el modelo comunitario con el conjunto de promesas de reforma organizativa de la policía y de reducción del delito que sus defensores han proclamado.

Sin embargo, el acercamiento a la comunidad como objetivo de la actuación policial puede traer consigo efectos muy positivos en términos de mejorar el servicio al público y de brindar mayor respeto por los derechos de los ciudadanos que entran en contacto con la policía. Ello debiera mejorar la percepción que el público tiene respecto de la policía.

1 Chinchilla, L. (2004). El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala. En Frühling, H. (Ed.) *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 39-63). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

2 Dammert, L. y Bailey, J. (2005). "Reforma Policial y Participación Militar en el Combate a la Delincuencia y Desafíos para América Latina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1) Pp. 133 – 152.

1. Cambio e innovación en la Policía. El caso de la Policía Comunitaria

Durante las últimas dos décadas del siglo pasado, se difundieron una serie de innovaciones tácticas, organizativas y culturales al interior de las policías de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, entre otros países desarrollados. Entre ellas cabe mencionar el modelo comunitario de acción policial, la aplicación de la estrategia de resolución de problemas como metodología para enfrentar patrones de acción criminal, el creciente recurso a nuevos instrumentos de gestión basados en el análisis estadístico y en cambios organizativos, como es el caso de COMPSTAD y el uso de instrumentos de georeferenciación para determinar los "puntos calientes" (hot spots), hacia los que debe orientarse el despliegue policial. Estos cambios comienzan en Estados Unidos como consecuencia de una persistente crisis de confianza respecto de la capacidad de la policía para disminuir las tasas delictuales y enfrentar el temor en la población³. Los académicos interesados en el área de policía sostenían que esa desconfianza provenía de la conciencia que el modelo "standard" o profesional de policía vigente en ese país había demostrado serias insuficiencias. Estas insuficiencias consistían en que las respuestas a las denuncias presentadas por los ciudadanos seguían un patrón similar, sin distinguir la especificidad del contexto en el que se manifestaban los delitos. En particular la crítica se dirigía a la carencia de impacto sobre el delito que tendrían el uso del patrullaje preventivo y el incremento de la rapidez policial en responder a las llamadas del público⁴.

La percepción que el modelo de acción policial de tipo reactivo y basado principalmente en el uso de equipamiento y medios tecnológicos se encontraba en crisis abrió paso a una serie de innovaciones, entre las cuales una de las más difundidas fue la policía comunitaria.

Bajo la rúbrica de policía comunitaria las policías norteamericanas y de diversos países europeos llevaron a cabo acciones diversas: se estableció la costumbre de realizar reuniones regulares de los policías con los residentes de un sector, se pusieron en práctica programas de prevención del delito con participación de vecinos (neighborhood watch), se incrementaron los programas de charlas a jóvenes, visitas a colegios, se construyeron pequeños cuarteles de orientación a la comunidad distribuidos en todo el área urbana, se realizaron constantes encuestas para evaluar el efecto que esas medidas tenían en la percepción de la comunidad respecto de la policía⁵.

La diversidad de programas y matices ejecutados llevó, sin embargo, a los mentores intelectuales de este modelo a proclamar que lo que definía a la policía comunitaria no eran programas precisos, sino que su carácter de filosofía para la acción policial, definida por ciertos

elementos básicos: 1) la actividad policial se planifica y realiza enfocada a áreas geográficas reducidas; 2) se establecen relaciones estrechas con la comunidad a fin de facilitar la consulta permanente a los ciudadanos para asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones⁶; 3) la policía se enfoca a la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos, en vez de actuar reactivamente frente a los mismos; 4) de lo anterior se desprende la necesidad de que la policía se involucre en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las faltas que trastornan la vida cotidiana de las personas, a fin de determinar cursos de acción para superarlas.

Los principales estudiosos de la policía comunitaria sostienen que ésta no se define por actividades o programas específicos, pues las tácticas o programas pueden cambiar de acuerdo con las circunstancias, sino que por el hecho que la policía comunitaria implica un cambio organizativo del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad de los ciudadanos, y de la cultura interna de la policía. Las prioridades del accionar policial pasarían a ser el resultado de un diálogo entre ciudadanos y policía⁷.

Ello sería complementado con una mayor delegación de autoridad hacia los oficiales de jerarquía media y hacia los responsables territoriales de la policía, de modo que éstos desarrollaran soluciones locales para problemas que emergen a ese nivel.

Existe coincidencia entre los estudiosos del tema, en el sentido de que aun los países que cuentan con fuerzas policiales altamente profesionalizadas enfrentan serios desafíos al poner en funcionamiento una nueva estrategia de tipo comunitario con todos los efectos organizativos y culturales a los que hemos aludido. En efecto, la resolución de los problemas de seguridad que afectan a la comunidad requiere que ésta participe en su identificación y priorización⁸. Sin embargo, la participación de la comunidad no es siempre fácil de lograr. Buena parte de las investigaciones señalan que en todas las experiencias realizadas se han enfrentado dificultades para establecer una sólida relación entre las fuerzas de orden y los vecinos. Esto se debe en parte al temor de los ciudadanos a que pudieran ser objeto de represalias por parte de delincuentes. Un aspecto adicional es el que hace referencia a la decisión que deberá adoptar la policía respecto de la diversidad de opiniones que pueden surgir al interior de la comunidad. ¿Qué método es el apropiado y legítimo para decidir cuando existen prioridades y demandas diversas o contrapuestas al interior del mismo barrio? Ese dilema se presenta con fuerza en ciudades como las latinoamericanas en las que conjuntos habitacionales de personas de altos ingresos se asientan al lado de poblaciones socialmente precarias y cuya tenencia de casas no está enteramente regularizada. En barrios de ese tipo, la inseguridad de

6 Sherman, L. W. (1995). *The Police*. En J. Q. Wilson y J. Petersilia (Ed.). *Crime* (1 Ed. Pp. 327-348). San Francisco: YCS Press.

7 Skogang, W. S. (2006). *Advocate. The Promise of Community Policing*. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. (1 Ed. Pp. 27 – 43). Cambridge: Cambridge University Press.

8 Rosenbaum, D. P. (1998). *The Changing Role of the Police. Assessing the Current Transition to Community Policing*. En Glensor, R.W., Correia, M. E. y Peak, K.J., Los Angeles, (Ed.). *Policing Communities: Understanding Crime and Solving Problems, An Anthology*. Los Angeles, Calif.: Roxbury Publishing Company.

3 Weisburd, D. y A. Braga, A. (2006). *Introduction: Understanding Police Innovation*. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed). *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (1 Ed. Pp. 1 – 23). Cambridge: Cambridge University Press

4 Ibid

5 Skogang, W. S. (2006). *Advocate. The Promise of Community Policing*. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. (1 Ed. Pp. 27 – 43). Cambridge: Cambridge University Press

los sectores de mejores ingresos encuentra su causa en la vecindad con quienes se encuentran en la pobreza. Existen dudas, asimismo, respecto del carácter verdaderamente innovador de la respuesta policial que entregan las policías que siguen el modelo comunitario. ¿Es éste necesariamente más proactivo y menos reactivo? ¿Se utilizan extensamente respuestas que involucran a diversas agencias públicas, o por el contrario, el patrullaje, las detenciones y la investigación de delitos ya ocurridos son sus manifestaciones principales?

El entusiasmo por la policía comunitaria es hoy notoriamente menor que el que existió en algún momento en Estados Unidos⁹. Ello puede explicarse en parte por la preocupación prioritaria por el terrorismo, aunque existen autores que señalan que la policía comunitaria constituye una buena respuesta ante tal amenaza¹⁰. Sin embargo, aun sus críticos reconocen que allí donde se ha implementado, la imagen policial ha sido fuertemente beneficiada y los niveles de temor parecen ser menores. Por lo anterior, no es extraño que la policía comunitaria sea esgrimida como una excelente alternativa en países donde las policías cuentan con muy bajos niveles de aprobación del público, y donde son ineficientes para controlar el crecimiento de la criminalidad. Para aquellos políticos y autoridades policiales interesados en promover políticas de seguridad democráticas, la policía comunitaria constituye un modelo muy atractivo. Pero precisamente su popularidad atrae muchas veces la ejecución de programas puramente cosméticos, que no tienen interés alguno en promover una verdadera reforma policial. En América Latina es posible visualizar experiencias de los dos tipos señalados: esfuerzos genuinos en los que se busca transformar a la policía, y otros que sólo buscan proyectar una mejor imagen de la misma. Los primeros ensayos de implementación de programas de policía comunitaria comienzan en la década de 1990.

2. Policía Comunitaria en América Latina

Los primeros ensayos de policía comunitaria tuvieron lugar en Brasil, inicialmente en el estado de Espírito Santo y luego en Río de Janeiro, donde a mediados de los años noventa se lanzó un programa de policía comunitaria en Copacabana¹¹. Estas experiencias fueron seguidas en otros países y jurisdicciones policiales. Como dijimos en un comienzo, algunas de éstas han sido efímeras, pues fueron iniciadas en un gobierno para ser discontinuadas por su sucesor. Generalmente se ha tratado de experiencias piloto que no han sido replicadas en áreas más amplias por la carencia de recursos humanos de la que adolece la policía, o simplemente porque el incremento de la inseguridad ha dado lugar a políticas más represivas.

Dos de los más extendidos programas de tipo comunitario han sido

los llevados a cabo en Sao Paulo, Brasil y en Bogotá, Colombia. En ambos casos se trata de fuerzas policiales que cuentan con niveles relativamente altos de profesionalización, en el contexto latinoamericano.

2.1. El Programa de Policía Comunitaria de Sao Paulo

El programa de Sao Paulo comienza oficialmente a fines de 1997 y su ejecución radica en la Policía Militar de Sao Paulo, la que tiene funciones preventivas y de seguridad pública. El programa se propone tres objetivos centrales:

- Transformar la policía militar en una organización abierta a la consulta y colaboración con la comunidad.
- Mejorar la eficiencia y efectividad del servicio policial, respetando los derechos ciudadanos y el estado de derecho.
- Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de los niveles de la delincuencia, del desorden y de la inseguridad¹².

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto, y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por el autor, entre diciembre de 1997 y julio de 2001 el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la policía militar del estado¹³. Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria¹⁴. Desde Septiembre de 1997 hasta Mayo del 2000 se instalaron 239 subcomisarias de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria¹⁵. Los analistas que han seguido el caso de Sao Paulo coinciden en que la característica que da un sello identificador al proyecto es el funcionamiento de esos pequeños cuarteles.

El programa de policía comunitaria de Sao Paulo contó desde 1998 con cooperación técnica internacional como una forma de perfeccionar el modelo. Por esta razón se invitó a expertos de EEUU, Canadá, Francia y Japón, y miembros de la policía militar realizaron viajes de estudio

9 Mastrofski, S. (2006). Critic. Community Policing: a Skeptical View. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed.). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. (1 Ed. Pp. 44 – 73). Cambridge: Cambridge University Press

10 Clarke, R. y Newman, G. (2008). Police and the Prevention of Terrorism. *Policing* 1 (1) Pp.9- 20.

11 Muniz, J., Larvie, S., Musumeci, L. y Freire, B.(1997). Resistencias e dificultades de um programa de policiamento comunitário, en *Tempo Social* 9 (1) Pp.197-214.

12 De Mesquita Neto, P. (2004). La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Frühling, H. (Ed.) *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 109-138). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo

13 La policía militar se organiza en comandos, batallones y compañías. Estas últimas corresponden a la más pequeña de las unidades de mando de la policía, son comandadas por un capitán y tienen entre 100 y 300 integrantes.

14 De Mesquita N. P. (2004). La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Frühling, H. (Ed.) *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 109-138). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

15 Kahn, T. (2000). Policia Comunitária: Avaliando a Experiencia. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford.

tanto a Canadá como a Japón. Como resultado de la cooperación prestada por este último país: ha habido policías japoneses en Sao Paulo, se ha procedido a reestructurar el funcionamiento de las subcomisarías de policía pertenecientes al Programa de Policía Comunitaria, para transformarlas en los Koban del modelo japonés y se ha creado un Sistema de Información a la Comunidad.

Los principales programas que se realizan a través de las subcomisarías funcionando bajo el modelo de *Koban* consisten en:

- Asistencia a las víctimas de delitos
- Orientación jurídica
- Educación en drogas y violencia dirigidos a establecimientos escolares
- Asistencia Social
- Ayuda a madres
- Fortalecimiento de la ciudadanía en jóvenes

Para De Mesquita¹⁶, el programa de Sao Paulo requiere para consolidarse que se definan sus políticas, estrategias y procedimientos con una mayor claridad; se integre en las decisiones de planificación a personal de mediana y baja graduación; se logre una mayor coordinación entre la Policía Militar y la Civil, y se entregue una capacitación práctica a los oficiales con herramientas y técnicas efectivas para solucionar problemas, además de contar con procesos constantes de evaluación y supervisión. Las evaluaciones existentes se han basado en encuestas. Así, Kahn¹⁷, compara la percepción de la población respecto de las formas tradicionales de acción policial y la policía comunitaria, llegando a la conclusión que en Sao Paulo existen diferencias significativas: un 56,9% declara que la policía comunitaria es accesible mientras que un 10,5% de los entrevistados sostienen lo mismo respecto de la policía tradicional. Un 0,6% de las personas la considera corrupta, mientras que respecto de la tradicional esta cifra sube a 42,1%. Un 0,6% la considera violenta, mientras que un 60,2% considera violenta a la tradicional. Por otro lado, sólo un 14,5% de los entrevistados la encuentra más eficiente que la tradicional¹⁸. No existe sin embargo una evaluación que nos permita aseverar el impacto real de este programa y si éste se ha traducido en una mejor calidad del servicio policial, o si existen formas innovadoras de proporcionar tal servicio que no existirían si no se contara con el programa comunitario.

16 De Mesquita N. P. (2004). La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Frühling, H. (Ed.). *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 109-138). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

17 Kahn, T. (2004). Policía comunitaria: evaluando la experiencia de Sao Paulo. En Frühling, H. y Candina A. (Ed.). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. (1 Ed. Pp. 188-229). Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo

18 Ibid

2.2. Bogotá: la experiencia de policía comunitaria en Colombia

En el caso de la experiencia colombiana se conjugan tres factores que fueron fundamentales para el desarrollo del modelo: voluntad e iniciativa desde la policía; priorización municipal de la seguridad ciudadana, y apoyo de la empresa privada. Para la implementación del modelo, la dirección de la Policía Comunitaria, seleccionó a 1064 funcionarios policiales que pertenecerían a la nueva repartición. Para ser elegibles, los funcionarios debían poseer una hoja de vida intachable, predisposición a realizar el trabajo comunitario, además de ser recomendados por su superior directo.

Por otro lado, la dirección policial invirtió más de 2 millones de dólares en la modernización de los recursos tecnológicos y de apoyo policial, y en capacitación de los efectivos seleccionados. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas originalmente a 21 oficiales de la policía que habían sido seleccionados para integrar la Policía Comunitaria, y que viajaron a España a fin de conocer la Policía de Proximidad de Barcelona. Los mandos medios y patrulleros fueron capacitados en torno al desarrollo de las destrezas requeridas para facilitar el acercamiento a la comunidad, en la Universidad Javeriana de Bogotá.

La oficialidad que integró la policía comunitaria, capacitada ya en España, tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Acción para la implementación del modelo. El Plan de Acción para la Policía Comunitaria de Bogotá estuvo constituido por tres líneas¹⁹: prevención, disuasión y atención al cliente.

Respecto de la prevención, se distinguían cuatro ámbitos específicos de acción: tratamiento de factores de riesgo; gestión comunitaria; gestión interinstitucional para la resolución de problemas y educación para la convivencia.

El tratamiento de factores de riesgo implicaba la necesidad de identificar los problemas de orden físico y social de las comunidades. Con este fin, el año 2001, se lleva a cabo un censo puerta a puerta en las jurisdicciones donde operaba la Policía Comunitaria.

La gestión comunitaria se ha focalizado en el fortalecimiento de los preexistentes Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana. Los primeros, orientados a potenciar la colaboración y autoprotección de los vecinos a través de alarmas vecinales e intercambio de números telefónicos; las escuelas, en tanto, se han centrado en la formación de líderes en materia penal, conocimiento de las funciones de la policía y de las acciones preventivas que pueden tomar los ciudadanos.

La segunda línea del Plan de Acción, la disuasión, comprende dos ámbitos específicos de acción: mediación de conflictos, para promover mecanismos de conciliación entre los vecinos y disuasión al infractor, basada en el patrullaje policial permanente²⁰.

19 Llorente, M. (2004). La experiencia de Bogotá: contexto y balance. En Frühling, H. (Ed.) *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 65-108). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

20 Ibid

La tercera línea del plan, procura la atención al cliente (comunidad), a través de la recepción de quejas, reclamos y sugerencias, como parte de los servicios que prestan las estaciones de policía.

Para lograr cumplir a cabalidad con las líneas antes señaladas, plasmadas en el Plan de Acción, el modelo de policía comunitaria requiere una presencia significativa en el territorio, que le permita a la policía el conocimiento efectivo de las necesidades de la comunidad. Esto supone una tasa de policías por habitante superior a aquella de la policía tradicional.

En el caso de Bogotá, el modelo de policía comunitaria utilizado consistió en la creación de una unidad especial de la policía, dedicada a la vigilancia comunitaria. Datos aportados por Juan Carlos Ruiz²¹ indican que el número de policías comunitarios ha crecido proporcionalmente bastante menos que el total de la policía colombiana y que corresponde tan solo a aproximadamente un 8% del total de la fuerza policial de la ciudad²².

La insuficiencia de la cobertura territorial de la policía comunitaria, ya se vio reflejada en la encuesta de Victimización y Seguridad, Bogotá 2000. De ella se desprende que sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales, conoce que la Policía Comunitaria presta servicios en su manzana²³.

Al igual que en otros países de América Latina, las reuniones entre vecinos y la Policía rara vez se dirigen a determinar los problemas prioritarios que aquejan a los residentes y a discutir las soluciones más apropiadas. Al parecer las reuniones son infrecuentes, en parte porque los policías comunitarios no son suficientes²⁴ para cubrir el número de Frentes ya creados. Más recientemente el programa ha perdido mucho de su impulso inicial²⁵. Las razones para ello parecen ser muy diversas: la extrema gravedad de algunos problemas de seguridad que enfrenta Colombia, tales como la guerrilla o el narcotráfico, consumen recursos y energías de la institución policial y coartan iniciativas innovadoras como ésta, a lo que se suma el carácter vertical de la policía que atenta contra la actuación independiente de los policías que trabajan en la calle en contacto con la comunidad.

Sin embargo, existe evidencia que en la última década el apoyo público a la policía ha subido de manera significativa. Ello se debe probablemente a razones diversas, y no sólo a la policía comunitaria. Sin embargo, es razonable pensar que su presencia ha fortalecido ese prestigio.

2.3. Programas de Policía Comunitaria en Contextos Críticos

Programas de policía comunitaria han sido iniciados también en barrios especialmente violentos, por instituciones policiales que tradicionalmente han sido acusadas de corrupción o abuso en el uso de la fuerza. Entre estos es posible mencionar al Grupo de Policiamiento en Áreas Especiales de la Policía Militar de Río de Janeiro (GPAE en portugués), y la aplicación del Programa Barrio Seguro por parte de la Policía Nacional de República Dominicana en el barrio de Capotillo.

GPAE se comienza a aplicar en las favela Pavao-Pavaozinho/ Cantagalo en el período 2000-2002 y en la de Cavalao en el período 2002-2004. Es el resultado de una asociación entre la Policía Militar de Río de Janeiro y la organización no gubernamental Viva Río. Como dicen los autores, la experiencia se mantuvo en el tiempo a pesar de realizarse en un contexto altamente adverso²⁶.

Aspectos centrales de este proyecto son en primer lugar sus fines limitados: sus objetivos principales consistían en reducir los homicidios y los abusos policiales de manera conjunta, y reducir notoriamente la presencia visible de las bandas de traficantes en la comunidad. Sin embargo, los diseñadores de la intervención entendían que la erradicación del microtráfico era muy difícil y prefirieron focalizarse en los homicidios. El programa deseaba cumplir un objetivo educacional adicional, transformando la imagen que los jóvenes tenían de la policía, como un medio para evitar que los traficantes continuaran siendo el modelo de vida que deseaban emular. Para ello se extremaron medidas para controlar los abusos policiales y se procedió a controlar o evitar la presencia pública en actividades sociales de miembros o líderes de las bandas.

El proyecto consiguió regular el orden al interior de la favela, respondiendo a demandas sociales hasta entonces insatisfechas por falta de presencia de organismos públicos en los barrios. Una evaluación de la experiencia sugiere que ésta fue muy exitosa en términos de reducción del daño, esto es, de disminución de la presencia en el área de algunos de los factores de inseguridad, aunque no se propuso ni logró erradicar el tráfico de drogas²⁷. El más importante de los factores de inseguridad aludidos fue el término de los tiroteos y la disminución de los homicidios dolosos que fue su consecuencia.

El análisis de los resultados del proyecto tiende a coincidir con muchos otros estudios realizados sobre policía comunitaria en América Latina. Desde luego, no existe aquí un diálogo constante entre policía y residentes del cual surgen las prioridades del accionar policial y las estrategias para resolver los problemas. Ya sea por el carácter militar de la formación de los policías, o por la falta de autonomía de los ciudadanos con respecto del Estado, la verdad es

21 Ruiz, J.C. (2008). *Policía Comunitaria en Colombia: un Proceso al Ralentí*. Por publicar.

22 Ibid

23 Llorente, M. (2004). La experiencia de Bogotá: contexto y balance. En Frühling, H. (Ed.) *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina* (1 Ed. Pp. 65-108). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

24 Ruiz, J.C. (2008). *Policía Comunitaria en Colombia: un Proceso al Ralentí*. Por publicar.

25 Ibid

26 Albernaz R. E., Caruso, H. y Patricio, L. (2008). *Reflexões, tensões e desafios de uma experiência de polícia comunitária em favelas: Um olhar sobre o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)*. Por publicar.

27 Moraes D. da Silva, Cano, Graziella e Ignacio (2007). *Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of Pavao-Pavaozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro's Favelas*. En Tyler, Tom. (Ed). *Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives*. (1 Ed. Pp. 186-214). New York: Russel Sage Foundation.

que ese diálogo igualitario resulta imposible. Ello se observa tanto más claro en el contexto de sectores barriales donde predomina el delito, donde sus habitantes se encuentran estigmatizados y donde un porcentaje significativo de los mismos puede haberse involucrado en la comisión de esos hechos delictivos. Es por ello que su participación en el diálogo con la policía será muy difícil. Por otra parte, dado que existía una larga historia de conflictos entre la policía y los residentes, es muy probable que éstos se preguntaran si GPAE era una intervención de duración limitada, a ser seguida por un regreso a las tácticas militares anteriores. Es por ello que los análisis de la experiencia indican que ésta no constituye en realidad una expresión de la filosofía de policía comunitaria, sino que más bien una experiencia que combina control policial con asistencialismo²⁸. Sin embargo, eso no anula su valor en términos de proporcionar una medida importante de orden y seguridad a sectores habitualmente desprotegidos. El resultado de la experiencia es probablemente limitado. Pero en el contexto en el que ocurre, la actuación policial por cierto innova respecto de una práctica meramente represiva que caracterizó la historia previa de ambas favelas. Una pregunta adicional quizá, es la que surge de los estudios de Desmond Arias. Este plantea que la violencia en las favelas se explica por la existencia de una alianza entre liderazgos políticos, líderes comunitarios de las favelas y los jefes de las bandas delictuales²⁹. Un escenario de esa especie nos plantea la pregunta respecto de si programas como GPAE pueden ser viables en el largo plazo.

El caso de República Dominicana constituye un esfuerzo más global de reforma policial, que se propone transformar una fuerza policial caracterizada por altos niveles de abuso y de corrupción, en una policía cercana a la ciudadanía. Este esfuerzo de cambio comienza a desarrollarse en el marco de una nueva política de seguridad de carácter democrática. El Estado dominicano ha contado con la asesoría de una empresa consultora y de Florida International University, lo que ha redundado en la realización de encuestas de opinión pública, de grupos focales dirigidos a policías y también a ciudadanos³⁰.

La reforma policial en República Dominicana está contemplada en el Plan de Seguridad Democrática, oficializado como política pública mediante decreto presidencial No 263 del año 2005. En lo que respecta a la policía y su relación con la comunidad, éste tiene dos ejes centrales: reconstruir la confianza pública en la policía desarrollando en ésta una perspectiva de acercamiento a la comunidad y promover la corresponsabilidad ciudadana en el desarrollo de las políticas de seguridad³¹. Dicho Plan cuenta con diversas líneas de acción, entre las que sobresalen: la reforma institucional; el desarrollo de nuevos programas sociales que pretenden atacar factores de riesgo existentes a nivel local y el desarrollo de un componente de prevención.

Los diagnósticos realizados respecto de la Policía confirmaban una situación de extrema precariedad institucional: gruesos problemas en materia de formación y de valores democráticos, falta de equipamiento y debilidades muy fuertes en materia de la implantación territorial de la institución debido a la falta de equipamiento mínimo para trabajar en los destacamentos y a la baja capacitación del personal.

Dentro de las transformaciones llevadas a cabo en la Policía destacan el desarrollo de intervenciones rápidas. Una de ellas se desarrolló en el barrio de Capotillo, caracterizado por altas tasas de homicidio, existencia de puntos de narcomenudeo y donde la comunidad conservaba una tradición de trabajo comunitario y organizativo. El Plan de Capotillo involucra la suspensión de las detenciones masivas de ciudadanos y su reemplazo por detenciones selectivas y legitimadas legalmente. Asimismo, se puso en funcionamiento un Consejo Barrial Voluntario. La intervención implicó una participación significativa del Estado, de otros organismos públicos, como la Policía, la Secretaría de Educación y la Procuraduría General de la República. El proyecto se trasladó a otros barrios.

La autora no señala que se esté en las cercanías de una transformación total de la Policía. Los grupos focales y entrevistas a policías indican desde ya que predominan en el cuerpo policial fuertes percepciones negativas respecto de los participantes comunitarios. Por otra parte, la desconfianza de éstos hacia los policías es igualmente fuerte. Por el contrario, sugiere que se trata de la incubación inicial de un proceso de cambios. Los positivos resultados de Capotillo para generalizarse y sustentarse en el largo plazo requerirán de cambios sustantivos en la institución policial. Para ello es necesario un clima de apoyo político para la realización de estos cambios democráticos de carácter permanente. La experiencia de la última década señala que ello es difícil, especialmente en el contexto de tasas elevadas de delitos. Estas normalmente resultan en la prevalencia de un discurso de mano dura que limita el desarrollo de programas de tipo comunitario³².

Carecemos de una evaluación que indique con mayor precisión el impacto de la intervención. Sin duda ésta implica un mejoramiento cualitativo de la labor policial. Es claro que los resultados tienden a ser positivos. Son menos claros, sin embargo, los resultados del proceso de diálogo entre la policía y la comunidad, la medida en la que éste determinaba las prioridades del accionar policial y el uso de la estrategia de resolución de problemas como parte integrante de las tácticas policiales. La concentración de recursos públicos y policiales que implica la realización del proyecto Capotillo es difícilmente replicable a nivel de todo el país. En atención a estos aspectos es que corresponde plantear una visión evaluativa de las experiencias de acercamiento a la comunidad por parte de la policía, a las que hemos hecho referencia. Con este objetivo, resulta de interés precisar la medida en que estos esfuerzos representan un cambio genuino en el accionar policial, los efectos que éste puede tener en las condiciones de seguridad existentes y los requisitos necesarios para que estos programas se ejecuten.

28 Albernaz R. E., Caruso, H. y Patricio, L. (2008). Reflexões, tensões e desafios de uma experiência de polícia comunitária em favelas: Um olhar sobre o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)". Por publicar.

29 Arias, D. (2006). *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

30 Bobea, L. (2008). *The Emergence of a Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic*. Por publicar.

31 Ibid

32 Ungar, M. (2009). La mano dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform. En Bergman, M. y Whitehead, L. *Criminality, public security and the challenge to democracy in Latin America*. (1 Ed. Pp.93-118). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

3. Una revisión de los programas de acercamiento a la comunidad en América Latina

Como punto de partida cabe indicar que en América Latina no se detectan ejemplos de policía comunitaria en los términos señalados por Skogan³³ a comienzos de este capítulo. Si utilizamos los términos de la discusión planteados por Skogan, no existen en nuestros países ni los cambios culturales al interior de la Policía que se promocionan en países más avanzados en esta materia, ni la descentralización de la autoridad que usualmente se recomienda, ni existe tampoco una coproducción efectiva de la seguridad mediante la colaboración igualitaria entre la comunidad y la policía. La relación entre la policía y la comunidad que revelan los programas descritos tiende a ser episódica y ella no redundará en la producción conjunta de condiciones que lleven a disminuir la inseguridad. Resulta muy difícil sostener que estos programas puedan resultar en modificaciones culturales al interior de la policía, ya que la literatura consultada no parece fundamentar que se trate de programas capaces de incidir y modificar comportamientos al interior del conjunto del cuerpo policial. En general se trata de programas piloto, por lo que parte importante de la policía no participa en ellos³⁴. A pesar de ello, debe tomarse en cuenta que ninguna de las evaluaciones realizadas entrega información que nos permita entender si el accionar de la policía comunitaria es algo más que un programa específico de vigilancia. En efecto, no sabemos qué relación existe entre los llamados policías comunitarios en Bogotá y Sao Paulo y los detectives, u otras unidades policiales, como las de control de drogas, u otras unidades a cargo de la vigilancia preventiva. Asimismo, nuestra propia observación también parece confirmar que la descentralización efectiva encuentra obstáculos serios en América Latina.

En suma, las prácticas a las que nos hemos estado refiriendo son programas de acercamiento a la comunidad y no la expresión efectiva al interior de las policías de una filosofía de policía comunitaria que traspase el conjunto del accionar policial. Eso ciertamente pone en cuestión las esperanzas de muchos defensores del modelo comunitario que entendía que éste podía modificar sustancialmente la práctica policial. Pero ello de por sí no descalifica los programas que venimos comentando, sobre todo si se tiene en consideración que existen autores que dudan que tal modificación en la práctica haya ocurrido en las policías norteamericanas, que cuentan con capacidades profesionales, dependen del poder local y tienen una tradición civil que las ayudaría en este sentido³⁵.

En materia de la modificación de las condiciones de seguridad que pueden haber producido estos programas, la evidencia no es enteramente clara. Parece evidente que GPAE y el caso de Capotillo indican efectos positivos en materia de reducción de homicidios. Pero ello puede ser más el producto del tipo de patrullaje utilizado y de la concentración de recursos policiales en el sector. Nada indica que en ello haya jugado un rol positivo la comunicación con los residentes del sector. Esto no es una crítica a los programas comunitarios, pero obliga a definir más claramente los componentes del accionar policial que efectivamente produjeron cambios en el contexto. Por otra parte, permite precisar que cambios produce la ejecución del programa de acercamiento a la comunidad y cuáles podrían ser los productos de otros modelos de policiamiento. Es evidente que la orientación hacia los vecinos sí puede impactar favorablemente en la colaboración de estos con la policía y en la percepción que éstos tienen respecto de la policía. Pero ese impacto es diferente del anterior.

En otro plano, los programas de acercamiento a la comunidad puestos en práctica en América Latina han enfrentado dificultades en su ejecución, lo que a su vez ha redundado en menor impacto en términos de producir cambios en la institución policial. A continuación se indican algunas de esas limitaciones que enfrentan los programas aludidos.

Algunos de estos programas han contado con un número de personal insuficiente para cubrir la relación con los vecinos, realizar patrullaje a pie y realizar reuniones con los habitantes del barrio. Ese personal a veces no ha sido asignado para cubrir las necesidades del proyecto³⁶. Sólo alrededor de un 8% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá estaban asignados a la modalidad comunitaria. Pero incluso si ese número de personal existiera para un caso piloto determinado, lo más probable es que no esté disponible para replicar esa experiencia en el resto del país.

Un segundo aspecto que conspira en contra de los programas de acercamiento a la comunidad alude a las dificultades que tienen estas policías para asegurar la permanencia de los mismos policías en el vecindario donde deben actuar. Ello se debe tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados, a las características propias del proceso de ascensos y traslados, que involucran un constante movimiento del personal. También es consecuencia de que los traslados se usan para evitar que se desarrollen relaciones de amistad o complicidad entre los policías y grupos de residentes del sector. Un efecto de esta situación es que se debilita el esfuerzo por fortalecer las relaciones entre policía y público.

Un tercer aspecto que afecta la realización de estos programas de acercamiento a la comunidad dice relación con la capacitación policial. Para su éxito es fundamental la existencia de un liderazgo efectivo. Pero también es fundamental que los policías de menor rango se identifiquen con ellos. La experiencia indica que ese es un problema en América Latina. En el caso de un programa realizado en la ciudad de Belo Horizonte, el personal subordinado de la policía militar que

33 Skogan, W. S. (2006). Advocate. The Promise of Community Policing. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed.). *Police Innovation. Contrasting Perspectives* (1 Ed. Pp. 27 – 43). Cambridge: Cambridge University Press.

34 Frühling, H. (2004). La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso. En Frühling, H. (Ed.). *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (1 Ed. Pp.1-38). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

35 Mastrofski, S. (2006). Critic. Community Policing: a Skeptical View. En Weisburd, D. y A. Braga A. (Ed.). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. (1 Ed. Pp.44 – 73). Cambridge: Cambridge University Press

36 Chinchilla, L. (2004). El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala. En Frühling, H. (Ed.). *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (1 Ed. Pp.39-64). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento respecto del programa comunitario, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores. Una encuesta realizada demostró una gran diferencia de preparación entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en ejecución³⁷.

En suma, la realidad de los programas de policía comunitaria que se han examinado demuestra que en el caso latinoamericano la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan. Debido a lo anterior, la capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para, efectivamente, abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes³⁸.

4. La Policía Comunitaria en América Latina. Una Mirada al Futuro

Tal y como ya lo expresamos, ya por razones ideológicas o de falta de recursos humanos suficientes y debidamente capacitados, nos parece difícil que en América Latina se repliquen algunas de las experiencias más avanzadas de policía comunitaria. Es por ello que nos atrevíamos a denominar las experiencias descritas como casos en que la policía se acerca a la comunidad, más que ejemplos de la filosofía comunitaria propiamente tal. Sin embargo, el esfuerzo por establecer esas aproximaciones a la comunidad abre oportunidades para cambios más duraderos. Explorarlos requiere que se hagan nuevas preguntas en el diagnóstico respecto de los programas iniciados. El análisis que realizamos los investigadores sobre el tema debe sobrepasar la comparación entre la implementación de estos programas realizada en América Latina y la que se observa en Norteamérica y Europa. Están claras las deficiencias que se observan en este sentido y sus razones. Más bien la interpelación debe dirigirse hacia otros aspectos que son clave. Algunos de ellos son los siguientes:

- ¿Se han creado nuevos mecanismos genuinos y no meramente propagandísticos de rendición de cuentas por parte de la policía?
 - ¿Existe una comunicación efectiva entre los llamados policías comunitarios y otras unidades especializadas de la policía? Si es así, ¿Con qué objeto y cuáles resultados?
 - ¿Podría decirse que el producto de la respuesta policial está cambiando para enfrentar determinados problemas de seguridad; que la persuasión reemplaza en ciertos casos a la represión, que se usa menos la detención indiscriminada de sospechosos y se la reemplaza por acciones más selectivas, que se coordina mejor el accionar preventivo de la policía con la investigación de delitos?.
- Si la respuesta a buena parte de estas preguntas pasa a ser positiva, querría decir que con independencia de si se aplica o no un modelo "puro" de policía comunitaria, el movimiento que promueve dicho modelo en América Latina estaría produciendo resultados muy positivos.
- ¿Más allá de la realización de reuniones con grupos de la comunidad, se desarrolla en la policía un nuevo énfasis en la calidad de la atención que se entrega al público? Si es así, ¿Cómo se expresa esta nueva atención preferente?
 - ¿La creación de programas de tipo comunitario va acompañada de un nuevo modelo de formación policial y de la enseñanza de nuevas materias? ¿Si la respuesta es positiva, esa formación se traspa al conjunto del cuerpo policial?
 - ¿La realización de estos programas va acompañada de un refuerzo al control interno de la mala conducta policial? Si es así, ¿Cuáles son los mecanismos seleccionados para producir ese efecto?

37 Beato, C. (2004). Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte. En Frühling, H. (Ed.). *Calles más Seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. (1 Ed. Pp.139-175). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Reseñas



Claudio Fuentes Saavedra

Licenciado en Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill. Es director del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, ICSO, de la Universidad Diego Portales. Se desempeñó como investigador y luego director en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) entre 1990 y 2008. Ha trabajado temas relacionados con relaciones civiles-militares, seguridad y democracia. Su tesis doctoral abordó el tema de la reforma policial en contextos democráticos obteniendo el premio a la mejor tesis en su campo otorgado por APSA (2003).



Emilio E. Dellasoppa

Ingeniero de la Universidad de La Plata. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo. Es profesor adjunto de sociología y ciencias políticas de la Escuela de Leyes y de Trabajo Social de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Ha dictado cursos sobre seguridad pública a policías en la Academia Policial Militar. Ha sido investigador visitante en diversos centros académicos tales como el Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de Sao Paulo y el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Tokio. Participó en el proyecto "Public Security and Police Reform in the Americas: Coping with New Challenges of Crime and Violence", del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown.



Carlos Basombrío Iglesias

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es coordinador académico del Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y Políticas Públicas del Latin American Program del Woodrow Wilson Center, Washington. D.C. Es consultor e investigador en temas de seguridad en diversas organizaciones en el país y el exterior. Ha sido Viceministro del Interior del Perú y participado activamente del proceso de reforma de la Policía. Ha sido miembro y tres veces director del Instituto de Defensa Legal y escrito numerosos libros, ensayos y artículos en temas de seguridad ciudadana, reforma policial, defensa y relaciones civiles militares, democracia, derechos humanos, sociedad civil, y corrupción.



Hugo Frühling Ehrlich

Abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad de Harvard. Es profesor titular del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de dicho Instituto. Desde 1992 a 1994 fue Secretario Ejecutivo del Consejo Coordinador de Seguridad Pública del Gobierno de Chile y asesor del Ministro del Interior. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y profesor visitante de las universidades de Ottawa, Harvard y Princeton e investigador visitante del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Ha publicado extensamente sobre derechos humanos, reforma policial y judicial en América Latina.

