



Reformas policiales en América Latina

Principios y lineamientos progresistas

Patricia Arias / Héctor Rosada-Granados / Marcelo Fabián Saín

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

PO

Reformas policiales en América Latina

Principios y lineamientos progresistas

Patricia Arias / Héctor Rosada-Granados / Marcelo Fabián Saín



Programa de
Cooperación
en Seguridad
Regional

Comité editorial

HANS MATHIEU | Director del Programa de Cooperación
en Seguridad Regional de la FES

CATALINA NIÑO | Coordinadora del Programa de Cooperación
en Seguridad Regional de la FES

SARUY TOLOSA | Coordinador del Observatorio de Crimen Organizado
en América Latina y el Caribe

JUAN ANDRÉS VALDERRAMA | Coordinador editorial

Asistentes de proyecto

CHRISTOPH HEUSER

JAKOB KRUSCHE

HELENA SCHWERTHEIM

PHILIPP WEBER

© Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional

Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe,
con el auspicio de la Fundación Open Society Institute (Zug)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Correo electrónico fescol@fescol.org.co

Primera edición

Bogotá, octubre de 2012

ISBN 978-958-8677-07-1

Coordinación editorial

JUAN ANDRÉS VALDERRAMA

Diseño, diagramación y diseño de carátula

ÁNGELA LUCÍA VARGAS

Fotografía de la carátula

WILLIAM MARTÍNEZ-AP

Esta publicación se realizó con el auspicio de la Fundación Open Society
Institute (Zug), que también financia el Observatorio de Crimen Organizado
en América Latina y el Caribe de la FES.

Presentación

Hans Mathieu / Catalina Niño 7

1. Contexto de la reforma policial en América Latina

1. Antecedentes históricos 9
2. La seguridad en América Latina: realidad y percepciones 10
3. Breve diagnóstico de las instituciones policiales 14
4. Limitaciones de los procesos de reforma policial en América Latina 17
5. La falta de control político de la seguridad 22
6. Los nuevos problemas de la seguridad pública y las fuerzas armadas 23

2. La policía que queremos

1. La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo 25
2. Una institución desmilitarizada 27
3. Pública, civilista y no política 28
4. Con claridad en sus funciones 30
5. Con un modelo y estructura orgánica apropiados 31
6. Formada y capacitada adecuadamente 32
7. Bien equipada 34
8. Cercana a los gobiernos locales 34
9. Próxima a la comunidad 35
10. Con controles internos y externos 36

3. Funciones especializadas

- | | |
|---|----|
| 1. El modelo policial de investigación criminal especializada | 38 |
| 2. Las fuerzas policiales especiales | 41 |
| 3. Policiamiento focalizado e inteligencia criminal | 41 |

4. Condiciones para las reformas policiales

- | | |
|--|----|
| 1. Claridad en los objetivos | 44 |
| 2. Voluntad política y compromiso dentro de la institución | 44 |
| 3. Planeación integral | 45 |
| 4. Condiciones políticas para la reforma | 46 |

5. Implementación de la reforma

- | | |
|---|----|
| 1. Funciones policiales | 53 |
| 2. Organización | 54 |
| 3. Profesión | 60 |
| 4. Profesionalización del reclutamiento | 63 |
| 5. Educación y formación | 65 |
| 6. Infraestructura y equipamiento | 69 |
| 7. Controles al sistema policial | 70 |
| 8. Evaluación | 78 |

Referencias 84

Autores 87

Anexos

- | | |
|---|-----|
| Anexo 1. Tablas y gráficos sobre homicidios, hurtos y robos | 89 |
| Anexo 2. La seguridad privada | 97 |
| Anexo 3. Experiencias de reforma policial en Centroamérica, Argentina, Chile, Colombia y Canadá | 102 |

América Latina enfrenta hoy problemas de seguridad pública, en muchos casos asociados a fenómenos transnacionales muy complejos de combatir, más aún desde el nivel nacional. A ello se suman los retos pendientes en la región en materia de fortalecimiento y consolidación institucional, que requieren profundos procesos de reforma y que son elementos clave para combatir eficazmente las amenazas que representa el crimen organizado y para garantizar el imperio de la ley y el Estado de derecho en todos los territorios geográficos y espacios sociales de nuestros países.

Dado que en muchos casos la policía es la institución pública con la que los ciudadanos tienen un contacto más directo y la cara del Estado frente a la comunidad, un paso fundamental en esos procesos de reforma institucional es, precisamente, su reforma. Es un hecho conocido que muchas de las instituciones policiales latinoamericanas tienen problemas serios (corrupción, falta de personal y de recursos tecnológicos y financieros, bajos niveles de profesionalización, capacidades de investigación muy limitadas, entre otros) que les impiden cumplir sus funciones eficaz y eficientemente. En general, esos problemas van de la mano con los que se observan en otras instancias del Estado, especialmente en los sistemas de administración de justicia, cuya incapacidad se evidencia en los altos niveles de impunidad en nuestros países, no solo con respecto a los casos de graves violaciones de derechos humanos o de alto impacto social (a veces tan publicitados en los medios que reciben mayor atención por parte de las autoridades), sino también y sobre todo en cuanto a delitos cotidianos como los robos y asaltos.

Esta situación se ha agravado en particular en los países en donde el crimen organizado transnacional compite por el control de los negocios ilegales y de las rentas que estos generan, como ocurre en el triángulo norte de Centroamérica y México, y en los espacios en los que la ausencia del Estado ha sido una constante histórica, como en las favelas de Río de Janeiro, por ejemplo. Las policías se han visto desbordadas por las altas tasas de criminalidad, por el poder de fuego de los grupos criminales y por su enorme capacidad de corrupción.

Todo ello ha contribuido a generar los altos niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía con respecto a las instituciones policiales que se apre-

cian en la región. La gente considera que no tiene sentido denunciar los delitos y solo recurre a la policía como último recurso. Si se quiere revertir esa tendencia es necesario iniciar procesos de reforma profundos, integrales y sostenidos que permitan profesionalizar los servicios y recuperar la confianza de la población. Teniendo en cuenta todo ello, este libro busca dar algunas luces para acometer procesos de reforma policial, buscando recoger elementos de las experiencias que la región tiene en la materia, que permitan desarrollar criterios y propuestas para aumentar la incidencia de actores progresistas, sean partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil en procesos de reformas policiales.

En efecto, consideramos que esas reformas deben hacerse desde una perspectiva progresista, que no lleve a más represión, sino que refuerce el carácter civilista de la policía, el respeto a los derechos humanos en el cumplimiento de las funciones y el profesionalismo de los agentes en sus relaciones con la comunidad, y que, en últimas conduzca a una mayor gobernanza democrática. Las políticas de mano dura no han sido efectivas para enfrentar la criminalidad en los países de la región. Es claro que se necesita ir más allá del aumento de penas y la construcción de cárceles. Se requiere un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad, para lo cual es necesario mejorar los niveles de confianza, con miras a elevar las capacidades de prevención del delito y lograr una convivencia más armónica.

Por supuesto, entendemos que la reforma policial es solo un paso en el camino de las reformas institucionales que deben ser abordadas si se quieren enfrentar eficazmente los problemas de inseguridad pública. Aquí, sin embargo, nos concentramos en los puntos que deben tenerse en cuenta para avanzar en la modernización y profesionalización de nuestros cuerpos de policía, comenzando por plantear el modelo de policía que queremos, señalando las condiciones necesarias para avanzar en la construcción de ese modelo e indicando luego los elementos relativos a la implementación de la reforma en materia de funciones policiales, profesión y educación policial, los asuntos administrativos y laborales, la infraestructura y equipamiento, y, por último, las consideraciones sobre la evaluación y el control del desempeño de la institución y sus miembros.

Esta publicación busca, precisamente, servir de referencia a los tomadores de decisión en nuestros países, para el diseño e implementación de reformas de las instituciones policiales que lleven a mejorar los indicadores de seguridad y a contar con servicios de policía profesionales y eficientes en los que la ciudadanía pueda confiar.

HANS MATHIEU
CATALINA NIÑO

1. Contexto de la reforma policial en América Latina

1. Antecedentes históricos

A mediados de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, América Latina vivió una serie de procesos que han determinado la dinámica de los intentos de reforma y fortalecimiento de los sectores de seguridad en la región. Durante ese periodo terminaron los conflictos armados internos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, al tiempo que en los países del Cono Sur se retornaba a la democracia. Una tendencia asociada fue el aumento del crimen y la violencia (Bailey y Dammert, 2006), que ocurrió paralelo con transformaciones económicas profundas que generaron el crecimiento del desempleo y de la informalidad, además de mayor desigualdad económica y social.

A pesar de que en la mayoría de los países hubiese democracia en términos electorales, estas nunca se consolidaron, y la fragilidad de las instituciones y del Estado de derecho fue abriendo espacios territoriales y sociales que fueron llenando actores ilegales que ejercen el control y el poder por medio de la violencia, el convencimiento mediante prebendas, la solución de problemas o la atención de necesidades básicas. La incapacidad de los sistemas de administración de justicia (la policía, las cortes y jueces, la fiscalía o el ministerio público, las cárceles y las agencias encargadas de la rehabilitación social) para controlar el crimen y la violencia, hizo aumentar la percepción de inseguridad de la ciudadanía, lo que sumado a su vulnerabilidad frente a la corrupción generó gran desconfianza hacia esas instituciones.

Dado el impacto político de los niveles de inseguridad percibida, desde los años ochenta muchos gobiernos han intentado llevar a cabo procesos de reforma institucional de la policía, cuyos objetivos y alcances han sido variados, pero que en la mayoría de los casos han sido insuficientes para atender la problemática de seguridad, real y percibida. Muchas de las reformas han apelado a la mano dura como mecanismo aparentemente obvio para reprimir el crimen. Sin embargo, una de las consecuencias de la implementación de políticas más represivas ha sido la sobrecarga de los sistemas de justicia, pues el aumento de las detenciones y los procesos judiciales agudizan sus problemas de ineficiencia, injusticia y corrupción. En muchos casos, los procesos no han tenido en cuenta que la seguridad pública incluye no solo la represión del crimen y

su investigación, sino también su prevención, el procesamiento de los delitos, su castigo y, también, la rehabilitación de los delincuentes. En consecuencia, los resultados de las reformas han sido muy limitados, la inseguridad ha crecido o se mantiene, al tiempo que aumenta la percepción de inseguridad en la sociedad, la ciudadanía sigue desconfiando de la policía y los sistemas de administración de justicia permanecen desbordados.

2. La seguridad en América Latina: realidad y percepciones

La debilidad histórica de las instituciones públicas en Latinoamérica ha impedido que estas puedan asegurar el Estado de derecho y el imperio de la ley. Este es el caso de las policías y, en general, de los sistemas de administración de justicia en buena parte de los países. A los factores mencionados se sumaron desde los años noventa las amenazas de la narcoactividad y del crimen organizado, que no han dejado de crecer, especialmente en la región andina, Centroamérica y México, pero también en países como Argentina y Brasil, en donde el tráfico y consumo de drogas han aumentado significativamente.

Las cifras de homicidios en la región dan cuenta de la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad¹ (véanse, en el Anexo 1, la tabla 1 y los gráficos 1 a 4). En 2010, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el continente fue la segunda más alta en el mundo (15,6), superada solo por África (17,4) y muy por encima del promedio mundial (6,9). Además, los homicidios han crecido sostenidamente desde 2000, cuando la tasa era de 20 por cada cien mil habitantes, llegando a ser 26 en 2008. Por supuesto, existen diferencias entre subregiones: el Cono Sur tuvo durante ese periodo un promedio relativamente estable de 9, mientras que la región andina, México y Centroamérica llegaron a 27 (véanse los gráficos 1 y 2). Estos datos muestran que la mayoría de los países enfrentan epidemias de violencia, que según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) existen cuando la tasa de homicidios llega a 10 por cada cien mil habitantes (Unodc, 2011).

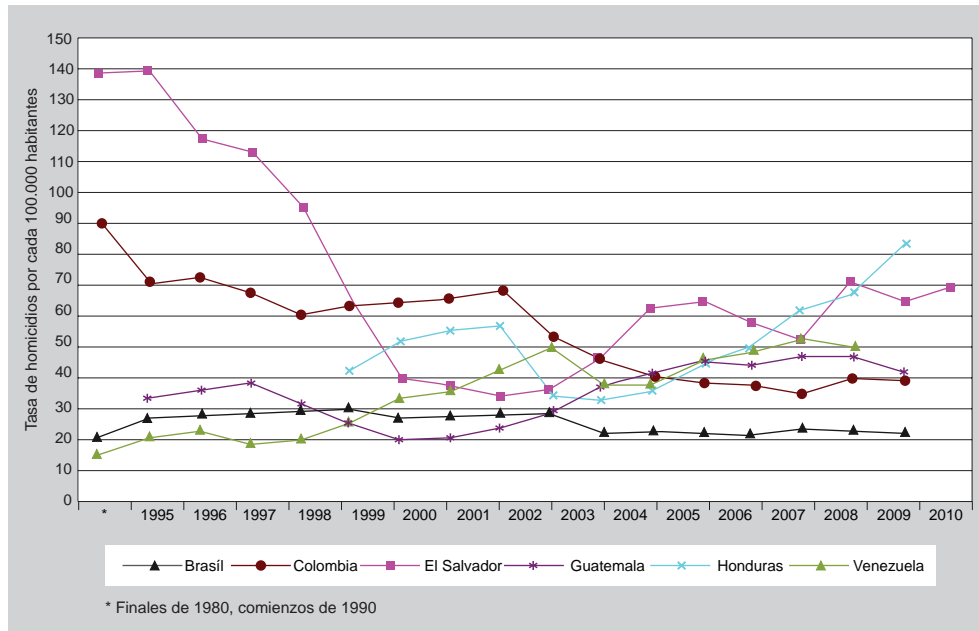
La victimización, indicador que muestra el número de personas que reportan, aunque no necesariamente denuncian, haber sido asaltadas, agredidas o víctimas de algún delito, ha sido medida por el Latinobarómetro desde 1995. Entre ese año y 2001 creció significativamente, al pasar de 29% a 43%, para caer a 32% en 2006. Desde ese momento ha fluctuado ligeramente, y en 2010 era de 31% (Costa, 2012).

Por subregiones, la región andina, Centroamérica y México tuvieron los promedios más elevados de victimización (36-35%). Al observar las cifras por países, se aprecia que mientras en México y Centroamérica hay, en general,

1

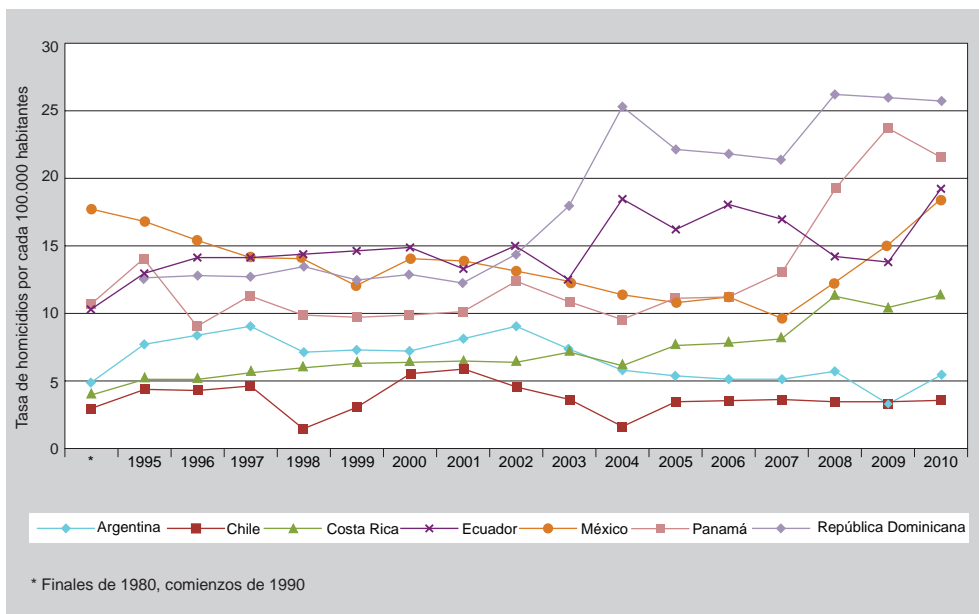
Aunque las estadísticas sobre criminalidad en la región han mejorado, la falta de datos precisos, confiables y comparables sigue siendo un problema importante en muchos países, lo que dificulta el análisis de la situación de violencia y de los delitos. En ese contexto, el indicador que se toma como referencia son las tasas de homicidio, asumiendo que su comportamiento refleja el de otros crímenes.

Gráfico 1
Países de Latinoamérica con las tasas más altas de homicidios, finales de la década de 1980-2010



Fuente: con base en los datos de la tabla 1 del Anexo 1, página 89 de esta publicación.

Gráfico 2
Países de Latinoamérica con las tasas más bajas de homicidios, finales de la década de 1980-2010



Fuente: con base en los datos de la tabla 1 del Anexo 1, página 89 de esta publicación.

coincidencia entre altas tasas de victimización y elevados niveles de violencia homicida, en Colombia y Perú esos indicadores no tienen una relación tan directa: el primero tiene la tasa más baja de victimización para la subregión (33%), a pesar de sus altas tasas de homicidio, mientras que el segundo tiene una victimización alta (37%) con bajos niveles de homicidio (para cifras de hurtos y robos para los países y por subregiones, véanse, en el Anexo 1, las tablas 2 y 3, y los gráficos 5 al 12).

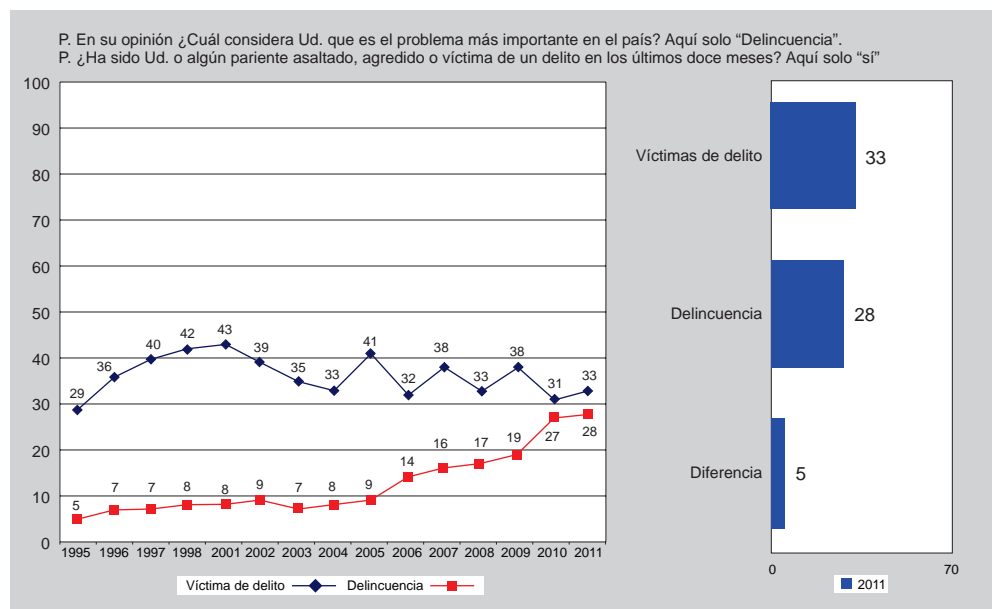
Aun cuando la victimización decreció durante la primera década de este siglo, no ha ocurrido lo mismo con la percepción de inseguridad. Desde 1995 existe una brecha significativa entre los niveles de victimización y la prioridad dada a la delincuencia por los encuestados por Latinobarómetro. La percepción ciudadana con respecto a la importancia de este problema en comparación con otros (desempleo, pobreza, corrupción) comenzó en 5% en 1995 y ha crecido constantemente hasta llegar a 27% en 2010; desde 2008, en la región es considerado el principal problema por superar, y en 2010 en doce de los dieciocho países los encuestados lo señalaron como tal, incluso en algunos con situaciones de seguridad pública relativamente buenas como Uruguay, Chile y Costa Rica.

En el gráfico 3 se observa la diferencia entre la percepción de delincuencia como problema principal y la tasa de victimización.

La percepción de inseguridad en América Latina es bastante alta en comparación con otras regiones. En 2008 y 2010, 43% de las personas encuestadas dijeron sentirse un poco o muy inseguras ante la pregunta: “Hablando del lugar

Gráfico 3

América Latina: problemas de la delincuencia y tasa de victimización, 1995-2011



Fuente: Latinobarómetro 1995-2011.

donde usted vive, y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿se siente muy seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro?”, hecha por el Barómetro de las Américas. En los países andinos ese índice de temor supera 45%, seguidos por el Cono Sur, con más de 40%. México, Guatemala y El Salvador, con tasas altas de homicidios y de victimización, tienen índices de temor de más de 40%, mientras que los demás países centroamericanos fluctúan entre 30% y 40%, incluyendo a Honduras, a pesar de sus altas tasas de inseguridad pública y violencia homicida.

Al parecer, la relación más clara es, en general, entre niveles de temor y tasas de victimización, y no entre temor y homicidios. Es el caso de Colombia, en donde el temor es menor (39%), y Perú, uno de los más altos (53%). Lo mismo ocurre en el Cono Sur, en donde los altos niveles de temor responden a la alta victimización: Argentina y Chile, con victimización del 55 y 45%, respectivamente, y bajas tasas de homicidio, son los países con más miedo; Brasil, con más homicidios que cualquier otro país de la subregión, tiene un índice de temor más bajo (Costa, 2012).

Al temor ciudadano frente a la inseguridad se suma la desconfianza con respecto a la policía. Según las encuestas hechas por el Latinobarómetro desde 1996, alrededor de dos tercios de la población latinoamericana, entre 61 y 71%, señalaron tener poca o ninguna confianza en ella. Las de la región andina son las peor evaluadas en el ranking del Foro Económico Mundial sobre credibilidad policial, mientras que las del Cono Sur son, de lejos, las que gozan de mayor confianza en América Latina. En general, las que mejor se ubicaron o que más avanzaron por subregión fueron las de Costa Rica y Panamá, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile. Las peores fueron las de Venezuela, Bolivia, México, Guatemala y Paraguay.

Aun cuando en los últimos años ha habido una pequeña mejora en la confianza, debida quizás a la caída en la victimización y a algunos esfuerzos por profesionalizar a las policías latinoamericanas y mejorar la calidad de su trabajo, estas siguen teniendo profundos problemas a los ojos de la ciudadanía, entre ellos, la corrupción (31% de los encuestados por Latinobarómetro), la falta de personal, 22%, la mala y poca capacitación, 17%, y la escasez de recursos: 13% (Costa, 2012).

Para responder a esta situación, parte de un entramado más complejo, los Estados latinoamericanos han ido haciendo cambios parciales en sus políticas para enfrentar la inseguridad pública: por un lado, abandonaron, al menos implícitamente, las medidas vinculadas con la seguridad nacional y, por otro, empezaron a poner en práctica unas orientadas hacia la seguridad pública.

En algunos casos la respuesta estatal ha apelado al apoyo de la ciudadanía, mediante reflexiones en torno a cómo controlar y superar los efectos de la inseguridad pública, partiendo, entre otros, del principio de que es indispensable la maduración de una cultura de respeto por la ley. Paralelamente, la mayoría siguió la línea de incrementar las acciones reactivas, muchas veces mediante el uso desproporcionado de la fuerza o el aumento de la penalización de quienes

violen las leyes, incluidos los menores de edad. Estas políticas no han logrado sus propósitos pero sí han generado o mantenido otro tipo de conflictos, entre ellos una profunda desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública, razón por la cual no pueden considerarse soluciones efectivas, coherentes y permanentes.

Ante el nuevo panorama de inseguridad, percibida y real, y frente a las respuestas de las autoridades, el ciudadano común y corriente se separó de los espacios políticos, renunciando a su derecho a participar en el esfuerzo de buscar un nuevo ordenamiento democrático, evadiendo también la actividad pública, mediante supuestas fórmulas de autoprotección, retirándose de los espacios públicos durante la noche, tomando medidas como el cierre de vías locales de acceso, el confinamiento en su hogar, la compra de protección privada, con más riesgo que seguridad, y el incremento en la adquisición de armamento (véase Anexo 2, “La seguridad privada”). Todo lo cual no ha disminuido la inseguridad ni, mucho menos, moderado su percepción de invalidez y miedo.

3. Breve diagnóstico de las instituciones policiales

Dado el impacto político que tiene el fenómeno de la (in)seguridad, el funcionamiento de la policía es un asunto clave en la agenda pública. Aunque las policías latinoamericanas son muy diversas y no es posible identificar un modelo único, hay algunos elementos comunes para señalar.

En términos de las estructuras, en los países federales (Argentina y México, por ejemplo) existen diversos cuerpos de policía entre los cuales no existe coordinación. Y países con un modelo de gobierno centralizado o Estados unitarios, como Colombia, El Salvador y Guatemala, tienen un único cuerpo policial. Sin embargo, históricamente la estructura funcional de todos esos cuerpos ha sido muy centralizada, jerarquizada y militarizada, lo que la ha sobrecargado de funciones y tareas administrativas, ha dificultado la comunicación entre los mandos y la base, y la ha hecho muy burocratizada e ineficiente.

En cuanto a las funciones, en países como Brasil, Honduras y México, entre otros, la investigación de delitos es tarea de las policías judiciales, y las labores de prevención son asumidas por una policía distinta; en otros como Perú y en buena parte de las provincias de la Argentina, la investigación y la prevención están a cargo de un solo cuerpo.

Un elemento común en la mayoría de los países de la región es que en ocasiones las funciones se superponen y falta una diferenciación más clara entre las fuerzas policiales y las militares que tradicionalmente han realizado tareas de seguridad pública. Esa falta de claridad ha hecho que las policías hayan operado con base en doctrinas militares que han impactado su comportamiento frente a la ciudadanía y llevado a numerosas violaciones de derechos humanos en razón de la naturaleza de las funciones militares y un entrenamiento que no las prepara para la interacción con la comunidad.

Muy relacionado con el anterior, y como se dijo, otro rasgo común de las policías latinoamericanas es la falta de confianza de la ciudadanía con respecto a ellas. La población tiene una percepción negativa sobre su trabajo y sobre su capacidad para combatir la delincuencia, por lo que, en general, solo acude a ellas en casos extremos y como último recurso. Diversos factores contribuyen a ese estado de cosas: por un lado, las policías latinoamericanas responden no tanto a las necesidades de la ciudadanía como a las demandas de los gobiernos de turno o de las elites locales o nacionales; tienen una débil cultura democrática; no logran los resultados que se esperan de ellas; muchas siguen teniendo fuertes problemas de corrupción; recurren a las prácticas represivas y violaciones de los derechos humanos; algunas están volviendo a caer en procesos de creciente militarización, con el nombramiento de militares en cargos directivos y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna.

Fuerzas Armadas en seguridad pública ¿Un nuevo dilema para la seguridad regional?

En un escenario de violencia y criminalidad donde han irrumpido nuevos fenómenos que, por su trascendencia, intensidad o naturaleza, han impactado la seguridad interna o externa, y diluido la frontera entre ambas, en diversos países se amplían las competencias de las fuerzas armadas a tareas de seguridad interior y orden público. Entre dichos fenómenos, considerados entre las llamadas *nuevas amenazas*, se yerguen como protagonistas de la escena regional el crimen organizado, en especial la narcoactividad, que incluye el lavado de activos y el desvío de precursores químicos, y la trata de personas, a lo que en algunos países de Centroamérica se agregan las maras o pandillas y el tráfico ilícito de armas pequeñas o ligeras. En algunos casos dichas *amenazas* afectan gravemente la seguridad y gobernabilidad de los países, caso del triángulo norte, dañando sus procesos de democratización al fomentar una cultura de la violencia y tendencias autoritarias entre los gobiernos y la población, lo que se expresa en la opción por políticas y medidas represivas, el endurecimiento de penas, acciones de *limpieza social* y ejecuciones extrajudiciales. En esta lógica a las fuerzas armadas se las ha involucrado en asuntos de seguridad pública, relativizándose las diferencias entre funciones militares y policiales.

A este escenario se agrega la desconfianza ciudadana en las instituciones policiales, producto de su ineficiencia o incapacidad en el control de la delincuencia y la violencia, y la corrupción, propiciando que la participación de los militares en asuntos de seguridad pública sea considerada una necesidad. En este contexto, algunas constituciones se han adecuando a las necesidades que les han planteado las *nuevas amenazas*, que han ido diluyendo la frontera entre defensa y seguridad interior; por ejemplo, la transnacionalidad del crimen organizado en un mundo globalizado. Así, la regulación de la seguridad interior en las normas constitucionales ha experimentado algunos giros desde la mirada tradicional, en la que la seguridad pública estaba reservada a las fuerzas policiales, pasando a entregar a las fuerzas armadas competencias en esta materia (sin haberse decretado un estado de excepción, de carácter transitorio y provisional), las que han adquirido un carácter permanente o de fin indeterminado. Así, hay reformas constitucionales que han propiciado la normalización de la excepcionalidad al diluir la diferenciación de funciones entre quienes se ocupan de la defensa (fuerzas armadas) y de la seguridad pública (policías). Lo que surgió para enfrentar situaciones de excepción y una cooperación transitoria, se ha ido instalando como una práctica regular.

La participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en actividades de seguridad interior puede darse en tres lógicas: como último recurso en casos críticos y de excepción; mediante la promoción de su incorporación al combate de la criminalidad en forma plena y permanente; y, cuando habiendo diferenciación entre las funciones policiales y de las fuerzas armadas, las normas constitucionales sobre estados de excepción se hacen flexibles para permitir su participación en la lucha contra el crimen, más allá de sus límites, según lo determine la autoridad política. Esto implica para los militares un proceso de aprendizaje y adecuación de mayor envergadura, por ser ajeno a la doctrina militar en un sentido estricto.

Algunas consideraciones

La ampliación de competencias de las fuerzas armadas a asuntos propios de las fuerzas policiales no ha tenido los resultados esperados en la reducción de la criminalidad y la violencia.

Cuando esas competencias se amplían a materias de seguridad interior o pública, con sustento constitucional, se debe delimitar con precisión su ámbito de acción, que no debe avanzar hacia el control de la protesta social, debe ser temporal, con tareas y plazos precisos y en un territorio determinado. Cuando el fenómeno que se combate no cede, los plazos no deberán prorrogarse hasta la indefinición. En estos casos las fuerzas policiales, relegadas de la primera línea y debilitadas en el ejercicio de sus funciones, terminan por debilitarse más, a menos que en el proceso se contemplen reformas que les devuelvan su lugar en el ámbito de la seguridad interior. Una decisión en este sentido debe definirse en el marco de una estrategia más amplia, que incluya un plan de fortalecimiento para la policía y el sistema judicial, a fin de que en el futuro no sea necesaria esta instancia de colaboración.

La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, asumiendo tareas de tipo policial, han tenido como resultado la violación de los derechos humanos, costo que muchas veces se asume como un daño colateral, dada la magnitud del conflicto del que se trata. Esto termina por agravar la situación de inseguridad, cuestionando las decisiones y capacidad de conducción de la autoridad política. Además, las violaciones a los derechos humanos suelen quedar impunes al estar las actuaciones de los militares y, en muchos casos, de las policías, bajo la jurisdicción militar.

Una política integrada de seguridad, que comprenda la planificación y organización del sector seguridad debe fortalecer la institucionalidad existente, fortaleciendo a las instituciones en el cumplimiento de sus misiones y funciones esenciales. Afianzar a cada institución en sus labores propias tiene efectos importantes, como orientar mejoras de cada una, lo que incidiría en la efectividad en el cumplimiento de su misión, y mejoras en la seguridad objetiva y subjetiva. Además, se logra un efecto en la moral de las propias filas institucionales, puesto que ello será leído como un reconocimiento a su labor.

Adicionalmente, los cuerpos policiales de la región suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado transnacional; muchas no cuentan con una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución; no tienen personal suficiente ni recursos financieros y tecnológicos para cumplir adecuadamente con sus funciones; además, los policías tienen sueldos bajos y precarias condiciones de trabajo; en general no exis-

ten regímenes disciplinarios suficientemente claros ni mecanismos eficientes y transparentes de control, rendición de cuentas y acceso a la información; y la coordinación entre las instituciones policiales y los demás componentes del sistema de administración de justicia no es la mejor (Rico y Chinchilla, 2002: 18-20).

Por último, las policías no suelen contar con mecanismos de recolección y análisis de información ni con instrumentos de gestión y evaluación, indispensables para la toma de decisiones eficientes. Ello sumado a la implementación de políticas y modelos que han funcionado bien en otros lugares, aplicados sin tener en cuenta las particularidades de los contextos específicos, lo cual ha hecho que los esfuerzos de transformación de nuestros sistemas policiales hayan tenido resultados muy limitados. Esto hace más necesarios aún procesos de reforma institucional profundos, que permitan mejorar realmente su desempeño y recuperar la confianza ciudadana (Tudela, 2007).

4. Limitaciones de los procesos de reforma policial en América Latina

Las bases tradicionales que signaron la doctrina, organización y funcionamiento de la mayoría de las policías latinoamericanas, les han impedido cumplir el mandato institucional de toda policía en democracia (véanse en el Anexo 3 las experiencias centroamericanas, “Centroamérica: reformas desiguales”; y argentina, “Reformas y contra-reformas en Argentina”). A la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito en un escenario institucional democrático, dichas agencias son deficientes: la mayoría son anacrónicas y desactualizadas orgánica, funcional y doctrinalmente, lo que favorece la reproducción de prácticas alejadas de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de actividades delictivas por parte de integrantes o grupos del propio sistema policial.

Todo ello en un contexto en el que las principales víctimas de los delitos más violentos y de la desprotección estatal pertenecen a los sectores sociales más pobres, y los principales victimarios son también de esos estratos. No son los únicos delitos, las únicas víctimas ni los únicos victimarios, pero sí los más visibilizados socialmente y los más institucionalizados en el marco de estrategias de intervención punitivas que abarcan selectivamente ese espectro de incidentes y de personas.

En este contexto, pese a la indiferencia general de la dirigencia política latinoamericana acerca de la seguridad pública y, en particular, de las instituciones policiales, esta sí percibe las grandes deficiencias y anacronismos que signan a la mayoría de las policías, así como la reproducción en su seno de prácticas corruptas y de abusos en el uso de la fuerza. E intuye así mismo que la intervención policial recae en buena parte sobre las protestas sociales de sectores populares o sobre los delitos cometidos por los más pobres y marginados.

Visiones tradicionales de la reforma policial

En las instituciones policiales ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura de la institución tal cual está, sin cambios en la organización y en el trabajo policial. Así, esta se limita a *mejorar o ampliar el sistema policial existente*, su estructura organizativa, bases doctrinales, orientaciones funcionales, equipamiento e infraestructura, personal, dispositivos de formación y capacitación y carreras profesionales, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene una impronta muy conservadora y continuista, al no cuestionar ni poner en tela de juicio aquel conjunto de aspectos ni indagar sobre la eficacia policial.

Otras visiones intentan superar esta orientación y avanzan sobre otros aspectos de la estructura y el accionar policial, pero no dejan de tener perspectivas parciales de la reforma.

Así, por ejemplo, la visión *normativa* centra, y agota, la reforma policial en la reformulación de las leyes y normas que regulan la seguridad pública y, particularmente, las que establecen la organización y el funcionamiento de la institución con la ilusión ingenua de que esos cambios desencadenarán, *per se*, el proceso de reestructuración.

La visión *organizacional* de la reforma policial, por su parte, la restringe al rediseño institucional y cambio organizativo de aspectos formales, en particular, los referidos a dos cuestiones básicas: 1) la que la limita a la redefinición de las bases curriculares y los sistemas pedagógicos de las escuelas policiales que imparten la formación inicial a los cadetes y aspirantes, con la esperanza de sentar así las bases de una nueva cultura institucional que dé lugar a prácticas que permitan superar los recurrentes abusos de poder de numerosos policías mediante actos de corrupción o el uso excesivo o ilegal de la fuerza; y 2) la perspectiva descentralista, que si bien busca un proceso de desconcentración espacial de una institución policial muy centralizada y rígida, la circunscribe al traspaso de unidades y personal a los gobiernos locales sin un proceso de reconversión funcional tendiente a conformar unidades y prácticas policiales adecuadas a dicha descentralización y al policiamiento local.

La visión *comunitarista* de la reforma policial, por último, posiciona y proyecta la participación ciudadana en asuntos locales de seguridad y, particularmente, en el control del desempeño policial, como una instancia que puede llevar a cambios institucionales y a prácticas policiales más eficientes y ajustadas a la legalidad. En esta concepción la participación ciudadana implica una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad pública, lo que sentaría nuevas bases institucionales para la policía, convirtiéndola en una institución más eficiente y honesta.

Falacias reformistas

Ampliar las bases organizacionales de las policías actuales y reproducir sus prácticas no es una reforma policial sino un impulso a conservar lo que hay. Tampoco lo es el mero cambio de sus bases legales ni la conformación de un dispositivo de control policial ni los cambios en el sistema educativo policial. Y, más allá de las buenas intenciones, la declaración política de que deben hacerse cambios estructurales en la policía o la formulación de planes de intervención sobre esa materia de ninguna manera constituyen en sí mismas una reforma policial, sino que son, apenas, una manifestación de voluntad y el desarrollo de un proyecto institucional.

Desde el retorno a la democracia o el fin de los conflictos armados internos, los gobiernos latinoamericanos no han emprendido procesos integrales y persistentes de reforma policial, lo que parece haber respondido a un conjunto de razones sustantivas e instrumentales. En lo sustantivo, la razón fundamental es que, para la mayoría de los gobiernos, la policía, tal como está organizada y como despliega sus labores, aun con sus deficiencias, constituye una herramienta institucional primordial, políticamente útil, para gobernar (dirimir) los conflictos, es decir un dispositivo gubernamental eficaz en la gestión de los conflictos en la vida política y social de sus sociedades. Y ello por diversos motivos. Primero, porque es la principal herramienta institucional del sistema de seguridad pública para afrontar los conflictos producidos por los sectores populares, mediante su vigilancia y disciplinamiento social. Ese disciplinamiento incluye acciones que van desde la vigilancia y las intervenciones compulsivas sobre zonas populares estigmatizadas como *peligrosas*, hasta la represión indiscriminada, la persecución, la amenaza y la ejecución o desaparición de personas pertenecientes a esos sectores marginados. Así mismo, mediante la contención o el control punitivo de las movilizaciones o protestas sociales protagonizadas por actores organizados: sindicatos, movimientos rurales o indígenas, organizaciones barriales o estudiantiles.

Segundo, la policía es un instrumento de descriminalización e impunidad fáctica en tanto puede dejar fuera de sus actividades un amplio espectro de delitos y delincuentes que van desde los delitos corporativos y de cuello blanco hasta los hechos de corrupción llevados a cabo por autoridades gubernamentales o bajo su protección².

Por último, como dispositivo de gestión de conflictos, la policía es eficiente en el control del delito mediante su regulación ilegal, lo que, en modalidades y envergadura diferentes, implica acciones para proteger ciertas actividades delictivas muy rentables, en especial las relacionadas con los mercados ilegales de drogas, de personas para su explotación sexual y laboral, de mercancías robadas o contrabandeadas, de autopartes de vehículos robados, entre otras³. De este modo la institución policial se ha autofinanciado por medio de la apropiación de una parte de la renta generada por ese conjunto de actividades criminales protegidas, afrontando así, por ejemplo, la insuficiencia presupuestaria que en general padece la institución.

2 Este es un asunto que no depende solo de la policía, sino del sistema de persecución penal (tribunales/fiscalías), que es de donde emanan las órdenes para perseguir esos delitos. No se trata de delitos posibles de detectar “en flagrancia” o que la policía pueda prevenir. Sin embargo, su investigación no siempre se adelanta adecuadamente.

3 Este accionar constituye una forma de gestión del delito por medio de un pacto manifiesto con grupos criminales en el que se acuerda *cómo* y *cuándo* se llevan a cabo las actividades ilícitas, esto es, se establece *cuánto* delito se tolera para que el negocio se desenvuelva o prolifere sin que se ponga en tela de juicio el dominio material y simbólico de la policía en el territorio y sin que ese vínculo ilegal adquiera visibilidad social o política.

Estas modalidades de gestión policial de los conflictos, con matices y diferencias, se han reproducido y ampliado en los países latinoamericanos, incluso durante gobiernos progresistas. Y en ello reside la disposición de estos por conservar el sistema policial vigente, así como el rechazo a los procesos reformistas.

Las razones instrumentales por las que los gobiernos de la región no han emprendido las reformas policiales necesarias, dirigidas por las autoridades civiles, tienen que ver con que las vislumbran como procesos institucionales muy difíciles que enfrentan obstáculos organizativos considerados en su mayoría insuperables, derivados en gran medida de la debilidad de las estructuras de gestión política de la seguridad pública.

Los obstáculos instrumentales se relacionan, primero, con la ausencia de un diagnóstico institucional integral y adecuado de las policías, por lo que se desconoce casi por completo su cultura institucional, sus bases doctrinales y sus formas de concebir e interpretar su trabajo, sus funciones; sus enrevesadas tramas organizativas, estructuras de mando y dispositivos operacionales; sus acciones preventivas e investigativas y su impacto sobre la situación de seguridad; su estructura de personal, su distribución organizacional, formación y capacitación, sus carreras profesionales y sus condiciones laborales; y, por último, sus mecanismos de supervisión y control.

Segundo, con la falta de dispositivos políticos e institucionales especializados en la dirección y administración de las policías, porque esas funciones han sido ejercidas por sus cúpulas, sin injerencia político-institucional externa. Estas labores de conducción requieren una estructura organizativa y un equipo especializado en ellas, cuya conformación no se logra con un cambio normativo u organizativo formal, sino que implica un gran esfuerzo financiero, una estrategia que venza las inevitables resistencias burocráticas y una perspectiva de largo plazo.

Tercero, con el desconocimiento gubernamental y político de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía. Los gobiernos, y la dirigencia política en general, ignoran los intersticios institucionales muy sofisticados mediante los cuales en buena parte de las policías se ha montado un dispositivo corrupto en función de la reproducción de un sistema de recaudo ilegal de fondos provenientes de actividades irregulares o delictivas, protegidas o reguladas por la institución o por algunos de sus sectores. Reina la impresión general de la existencia de sobornos y peajes que derivan tanto de la corrupción institucional como de la corrupción reguladora del delito. Pero se ignoran los detalles y la envergadura de estas prácticas: las acciones institucionales mediante las cuales se reproducen; las condiciones que las favorecen; el uso y la distribución de los fondos apropiados ilegalmente, inclusive, el financiamiento de parte de las deficiencias presupuestarias que pesan sobre la institución; y el impacto que todo esto tiene en el desarrollo institucional de la policía. Y, en ese marco, se desconoce que muchas de las resistencias de los núcleos más activos de la policía a los procesos reformistas responden en gran medida al interés por preservar y reproducir esos dispositivos corruptivos que le aportan una enorme cantidad de fondos de origen ilegal.

Finalmente, el último obstáculo es una visión política de la reforma policial que la considera un proceso institucional complejo cuyo desarrollo no reportará réditos políticos tangibles e inmediatos. La complejidad deriva de dos cuestiones fundamentales: se trata primero de un proceso largo, que requiere de un desarrollo institucional a largo plazo, que supera la duración de un periodo de gobierno. Por otro lado, supone un proceso con un alto grado de incertidumbre y con resultados inciertos y difícilmente medibles. En definitiva, la reforma policial no es un proyecto político atractivo para los gobiernos.

En resumen, para el mundillo político la reforma policial es un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas y sin réditos políticos a la vista, mientras que la policía está ahí, labora cotidianamente, no hay que crearla ni dotarla de medios y, además, está presta a resolver los problemas de gobernabilidad que preocupan a los políticos.

Las decisiones políticas de los gobernantes, cuya gestión escrutan constantemente la sociedad, los opositores y los medios de comunicación, están determinadas por la factibilidad y utilidad de las políticas y estrategias que proponen y desarrollan, así como por su eficacia simbólica. Por ello las iniciativas de los gobiernos en materia de seguridad son usualmente reactivas, a corto plazo y parciales en cuanto a su envergadura y profundidad.

Por todo lo anterior, en América Latina los procesos reformistas tendientes a revertir las tendencias tradicionales de policialización de la seguridad y autogobierno policial, fueron excepcionales y se produjeron en medio de situaciones políticas críticas derivadas de acontecimientos de violencia o hechos de corrupción producidos o encubiertos por las policías, y en las que los decisores gubernamentales consideraron que los acontecimientos ponían en tela de juicio su estabilidad, su legitimidad o su desarrollo político. Nunca se trató de una decisión estratégica asentada en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales para conformar un sistema de seguridad pública adecuado a la gestión democrática de los conflictos o a modernizar a las instituciones policiales para convertirlas en organizaciones eficaces en el control de los delitos dentro de un sistema democrático.

La reforma policial es pues una tarea pendiente para las democracias latinoamericanas e implica un cambio institucional mucho más amplio y complejo que la mera mudanza doctrinaria, organizativa y funcional de la institución policial. Reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar el modo tradicional de relacionamiento entre las dirigencias políticas y, más específicamente, las autoridades gubernamentales y la institución policial. Es necesario asumir que una política de seguridad pública democrática implica que los responsables del gobierno de la seguridad pública, junto con las instancias competentes de la sociedad civil, elaboren, formulen y desarrollen estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos y, en ese marco, aborden la problemática criminal, y, a tono con ello, lleven a cabo la reforma institucional de la policía.

5. La falta de control político de la seguridad

En general, y como se dijo, en las democracias de América Latina las autoridades políticas encomendaron y transfirieron, manifiesta o tácitamente, las labores relacionadas con la seguridad pública a las instituciones policiales y, en algunos casos, a las fuerzas armadas. Estas instituciones condujeron el gobierno de la seguridad de acuerdo con criterios, orientaciones y modalidades de intervención autónomamente formulados por sus cúpulas institucionales, dando lugar a una suerte de desgobierno político de la seguridad pública y a su policialización o militarización. Por tanto, la institucionalidad política en materia de seguridad pública ha sido, y es, deficiente, pues no cuenta con mecanismos y procedimientos aptos para ejercer esas labores gubernamentales.

En consecuencia, la mayoría de los gobiernos democráticos de la región, inclusive los de centro-izquierda o de signo progresista, le otorgaron a las instituciones policiales la autonomía para atender las cuestiones de la seguridad pública: la elaboración del cuadro de situación acerca de los conflictos y los delitos; el diseño y la conformación de las instituciones policiales en cuanto a su infraestructura de personal y operacional; las modalidades de intervención frente a conflictos y delitos, así como los medios a utilizar para ello; la evaluación de los resultados; y el vínculo con otros actores institucionales (poder judicial, servicio penitenciario) y sociales, aspectos constitutivos del gobierno de la seguridad delegado a las cúpulas policiales.

En todas las circunstancias (gobiernos con ejecutivos fuertes o débiles, policías muy autónomas o subordinadas), el elemento recurrente fue la delegación de los atributos y del ejercicio del gobierno institucional de la seguridad pública y de la conducción policial a favor de la policía misma. Esto como resultado de la indiferencia frente a la atención de los asuntos de la seguridad pública por parte de los dirigentes políticos y las clases gobernantes, cuando no a su aval directo al gobierno policial de la seguridad. En unos pocos casos, en cambio, fue consecuencia de una imposición exitosa de las propias policías que, por diversas razones, han mantenido un alto grado de autonomía institucional.

La policialización de la seguridad pública, resultante de su desgobierno político, ha supuesto el autogobierno policial, es decir la gestión autónoma de las instituciones policiales en cuanto al establecimiento de sus bases doctrinales, organizativas y funcionales. Lo cual ha hecho que estas instituciones se hayan desarrollado sin atisbos de autocrítica y sin perspectiva alguna de modernización institucional en un sentido estructural y no mediante cambios parciales y acotados. Se perpetuaron manteniendo sus bases institucionales muy militarizadas y conservando sus antiguos roles de policías de Estado y para el Estado, es decir constituyéndose fundamental y casi exclusivamente como organismos al servicio de los gobiernos de turno, sobre una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y las libertades ciudadanas.

6. Los nuevos problemas de la seguridad pública y las fuerzas armadas

La experiencia latinoamericana ha llevado a que la desconfianza en las instituciones policiales y la presión política, ciudadana y mediática propicien la participación de los militares en asuntos de seguridad pública, por fuera incluso de los estados de excepción. Esta medida, como *ultima ratio*, requiere de decisiones estratégicas de política criminal que no pueden quedar al azar ni ser coyunturales, por las consecuencias de incorporar en tareas de seguridad pública a estamentos cuya formación responde a lógicas y fines muy distintos de aquellos para los cuales existen los cuerpos policiales. Además, el cuidado y fortalecimiento de las instituciones supone el resguardo de sus funciones, por lo que deben hacerse todos los esfuerzos para que el rol policial y el de las fuerzas armadas se establezcan con la mayor claridad.

En este sentido conviene tener presente siempre que las funciones y misiones de las fuerzas armadas y las policiales son diferentes: de estas últimas se espera que conozcan la comunidad para mantener el orden público, lo cual demanda capacidad de mediar y negociar conflictos; de aquellas capacidad para llevar adelante operaciones militares y cumplir con los objetivos asignados, con eficiencia y efectividad. Y si los fines y objetivos de la policía y las fuerzas militares son diferentes, lo son también sus relaciones con la sociedad. En consecuencia, para que la acción policial sea coherente con la función de proteger a la ciudadanía, mediar en sus conflictos y velar por el cumplimiento de la ley, lo cual la ubica en escenarios sociales que implican proximidad y trato con la población civil, en sus procesos formativos, en su identidad y en su cultura no debe confundirse la obligación de perseguir a un transgresor de la ley con el combate a un enemigo del Estado.

Por lo anterior, la creación de fuerzas policiales especiales, con entrenamiento militar, destinadas al combate del crimen organizado y la narcoactividad es parte de una política policial que comprende la realidad que se está viviendo y que considera el diseño de una fuerza intermedia: cuerpos especiales que deberán estar sometidos a la autoridad policial-civil y tener un espíritu civilista y no castrense. Es necesario subrayar que lo militar no puede ni debe dominar sobre lo policial en materia de seguridad pública (interna), y que lo policial, sobre todo la investigación criminal, no debe depender de la inteligencia militar, así sus acciones demanden cierto tipo de comunicación, articulada y supervisada por las autoridades civiles.

La democracia corre riesgos cuando recurre a los militares para combatir la criminalidad, con el argumento y la percepción de que pueden ser más eficientes por su mayor disposición al uso de la fuerza extrema. Las fuerzas armadas son la respuesta máxima a la que puede recurrir el Estado para enfrentar situaciones críticas de seguridad, lo que ocurre cuando se busca aplacar la delincuencia desbordada y las fuerzas policiales son corruptas. El remedio puede entonces agravar la enfermedad, ya que esta decisión tiene serias consecuencias para la gobernabilidad democrática en países que atraviesan una transición pos autoritaria y tienen una institucionalidad precaria.

El problema básico radica en que las fuerzas armadas están entrenadas y organizadas bajo la lógica de destruir al enemigo, para lo cual se enfatiza la jerarquía, la disciplina, la obediencia y lealtad, y la reserva y el secreto de sus acciones. Además, en la mayoría de los países latinoamericanos los ejércitos han tendido a resistirse a la supervisión y el control civil. En contraste, las policías son entrenadas y organizadas para resolver problemas, prevenir y controlar el delito, así como para mantener el orden público, operando en cercana colaboración con la sociedad y haciendo un uso proporcional de la fuerza al cumplir con sus tareas. La policía debe ser receptiva a los controles del gobierno y de la sociedad civil, sus acciones son visibles y están sujetas al escrutinio público.

Por tanto, un modelo policial civil debe considerar en su diseño el principio de que sus funciones fundamentales se orientan hacia la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana, y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad, incluyendo, obviamente, a los miembros de los cuerpos policiales.

Un elemento que debe ser tenido en cuenta en los procesos de reforma policial en Latinoamérica es la relación histórica entre las policías nacionales y las autoridades de Estados Unidos encargadas de estos asuntos, en tanto que estas últimas han tenido influido significativamente en los lineamientos y acciones de algunas de las instituciones policiales de la región. Por ello es importante reflexionar sobre si mediante los convenios de cooperación con las autoridades estadounidenses se está promoviendo en los ejércitos, cuerpos de policía y servicios de inteligencia, alguna distorsión en sus prioridades, debidos a los alcances y efectos nacionales y regionales de las políticas antiterroristas y antidrogas promovidas por ellas, en cuanto a recopilación de información, actividades de apoyo y servicios, de control y seguimiento a transacciones financieras y a documentación especializada, y el control y seguimiento al lavado de activos. Además, ante lo ambiguo del término *terrorismo* hay que tener cuidado de que no surja algún tipo de manipulación, como la que vivieron la mayoría de países de la región con el término *comunismo* durante la guerra fría.

Habría que considerar así mismo las posibles contradicciones entre la orientación de las políticas de seguridad pública vigentes en la mayoría de países y su coherencia respecto a la cooperación con la política de seguridad estadounidense. Contradicciones, precisamente, en cuanto a reducir o suprimir la participación militar en la seguridad interna y ubicarla bajo el control de las autoridades civiles, a conceder mayor participación militar en la lucha antidrogas, y recortar las distancias entre los servicios de inteligencia y el sistema judicial, lo que podría afectar, como lo ha hecho, las garantías de respeto a los derechos humanos y la jurisdicción del sistema de justicia, mediante la vigencia del debido proceso.

2. La policía que queremos

1. La policía, elemento fundamental en la construcción de un Estado fuerte y legítimo

Como parte del sistema político, la policía es uno de los bienes o servicios que este produce y entrega al entorno social. Es, además, una institución depositaria de un poder excepcional que le permite hacer uso de la fuerza para cumplir con su cometido. Sin embargo, para algunos este *uso de la fuerza* es insuficiente para definir la función policial, ya que la entidad cumple otros roles que no lo requieren. De esta manera, la regulación social policial incluye finalidades susceptibles de responder a lógicas diferentes, no por ello contradictorias, para responder a necesidades distintas. Como instrumento del poder que le asigna su misión y funciones, es un servicio público visible que debería ser accesible al requerimiento de todos, y, también, un cuerpo profesional con intereses y problemas propios.

La policía hace parte entonces de los controles sociales organizados e institucionalizados relativos a las presiones sociales externas que conducen a las personas a actuar de acuerdo con las normas establecidas. Es necesaria, como se constata por la fuerte demanda social, que tiene expectativas heterogéneas y no siempre convergentes y que deposita sobre ella grandes esperanzas, urgentes y concretas. Esa necesidad debe ser un factor que favorezca la colaboración ciudadana con un ejercicio de la función policial que limite el uso de la fuerza, lo cual requiere de condiciones como que la idea de policía que tenga la comunidad corresponda a la existente.

La policía es, por naturaleza, la guardiana de una determinada concepción social y política, modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad. En este punto radica una de las principales ambigüedades de la profesión: ella detenta el monopolio del uso de la fuerza, lo cual determina sus funciones represivas, siendo este aspecto el más problemático a ojos de la ciudadanía.

A esto se suma que es soberana en sus decisiones, en especial porque decide sobre situaciones excepcionales, siendo suya la facultad de definir las como tales y de determinar si empleará la fuerza y con qué intensidad. Estas decisiones, sin ser arbitrarias, deben concluir una vez que alcancen el fin propuesto

(cuando el orden se ha restablecido, se ha detenido al delincuente, etcétera), pero también es decisión de la policía terminar o suspender la aplicación de la fuerza en cada caso, según motivaciones que están cubiertas por un derecho excepcional, el derecho policial. De esta forma, las normas que regulan su función habilitan a los policías para hacer uso de la fuerza y establecen también las fronteras de ese uso, señalando las condiciones para que sea legítimo.

En el espacio social específico, la determinación policial tiene el carácter de soberana: el agente decide sobre una situación de excepción, mediante determinaciones que buscan poner orden y reinstaurar una situación normal, en lo cual radica la esencia de la soberanía del Estado, delegada en gran parte en la institución. Que la policía sea la instancia a la cual el Estado ha entregado el uso de la fuerza para imponer la ley tiene implicaciones según las cuales más importante que el uso de la coerción es la amenaza de su utilización. La expectativa del uso de la fuerza opera entonces como medida de regulación. Sin embargo, cuando esa expectativa es baja, debido a la percepción que tenga la población sobre la ineficiencia de la policía, surge el riesgo de que se tome la justicia por mano propia, lo que supone un ejercicio violento o tumultuario de ella, práctica que no corresponde al Estado social de derecho y que pone en riesgo grave su legitimidad, ya que la justicia solo es aceptable cuando proviene de los espacios jurisdiccionales establecidos y legítimos.

Ahora bien, los policías también tienen expectativas respecto del sistema de justicia: si este no asegura el castigo que los agentes creen que los delincuentes merecen, estos también podrían intentar ejercerla sumariamente, forma de ejercicio del poder que les ha delegado el Estado nociva para todos los involucrados y que cuestiona a los gobiernos y a la calidad de las democracias.

El principio, fundamental en una democracia, de apego irrestricto al Estado de derecho, puede generar cierto rechazo en los policías que consideran que adherir a la idea y a los límites de los derechos humanos es muy restrictivo para su labor. Además, son frecuentes las quejas en cuanto a que la justicia penal no es lo suficientemente severa para procesar a los delincuentes tal como ellos y las víctimas lo esperan. También son recurrentes los reclamos de quienes ven y experimentan el uso excesivo de la fuerza y la intimidación, especialmente en grupos o barrios estigmatizados como foco de delincuencia. A esto se suman los cuestionamientos de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales frente a las instituciones que no respetan el Estado de derecho y los derechos humanos.

La función policial se mueve, además, entre dos modos de ejercicio: servir a los objetivos políticos y, también, a los objetivos sociales, ambos indisociables y en interacción. Una policía que cumpla su función por fuertes motivaciones políticas (concentrada en asegurar las instituciones políticas) y débiles motivaciones sociales, es autoritaria. Una de carácter comunitario es aquella cuyo funcionamiento y organización están orientadas, primordialmente, a asegurar y proteger a las personas y sus bienes, y a responder a las expectativas sociales, haciendo énfasis en la asociación y el consenso.

Para influir en el funcionamiento político de la sociedad, la policía no solo dispone del monopolio del uso de la fuerza. En razón de su misión y sus funciones, sirve de intermediaria entre el sistema político y el entorno social, de los que recoge informaciones que luego transmite entre ambos, articulando así sus relaciones, una de las razones de la trascendencia de su actividad. Al ser una institución que por su función está en contacto permanente con la ciudadanía, es uno de los aparatos administrativos mejor informados sobre lo que sucede en la sociedad y sobre las demandas sociales, convirtiéndose así en uno de los canales de información del sistema político para saber qué pasa en los distintos ámbitos sociales. Su injerencia en este sentido variará dependiendo del tipo de sistema político en el que esté: autoritario o democrático. Teniendo tanta información a su disposición, puede filtrarla, voluntaria o involuntariamente, e incidir sobre la intensidad y oportunidad de las respuestas del poder político. Al disponer de esta capacidad, puede influir en la regulación u ordenamiento que las autoridades hagan de las demandas provenientes del entorno social.

Como la policía juega un rol en la socialización política de los individuos, es más importante aún contar con información válida sobre su gestión y los resultados de la misma. Por ello es necesario introducir elementos para controlar el uso que haga de su poder discrecional en aquellos ámbitos de decisión individual que la ley por ser general no alcanza a regular.

2. Una institución desmilitarizada

Desmilitarizarla implica reformular sus bases simbólicas y orgánico-funcionales, concibiéndola como institución civil armada.

En países de la región como Chile, por ejemplo, las primeras instituciones policiales se desprendieron de las organizaciones castrenses y, durante décadas, estuvieron dirigidas por oficiales superiores de las fuerzas armadas, en particular del ejército. Este manejo militar de una institución de orden civil trajo aparejada la militarización organizativa y funcional de la policía, que, en vez de civil y ciudadana, se fue conformando como guardiana del orden político y como organización, más sensible a las orientaciones e intereses de los gobiernos y de sus cúpulas que a los dictados de la ley y a la protección ciudadana.

A consecuencia de este proceso histórico, las estructuras de mando, la organización y funcionamiento, los regímenes profesionales, los sistemas de formación y capacitación y los sistemas de control adquirieron una impronta castrense, lo que contribuyó, además, a conformar una cultura institucional muy militarizada, vigente aún en la mayoría de los cuerpos policiales de América Latina.

La militarización doctrinaria, funcional y orgánica de la policía es un gran obstáculo para conformar instituciones adecuadas para prevenir y conjurar el delito y para la investigación criminal. Implica también la interpretación de la labor policial como un conjunto de intervenciones reactivas a amenazas que se deben conjurar desde una perspectiva bélica, de ocupación territorial y de

acción letal. Desde el punto de vista orgánico configuran organizaciones muy rígidas, burocratizadas y disfuncionales a la adaptabilidad estratégica, táctica y operacional que hoy requiere la policía.

En este marco, la desmilitarización de la policía supone:

- ◆ El cese de toda forma de dependencia orgánica, funcional y doctrinal en relación con las fuerzas armadas y, en consecuencia, su dependencia orgánica y funcional del organismo gubernamental civil responsable de la gestión de la seguridad pública.
- ◆ La desmilitarización de las estructuras de mando, las modalidades de policiamiento preventivo y complejo, de los regímenes profesionales, de los sistemas de formación y de los mecanismos de control policial¹.

Cuando sea el caso, se debe iniciar un proceso para abandonar la mentalidad militar dentro de la policía y estimular la creación de una cultura institucional propiamente policial, combatiendo la corrupción y la impunidad interna, uno de los factores que ha contribuido a debilitar su actuación y a deteriorar su imagen ante la población.

Es indispensable debatir y definir con claridad en qué circunstancias podría el ejército apoyar a la seguridad interior, en particular si se considera la capacidad de armamento ofensivo, organización, logística y movilidad que poseen actualmente el crimen organizado y la narcoactividad. Si bien la emergencia de una amenaza interna de carácter militar obliga en ocasiones a los Estados a formar fuerzas policiales especiales con capacidad de reacción militar y a utilizar al ejército contra ciertas actividades, los casos, las facultades y los procedimientos deben ser completamente claros, y estos operativos estarán siempre al mando de las instituciones civiles responsables de la seguridad pública.

3. Pública, civilista y no política

El carácter público de la policía demanda autonomía frente a presiones, intereses y agendas de cualquier naturaleza, para garantizar su vocación como cuerpo profesional que presta un servicio público y evitar su conversión en instrumento de intereses ajenos a su misión fundamental. Su carácter civil determina que las funciones policiales estén claramente definidas dentro del ámbito de la seguridad pública, de acuerdo con lo establecido por la ley. La institución debe ser por tanto un organismo público políticamente neutro, que

1 Ello no excluye la posibilidad de que se fortalezcan los cuerpos policiales militarizados o las fuerzas policiales intermedias con organización y despliegue militar, como la Gendarmería Nacional en Argentina o los Carabineros de Chile, para enfrentar problemáticas como el accionar de grupos políticos ilegales u organizaciones delictivas (de contrabandistas o narcotraficantes, por ejemplo) con capacidad de ocupación territorial o de control de regiones o sectores sociales, o con despliegue y operatividad militar. Frente a tales desafíos, tan frecuentes en la región, el fortalecimiento de cuerpos policiales intermedios sería un notable avance institucional para robustecer el sistema de seguridad pública y haría menos factible que las fuerzas armadas se ocuparan de esas labores policiales.

cumpla las leyes, las normas y los reglamentos vigentes, y reacio a las manipulaciones políticas de parte de los gobernantes o funcionarios de turno.

Por su conformación histórica como institución estatal concentrada en mayor o menor grado en el control político y social, en algunos países de América Latina la policía ha sido una institución muy politizada que ha estado dirigida, extraoficial y subterráneamente, por autoridades políticas sin facultades de dirección policial, que han incidido mucho sobre los ascensos, destinos y ocupación de los cargos y que incluso han formulado lineamientos y directivas en materia de seguridad.

Legisladores, alcaldes y dirigentes políticos influyen, presionan y mandan, más o menos en la sombra, a jefes policiales e integrantes de la institución, y hasta deciden acciones y operaciones concretas, al amparo de la protección política informal que le garantizan a sus referentes policiales. Manejo informal de la policía que implica la protección y el encubrimiento de mandos y cuadros corruptos que amparan redes delictivas mediante las cuales se generan cuantiosos fondos ilegales. Supone también disponer de medios policiales para desarrollar acciones encubiertas tendientes a dirimir pujas con adversarios políticos o contiendas electorales, manipulación política favorecida por el desinterés de la clase política en relación con la seguridad pública y la ausencia de políticas integrales en el ramo.

En este marco, la despolitización de la policía implica:

- ◆ El cese de toda forma de manipulación y utilización política o de dirección extrainstitucional o informal de parte de gobiernos de turno, parlamentarios, autoridades judiciales o locales, o sectores políticos y sociales con intereses particulares.
- ◆ La neutralidad política de la policía.
- ◆ La sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático y, en ese marco, a las autoridades civiles responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública.

Preceptos fundamentales de la profesión policial en un ordenamiento institucional democrático que deben traducirse en leyes y reglamentos y formar parte de los parámetros centrales en la formación de base y en la capacitación y especialización de los policías.

Toda reforma policial implica un proceso complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional, asentado en un conjunto de cambios institucionales en cinco dimensiones fundamentales: 1) las funciones de la institución policial y de su trabajo; 2) su organización; 3) la profesión policial; 4) su educación; y 5) el control policial.

En ese marco, debe considerar ciertos elementos fundamentales para el buen funcionamiento de la institución, razón por la cual sus lineamientos permanentes de actuación requieren: 1) fortalecer el carácter público y civilista de la policía; 2) aclarar sus funciones; 3) evitar la burocratización; 4) mejorar la formación y capacidades de su personal; 5) contar con equipamiento adecuado

según las funciones que ha de cumplir; y 6) estar cerca a los problemas de los ciudadanos.

Además, para que funcionen, las reformas policiales han de diseñarse de acuerdo con el diagnóstico de la sociedad en la que se vayan a hacer, tomando en consideración los orígenes, la naturaleza y las características de sus estructuras de seguridad y justicia. Adicionalmente, para que sean integrales y verdaderamente efectivas, deben trabajar en tres frentes fundamentales:

1. Diseñar y poner en ejecución un modelo policial preventivo implementado mediante la creación de policías comunitarias, a cargo de las tareas policiales de prevención de la violencia y el delito; apoyo a la prevención para facilitar la reinserción y la no reincidencia; y atención para la niñez y adolescencia en riesgo y en conflicto con la ley.
2. Diseñar y poner en ejecución un modelo policial especializado en investigación criminal, que garantice su eficiencia mediante la articulación de instituciones y procesos, a fin de fortalecer la búsqueda de pruebas científicas y colaborar con la administración de justicia y el sistema carcelario, además de apoyar el combate al crimen organizado, la narcoactividad y la delincuencia común, lo que exigirá la existencia de unidades específicas de investigación y de servicios de inteligencia criminal.
3. Diseñar y poner en ejecución fuerzas policiales especiales capaces de combatir la narcoactividad y el crimen organizado, para lo cual se deberá considerar la necesidad de apelar a la formación y entrenamiento militar de los cuerpos policiales asignados, garantizando su estricta sujeción a la ley, al respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a la autoridades civiles legítimamente establecidas.

Los programas de formación de nuevas generaciones de agentes, oficiales y mandos policiales deben tener un enfoque civil y considerar procesos de formación especializados que establezcan claramente las diferencias entre la policía y las fuerzas armadas, en términos de su carácter institucional, funciones, relaciones con los civiles y compromiso con el respeto por los derechos humanos.

Las nuevas instituciones policiales serán eficientes y eficaces en cumplir y hacer cumplir con la ley, y brindar seguridad a la ciudadanía, lo que contribuirá a evitar la proliferación de policías privadas, escasamente controladas, que prestan servicios de seguridad a las clases y sectores sociales que pueden sufragarlos, lo cual es también una forma de exclusión social. Así, además, la población no considerará necesarias a las fuerzas armadas para solucionar sus problemas ni pedirá su presencia en las calles, como lo hace hoy en día, por cuanto los cuerpos policiales serán suficientes para combatir la violencia y la delincuencia.

4. Con claridad en sus funciones

Entre las funciones policiales destacan la prevención policial y la investigación criminal. Existen además tareas especiales que deben ser atendidas por

fuerzas entrenadas para ello. Por tanto, la estructura institucional ha de ser clara en cuanto al cumplimiento de cada función y los perfiles adecuados para desempeñarlas, e incluir instancias de coordinación entre ellas. Esto ayudará a lograr mejores niveles de comprensión entre los miembros de la institución policial y entre ellos y la población.

Las funciones policiales estarán claramente definidas y serán respetadas dentro del ámbito de la seguridad interna, dejando a los militares adscritos al ámbito de la seguridad externa. Como se dijo, de presentarse una amenaza a la seguridad interna² que objetivamente supere las capacidades de reacción de las fuerzas de seguridad civiles, el Estado podría acudir al recurso de ordenar la movilización de fuerzas policiales especializadas para contenerla, asegurando que su actuación esté bajo el control y la conducción de las autoridades responsables de la seguridad civil.

Debe evitarse en lo posible que los cuerpos policiales asuman funciones ajenas a las ya indicadas. Por tanto, es indispensable acordar modalidades de protección física de las legaciones diplomáticas ajenas a la protección policial; asegurar que la prestación de seguridad a funcionarios públicos y extranjeros que visitan el país no incida en el debilitamiento del cuerpo policial, acudiendo también a otras modalidades de protección; y diseñar programas de capacitación en seguridad penitenciaria específicos para los recursos humanos destinados a funciones de seguridad en los centros carcelarios.

5. Con un modelo y estructura orgánica apropiados

El diseño y desarrollo de cualquier nuevo modelo policial requiere, 1) considerar una estructura organizativa en correspondencia con sus funciones básicas; 2) incorporar elementos de gestión que definan sus funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, procesos y procedimientos e indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial; 3) garantizar la formación del cuerpo técnico responsable de su conducción; y 4) definir su desarrollo organizacional a partir del principio de versatilidad y dinamismo, superando la visión imperante de una estructura rígida.

Todos los modelos policiales deben ser compatibles en su misión, funciones y estructura, dado que no toda estructura o sistema facilita el cumplimiento de las funciones ni se ajusta al modelo policial por desarrollar. Una policía enfocada al servicio de la comunidad, a la solución de problemas desde el nivel local y al respeto a los derechos humanos, requiere estructuras, equipamiento y personal que faciliten esa función, y procesos que sean compatibles.

2

Aunque esto ya está asegurado por los marcos jurídicos internos, el problema es que muchos de ellos diluyen la frontera entre estas amenazas específicas (desastres naturales, por ejemplo) y otras que son propias de la función policial, pero donde la precariedad de la policía ha llevado a sumar a las fuerzas armadas.

El despliegue territorial se debería adecuar en correspondencia con la división político-administrativa del país, hacer más horizontal su jerarquía para facilitar la solución local de los problemas y evitar la proliferación de especialidades que lleven a la fragmentación de la estructura orgánica, para concentrarse en el funcionamiento sistémico.

Establecer una estructura orgánica para atender una función fragmenta y dificulta el logro de la misión, pues implica crear muchos departamentos especializados, divisiones, direcciones y subdirecciones, que rápidamente se convierten en *islas* centradas en tareas que no siempre encajan con sus funciones y que por ello no dan resultados. La proliferación de estructuras organizativas para responder a situaciones de crisis o a demandas particulares es un defecto común en los órganos de la seguridad pública, ante el incremento de la violencia delictiva, la percepción de inseguridad y las nuevas y variadas formas de la delincuencia. Cada una de estas estructuras se organiza y actúa sin relación con las otras, sin integrarse como sistema para lograr los fines establecidos.

Entonces, *más que crear estructuras hay que crear mecanismos que articulen procesos*, simplificar, eliminar aquello que no genera valor agregado al producto final. Es indispensable determinar qué partes de la organización tienen que ver con el funcionamiento de determinado proceso y cómo deben integrarse e interrelacionarse para que cada una contribuya al logro de los resultados buscados.

Uno de los retos consistiría, por ejemplo, en vincular la investigación con la prevención, para hacer que el patrullaje policial o el despliegue territorial funcionen como un servicio inteligente. En muchos casos ese servicio es una presencia policial ciega, desinformada y, por tanto, errática.

6. Formada y capacitada adecuadamente

Diseñar nuevos modelos policiales implica definir una nueva carrera policial, que busque cambiar la cultura en la dirección y el funcionamiento institucional, a fin de que los cambios organizativos y estructurales se lleven a buen término. Para ello lo primero es evaluar la carrera actual, su rendimiento funcional y sus jerarquías, para simplificarla racionalmente, ajustarla al despliegue territorial y al crecimiento sostenible de la fuerza, y aprobar las bases legales necesarias para regularla y generar el recurso humano necesario.

Es conveniente contar con una institución centralizada, responsable de supervisar en los niveles descentralizados el diseño y la enseñanza de los programas de formación, profesionalización y especialización del recurso humano destinado a las diversas labores policiales. Mediante la dirección y coordinación de las instituciones de enseñanza policial del Estado, el ente rector que se cree para tal fin³ regulará los requisitos para los ascensos y para la participa-

ción en cursos de especialización o de ascenso según procesos de selección por méritos y de evaluación de la hoja de servicio.

Se deberá contar con un proceso de formación policial permanente, que establezca los perfiles y criterios de selección, formación, capacitación permanente, sanción y promoción de los integrantes de la institución policial, cubriendo los niveles básicos, de especialización y de formación de mandos medios y superiores.

Este proceso se estructurará considerando: 1) el nivel táctico de entrenamiento básico, que formaría a los agentes con educación media; 2) el nivel operacional de entrenamiento avanzado, para oficiales de carrera, cuya preparación les permitiría asumir los mandos operativos, estratégicos y tácticos de la institución; y 3) el nivel estratégico de gestión policial especializada, que correspondería a la formación en el campo de especialidades, en tanto componente de la carrera policial que regularía el mejoramiento de la escala salarial de acuerdo con grado, cargo, especialización y rendimiento según la hoja de servicio.

En los tres niveles el pensum de estudios debe incluir la actualización de los candidatos en materia de derechos humanos y avances en las políticas públicas de seguridad ciudadana. Será necesario contar además con los mecanismos de control que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de las etapas de la carrera policial: selección, formación, destinos, actualización, desempeño según hoja de servicios, ascensos, promociones y retiro.

El trabajo en equipo, parte del proceso de aprendizaje en las academias de policía, tiene efectos positivos en el proceso de formación del recurso humano. A lo que contribuye también diseñar e implementar el reglamento de organización y funciones, con un enfoque sistémico, e integrar la planificación estratégica y la toma de decisiones colectiva, mediante consejos en distintos niveles, para fomentar el trabajo en equipo.

Todo nuevo modelo policial implica una visión a corto, mediano y largo plazo, que considere la profesionalización de los agentes a través de su paso progresivo por los tres niveles indicados. Ello puede lograrse mediante convenios con centros universitarios y academias policiales del exterior, y llevará a que el proceso académico de formación policial sea gradual, en estudios de pregrado (diplomados técnicos y licenciaturas) y posgrado (maestrías y doctorados).

La educación policial por medio de una carrera ha de ser entonces una de las prioridades en la política de seguridad del Estado, de lo que se deriva el compromiso de garantizar el presupuesto para un programa de este tipo, que deberá contar con equipo docente especializado, nacional y extranjero, e identificar y estimular la participación del mayor número posible de candidatos que llenen los requisitos de admisión. Especial importancia tienen dos factores: 1) que la selección de los aspirantes se haga con base en un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos, antecedentes académicos y profesionales; y 2) la suscripción de convenios con universidades y academias policiales,

sobre la base de un pensum diseñado, ejecutado y evaluado conjuntamente entre la institución responsable de supervisar la carrera policial y las autoridades universitarias y policiales correspondientes. La formación en especialidades demanda presupuesto permanente y suficiente para este rubro, docentes especializados y garantizar que los egresados sean asignados en los cargos o áreas para las que se capacitaron.

Por último, en cuanto a la doctrina policial, esta encierra la teoría policial respecto de las proposiciones fundamentales de la organización, de sus metas, objetivos, filosofía, misión y modo de alcanzarlos, y señala el tipo de personas que se precisan para cumplir con la misión y las funciones, al establecer sus obligaciones desde el punto de vista moral y funcional. Las variaciones en la doctrina institucional llevan al cambio en los valores del modelo policial en cuestión y en la definición del perfil policial.

7. Bien equipada

Además de garantizar el presupuesto necesario, se requiere evaluar de modo permanente la calidad del gasto en equipamiento y establecer la necesidad y conveniencia de su adquisición, mediante indicadores coherentes con los objetivos y las metas de la agenda de seguridad correspondiente, de la que se derivarán, precisamente, los requerimientos técnicos y de equipamiento.

Deberán crearse entonces mecanismos mixtos al más alto nivel policial y ministerial para: 1) determinar la cantidad y calidad del equipo requerido; 2) desconcentrar su ejecución y servicios territoriales; 3) cumplir estrictamente lo establecido en la ley al respecto; y 4) mantener controles internos y externos sobre los procesos de compra y asignación.

El criterio rector es que las fuerzas policiales se equiparán de acuerdo con las funciones que les sean asignadas, teniendo en cuenta, por ejemplo, que cuando se trata de enfrentar y combatir el crimen organizado este puede contar con mejor armamento y medios de comunicación y movilización que la propia fuerza pública.

8. Cercana a los gobiernos locales

Por razones operativas es recomendable que los nuevos modelos policiales sean descentralizados, para lo cual es indispensable transferir potestades y recursos a lo local, mediante un proceso paulatino de coordinación con sus autoridades, a fin de alimentar procesos locales de decisión.

La descentralización facilitaría la participación local y la solución de problemas desde el municipio, involucrando y dando capacidad de decisión a sus autoridades, y demandará en consecuencia reformas legales en materia de facultades y atribuciones a los municipios, con respecto a los cuerpos policiales y, también, al proceso de formulación de la política de seguridad ciudadana.

En este contexto es conveniente dinamizar, como eje de acción, la construcción coordinada y participativa de la agenda de seguridad local, así como

la definición y asignación de recursos. Por otro lado, entre las políticas macro, de arriba hacia abajo, y las micro, de lo local hacia arriba, debe haber una relación constante, para que se integren y se adecuen a las demandas locales. Con base en esto se reorganizarán el despliegue policial territorial y los servicios según las problemáticas locales.

Los procesos de descentralización establecen bases normativas que facultan a las policías locales para funciones como el control del tránsito, la vigilancia en mercados, la protección de turistas y la vigilancia en tramos de carreteras, caminos y fronteras, entre otras. Estas funciones habrán de coordinarse con las autoridades centrales de la policía, para evitar que esa autonomía relativa lleve a la emergencia de conflictos de jurisdicción.

Por tanto, los gobiernos locales, al coordinar los actores que participan en este tipo de iniciativas y en las intervenciones que previenen la violencia y la delincuencia, deben acatar la legislación que regula las funciones policiales autónomas que asuman, y actuar en coordinación con las iniciativas de la policía nacional en el territorio local.

Las acciones policiales vinculadas con los gobiernos locales incluyen: 1) asistencia en casos de emergencia; 2) control de espacios públicos; 3) seguridad en actos públicos; 4) cumplimiento de las reglas de tránsito; 5) cumplimiento de los reglamentos municipales; y 6) control del comercio ilegal, entre otros.

El nivel central y los gobiernos locales asumirán tres retos: 1) garantizar la capacitación del personal municipal, a fin de que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia; 2) coordinar con la institución policial nacional para que las acciones desarrolladas localmente tengan mayor impacto y se reconozca al gobierno municipal como eje de la política preventiva local; y 3) definir la agenda local de seguridad en el marco de una estrategia para mejorar la calidad de vida de los habitantes, enfatizando en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Todo esto estará acompañado de un consenso entre los gobiernos locales y el nacional, respecto a la necesidad de financiar estas iniciativas desarrollando mecanismos de coordinación interinstitucional y de evaluación, y estructuras públicas para apoyarlos. La mayoría de las buenas prácticas desarrolladas en este campo en países industrializados han partido de un apoyo gubernamental decidido que permite su sostenibilidad en el tiempo (Dammert y Paulsen (eds.), 2005; Dammert y Bailey (coords.), 2005). Es vital avanzar hacia mecanismos de financiamiento asociativo entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, alianzas público-privadas, incorporar estos principios a la doctrina policial, y ofrecer capacitación sobre estrategias de aproximación y relación comunitaria.

9. Próxima a la comunidad

Es necesario establecer y consolidar las relaciones entre la institución y las comunidades, mediante una labor respetuosa y eficiente de los cuerpos policiales. Un concepto eje en esta materia es la legitimidad y confianza que la

ciudadanía le reconoce a la policía, mediante la construcción de confianza que la lleve a demandar información o ayuda y a presentar las denuncias sobre asuntos que lo ameriten. La colaboración social, individual y organizada, como mecanismo de participación en el sistema de control del Estado, es mayor cuando se pueden prever los resultados de la denuncia o la petición de ayuda a la policía, por factores como el conocimiento positivo, directo e indirecto, de experiencias previas.

Para que haya confianza entre la policía y los ciudadanos la conducta policial debe ser tal que la sociedad vea disminuir los delitos y la violencia, así como la participación en situaciones de corrupción. Recuperar la confianza ciudadana requerirá, en muchos casos, de una reforma profunda de las instituciones policiales, que incluya el fortalecimiento de los lazos con la comunidad y la transformación del área de las actividades complejas.

La opción por el cambio de modelo al de policía comunitaria implica también cambios en la concepción del rol de la policía en la sociedad y se debe expresar en una estrategia de formación coherente. Así, los cambios serán cualitativos y relacionados con la doctrina y la visión, y aunque la misión puede permanecer, en lo central serán distintas las estrategias y los énfasis para su logro. Los cambios estructurales, orgánicos y funcionales se relacionan con las nuevas estrategias que demanda la reforma, pero siempre requieren de un cambio en lo doctrinario.

Uno de los mayores desafíos en la región es introducir el modelo comunitario o de proximidad en la función preventiva, partiendo de programas piloto que cumplan con las características de dicho modelo, y que deben ser monitoreados para hacerles los ajustes necesarios durante el proceso.

El modelo organizacional policial ha vivido numerosos cambios en los últimos años, y uno de los más importantes ha sido el advenimiento de la policía comunitaria (de proximidad, de resolución de problemas), donde el acento se ha puesto en la cercanía y asociación con la comunidad, con la finalidad de resolver los problemas del entorno, reorientando la toma de decisiones en agentes intermedios y en los policías de terreno (véanse en el Anexo 3 las experiencias chilena, “¿Hacia un modelo de integración policía-comunidad? El caso de Carabineros de Chile”; y colombiana, “La reforma policial en Colombia”).

10. Con controles internos y externos

Independiente de la complejidad del sistema de control, se trata de vigilar a quien vigila, y, también, de una cuestión política, relacionada con la voluntad y el liderazgo civil. Por ello, la reforma policial debe perfeccionar los sistemas de vigilancia y control, externos e internos, y contar con un régimen disciplinario eficiente y efectivo, acompañado de estrategias de planificación del trabajo y control del uso ético de la discrecionalidad.

El control del trabajo policial es importante en cualquier reforma. Pero para que en la institución sea real, es necesario que los mecanismos de vigilancia y

control funcionen, manteniendo vigente el valor simbólico de la norma, lo que se concreta en las sanciones ante su incumplimiento.

Cambios que implica el tránsito hacia una policía comunitaria

Policía tradicional	Policía comunitaria
Centrada en la aplicación de la ley y control y represión del delito.	Centrada en el delito, desorden y calidad de vida: solución problemas.
Eminentemente reactivas.	Proactiva.
Medidas de éxito: detenciones y delitos.	Mediadas de éxito: delitos, llamadas recibidas y respondidas positivamente, reducción del temor, uso de los lugares públicos.
Aislada de la comunidad: cultura policial dirigida al interior de la organización.	Abierta, asociada con la comunidad.
Mando y control centralizado.	Descentralizado y en colaboración con la comunidad.
Baja relación con otras agencias.	Participativa e integrada.

Fuente: elaboración de Patricia Arias.

Evaluación de la policía comunitaria

El modelo comunitario de policía requiere de sus propios indicadores para evaluar objetivamente sus resultados, incluyendo los que tienen que ver con la infraestructura, el equipamiento y el tipo de operaciones.

La descentralización administrativa y la delegación de autoridad y mayor autonomía en los niveles operativos y locales de la policía obligan a tener indicadores locales sobre las relaciones con la comunidad, considerando factores como sexo, edad, nivel socioeconómico y cultural, entre otros, que se pueden agrupar en indicadores de procesos y de resultados. Los primeros referidos a acciones o intervenciones que formen parte de las estrategias de policía comunitaria y permitan monitorear el desarrollo de los programas y alertar a tiempo sobre la necesidad de corregir o reorientar las estrategias. Los de resultados, por su parte, refieren a las consecuencias perdurables de las acciones de la estrategia, mediante indicadores cuantitativos como la denuncia de delitos o el reporte interno de los delitos y la percepción de inseguridad (victimización). Sirven para evaluar *ex post*, empíricamente, las consecuencias de las acciones policiales, si son o no eficaces como política pública. Ambos tipos de indicadores son parte de una cadena de medios, acciones y objetivos y se representarán en forma numérica y porcentual.

Indicadores válidos sobre las relaciones entre la policía y la comunidad, de acceso público, permitirán que la ciudadanía pueda evaluar y retroalimentar a la policía sobre sus relaciones con ella.

3. Funciones especializadas

Los elementos expuestos son válidos para los tres modelos mencionados arriba, que corresponden a las funciones fundamentales que deben desempeñar los cuerpos policiales: la prevención, la investigación criminal y ciertas tareas especiales, como la lucha contra el crimen organizado.

Las funciones de prevención incluyen tareas de patrullaje, control y atención a las demandas ciudadanas; *las de investigación criminal* la recolección y el uso de información sobre las formas de actuación de la delincuencia, el manejo adecuado de la escena del crimen y la custodia de los indicios de prueba, la formación, organización y utilización de bases de datos para la identificación de sospechosos y reincidentes, y la recolección de información que pueda servir de prueba para esclarecer responsabilidades individuales por hechos punibles específicos. Otra es la función de *mediación o gestión policial*, entendida como una mediación no judicial relacionada con conflictos sociales cotidianos que consumen buena parte del tiempo del servicio policial. Dada su importancia dentro del sistema de administración de justicia, el modelo relativo a la investigación criminal merece un desarrollo más detallado.

1. El modelo policial de investigación criminal especializada

A la policía de investigación criminal le corresponde descubrir e investigar los delitos y perseguir a los delincuentes y criminales para encausarlos y asegurar su procesamiento penal. Las unidades de inteligencia policial deben recolectar toda la información criminal, convertirla en inteligencia y trasladarla a las unidades de investigación criminal, para que sirvan de elementos probatorios capaces de sustentar una acusación criminal.

Es necesario establecer y cumplir los controles para que la inteligencia criminal no desarrolle actividades operativas. En todo caso, las unidades de inteligencia deben proporcionar los insumos que ayuden a las operativas (de investigación y reacción) para adelantar acciones como capturas, allanamientos y otras que sean necesarias.

En algunos países de la región es común que la mayoría de los detenidos por la supuesta comisión de delitos menores sean dejados en libertad rápidamente,

debido a la falta de sustento en los partes policiales, en especial por asumir el estado de flagrancia en la comisión de casi todos los delitos, y por la incapacidad de sustentar una acusación adecuada basada en pruebas científicas o testimoniales. Por tanto, los procesos de búsqueda de pruebas científicas deberán fortalecerse, para no depender solo de las testimoniales. Esto exige recursos y capacitación especializada en procesos de investigación criminal.

Ello es otro motivo que muestra lo indispensable de establecer una relación estable y armónica entre la comunidad y la policía, que ayude a fortalecer las etapas iniciales de la investigación criminal. Lo cual contribuirá a dar credibilidad a la recolección de elementos de prueba, indispensables para sustentar una acusación, evitando así que un mal procedimiento policial obstaculice desde el inicio la función acusatoria del ministerio público.

Para el procesamiento adecuado de la escena del crimen, actividad de campo que desarrollará la policía de investigación criminal especializada, debe contarse con todas las garantías, lo cual supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de los policías que cumplen esta función, para superar los problemas que han sido una de las principales causas de una impunidad casi generalizada. El accionar policial ha de contar con buenos productos de inteligencia, tecnología adecuada y relaciones confiables con la comunidad para identificar los problemas.

Para que el sistema de justicia penal no se desborde, es indispensable también utilizar adecuadamente las instituciones procesales que permiten solucionar anticipadamente los procesos ya iniciados. Las partes deben ser orientadas en el uso de los mecanismos de conciliación y cierre, lo que le evitaría al sistema desgastarse en la persecución penal de delitos menores.

Por todo lo anterior, es necesario separar la función de investigación criminal de la de prevención, con énfasis en la profesionalización de los investigadores policiales, mejorar los controles en las tareas de investigación y lograr la coordinación y dirección de la investigación criminal con el ministerio público.

Dado que es inconveniente que el ministerio público cuente con investigadores judiciales, por el riesgo de una policiación de la fiscalía, *es recomendable que un grupo de agentes fiscales se especialice en investigación criminal*, para asignarles la responsabilidad de coordinación y dirección que debe asumir el ministerio público en esta materia, con lo cual serían mayores las posibilidades de garantizar la legalidad en la obtención y validación de los medios de prueba. Así, en la fase preparatoria de la acción penal, la coordinación y dirección adecuada de la investigación para recoger elementos de prueba permitiría sustentar la acusación, al cumplir con los requisitos legales en todas sus fases: reconocimiento, reconstrucción, inspección y peritaje.

Sería necesario entonces: 1) que un grupo de agentes fiscales del ministerio público se especialice en métodos y técnicas de investigación criminal; 2) que los agentes fiscales comprendan que deben asumir la dirección funcional de la

investigación criminal; 3) que la función operativa de la investigación la cumpla exclusivamente una policía de investigación criminal especializada¹; y 4) que esta policía cumpla las instrucciones que le imparta el agente fiscal responsable de la conducción de la investigación criminal.

La investigación criminal, considerada en algunos casos la viga maestra del esfuerzo del Estado para estructurar el sistema de administración de justicia penal, demanda diseñar, poner en ejecución y fortalecer *un programa especializado de inteligencia e investigación criminal* que permita: 1) penetrar los sistemas de poder criminal; 2) estudiar sus lógicas operativas y territoriales; 3) identificar sus modalidades de funcionamiento y a sus colaboradores; 4) conocer sus soportes dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas; 5) medir sus alcances; y 6) diseñar e implementar un sistema de controles democráticos, internos y externos, aplicables al funcionamiento del programa.

Lo anterior deberá apoyar y hacer parte de la formulación y puesta en ejecución de la política del Estado contra el crimen, que incluya una política de persecución criminal que permita articular interinstitucionalmente las siguientes acciones: 1) mejorar los controles externos e internos a fin de verificar que el trabajo de investigación criminal se realiza adecuada y coordinadamente; 2) establecer mecanismos de evaluación y control de calidad; 3) acordar las coordinaciones y capacitaciones interinstitucionales necesarias; 4) articular canales permanentes y flexibles de comunicación; 5) reglamentar el alcance de la actuación de la policía de investigación criminal especializada y el rol de la fiscalía, en especial los procedimientos y protocolos de investigación y de la conducción funcional por parte del ministerio público; 6) mantener un registro actualizado de los agentes y oficiales que hayan prestado servicio en los cuerpos de seguridad del Estado y que hayan causado baja por depuración o por haber incurrido en ilícitos penales; y 7) mantener actualizado un registro de huellas balísticas de todas las armas utilizadas por las fuerzas de seguridad, instituciones autónomas y organismos del Estado.

Respecto a la articulación de un programa especializado de inteligencia² e investigación criminal, existen opiniones encontradas en relación con su ubicación y su estructura orgánica. Algunos opinan que no debe estar en el organismo judicial; otros proponen que funcione dentro del ministerio público; y otros más sugieren que se ubique en el organismo ejecutivo; existen-

1 | Para mayor información sobre esta propuesta, véase Javier Monterroso Castillo. 2008. *Investigación criminal, estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Guatemala.

2 | Agregamos a esta propuesta la función de *inteligencia* para dar inicio a un debate que permita establecer el camino adecuado para vincular la función de inteligencia con la de investigación criminal, guardando las distancias legales correspondientes; esto podría darse mediante coordinaciones entre las autoridades de los organismos de seguridad y las de las agencias de inteligencia (militar, civil y estratégica) o directamente hacia el sistema de inteligencia, cuando exista.

do también la propuesta de que se trate de un ente de investigación criminal autónomo. La decisión al respecto dependerá del análisis de las necesidades específicas en cada contexto.

2. Las fuerzas policiales especiales

Es necesario crear también *un nivel estratégico de gestión policial especializada* que correspondería a la formación policial en el campo de especialidades, destinadas al combate de la narcoactividad y del crimen organizado. Se trataría de unidades de reacción que se articularían con las demás instancias del sistema, para asegurar que toda la institución policial cumpla con su función y su misión. Para ello deberán mantener canales de comunicación y reciprocidad con la policía de prevención, la de investigación criminal especializada y con la instancia a cargo de la inteligencia policial. La actuación de este nivel contaría con un mecanismo que garantice los procesos de interrelación e integración con el resto del cuerpo policial, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de cada cual.

Conviene insistir en que uno de los retos es cómo vincular estas fuerzas especiales con la investigación, la inteligencia y la prevención, dentro de una estructura organizativa que esté en correspondencia con sus funciones básicas y privilegie el principio de versatilidad y dinamismo, superando la tentación de convertirla en una estructura rígida.

3. Policiamiento focalizado e inteligencia criminal

El policiamiento focalizado es una modalidad de trabajo policial asentada en las intervenciones preventivas, conjurativas e investigativas para conocer y tratar los problemas delictivos³ en un área específica. Ello conduce a estructurar la organización y el funcionamiento policial para que prevenga, evite y enfrente los problemas delictivos, y lleva a planificar las actividades policiales respectivas estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica, racionalizando así los recursos logísticos, operacionales y humanos.

Este policiamiento requiere de un esfuerzo institucional destinado a elaborar y actualizar permanentemente la situación de la violencia y el delito en las jurisdicciones respectivas, para comprender, prevenir, conjurar e investigar, en términos tácticos y estratégicos, los hechos y las actividades delictivas. Ello implica, por cierto, estar estudiando y analizando regularmente los problemas

3

Problema delictivo: grupo de incidentes o eventos criminales de similar naturaleza y modalidad (por ejemplo, robos, hurtos, secuestros, asaltos, lesiones, homicidios, etcétera), que conlleva e impone la intervención policial para prevenirlos, conjurarlos o investigarlos.

criminales, sus formas de manifestación, frecuencia, lugar de comisión, víctimas, horarios, autores y protagonistas, así como los modos de la actuación policial frente a eventos específicos o tipos de problema, y el impacto sobre ellos.

Es necesario tener un sistema inteligencia criminal que elabore cuadros de situación apropiados, coyunturales y estratégicos, acerca de las problemáticas delictivas sobre las que deben actuar las unidades operacionales, dando lugar a modalidades efectivas de policiamiento focalizado. La inteligencia policial debe contar con información aportada por informantes de diversa índole, no solo de vinculados a las actividades delictivas. Información que será procesada, analizada y usada por las áreas conformadas para ello, que trabajarán conjuntamente con el sistema operativo, para contribuir a planificar la labor operativa y evaluar el impacto de su labor en las problemáticas criminales.

El desafío es conformar un nuevo sistema de inteligencia criminal orientado a la producción y gestión del conocimiento criminal⁴ sobre los problemas delictivos con incidencia sobre la seguridad pública, para elaborar, planificar y formular las estrategias y directivas operacionales en materia de seguridad preventiva y compleja, generales o específicas, que deban ser implementadas por las unidades y divisiones operacionales de la policía, bajo la dirección funcional del centro o entre rector creado para tal fin. En efecto, la disposición, el despliegue, las formas y los medios de intervención de las diferentes unidades y divisiones operacionales de la policía deben derivar del conocimiento criminal estratégico y táctico elaborado por un departamento de inteligencia criminal adscrito a ese ente.

En este marco, el *sistema policial de inteligencia criminal* debería estructurarse sobre la base de las siguientes funciones y sus componentes:

1. Recoger y generar información criminal durante el desarrollo de sus labores o por requerimiento de las áreas de inteligencia criminal o de planificación y dirección operacional. La recolección y generación y de la información criminal podría estructurarse sobre la base de:
 - La adquisición de la información criminal, expresada en datos, textos, voces o imágenes, que puede provenir de diversas actividades y fuentes públicas o reservadas.
 - La transmisión de esa información por parte de las unidades y divisiones operacionales de la institución al departamento de inteligencia criminal o al área de inteligencia criminal de la unidad regional o departamental de referencia, siempre a través de un medio seguro.

4 Conjunto de conocimientos referidos a los problemas delictivos expresados en dos niveles: 1) el conocimiento o inteligencia criminal estratégica; y 2) el conocimiento o inteligencia criminal táctica. La información criminal, por su parte, es el conjunto de datos, imágenes, relatos o testimonios obtenidos de fuentes públicas o reservadas referidos a un evento o problemática criminal, y cuya generación, recolección, sistematización y análisis permite elaborar un cuadro de situación del conjunto de las problemáticas delictivas. Puede ser de diferente tipo, a saber, 1) la rutinaria; 2) la información sistemática; 3) la requerida; y 4) la relevante.

2. La sistematización y el análisis de la información criminal, proceso mediante el cual el departamento de inteligencia criminal o el área de inteligencia criminal de la unidad regional o departamental, la sistematizan, analizan y difunden. En función de ello, esa sistematización y análisis debería estructurarse sobre la base de:
 - La sistematización: clasificación, ordenamiento y almacenamiento de la información criminal recibida por las unidades y divisiones operacionales de la institución o generada por las áreas especializadas en inteligencia criminal, de acuerdo con las fuentes, el tipo de información y el contenido de la misma y, a partir de ello, asegurando su ordenamiento y almacenamiento por evento o problemática delictiva.
 - El análisis de la información criminal, interrelacionando, evaluando e interpretando el conjunto de la información sistematizada por tipo de problema delictivo. El análisis criminal se basa en información administrativa, táctica, académica, de informes, reportes, tácticos y estratégicos, y de inteligencia.

En resumen, los reportes de inteligencia criminal estratégica, táctica y administrativa deben servir como sustento básico para formular las estrategias y operaciones policiales de seguridad preventiva y compleja. Son pues un insumo fundamental para planificar, ejecutar y evaluar las operaciones policiales, en el marco de una modalidad eficiente de policiamiento focalizado.

Los protocolos con los criterios, parámetros y procedimientos de generación, recolección, sistematización, análisis y difusión de la información criminal serán elaborados, formulados y dictados por la instancia rectora del sistema policial.

La omisión en la transferencia o traslado de la información criminal generada o recolectada, o su transmisión falsa, parcial o sin las medidas de seguridad, constituye falta disciplinaria grave, sin perjuicio de que constituya delito.

4. Condiciones para las reformas policiales

1. Claridad en los objetivos

Antes iniciar el proceso de creación de un modelo policial preventivo es necesario enfatizar en la necesidad de clarificar debidamente los objetivos que se persiguen y, en consecuencia, las funciones del nuevo modelo; en el diseño organizacional, con énfasis en la compatibilidad entre el modelo, la misión, la función, la estructura y los sistemas, al igual que en la idea de que más que crear estructuras hay que crear mecanismos que articulen procesos; y en la importancia de los sistemas de formación y capacitación, en especial en los procesos de formación permanente que consideren el funcionamiento de tres niveles articulados: el táctico de entrenamiento básico; el operacional de entrenamiento avanzado; y el estratégico de gestión policial especializada.

Otro paso fundamental es que los procesos de asignación se conciban como mecanismos de especialización policial. Así mismo, superar las tradiciones autoritarias y las cargas ideológicas que han caracterizado a los cuerpos policiales de la región, y que los procesos de reclutamiento, selección y formación se basen en valores orientados hacia el respeto a los derechos humanos y el combate a la corrupción y la impunidad, cuenten con los fondos indispensables y con la certeza de que los mandos políticos del país apoyarán estos esfuerzos.

Para que el proceso de reforma funcione adecuadamente deben establecerse sistemas de control para quienes aspiren a ingresar a los cuerpos policiales, teniendo en cuenta que los sistemas de educación policial actuales son insuficientes para que la reforma logre cambiar la conducta de los agentes. Tendría que pensarse al respecto en fórmulas para superar las brechas existentes entre los nuevos policías y aquellos con años de servicio, lo que ha determinado que los novatos deban enfrentar a policías profesionales con prácticas de trabajo arraigadas e inclinaciones que ponen en peligro el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la ley.

2. Voluntad política y compromiso dentro de la institución

Uno de los principales problemas que enfrentará el propósito de lograr una verdadera reforma policial, serán las resistencias internas dentro de las mis-

mas policías a procesos de cambio. Para superar esos obstáculos será indispensable contar con la voluntad política de las autoridades involucradas, real y a largo plazo, no solo retórica y coyuntural. Es conveniente recordar que los procesos de reforma policial implican cambios organizativos, por lo que lo más importante es garantizar procesos, lentos y complejos, que logren un cambio de mentalidad en los agentes y en toda la cadena de mando, en la cultura organizacional y en la sociedad.

Sin desestimar lo complejo de las realidades nacionales y regionales, es claro que la institución policial ocupa una posición estratégica en el proceso de reformas al sector de seguridad y justicia, dado que puede funcionar como disparador de cambios en cascada en las otras instituciones. Además, la reforma debe inscribirse en un esfuerzo mayor de modernización del aparato público, lo cual podría estimular la aceptación al cambio en la institución, al comprender que se está en el marco de un proyecto más amplio, lo que podría reducir las resistencias internas al proceso.

Plantear los propósitos de la reforma policial como parte de procesos de cambio y de mejora continua de la calidad de los servicios contribuiría a evitar la idea de que se está comenzando desde cero. Cualquier reforma será más fácil de ejecutar si su objetivo es alcanzar procesos de profesionalización, permanencia y estabilidad de la institucionalidad civil de la seguridad, buscando que el liderazgo interno y los altos mandos se comprometan con ella.

3. Planeación integral

Dado que la mayoría de las reformas policiales emprendidas en Latinoamérica se plantearon cuando la sociedad manifestó un sentimiento adverso respecto a los cuerpos policiales, acusándolos de corruptos e ineficientes, muchas de sus orientaciones han incluido la reorganización institucional, la depuración de elementos corruptos, la mejora de los sistemas de reclutamiento y formación, así como la inclusión de mecanismos de vigilancia y participación de parte de la sociedad civil. No obstante, puesto que por lo general se han planteado para responder a situaciones coyunturales, no han sido concebidas de manera integral y a largo plazo.

En consecuencia, y como se dijo, antes de empezar otra serie de reformas es necesario reflexionar objetivamente sobre los efectos reales de las políticas públicas represivas de seguridad, reconocer que no existen evidencias de que su aplicación haya reducido significativamente los índices de criminalidad, como tampoco lo ha hecho el endurecimiento o aumento de penas o la tipificación de nuevos delitos. Es necesario también diseñar y ejecutar políticas y estrategias que estimulen el acercamiento paulatino entre los cuerpos de policía y las comunidades, que ayuden a incrementar la confianza hacia la institución, así como la percepción en los agentes de que con su actuación están construyendo entendimientos comunes, elementos propios a una identidad, y un sentimiento de pertenencia dentro de la cultura policial.

4. Condiciones políticas para la reforma

En general, los países latinoamericanos no han contado con estructuras organizativas y funcionarios gubernamentales con aptitudes, competencias y capacidades institucionales suficientes para encarar un proceso de reforma policial integral. Este es el principal desafío en la materia: la construcción y el fortalecimiento de gobernabilidad política en todo lo relativo a la seguridad pública y los asuntos policiales, condición necesaria y fundamental para lograr un proceso exitoso de reconversión y modernización policial.

4.1 Liderazgo

Las autoridades gubernamentales y en particular los políticos y técnicos encargados de dirigir la seguridad pública tienen la responsabilidad exclusiva de definir y formular el modelo de institución policial, de diseñar y llevar a cabo la reforma policial y de determinar los tiempos y ritmos de ese proceso y sus impactos y consecuencias.

Una reforma policial que entrañe un cambio organizacional e ideológico importante necesita del liderazgo político comprometido y a largo plazo de las altas autoridades del gobierno, que deben dirigirla y ponerla en ejecución, y de la sociedad en su conjunto, que debe participar en su diseño, desarrollo, evaluación y control, por tres razones fundamentales. Porque en los sistemas democráticos las autoridades electas y responsables del ejercicio del gobierno son las responsables de decidir cómo, cuándo y de qué manera deben abordarse los conflictos y la problemática delictiva, haciendo uso oportuno, proporcional y controlado del andamiaje institucional que forma parte del sistema de seguridad pública. Por cuanto al proponerse una policía relacionada con la comunidad, sus diversos componentes pueden aportar con ideas, apoyo y seguimiento a la actividad policial. Y tercero, porque la impronta muy conservadora de las cúpulas policiales diluye las posibilidades de procesos integrales de auto reforma. En general, hasta ahora esas cúpulas han propuesto como reforma el aumento indiscriminado de recursos humanos, operacionales y financieros, sin poner en tela de juicio sus pilares doctrinales, organizativos y funcionales, propios del modelo tradicional de policía, u ocultándolos cuando su anacronismo y disfuncionalidad son más visibles. Además, rechazan permanentemente toda iniciativa tendiente a introducir cambios de fondo en sus instituciones, argumentando que, en general, tienden a *destruirlas*.

Median por tanto razones substantivas e instrumentales para que sean las autoridades gubernamentales las que diseñen, dirijan y evalúen la reforma policial. Dicho de otra manera: sin liderazgo político no hay reforma policial.

4.2 Dirección civil

Los gobiernos nacionales son las instancias fundamentales para definir y formular el modelo de institución policial adecuado para cada lugar y época, y para diseñar el tipo de estructura organizativa y funcional policial necesaria,

contando con la participación de la sociedad y de la policía misma. Siendo las autoridades gubernamentales las responsables de diseñar y desarrollar la reconversión y modernización policial, el ejecutivo y el legislativo deberán indicar, establecer y verificar que los tiempos y ritmos de las reformas policiales se cumplan, y llevar a cabo las adecuaciones necesarias durante el proceso. La sociedad en su conjunto lo evaluará, en sus resultados, impactos y consecuencias, dirigida, de nuevo, por el gobierno nacional, mediante una discusión pluralista y objetiva. A lo largo de este proceso, a corto, mediano y largo plazo, quienes lo dirijan y participen en él deberán mantener un diálogo constante con integrantes de todos los niveles jerárquicos de la policía.

El proceso institucional de reforma policial que pretenda reestructurarla administrativa y operativamente solo es posible, repetimos, si su dirección, diseño, ejecución y evaluación están en manos de las autoridades superiores del gobierno, lo cual requiere una amplia capacidad de gestión política derivada de:

- ◆ Una clara y firme voluntad política de conducción institucional de la seguridad pública y, especialmente, del proceso de reforma policial.
- ◆ Conocimientos técnico-profesionales sobre los asuntos de la seguridad pública y, en particular, de los referidos a la reforma institucional en cuestión.
- ◆ Aptitudes operativas e instrumentales para diseñar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de reforma policial.

4.3 Estrategia y dispositivo de poder

En tanto procesos complejos de cambios institucionales, las reformas policiales requieren, primero, de una estrategia de poder que busque generar las condiciones y alianzas que hagan viables los cambios deseados, y segundo, de dispositivos institucionales especializados en la gestión de la seguridad pública y, en este caso, en asuntos policiales. Para llevar a cabo cualquier reforma policial se necesita de un equipo reformista con voluntad, capacidad y poder político-institucional.

Estas reformas enfrentan dificultades varias y de distinto tipo: *organizativas*, por la resistencia de los actores y agentes internos, algunos con fuertes alianzas externas, que se benefician con la policía existente y rechazan los cambios con un relativo poder de veto, presión o extorsión, en medio de la indiferencia de actores internos que no se oponen al cambio, pero tampoco lo apoyan o participan para neutralizar a los conservadores. *De apoyo institucional*, porque con mucha frecuencia el proceso transita en medio de la ignorancia de la clase política o del desinterés de las autoridades, que le prestan escasa atención; por la, muy probable, inexistencia del apoyo administrativo y financiero requeridos por los cambios institucionales, que necesitan de inversión y de un soporte administrativo excepcional, por tratarse de un proceso institucional extraordinario; y por la ausencia de dispositivos y equipos de gestión que las dirijan.

Para resolver estas condiciones adversas se necesita de un poder institucional que combine acciones en dos dimensiones básicas:

- ◆ La política, en procura de obtener los apoyos y hacer las alianzas políticas necesarias para el proceso institucional de reforma entre el ejecutivo, el parlamento, los partidos políticos, las autoridades judiciales, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.
- ◆ La organizacional, orientada a conseguir apoyos y alianzas con los mandos superiores y el personal medio y subalterno de la policía, que faciliten el cambio en la institución y contribuyan a vencer las resistencias.

El desempeño político eficaz en estas dos dimensiones es fundamental por cuanto en los procesos de reforma policial las alianzas y apoyos políticos, institucionales y organizacionales suelen ser tenues y fugaces, mientras la resistencia interna y externa al proceso reformista es fuerte y la reproducción del esquema institucional tradicional permanece activa y está muy arraigada en los diferentes niveles de la institución. Uno de los principales desafíos instrumentales para el éxito de la reforma es doblegar el accionar de estos actores sin que el esfuerzo político e institucional necesario genere condiciones adversas a la decisión superior de reformar la policía.

Los equipos reformistas deberán contar en consecuencia con los más amplios conocimientos y, en lo posible, experiencia. El éxito o fracaso en la obtención y despliegue de esas capacidades redunda en la creación de condiciones políticas favorables para el proceso político-institucional de reforma policial. Por tanto, su principal componente es establecer o fortalecer las instancias gubernamentales del gobierno de la seguridad pública y, en su marco, de dirección y desarrollo de la reforma policial. Ello requiere a su vez del desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública que construya gobierno y gobernabilidad en donde tradicionalmente no las ha habido.

El proceso integral de formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública requiere de una capacidad de gestión gubernamental efectiva, eficaz y eficiente. Dicha estrategia supone también un proceso de *despolicialización* de la seguridad pública, es decir la recuperación de la conducción institucional del sector por parte de las autoridades civiles.

Teniendo en cuenta el desgobierno político que signó al sistema institucional latinoamericano, el fortalecimiento de la gobernabilidad política de la seguridad pública supone un rediseño institucional basado en la conformación de un dispositivo gubernamental para el ejercicio de la gestión política de la seguridad pública. Ese dispositivo podría ser un ministerio o una secretaría de seguridad pública, a cargo de la formulación, el desarrollo y la evaluación de la política y el sistema de seguridad, de su conducción político-institucional y, en su marco, de la dirección y administración de las agencias comprometidas. Lo cual solo será posible mediante la capacidad de dirección estratégica y de gestión institucional de parte de la instancia superior del gobierno responsable de dicho proceso. Estas capacidades no derivan *per se* de la voluntad política ni resultan automáticamente de la existencia de planes estratégicos, sino que

son también producto de la conformación y puesta en funcionamiento de un dispositivo de gestión institucional adecuado.

El dispositivo de poder que se proponga deberá concentrar las funciones y responsabilidades de la administración pública central en una cartera ministerial o secretaría de Estado, dirigir la coordinación interinstitucional con los otros organismos nacionales y descentralizados, contar con instancias y procedimientos de diseño, planificación y evaluación de las políticas y estrategias del sector.

Las dependencias u organismos a cargo de la gestión política de la seguridad pública y del desarrollo de las políticas y estrategias tendrán instancias especializadas en el diseño, la planificación, coordinación y evaluación de dichas políticas o en la administración general del sistema institucional de seguridad; habrán de contar con recursos humanos especializados y suficientes y con poder para ejercer el mando sobre el mundo policial, hasta ahora en manos, en general, de las cúpulas policiales que se relacionan directamente con el titular del ministerio del ramo sin mediación alguna, lo que apuntala más aún la autonomía relativa de cada institución policial o fuerza de seguridad.

Una dependencia especializada en la gestión política de la seguridad es, en resumen, un dispositivo institucional, un instrumento integrado de gestión política de los componentes del sistema institucional de seguridad pública mediante la estructuración de un conjunto de normas, procedimientos, recursos humanos y financieros y medios técnicos. Por sí misma, sin embargo, no garantiza la reversión de la tendencia al desgobierno político de la seguridad y a su *policialización*. Requiere por tanto de un cuerpo profesional especializado y de que las autoridades gubernamentales del ramo y esos funcionarios asuman paulatinamente las responsabilidades de diseño, planificación, conducción y evaluación de los asuntos del sector que hoy son ejercidas, de hecho, por las instituciones policiales.

Gestión directiva del sistema policial

Es uno de los ejes funcionales fundamentales de ese dispositivo o dependencia especializada y debe estructurarse en torno de dos labores básicas:

- 1 La *dirección estratégica del sistema policial*, que comprende la gestión del conocimiento de uso policial, es decir producir y actualizar los conocimientos indispensables para planificar la labor policial, en particular, los relativos al conocimiento de la situación del delito y los conflictos que vulneran el orden público; y al conocimiento institucional de la doctrina, organización y funcionamiento real de los componentes y prácticas del sistema policial.

Así mismo, el diseño, formulación y evaluación de las estrategias policiales, de las líneas y programas de acción llevados a cabo por la policía de acuerdo con las directivas de las autoridades políticas, en particular las estrategias de modernización institucional de la policía; y las estrategias preventivas, conjurativas o investigativas de control policial de los delitos y contravenciones mediante el *policiamiento preventivo* y el *complejo*.

La conducción funcional superior del sistema policial mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones, de acuerdo con las directivas y estrategias establecidas, llevada a cabo por un *mando funcional unificado* responsable de la producción de la inteligencia criminal estratégica y táctica; la planificación, dirección y evaluación de las operaciones e intervenciones policiales preventivas o complejas; y la programación del desarrollo logístico-infraestructural policial.

La *conducción orgánica superior del sistema policial* mediante el diseño, la elaboración, planificación y actualización de la doctrina estratégica y operacional y los procedimientos y protocolos de actuación; la estructura orgánica y de despliegue de las dependencias y unidades del sistema; la formación y capacitación policial especializada; la estructura del personal policial; y el sistema tecnológico e infraestructural.

- 2 La *administración general del sistema policial*, por su parte, comprende las gestiones administrativa; económica, financiera, contable y patrimonial; de infraestructura y tecnología; de los recursos humanos; de los asuntos jurídicos; y las relaciones institucionales.

Viabilidad del proyecto reformista

Para que el diseño institucional de una nueva policía sea viable, el proyecto institucional planteado no debe ser exagerado, es decir, debe responder a las condiciones (institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales) de posibilidad de cambio institucional previsible. Si existiera una brecha considerable entre el proyecto y las condiciones de desarrollo del mismo, el proceso reformista podría fracasar.

5. Implementación de la reforma

Cuando se habla de reforma policial se alude por lo general a una gran diversidad de procesos, programas y acciones institucionales para transformar la institución, la mayoría de los cuales no han constituido, justamente, una verdadera reestructuración de las policías.

Una reforma policial, conviene repetirlo, debe ser un proceso diversificado y complejo de reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional basado en un conjunto de cambios institucionales en ocho dimensiones fundamentales, que se tratarán más adelante:

1. Las funciones de la institución policial y del trabajo policial.
2. La organización.
3. La profesión policial.
4. La educación.
5. La formación.
6. La profesionalización del reclutamiento
7. La infraestructura y el equipamiento
8. El control y la evaluación.

Estas dimensiones son las instancias estructurantes de la institución policial y, en consecuencia, un proceso de reforma supone rediseñarlas y reestructurarlas. Ahora bien, estos cambios institucionales implican transformaciones en cuatro niveles básicos:

1. El normativo, porque se trata también de una reforma normativa de todas las bases jurídicas del sistema policial (leyes, decretos reglamentarios, etcétera) en cuanto a la estructura orgánica, funcional y doctrinal de la policía y de sus aspectos o instancias componentes.
2. El organizativo: reforma tendiente a reconvertir la estructura organizativa del sistema policial en relación con los organismos, dependencias y unidades de dirección y administración, operativas y de apoyo, o de algunos de sus componentes, así como a sus autoridades, composición y demás aspectos orgánico-funcionales.

3. El procedimental, por ser una reforma basada en la reestructuración de los procesos y protocolos de procedimiento mediante los cuales la policía desarrolla y ejecuta su misión, funciones y tareas institucionales.
4. En el plano sustantivo supone una reforma funcional que reestructurará las prácticas institucionales del sistema policial en lo atinente a:
 - Las rutinas institucionales en el desempeño de las actividades y labores.
 - La cultura institucional: el conjunto de concepciones, valores e interpretaciones que tienen los integrantes del sistema acerca de la seguridad pública, sus problemáticas, la institución, sus labores y su inserción en la misma.

La reestructuración de las prácticas institucionales cotidianas requiere de la institucionalización de nuevos marcos normativos y de la conformación de nuevas estructuras organizativas y procedimentales. Las reformas en el plano normativo son pues una condición necesaria de las demás, pero no son una condición suficiente de ellas, ya que, como se dijo, los cambios normativos no garantizan, por sí mismos, los cambios organizacionales y procedimentales, ni la transformación de las rutinas institucionales y de las bases simbólicas de las mismas. Ello requiere de intervenciones diversificadas, flexibles, graduales y persistentes en el tiempo, que permitan instaurar y reproducir paulatinamente nuevas prácticas institucionales acordes a las nuevas formas de organización y funcionamiento policial.

Para emprender un proceso de este tipo debería seguirse un procedimiento cuyo primer paso es el diseño institucional de la nueva policía, es decir la elaboración del proyecto institucional de cambio organizacional, que debe cumplir con dos condiciones: primera, el punto de partida es un diagnóstico institucional claro de doctrina, organización y funciones de la policía que será objeto de reestructuración y a partir de la cual se iniciará el proceso. En ese marco, el diagnóstico debe ser muy preciso en cuanto a las funciones, la organización, la profesión, la educación y el control policial, con respecto a las bases normativas y orgánicas y, principalmente, a las prácticas institucionalizadas. Segundo, supone un diseño secuencial debido a que todas esas dimensiones han de bosquejarse y formularse sobre la base del contenido de la dimensión anterior.

La primera fase del diseño institucional de la policía, de la que derivan las otras, parte de definir su perfil funcional, las funciones básicas que debe detentar y desarrollar y las especialidades policiales resultantes de esas funciones. El diseño del perfil organizacional de la institución dependerá de esas funciones, es decir que la organización de la policía dependerá del conjunto de funciones que vaya a afrontar.

Solo a partir de ello es posible diseñar el perfil profesional de la policía, en cuyo marco se deberán establecer los agrupamientos o escalafones y las carreras profesionales, resultantes del tipo de especialidades funcionales y organizacionales determinadas en las fases previas. No hay modalidades de profesionalización policial universales o independientes del tipo de policía que se

pretende conformar desde el punto de vista funcional y organizacional. El tipo de profesionalización depende entonces del tipo de policía. De ello surgirán las carreras correspondientes, con sus grados jerárquicos, modalidades de ejercicio de la superioridad, sistema de ascensos y promociones, de selección y de evaluación profesional, y régimen laboral.

A continuación debe diseñarse el perfil educacional de la policía, con parámetros y modalidades de formación y capacitación específicos que dependen del perfil profesional de cada especialidad. Las destrezas y competencias profesionales serán diferentes de acuerdo con los perfiles de cada especialidad policial, y cada una requiere de un tipo de formación y capacitación que solo podrá diseñarse cuando se hayan elaborado dichos perfiles profesionales.

Debe diseñarse por último el perfil de control de la policía, sistema de inspección, fiscalización, evaluación y juzgamiento administrativo del trabajo policial, específico y diferenciado según las especialidades, por cuanto las potencialidades, los incentivos y las condiciones de prácticas o actos funcionales de carácter abusivo o corruptivo derivan del tipo de trabajo policial articulado según las especialidades profesionales.

1. Funciones policiales

Como institución prestadora de un servicio de protección ciudadana frente al delito y frente a eventos violentos que lesionan la libertad y los derechos de las personas, la policía debería destinar sus recursos humanos, operacionales y logísticos al desempeño de las tareas policiales básicas orientadas a la prevención del delito, el policiamiento complejo y la investigación criminal, y abandonar las propias del asistencialismo social, de regulación de conflictos sociales no delictivos y las administrativas o de apoyo a otras áreas del Estado diferentes de la seguridad pública, actividades extrañas a su función primordial, la prevención y el control de los delitos. El trabajo policial ha de centrarse en las funciones y tareas que le competen y evitar la dilapidación de los recursos humanos, operacionales, de infraestructura y financieros para atender otras cuando, en verdad, debe utilizarse en el control de la criminalidad.

La reforma policial debe llevar a que la institución se concentre en prevenir y evitar la comisión de delitos, en desarrollar una modalidad eficiente de policiamiento contra la criminalidad compleja y de investigación criminal de los ilícitos ya cometidos. Así, la reforma y modernización policial pondrá la problemática delictiva en el centro de las actividades policiales.

En este marco, la policía solo debería tener dos grandes misiones o ejes funcionales básicos:

1. La seguridad preventiva o policiamiento preventivo, orientada a prevenir y conjurar e investigar los delitos. Esto comprende:
 - El control policial preventivo: mediante el patrullaje y la vigilancia en espacios públicos o labores de inspección y verificación de personas y objetos sensibles para la seguridad pública.

- El mantenimiento del orden público, en situaciones de desórdenes graves o delitos durante manifestaciones o concentración de personas.
 - Las operaciones especiales tendientes a conjurar y hacer cesar situaciones críticas de alto riesgo o a garantizar intervenciones preventivas especiales.
2. La seguridad compleja o policiamiento complejo, para prevenir, conjurar e investigar las actividades y acciones delictivas complejas cometidas por grupos criminales organizados.

2. Organización

Los nuevos modelos de policía deberán superar defectos institucionales típicos de las policías latinoamericanas, como el centralismo organizativo sin ningún atisbo o modalidad de distribución espacial del mando o del funcionamiento institucional mediante instancias de desconcentración y descentralización. O la estructura institucional burocratizada, macrocefálica, financieramente cara y sobrecargada de tareas y de labores administrativas. Además, las instancias de dirección y mando superior contarán con información completa, actualizada y detallada sobre todos los aspectos relacionados con la institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia que deben constituir el objeto de las estrategias de prevención, conjuración e investigación criminal.

Los modelos serán ser flexibles operativamente y contarán con un esquema institucional dinámico y polivalente para el desarrollo de las tareas policiales. Permitirán a las cúpulas policiales llevar a cabo procesos integrales y eficientes de toma de decisiones y de planificación y evaluación estratégico-operacional, en el marco de una organización con la planta suficiente para cumplir eficazmente sus labores, dividida en pocas unidades operacionales descentralizadas.

El personal policial desarrollará únicamente actividades relacionadas con la institución y abandonará las relativas a la custodia de establecimientos oficiales y de funcionarios, las de tipo penitenciario, las notificaciones judiciales y labores administrativas del poder judicial, entre otras.

Deberá dejarse atrás la fragmentación funcional entre las labores policiales básicas de inteligencia criminal, las operaciones policiales y el desarrollo logístico e infraestructural. Esas instancias policiales nucleares trabajarán conjuntamente, evitando la proliferación de dependencias o direcciones orgánicas que fragmentan y favorecen los compartimentos. Las unidades de inteligencia policial necesitan estar coordinadas con la estructura operacional de la institución policial. Sus labores habrán de superar el acopio no planificado de datos e información bruta y enfocarse en las labores de análisis criminal necesarias para producir el cuadro de situación delictivo con base en el cual las unidades operacionales de la policía planificarán y llevarán a cabo las acciones e intervenciones preventivas, conjurativas o investigativas. El vínculo entre las áreas de inteligencia policial y las unidades operacionales ha de ser permanente e institucional, no personal.

La reorganización de las policías de la región podría entonces girar alrededor de cuatro ejes, que se describen a continuación.

2.1 Estructura dual

Implica, por un lado, la distinción clara entre las funciones básicas de gestión directiva superior del sistema policial, su dirección superior y la administración general, y las labores operativas propias del policiamiento preventivo y complejo. Y, por otro, conformar dos dispositivos organizativos, una estructura de dirección y administración y una de operación para el desarrollo de esas dos funciones.

La estructura orgánico-funcional de la policía puede estar dividida en dos, a saber:

1. La de dirección y administración, encargada de la dirección superior y la administración general. Compuesta por el conjunto de dependencias responsables del desarrollo de la dirección orgánica del sistema policial de seguridad preventiva y compleja¹; la planificación estratégica²; la gestión administrativa³; las relaciones institucionales⁴; la gestión de los asuntos jurídicos⁵; y la gestión de la seguridad privada⁶.

Integrada por funcionarios designados por el poder ejecutivo en sus escalones superiores y por el personal civil sin estado policial de la institución, salvo las excepciones establecidas, este personal no debería ser parte del escalafón general policial y estará abocado a cumplir con las funciones de la dirección superior y administración general, con un régimen profesional específico.

2. La estructura operacional: responsable de la dirección, ejecución y evaluación operacional de las estrategias en seguridad preventiva y compleja;

1 | Comprende el diseño, la elaboración, reforma o actualización de aspectos fundamentales de la institución y, particularmente, de su sistema operacional.

2 | Abarca el diseño, la elaboración y evaluación de las estrategias institucionales; la gestión del conocimiento institucional sobre el delito y la violencia en el nivel estratégico; el desarrollo de los programas de modernización; y el diseño y puesta en funcionamiento de los programas de evaluación del desempeño.

3 | Implica la dirección del dispositivo administrativo-financiero mediante el desarrollo de la gestión administrativa, económica, financiera, contable, patrimonial y presupuestaria; la administración de los recursos humanos; y la dirección de la gestión tecnológica.

4 | Gestión de las relaciones de la policía con los organismos o instancias públicas de carácter nacional, provincial o municipal; los organismos internacionales o extranjeros; y con las personas físicas y jurídicas privadas.

5 | Comprende la asistencia y el asesoramiento jurídico-legal del sistema policial y la representación judicial.

6 | Supone la regulación de los servicios de seguridad privada.

compuesta por las unidades de dirección o ejecución, sus niveles jerárquicos podrían ser:

- Un centro de análisis, comando y control policial, instancia directiva superior, a cargo de la dirección funcional, mediante la planificación, conducción, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones.
- Las unidades regionales o departamentales, instancia media de la estructura, a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional en el ámbito regional que les compete, de acuerdo con las directrices del ente rector correspondiente.
- Las unidades operacionales básicas. Instancias subalternas, a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional conforme las órdenes de servicio e instrucciones emitidas por las unidades regionales departamentales. Deberían especializarse en las cuatro labores operativas mencionadas más arriba y, de acuerdo con ello, conformarse en unidades operacionales de seguridad preventiva, de orden público, y divisiones operacionales de seguridad compleja y especiales.

La estructura operacional del sistema policial debería estar integrada exclusivamente por el personal civil con estado policial integrante del escalafón general policial de la institución, abocado únicamente al desarrollo de las acciones y actividades propias de la misión y funciones de seguridad preventiva y de seguridad compleja, salvo el personal sin estado policial que cumpla tareas de apoyo administrativo, jurídico e institucional en las dependencias y unidades componentes de dicha estructura.

2.2 Diferenciación funcional

Como las labores policiales se deben concentrar en resolver las problemáticas delictivas identificadas y analizadas, es indispensable organizar la institución y su funcionamiento operacional distinguiendo conceptualmente y diferenciando organizativamente las dos esferas de funcionamiento básicas de todo sistema policial: el policiamiento preventivo y el complejo.

Cada esfera tiene labores policiales específicas, lo que obliga a que haya dos tipos de organización y funcionamiento institucional en relación con: las líneas y modalidades de mando y conducción; la estructura organizativa; la planificación y el policiamiento estratégico y táctico; la producción de información y análisis de inteligencia; la infraestructura policial de movilidad, comunicaciones, armamento y apoyo; el soporte logístico; la formación y capacitación de los efectivos; y el vínculo con la sociedad y con otras instancias institucionales como la justicia penal.

Se trata pues de profesionalizar a la institución policial a partir de un criterio de especialización basado en la distinción y diferenciación de las dos labores policiales básicas. El desempeño eficaz y eficiente de cada una de estas labores policiales y la profesionalización de los responsables debe incluir las diferencias institucionales entre policiamiento preventivo y complejo a partir

de, 1) la distinción y separación institucional de la seguridad preventiva y la compleja en tanto esferas organizativas y funcionales diferentes; y 2) la conformación de dos sistemas policiales diferenciados, el de seguridad preventiva y el de la compleja, con sus sistemas de mando estratégico y táctico, estructuras, sistema de inteligencia, régimen profesional y de capacitación y especialización.

La diferenciación funcional entre dos sistemas básicos debería redundar en la articulación de dos estructuras policiales independientes y complementarias en una estructura policial con dispositivos orgánico-funcionales muy especializados, es decir un sistema policial que combine varios niveles de diferenciación e integralidad institucional.

La diferenciación institucional debe asentarse en:

- Agrupamientos policiales para cada especialidad en cuyo marco el personal policial desarrolle su carrera.
- Modalidades y procedimientos de educación policial especializados para cada núcleo.
- La conformación de unidades operacionales básicas especializadas.

La integralidad institucional, por su parte, debe darse en dos niveles:

- Un centro de análisis, comando y control policial, instancia directiva superior, a cargo de la dirección funcional en el nivel estratégico-operacional.
- Las unidades regionales o departamentales, instancia media a cargo de la dirección funcional de acuerdo con las directrices del centro de análisis, comando y control policial.

Entre la labor policial de seguridad preventiva y compleja, entre esos dos sistemas y niveles, esferas, y en sus estructuras, debe haber una convergencia funcional, las unidades directivas de ambos sistemas serán instancias de dirección integral del policiamiento preventivo y complejo. De ese modo, y solo en esas instancias, la inteligencia criminal, fundamentalmente en el plano estratégico, la planificación, coordinación, conducción y evaluación operacional y el desarrollo logístico del sistema policial, deberían funcionar integralmente. En ese caso, el centro de análisis, comando y control policial, y las unidades regionales o departamentales estarían destinadas a la dirección funcional superior y media del sistema. Y de ellas dependerían las unidades operacionales básicas.

2.3 Mando operacional

Una nueva modalidad de dirección funcional superior de la policía supone la integración funcional de las tres labores básicas, esto es, la producción de la inteligencia criminal; la gestión de las operaciones policiales; y el desarrollo de la logística policial, mediante la conformación de un dispositivo institucional unificado tipo centro de análisis, comando y control policial. Ese dispositivo debe ser la instancia directiva superior de la estructura operacional, respon-

sable de la dirección estratégica y operacional, mediante la planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones desarrolladas por la institución.

El dispositivo o centro en cuestión estaría conformado por cuatro componentes básicos y funcionalmente integrados: 1) el departamento de inteligencia criminal; 2) el de operaciones policiales; 3) el de logística policial; 4) el de administración.

Ante hechos críticos cuya envergadura, duración o incidencia supongan una grave vulneración de la seguridad pública, se debería establecer la posibilidad de que la instancia de dirección superior cuente con un comité de crisis.

2.4 Descentralización espacial

Trabajar con policías centralizadas o descentralizadas es un debate abierto y la decisión dependerá de la estructura política de cada país, de su realidad y problemática específica. Existen opiniones en contra de la descentralización las cuales consideran que las policías regionales o locales podrían caer bajo la influencia de los gobiernos en donde ejercen jurisdicción, corriendo el riesgo de ser instrumentalizadas políticamente o infiltradas por organizaciones del crimen organizado y la narcoactividad. Por los motivos expuestos al tratar las funciones de un modelo policial preventivo en relación con las políticas que estimulan el acercamiento de la policía a la población, somos partidarios de la descentralización policial.

El desarrollo de una labor policial eficiente en el control preventivo, conjuntivo e investigativo, implica el desarrollo de un proceso de descentralización institucional, la conformación de instancias y unidades descentralizadas de planificación, mando, ejecución táctico-operacional y evaluación en ámbitos territoriales regionales y locales. Este proceso de redistribución espacial busca aproximar el mando policial a las problemáticas delictivas y, mediante ello, lograr un mayor dinamismo y ductilidad táctica.

La descentralización espacial de la institución policial implica entonces un doble proceso de delegación y transferencia funcional del mando en dos niveles: 1) el táctico-operacional en favor de las unidades policiales intermedias; y 2) el táctico-operacional en favor de las unidades y divisiones policiales operativas responsables de la dirección funcional.

La descentralización funcional de la policía supone, primero, la conformación de un dispositivo de mando intermedio entre la dirección operacional superior y las unidades operacionales. Esos mandos medios son las unidades regionales o departamentales, que deberían quedar a cargo de: 1) las labores básicas de inteligencia criminal, operaciones policiales y logística policial; y 2) la dirección funcional en el nivel táctico-operacional de las unidades y divisiones operacionales de seguridad preventiva y compleja.

Todas estas labores deberán ser desarrolladas de acuerdo con las directrices del centro o instancia responsable. Para su desarrollo eficiente las unidades

regionales o departamentales contarían con cuatro divisiones: regional o departamental de inteligencia criminal, de operaciones policiales preventivas o de seguridad compleja, de logística policial y administrativa. De este modo, la transferencia del mando en el primer nivel parte del centro o instancia responsable, de la instancia directiva superior, a favor de las unidades regionales o departamentales.

Esta descentralización funcional de la policía debe suponer, segundo, contar con un dispositivo de mando operacional integrado por las unidades operacionales, las unidades operacionales básicas, instancias operativas subalternas a cargo de la dirección funcional en el nivel táctico-operacional de las áreas y efectivos que las componen, de acuerdo con las órdenes de servicio e instrucciones emitidas por las unidades superiores. Estas unidades se especializarían en cuatro labores operativas básicas y, de acuerdo con ello, conformarse como: unidades operacionales de seguridad preventiva, y de orden público, que desarrolla actividades complejas; y divisiones operacionales de seguridad compleja y de operaciones especiales.

En este plano, priman dos tipos de descentralización: territorial y funcional. La primera es el eje de la estructuración del sistema policial de seguridad preventiva que requiere, como se dijo, de intervenciones focalizadas en torno de problemáticas delictivas locales en ámbitos territoriales reducidos. La prevención policial es siempre territorialmente local. En consecuencia, las unidades de seguridad preventiva deben tener una jurisdicción territorial reducida. En un ámbito territorial más amplio, las unidades operacionales de orden público y las divisiones de operaciones especiales se constituirían también sobre una base territorial. Aun cuando prestan servicios centralizados, habrán de conformarse como unidades cuya competencia territorial debe ser más extensa que las de seguridad preventiva.

La descentralización funcional, por su parte, es el eje de la estructuración del sistema policial de seguridad compleja. Conjurar policialmente las actividades criminales de grupos delictivos organizados requiere de intervenciones complejas que se desenvuelven en ámbitos territoriales extensos, transnacionales incluso, estructurados en torno de delitos como el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando o el robo calificado, protagonizados, en general, por organizaciones muy estructuradas y diversificadas. Por tanto, la conjuración policial compleja es siempre funcional y alcanza ámbitos territoriales amplios, y las divisiones operacionales de seguridad compleja deben conformarse sobre la base de la especialización funcional.

Así, la transferencia del mando en el segundo nivel parte de las instancias intermedias regionales o departamentales, a favor de las unidades operacionales básicas.

En resumen, la descentralización espacial debe resultar en un sistema de conducción y coordinación estratégica centralizada y de ejecución operacional descentralizada, asentado en una estructura de mando dinámica y desburocratizada y en la jerarquización de las unidades policiales operacionales. Todo

ello mediante la participación y el compromiso del personal policial con los objetivos y procedimientos; su intervención en la formulación, desarrollo y evaluación del sistema de información y análisis delictivo, así como de los operativos; la rapidez, agilidad y flexibilidad táctica en la toma de decisiones y en la ejecución de los procedimientos; y una mayor y mejor información, control y evaluación de los resultados de las estrategias y de las acciones.

La complejidad, diversidad y envergadura de las problemáticas delictivas y de los espacios geográficos obligan a acercar y adaptar el dispositivo policial a ellas, para conocerlas y controlarlas. Lo que se logra, conviene repetirlo, con una organización asentada en unidades intermedias con altos niveles de autonomía funcional ejecutiva en relación con la inteligencia criminal, las operaciones policiales y la logística policial especializadas. La dirección integral del sistema, como se dijo, debe estar en manos de un centro o ente que desarrollará dos labores fundamentales: la *planificación* y la *evaluación* operacional del conjunto. Se trata de la conformación de una policía en red o, mejor, una red de instancia policiales.

3. Profesión

Abarca el conjunto de aspectos y parámetros constitutivos de la labor policial tales como el ingreso; los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones; el escalafón y sus agrupamientos y especialidades; la carrera profesional del policía y sus perfiles básicos; los grados jerárquicos; el ejercicio de la superioridad; la ocupación de los cargos orgánicos; las promociones y ascensos; el sistema de evaluación profesional; el de selección; el régimen de haberes y los subsidios; las licencias y las franquicias; los reclamos y recursos; y el cese en la relación de empleo.

Este conjunto de aspectos constitutivos de la profesión debe estructurarse sobre la base de la consideración fundamental de que la labor policial es un servicio público tendiente a la promoción de las libertades y los derechos de las personas y, en ese marco, a su protección frente a hechos que pudieran lesionar esas libertades y derechos. Su carácter de institución pública dedicada a la defensa ciudadana debe reflejarse en el desarrollo integral de la profesión policial.

Dejar atrás las estructuras policiales muy militarizadas que han primado en algunos países de Latinoamérica contribuirá a estructurar sistemas policiales asentados sobre criterios institucionales modernos y adecuados al desempeño eficiente de las labores de prevención, conjuración e investigación del delito y a su proyección como una institución civil, jerarquizada y de carácter profesional.

El nuevo régimen profesional de la policía deberá asentarse en parámetros actualizados y adecuados a las nuevas modalidades de organización y funcionamiento policial, procurando siempre un nuevo tipo de profesionalismo policial.

Tales parámetros son:

1. Un escalafón general policial estructurado basado en:
 - Una oficialidad única conformada por un sistema de jerarquías integrado por pocos grados⁷, superando la diferenciación entre oficiales y suboficiales de organizaciones castrenses, poco funcional para la policía.
 - Dos agrupamientos básicos, por especialidad policial, que incluye a todo el personal⁸, a saber: el de seguridad preventiva; y el de seguridad compleja.
 - Una carrera profesional policial única, de acuerdo con los perfiles de cada agrupamiento policial. Conformada por las carreras de policía de seguridad preventiva y de policía de seguridad compleja, con sus sistemas de formación, capacitación, entrenamiento y promoción.
2. Un sistema jerárquico diferenciado compuesto por tres cuadros de oficiales articulados en torno del tipo de labores policiales que deben desarrollar dentro de la estructura operacional:
 - Los oficiales superiores de conducción, los grados jerárquicos superiores del escalafón general policial, personal abocado a la conducción y el mando superior del sistema.
 - Los oficiales supervisores: grados jerárquicos intermedios del escalafón, personal dedicado a labores de supervisión y mando intermedio.
 - Los oficiales subalternos, grados jerárquicos inferiores, que ejercen las labores de ejecución.
3. Un nuevo ejercicio de la superioridad policial asentado en la ejecución del mando mediante la emisión de una orden de servicio legal y legítima de parte de un superior y su cumplimiento por un subordinado, solamente durante el desarrollo de las funciones propias del servicio y según tres modalidades: la superioridad jerárquica, la orgánica y la funcional.

7 El grado es la posición jerárquica que ocupa el personal policial dentro del escalafón general. Cada uno debería estar conformado por distintos niveles jerárquicos, que debería tener un tiempo mínimo de permanencia, no menor a un año.

8 El personal policial solo debería cumplir o desarrollar tareas policiales, es decir, labores propias del policiamiento preventivo o complejo. Por tanto, y como se ha dicho, no habrá de cumplir o desarrollar tareas administrativas no-policiales, que serán desarrolladas por el personal civil no-policial perteneciente al funcionariado especializado del ministerio o secretaría del ramo o, en su defecto, de la propia institución, cuyo régimen debería ser diferente del régimen profesional del personal policial y cuya formación y capacitación estará específicamente orientada al conjunto de aquellas labores propias de la administración general del sistema. No es adecuado que el personal policial, capacitado y entrenado para el desarrollo de tareas exclusivamente policiales, sea distraído o utilizado en cualquier momento de su carrera profesional en el desempeño de tareas administrativas o de gestión no-policial para lo que no se halla formado o capacitado. En función de ello, en este punto de la estrategia de modernización de la profesión no se contempla, como existe en algunas instituciones policiales, la conformación de un escalafón policial de carácter administrativo, técnico o profesional.

4. Un régimen de promociones o ascensos jerárquicos profesionalizado de acuerdo con las aptitudes profesionales del policía basado en dos componentes: el desempeño profesional y la capacitación profesional.
5. Cargos policiales según la estructura orgánica, preventiva o compleja, con funciones específicas de acuerdo con actividades, y determinando el grado o grados jerárquicos y las condiciones requeridas para ocuparlos.
6. Un régimen de ocupación de cargos orgánicos profesionalizado, asentado en la diferenciación entre el cargo orgánico y el grado jerárquico; y el desarrollo de concursos abiertos, internos y externos, de antecedentes y oposición⁹ como mecanismos de selección.
7. Un nuevo régimen de haberes que compense la responsabilidad inherente al grado jerárquico, al desempeño del cargo orgánico, a las competencias, funciones y labores específicas, y al cumplimiento de las tareas asignadas, suficiente para que el personal tenga dedicación exclusiva sin que necesite desarrollar actividades laborales complementarias o adicionales. En este marco, el haber del personal policial deberá incluir:
 - El sueldo básico, haber remunerativo correspondiente al grado jerárquico.
 - El suplemento, haber remunerativo complementario del sueldo básico percibido en forma continua mientras permanezcan vigentes las condiciones que llevaron a su otorgamiento, a saber:
 - ♦ Por antigüedad de servicio.
 - ♦ Por tiempo mínimo cumplido.
 - ♦ Por capacitación superior.
 - ♦ Por actividad riesgosa.
 - ♦ Por mayor responsabilidad.
 - ♦ Por jefatura.
 - ♦ Por tarea jerárquica.
 - ♦ Por cargo o función intermedia.
 - ♦ Por zona.
 - ♦ Por presencia en el cargo.
 - La bonificación, haber no remunerativo, transitorio y excepcional, otorgado por la superioridad de acuerdo con criterios específicos, a saber:
 - ♦ Por operaciones riesgosas.
 - ♦ Por tarea extraordinaria.

9 La *evaluación de antecedentes* supone el examen de la información proveniente del formulario de inscripción y del *curriculum vitae* de cada postulante a los efectos de apreciar la adecuación del desempeño profesional, la formación o la experiencia profesional y laboral del mismo en relación con los requerimientos del cargo concursado y establecer su admisión o rechazo. Asimismo, la *oposición* implica la evaluación de los conocimientos, habilidades y capacidades profesionales o técnicas del postulante en relación con los requerimientos del cargo orgánico concursado, la que debería comprobarse en una exposición pública.

- ♦ Por tarea excepcional.
 - ♦ Por desempeño destacado.
 - La compensación, haber no remunerativo destinado a compensar los gastos originados a consecuencia del cumplimiento de comisiones o situaciones de servicio ordenadas por la superioridad, a saber:
 - ♦ Por movilidad.
 - ♦ Por viático.
 - ♦ Por traslado.
 - ♦ Por vivienda.
 - ♦ Por vestimenta.
 - ♦ Por racionamiento.
 - ♦ Por interrupción de licencia.
 - ♦ Por gastos eventuales.
9. La institucionalización de la sindicalización policial mediante el reconocimiento del derecho a la organización y participación de y en asociaciones sindicales, para la defensa de los intereses de los trabajadores policiales en cuanto a sus condiciones de vida y de trabajo. Ellos deben tener entonces el derecho a:
- Constituir libremente y sin necesidad de autorización previa asociaciones sindicales policiales.
 - Afiliarse, no afiliarse o desafiliarse de asociaciones sindicales.
 - Reunirse y desarrollar actividades, y elegir democráticamente a sus representantes.
 - Hacer peticiones ante las autoridades políticas competentes o las direcciones superiores de la institución y negociar colectivamente con ellas.
 - Participar en la vida interna de las asociaciones sindicales policiales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos.
 - Adoptar medidas legítimas de acción.

4. Profesionalización del reclutamiento

Entre los criterios de selección y las tareas policiales para las que se selecciona un individuo debe haber una asociación, y ello se debe demostrar empíricamente para validar un test o batería de instrumentos utilizados en los procesos de selección. Por tanto, los criterios e instrumentos utilizados en los procesos de reclutamiento o selección de la policía deben revisarse y adecuarse a las demandas y objetivos de la reforma en cada ámbito de la función policial, y se incorporarán también criterios relativos a la no discriminación, a fin cumplir con las leyes nacionales y los compromisos internacionales de los Estados. Además, habrán de definirse y estandarizarse las etapas del proceso de reclutamiento, desde la convocatoria hasta la selección, y los equipos que las llevarán a cabo.

Si la reforma policial hace énfasis en el modelo comunitario es necesario pasar de una policía reactiva a una proactiva y capaz de generar lazos, asociarse con la comunidad, lo que obliga a introducir nuevos criterios de selección y adecuar los instrumentos pertinentes.

Los procesos de selección deben profesionalizarse mediante entrevistas, desarrollo de perfiles psicológicos, etcétera, para elegir únicamente a quienes estén en capacidad de cumplir con las funciones policiales, sin perder de vista que la dignificación de la función (mejoras salariales, seguridad social, carrera, etcétera) mejorará la convocatoria elevando la calidad de los postulantes y cualificará las posibilidades de selección. Los procesos de selección estarán organizados según las definiciones del estilo policial y sus unidades especializadas: los perfiles pueden ser diferenciados y obedecer a una planificación de lo que la policía requiere o requerirá a corto y mediano plazo.

La institución y su sistema de reclutamiento y selección deben estar abiertos a la sociedad, es decir que dentro de las policías estarán representadas todas las clases sociales, las mujeres, las minorías étnicas y las diversas orientaciones sexuales. Es necesario garantizar también la igualdad de género en todos los niveles institucionales.

Los perfiles requeridos deben incluir los principales conocimientos, habilidades y actitudes que favorecen y facilitan el trabajo policial, tales como los conocimientos mínimos que el candidato ha de poseer sobre determinadas materias; las habilidades cognitivas, psicomotrices y psicosociales; y las actitudes y la disposición, incorporando a la misma los atributos personales.

Los perfiles del hombre y la mujer policía deberán definirse considerando el ser y el deber ser, teniendo en cuenta:

- ◆ Las habilidades y competencias.
- ◆ Las características personales y el estado físico.
- ◆ La vocación de servicio, que trasunta en el sacrificio, la humildad, la empatía y el valor.
- ◆ Las condiciones morales y éticas, el cumplimiento de las normas, el respeto y la disciplina.
- ◆ Las conductas asertivas y habilidades sociales como policías en su relación con la comunidad, con su grupo de pares, con la delincuencia y en su desenvolvimiento personal.
- ◆ La capacidad para soportar las características intrínsecas de su función, las exigencias laborales, el estrés y situaciones de tensión.
- ◆ El conocimiento de las leyes, los reglamentos y demás normas inherente a su función.
- ◆ La habilidad estratégica y para concebir operaciones.
- ◆ La capacidad intelectual.
- ◆ La aptitud funcional.
- ◆ Los antecedentes y la conducta previa.

Considerando que las funciones policiales son cada vez más especializadas (sean preventivas, investigativas, de gestión de recursos, etcétera), que la prevención del fenómeno delictual requiere de mayor proactividad y que la actividad policial está cada vez más sujeta al escrutinio público, de cuya evaluación depende la confianza ciudadana en la institución, es evidente la necesidad de integrar niveles de la formación policial a instancias educativas regulares. Las exigencias y los desafíos en materia de formación están asociadas también a la irrupción de expresiones del fenómeno criminal, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la inmigración ilegal y los delitos informáticos, entre otros. Especial mención merece el trabajo relativo al control del orden y las manifestaciones públicas y las técnicas de control de masas.

El hermetismo de los cuerpos policiales en la región, asociado a la tradición militar, y la autosegregación de las policías respecto a las instancias civiles en materia educativa, son aspectos que no ayudan a la cercanía con la comunidad para una mayor integración con la policía. Por esto, es importante promover la apertura de las instancias de formación policial y su integración en instancias regulares, tales como universidades u otros institutos de educación superior, siendo la formación responsabilidad y competencia exclusiva de la instancia policial especializada, sea una escuela o academia de policía.

Otro desafío en este ámbito está dado por el sistema y los procedimientos de evaluación, tanto de los postulantes a las instancias de formación inicial, como de los candidatos a policía luego de cumplir con el ciclo formativo. Las habilidades y competencias adquiridas deben estar sometidas no solo a evaluaciones de conocimientos y entrevistas, y deben incorporarse metodologías que permitan evaluar su desempeño ante las situaciones y los dilemas éticos que encontrarán en el curso del trabajo.

5. Educación y formación

El sistema de educación policial debería estructurarse en torno a dos aspectos fundamentales: por un lado, la formación y capacitación del personal policial y de los funcionarios civiles; y, por otro, la investigación científica, técnica y tecnológica en materia de seguridad pública en cuanto a la labor policial y a las cuestiones conexas.

Este sistema debería formar parte de uno más amplio que el establecido para su ámbito, es decir ser parte de un sistema de formación y capacitación de la seguridad pública donde además de instruirse en materia de gobierno y gestión de la seguridad pública, se producirán conocimientos y desarrollos tecnológicos relacionados con el asunto. Sería diseñado, gestionado y administrado pedagógicamente y curricularmente por un instituto superior de seguridad pública, cuyo superior podría ser un organismo ministerial de gestión política de la seguridad o la propia cúpula policial, según los requerimientos orgánicos y funcionales (véase, un ejemplo en el Anexo 3, “La integración de la formación policial con las instancias de educación regular: el caso de la policía de Québec”).

El sistema de formación y capacitación es una instancia de apoyo del sistema de conducción y operación de la policía, por lo que su currículo y método pedagógico deberán derivar de la doctrina y el sistema de organización y funcionamiento policial; de los agrupamientos y especialidades básicos; y de las funciones y los cargos orgánicos. Y habrá de brindar siempre un entrenamiento dinámico y actualizado para el desarrollo eficiente de las labores y la solución de problemas e incidentes del trabajo policial. Es fundamental entonces que la reforma y modernización del sistema policial vaya acompañada por la actualización de su sistema educativo en relación complementaria con los nuevos parámetros institucionales.

En este marco, la formación y capacitación policial debe:

- ◆ Ser continua y permanente, es decir estructurarse a lo largo de la carrera profesional constituyendo un criterio fundamental para las promociones u ocupación de cargos orgánicos.
- ◆ Orientarse a la generación de capacidades y competencias profesionales para cumplir con las labores de los perfiles y especialidades policiales y resolver los problemas e incidentes propios del trabajo.

Sobre la base de estos dos parámetros, la educación del personal policial se desarrollaría en dos dimensiones fundamentales:

1. La formación inicial de base de los candidatos a oficiales mediante un curso de dos años aproximadamente y que girará en torno de cinco núcleos curriculares teóricos y prácticos:
 - ◆ El legal-institucional, para la formación en las bases legales e institucionales de la labor policial.
 - ◆ El social-criminológico, para la formación en sociología, ciencia política y, particularmente, criminología, aplicadas a las problemáticas delictivas e institucionales referidas a la seguridad pública.
 - ◆ El ético-profesional: que impartirá los conocimientos de la profesión y función policiales; los principios de actuación; los derechos humanos, en sus bases legales y los tratados y la doctrina internacional; y todo lo referido a la libertad y protección ciudadana.
 - ◆ El técnico-policial, que formará en los conocimientos del ejercicio de las labores generales y, en particular, de las relativas a la seguridad preventiva y compleja, la gestión policial estratégica y táctica, las acciones técnicas-operacionales, de supervisión y de dirección superior, la inteligencia criminal y la logística.
 - ◆ El de orientación especializada, para la formación práctica en el desarrollo de las labores del agrupamiento y especialidad seleccionada durante la última etapa de la formación inicial.
2. La capacitación del personal perteneciente al escalafón general durante su carrera profesional por medio del entrenamiento, perfeccionamiento y actualización, alrededor de cuatro núcleos:

- ♦ De especialización policial, destinado a los oficiales para el desempeño de las labores de sus agrupamientos y el desarrollo de las que requieren conocimientos, habilidades y aptitudes especiales, en cinco núcleos de especialización: en seguridad preventiva y compleja, operaciones policiales especiales (incluyendo asalto táctico, control de explosivos y protección especial), inteligencia criminal y logística policial.
- ♦ De conducción policial, para capacitar y preparar a los oficiales superiores y supervisores con responsabilidades de dirección o de supervisión, mediante un curso superior, de un año de duración y basado en los núcleos de conducción operacional; de dirección operacional, para los encargados de las dependencias de seguridad preventiva y compleja; y de supervisión.
- ♦ De actualización y entrenamiento, que dará capacitación permanente para actualizar la formación de base.
- ♦ De promoción policial, para quienes busquen ascender al grado jerárquico superior de la carrera profesional o a ocupar los cargos orgánicos que correspondan.

Por su parte, la formación y capacitación de los funcionarios y del personal civil sin estado policial dedicados a dirigir y administrar la policía deberá girar alrededor de los dos núcleos:

1. El de conducción, dirigido a los responsables de diseñar y evaluar las estrategias institucionales y de planificar las acciones derivadas de ellas.
2. El de administración, que capacitará en gestión administrativa, económica y contable y presupuestal; gerencia patrimonial y de infraestructura; dirección de recursos humanos; asistencia y asesoramiento jurídico-legal; y gestión de las relaciones institucionales.

Como se dijo, el diseño y la organización de la estructura pedagógica y curricular del sistema de formación y capacitación del personal civil sin estado policial serán establecidos por el ente creado para tal fin, con base en los requerimientos y las necesidades establecidas por la dirección de la institución.

Finalmente, el objetivo de la investigación científica, técnica y tecnológica en seguridad pública y, específicamente, en relación con la labor de la institución, es producir conocimiento de base de calidad e innovador, desarrollo técnico y tecnológico, y promover la transferencia de bienes y servicios.

Por otra parte, el proceso de reforma estructural de la policía deberá determinar el nivel de importancia de la formación en las instituciones policiales y su impacto en una reforma; los énfasis en el contexto actual de criminalidad y violencia; los perfiles para ingresar de acuerdo con las jerarquías y especializaciones; la duración de los procesos de formación básica y especializada así como la oferta de formación continua necesaria y adecuada. La formación debe concebirse como parte del proceso de gestión de los recursos humanos, del que son parte el reclutamiento y la selección, y la gestión de carreras administrativas.

Como se dijo, antes de estas decisiones debe estar claro el modelo de policía que se quiere, si se harán reformas parciales o estructurales, organizativas, operativas u otras. Decisiones de las que dependerán los perfiles que deben buscarse en los procesos de reclutamiento y selección.

Los cambios tienen como condición la reforma de todos los pasos del sistema de reclutamiento y formación, resultado del análisis de las brechas entre lo que hay y lo que se necesita. Todo el proceso de reclutamiento, selección y formación atenderá las necesidades preventivas y de control de los fenómenos complejos, así como a las de las investigaciones de apoyo a la persecución penal. Las necesidades de especialización y los perfiles requeridos deberán orientar los planes y las estrategias de selección y formación.

La formación debe considerar los lineamientos político-criminales de cada país, para mejorar los servicios policiales, y modernizarse incorporando los elementos científicos y tecnológicos que fortalezcan el desarrollo de competencias en los policías. La política y los programas de formación serán integrales, ampliando la formación académica a entidades externas de educación técnica y superior, en beneficio del trabajo operativo, mediante alianzas e intercambio de conocimientos, fortaleciendo el carácter civil de la institución policial.

La formación profesional habrá de corresponder a las necesidades y expectativas esperadas en el terreno. Deberá responder a las necesidades de la población, la política pública de seguridad, las autoridades políticas y las de la policía misma. E ir más allá de la preparación en las funciones tradicionales y considerar el contexto social y las dinámicas de la vida comunitaria.

La formación sobre normas y derechos fundamentales a policías jóvenes y novatos tendrá el peso necesario y suficiente para ir cambiando el comportamiento de quienes llevan años dentro de la institución, e instaurar prácticas distintas de trabajo. El objetivo es que los jóvenes terminen imponiéndose a las directrices y prácticas de los más antiguos. El acento debe estar en los deberes y la ética, más que en un reglamento de disciplina que aluda a las conductas prohibidas.

La búsqueda de la excelencia en el servicio policial debe orientar la formación, por lo que ella se concebirá como un proceso asociado al énfasis en el servicio público que se presta a la comunidad; la gestión de la información sustento de acciones reactivas y proactivas; la selección de objetivos operacionales (en terreno); la incorporación de conceptos como el *accountability*, la gestión orientada a los resultados, la cooperación.

La profesionalización en la educación policial se relaciona con la adquisición de los conocimientos y las herramientas para cumplir con las funciones, y de nuevas tecnologías a fin de hacer las tareas eficiente y eficazmente. La carrera debe fundarse en el mérito y la igualdad de oportunidades para perfeccionarse, mediante procesos transparentes y equitativos. Para el ingreso se dispondrá de instrumentos que permitan la evaluación diferenciada de competencias y habilidades a fin de cubrir las distintas áreas de desempeño. Una

policía profesionalizada tendrá también requisitos más estrictos de selección y mayores controles sobre la conducta y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones.

Los sistemas de formación deben ser de conocimiento público, transparentes, a cargo de los órganos del Estado responsables de dirigir y definir las políticas de seguridad, generalmente dentro del poder ejecutivo.

Quienes pasen por los diferentes niveles de formación lo harán según sus capacidades y de acuerdo con su rol y funciones. Conviene destacar que el trabajo policial requiere, además de formación académica, el desarrollo de capacidades prácticas y habilidades personales. Una vez asignados a un campo de trabajo, los policías deben permanecer en la misma área, para evitar la pérdida de los recursos invertidos en tiempos y experiencia, y en aras de la efectividad en los resultados. Conviene entonces evitar la rotación entre áreas, aun cuando sí es conveniente la de lugares de asignación o cumplimiento, ya que permanencias largas implican el riesgo de alianzas inconvenientes, corrupción o caudillismo.

El ascenso, conviene repetirlo, debe ir asociado al sistema de formación continua, con incentivos, e incidir en los procesos de promoción y carrera. En la formación de base debe promoverse la especialización según las competencias de cada participante.

6. Infraestructura y equipamiento

Toda reforma debe definir los estándares y parámetros para determinar niveles de equipamiento e infraestructura satisfactorios para la labor policial, así como los elementos que han de tenerse en cuenta. Las necesidades de equipamiento e infraestructura deben adecuarse a los objetivos y énfasis del modelo propuesto, mediante el análisis y la evaluación de las funciones que se vayan a cumplir.

El equipamiento básico asociado al cumplimiento de las funciones policiales (armas y otros implementos relativos al uso de la fuerza, uniformes, etcétera), su uso, varía dependiendo del tipo de modelos, funciones y objetivos. Así, por ejemplo, un policía comunitario, en principio, no requiere del uso de arma de fuego, aun cuando otros sí.

Los estándares para el equipamiento y la infraestructura deben establecerse considerando las necesidades y demandas institucionales, de la política criminal, la ciudadanía y las autoridades políticas.

En caso de optarse por un modelo comunitario, la mayor parte del contingente estará dedicado a un trabajo preventivo, de patrullaje a pie o motorizado en las calles y barrios, lo que determinará la ampliación del parque automotriz.

La infraestructura (instalación y distribución de unidades, número de policías asignados, categoría de la unidad, etcétera), por su parte, requiere de estándares de asignación basados en el número de habitantes, el tipo de criminalidad y los niveles de violencia, las características del territorio (conecti-

vidad, vías de comunicación), el equipamiento comunitario, la presencia de otras policías, etcétera.

La información sobre distribución de los efectivos policiales que no sea de carácter estratégico debe estar disponible a la ciudadanía, las autoridades nacionales y locales, los medios de comunicación y los investigadores.

Como toda policía requiere de unidades especializadas (control de masas y orden público, investigación, criminalidad compleja, etcétera), estas contarán con el equipamiento que les posibilite y facilite cumplir con sus funciones. Como se dijo, algunas necesitarán de un equipamiento e infraestructura diferenciados, dependiendo de su especialidad y sus funciones (por ejemplo, la policía técnico-científica, dedicada a las investigaciones para apoyar a la justicia criminal, debe poder realizar pruebas biológicas como las de ADN, elaborar perfiles psicológicos, interrogar víctimas y sospechosos, etcétera). La eficiencia y eficacia son esenciales para la ciudadanía y la legitimidad y confianza en las instituciones policiales y de justicia.

La tecnología policial debe ser más que una herramienta de trabajo e incluir los métodos y las técnicas necesarias. Las tecnologías pueden ser la piedra angular de la transformación de la policía, y sus efectos están ligados directamente al entorno en donde se implementa, y a los medios y los fines. Por ello, se evaluarán su uso y los impactos financieros, culturales y de rendimiento que tendrán sobre la organización.

Es necesario observar y evaluar también la relación de los agentes con las nuevas tecnologías, así como su rendimiento y eficacia, que estarán asociados a la formación, la capacitación y la especialización.

7. Controles al sistema policial

Durante el ejercicio de sus labores cotidianas, el margen de discrecionalidad con que los policías actúan, la posibilidad de hacer uso de la fuerza ante hechos violentos que ponen en riesgo la vida de personas así como el contacto cotidiano con actividades y conductas prohibidas y delictivas, muchas con márgenes muy altos de rentabilidad económica, amplían los riesgos de cometer actos de corrupción o hechos que supongan o lleven a abusos de poder en el uso indebido de la fuerza. Esas condiciones específicas de trabajo y, en particular, los riesgos de corrupción y abuso, deben ser objeto de control permanente¹⁰.

10

La corrupción policial, sea de menor envergadura o acciones de malversación de fondos, cohecho o participación de ciertos sectores de la institución en actividades delictivas, valiéndose de facultades o recursos de la propia organización, es una problemática determinada por condiciones institucionales reproducidas durante largo tiempo, derivadas del tipo de estructuras de mando, las formas de organización y despliegue, las modalidades de desarrollo de las operaciones, así como de la insuficiencia de fondos y del deterioro de la profesión resultante de las paupérrimas condiciones de trabajo, la ausencia de capacitación profesional y la desmejora del salario, entre otras. —>

Es necesario contar entonces con mecanismos y procedimientos eficientes de control policial, para investigar y castigar las infracciones disciplinarias y los delitos cometidos por miembros de la institución, y a prevenirlos mediante el desarrollo de programas tendientes a actuar sobre las condiciones que favorecen esas conductas.

Esos mecanismos y procedimientos de control interno garantizarán que las faltas disciplinarias se conozcan, investiguen, juzguen y castiguen, y que se identifiquen y denuncien a la justicia penal ordinaria los delitos cometidos durante el ejercicio de las funciones. Y deben ser gestionados y aplicados internamente por una instancia autárquica y autónoma en relación con las autoridades políticas y policiales de conducción, con base en normas procesales que garanticen el derecho a la defensa y a un juicio imparcial y la posibilidad de apelación.

El sistema de control policial

Este sistema debería basarse en los siguientes ejes:

1. Un conjunto de regulaciones del trabajo y el accionar policial asentado en:
 - Cuatro principios básicos de actuación policial: de legalidad, de oportunidad, de gradualidad, y de proporcionalidad.
 - Cuatro prohibiciones básicas: obedecer cuando la orden sea ilegítima o ilegal; instigar a terceros a cometer actos delictivos; obtener información, producir inteligencia o almacenar datos por razones de raza, fe, acciones privadas u opinión política, o por la adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales, culturales o laborales, así como por su actividad lícita desarrollada en cualquier esfera de acción; influir sobre la situación institucional, política, militar, policial, social o económica del país, su política exterior, o sobre los partidos políticos, la opinión pública, las personas, los medios de comunicación o cualquier tipo de asociaciones o agrupaciones legales.
2. Un protocolo de actuación policial compuesto por un conjunto de pautas y parámetros orientadores de la práctica policial, establecido explícitamente para limitar y regular las modalidades discrecionales del mando y la autonomía. Protocolo que debería articularse en torno de las siguientes prescripciones generales:
 - Responsabilidad, imparcialidad e igualdad en el cumplimiento de la ley.
 - Respeto por la vida, la libertad y la integridad personal y no justificar ni infligir o tolerar la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

→ Por su parte, los abusos policiales en el uso de la fuerza derivan de las condiciones específicas de la labor: aunque el trabajo cotidiano no implique el uso exclusivo o predominante de la fuerza, la policía la usa habitualmente en el arresto de personas sospechosas de haber cometido algún delito, como respuesta a desórdenes o situaciones de violencia en manifestaciones o eventos públicos o como reacción armada ante agresiones violentas con armas de fuego.

- Garantía de que toda intervención en los derechos personales es necesaria y que será moderada y gradual.
 - Protección de la integridad física, psíquica y moral de quienes estén bajo su cuidado o custodia.
 - No cometer, instigar o tolerar actos de corrupción o que supongan abuso de autoridad o exceso en el desempeño de las funciones y labores.
 - Cumplir e impedir la violación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias.
 - Mantener en reserva las cuestiones confidenciales referidas al honor, la vida y los intereses privados de las personas, a menos que el cumplimiento de sus funciones o las necesidades de la justicia lo exijan.
 - Usar la fuerza física o ejercer la coacción directa solo cuando sea necesario y en función de la protección de los derechos y libertades de las personas o del resguardo de la seguridad pública; y utilizarla como último recurso, en la medida necesaria, gradual, adecuada a la resistencia del infractor y siempre que no le infligiera un daño excesivamente superior al que se quiere cesar.
 - Usar las armas de fuego solo en caso de legítima defensa propia o de terceros o en situaciones de necesidad en las que exista peligro grave, inminente y actual para la vida de las personas protegidas, o para evitar la comisión de un delito que entrañe ese mismo peligro, reduciendo al mínimo los daños y lesiones a terceros ajenos a la situación.
 - Anteponer la preservación de la vida y la integridad física cuando exista riesgo de afectarlas.
 - Identificarse cuando el empleo de la fuerza y de armas de fuego sea inevitable, en la medida de lo posible, y advertir claramente de su intención de emplear la fuerza o armas de fuego, con tiempo suficiente para que la advertencia se tome en cuenta, salvo que dar esa advertencia ponga en peligro a las personas protegidas o al funcionario, o sea inadecuado o inútil según las circunstancias.
3. Un nuevo régimen disciplinario regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, garantizando el derecho de defensa y el debido proceso.
 4. Un dispositivo institucional independiente y externo de control de la corrupción y el abuso policial, compuesto por el auditor de asuntos internos, cuyas funciones incluyen desarrollar estrategias preventivas tendientes a impedir la comisión de faltas disciplinarias, abusos o delitos por parte del personal policial, e investigar los hechos o denuncias al respecto; ante la comisión de una falta grave o delito, coleccionar pruebas para sustentar la acusación, formularla y hacer la denuncia ante la autoridad judicial competente; y el tribunal de disciplina policial, encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas disciplinarias graves y aplicar las sanciones correspondientes.
 5. La conformación de la defensoría del policía, dependencia especial y autárquica y dedicada a:
 - Garantizar la defensa integral de los derechos del personal.
 - Formular y poner en funcionamiento mecanismos de salvaguarda de sus derechos.
 - Promover el respeto de esos derechos dentro de la institución.

En el esquema institucional de control policial, el auditor de asuntos internos es una instancia fundamental. Su labor debe comprender el desarrollo eficiente de funciones preventivas para garantizar la vigilancia y el resguardo

del profesionalismo y la responsabilidad en el ejercicio de las tareas, mediante el desarrollo de una acción institucional tendiente a prevenir acciones negativas y promover los valores que forman parte de la nueva policía. Esto requiere de estrategias de fortalecimiento institucional para revertir o conjurar las condiciones institucionales y sociales que favorecen o determinan el deterioro del profesionalismo policial. La auditoría de asuntos internos estará dirigida por un civil sin estado policial, designado por las autoridades políticas del ramo, y contar con la estructura orgánico-funcional adecuada y capacitada, el presupuesto, los medios materiales y los recursos humanos idóneos y suficientes para cumplir con sus funciones. La auditoría de asuntos internos debería tener dos dependencias básicas:

1. El departamento de prevención institucional, como unidad centralizada encargada de:
 - Elaborar y mantener actualizado el mapa de infracciones policiales, las faltas y delitos cometidos por el personal.
 - Conformar y poner en funcionamiento grupos interdisciplinarios para analizar las situaciones de riesgo e identificar los factores que favorecen o determinan las diferentes modalidades de corrupción policial.
 - Planificar y desarrollar programas de intervención focalizada para prevenir o conjurar dichos factores.
2. El departamento de investigaciones, responsable de:
 - Llevar a cabo auditorías tendientes a prevenir faltas disciplinarias, abusos, actos de corrupción o delitos mediante inspecciones, requerimientos de documentación o solicitudes de informes.
 - Realizar investigaciones para identificar la posible comisión de faltas o delitos en dependencias consideradas de riesgo o sobre las que existen elementos de sospecha, individualizar a los presuntos autores y recolectar elementos de prueba.
 - Investigar faltas o delitos denunciados o conocidos por información pública o derivada de las auditorías preventivas o de las investigaciones preliminares, para constatar los hechos e identificar a sus responsables. Para ello el departamento debería tener un grupo especial de investigaciones, grupos operativos para jurisdicciones o temáticas particulares, y oficinas locales por cada zona o dependencia para recibir, procesar y transmitir denuncias a la sede central y servir de base operativa a los diferentes grupos operativos de asuntos internos que actúen en dicha jurisdicción.

Podría haber también un tribunal de disciplina policial, integrado por tres miembros con título de abogado y sin estado policial, seleccionados por concurso público de antecedentes y oposición, con diferentes salas o secretarías y personal civil idóneo.

El defensor del policía, por último, debería ser también un abogado, sin estado policial, seleccionado por concurso público de antecedentes y oposición.

7.1 Mecanismos de control

Los mecanismos de control deberán ser externos e internos. Los primeros pueden ser exclusivos (solo se dedican a esta labor), como los consejos policiales de vigilancia, funcionarios ministeriales encargados de la supervisión o los consejos para la evaluación de quejas; o inclusivos, que comprenden otras funciones, tales como comisiones legislativas, otros funcionarios elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, en especial defensoras de derechos humanos.

En el ámbito interno los controles son siempre exclusivos e incluyen los que depuran las filas mediante un proceso de selección y evaluación para el ingreso y el ascenso; los que regulan la conducta y ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias; y los que supervisan las actuaciones policiales, operativas y de gestión.

Una modalidad de control interno es la evaluación de desempeño individual, mediante indicadores objetivos que no estén basados en simples tasas cuantitativas de desempeño general, como el número de arrestos por mes o multas cursadas. Además, las distintas áreas de desempeño deben contar con indicadores *ad hoc*.

Instancias de control interno

- La instancia de control asuntos internos es definida como “el mecanismo por el cual se investigan las denuncias de actividades delictivas, casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican sus propios agentes”. Debe seguir los cuatro componentes de la investigación de hechos irregulares: admisión, procesamiento, disposición y revisión (Varenik, 2005: 51). Puede ser centralizada o descentralizada, *ad hoc* o discrecional (cuerpos investigativos conformados para cada caso).
- El control disciplinario puede ser ejercido por línea de mando o por mecanismos internos especializados, como inspectorías generales, unidades disciplinarias u oficinas de responsabilidad profesional. Para su buen funcionamiento debe haber voluntad política, liderazgo, independencia, confiabilidad, transparencia, objetividad e imparcialidad, efectividad, principio de seguridad jurídica, personal idóneo y profesional y un sistema gerencial adecuado.
- Para que los sistemas de control sean efectivos se requiere, además de normas adecuadas, explícitas y bien informadas al personal policial, que todas las etapas de los procesos sean transparentes, se cumplan y sean públicas, y garantizar la debida defensa y la celeridad en los procesos.
- Las sanciones deben ser proporcionales al daño causado a la sociedad y no sólo al quebrantamiento de la jerarquía.
- Las estrategias de prevención de la conducta policial deben elaborarse teniendo a la vista la información sobre la realidad actual en la materia. Las prácticas corruptas, los excesos y las incapacidades suelen estar relacionados con culturas institucionales que han perpetuado malas prácticas, muchas veces vinculadas con una noción equivocada de la obediencia y el mando.

Los reglamentos de disciplina deben ser precisos, claros y seguros, para evitar confusiones o ambigüedades en quienes deben regirse por ellos. Y deben enfatizar en los valores y principios fundamentales que sustentan y dirigen la acción policial

La policía contará con mecanismos efectivos para reparar a los ciudadanos cuyos derechos han sido vulnerados. La secuencia de acciones para cumplir con la reparación o sanción de un abuso está asociada al lugar, el tiempo y el marco jurídico en que ocurrió el hecho, a las características y condiciones del agredido, etcétera. Si las infracciones son perseguidas y sancionadas rápida y severamente, los policías tendrán la certeza de lo que arriesgan al transgredir la norma, y la ley tendrá el efecto pedagógico de inhibir conductas.

Las vías administrativas deben ser eficientes, los procedimientos simples y transparentes y ha de garantizarse el derecho a la defensa. La investigación de las faltas disciplinarias debe estar radicada en fiscalías externas.

El apego a la norma puede ser promovido fomentando el control social interno y una cultura de *manos limpias*.

La facultad de ejercer el uso de la fuerza pública con el fin de resguardar el respeto a las normas vigentes, el orden público y la protección de las personas, debe ajustarse a una ética que esté plasmada en un documento que regule y adecue la conducta de la policía al marco ético del respeto por los derechos humanos y la garantía de las libertades individuales, en especial en su interacción con la ciudadanía. El código de ética podría comenzar determinando los deberes y la conducta de los policías en sus relaciones con la ciudadanía. Insistir en que el funcionario policial se debe comportar de una manera ejemplar. Y describir las normas éticas que regulan las relaciones con la comunidad y el tratamiento a los detenidos.

Un mecanismo de apoyo y, a su vez, de control preventivo de la conducta policial es instaurar mecanismos internos de alerta temprana, cuya finalidad principal es apoyar a los agentes en la resolución de problemas personales o familiares, de endeudamiento, violencia intrafamiliar, problemas de salud, que pueden afectar negativamente su accionar.

La transparencia y la rendición de cuentas es un requisito especialmente importante en la policía. El surgimiento de mecanismos de control es una medida de prevención de los abusos policiales y la corrupción, en un escenario de democratización de todas las estructuras del Estado.

Los mecanismos de atención de los problemas asociados al control policial deben considerar a los policías como sujetos y objetos partícipes de todo el proceso, desde la detección de la mala conducta hasta la evaluación, la sanción y el seguimiento de su accionar, en combinación con mecanismos externos de control o auditoría, en un sistema equilibrado de controles internos y externos que los fortalezca.

La rendición de cuentas, por su parte, es un mecanismo para regularizar el ejercicio de la discrecionalidad y limitar el mal desempeño, que permite me-

jorar la confianza ciudadana, obliga a la transparencia y le permite a la policía misma evaluar mejor su actividad. Es un proceso que requiere de la voluntad y compromiso personal e institucional de los involucrados, especialmente de la institución. Tiene tres dimensiones: los fines, relacionados con la dimensión política, respecto del control del orden público y la delincuencia; los medios: la táctica, los procedimientos y enfoques en el uso apropiado de la fuerza; y los métodos: ámbito estratégico, alternativas adecuadas para mantener la confianza pública. Esta distinción es útil a la hora de establecer indicadores para medir la actividad policial.

El control policial y el interés por su conducta están asociados a la naturaleza de su función. Por su rol, responsabilidad y poder, los actos de corrupción en la policía son especialmente graves e impactan a la opinión pública. Prevenirlos, combatirlos y erradicarlos supone la selección de los mejores aspirantes, una formación de alto nivel en todos los escalafones, buenas condiciones de trabajo, salarios decentes, doctrina institucional fuerte, clara y conocida, controles internos estrictos y rendición de cuentas.

7.2 Control de los actos de corrupción y cohecho

La corrupción es un concepto que refiere a “actos de la policía que buscan sacar provecho personal, para un grupo o unidad, con ocasión del ejercicio de sus funciones (poder profesional) u omitiendo el cumplimiento de sus funciones” (Kleinig, 1999). Puede ser activa o pasiva. Conviene entonces destacar sus impactos negativos sobre la institución y establecer las sanciones administrativas para el sujeto activo, sin perjuicio de las acciones penales.

Como falta de integridad policial es una grave amenaza a la confianza ciudadana y la más difícil de revertir, y constituye uno de los principales obstáculos a las relaciones positivas entre la policía y las comunidades. Para controlarla es necesario conocer los factores que están en su origen, sus consecuencias institucionales, organizativas, comunitarias, sociales y políticas, y que todos los involucrados en prevenirla o reducirla tengan voluntad política y ética. Una manera de combatirla, no la única ni la principal, es pagando sueldos adecuados, que garanticen a los integrantes del cuerpo cubrir con sus necesidades y las de sus familias.

El éxito de esta lucha depende también del interés político que la sustente y de la ausencia de escándalos ulteriores. Enfrentar el problema exige integrantes insobornables, más la disposición institucional por monitorear, registrar y reconocer la presencia de problemas entre sus filas, y la comprensión de que los códigos de silencio y cierto espíritu de cuerpo atentan contra los mecanismos para detectarlo y corregirlo.

El concepto genérico de corrupción incluye también los actos relativos al mal uso del cargo con intención de obtener un beneficio privado, para sí o para un tercero, patrimonial, pero distinto a la dádiva o a la recompensa, tales como enajenar o sustraer bienes a que se tiene acceso en cumplimiento de la función policial.

Los actos de corrupción deben denominarse como tales y sancionarse de acuerdo con su naturaleza y grado, como una muestra más de la probidad institucional. Es fundamental determinar su frecuencia y gravedad, mediante metodologías que tengan en cuenta sus motivaciones individuales e institucionales y los actos de corrupción en sí.

Conviene prevenir entonces los factores institucionales y del contexto, según tipo de función, que puedan facilitar o favorecer los actos de corrupción, en los siguientes ámbitos (Loree, 2006):

- ◆ La (sub)cultura: ley del silencio, primacía de las lealtades internas, que pueden jugar a favor de quienes infringen la norma, conductas que se evitarán desde los procesos de formación, en los que debe insistirse en las nociones altruistas ligadas a la mantención de una moral institucional y la protección de la reputación.
- ◆ Estructura y procesos organizacionales: evitando que los lazos de solidaridad sean sobre todo lazos personales, lo que facilita que los policías pueden ser fácilmente constreñidos por sus pares más antiguos a *respetar* los códigos y guardar silencio.

Deberán evitarse las oportunidades de corrupción creadas por la estructura jerárquica, mediante la reducción de privilegios (chofer, etcétera) que crean élites internas. Si la corrupción proviene de los mandos, el control es prácticamente imposible y los subalternos pueden caer fácilmente en estas conductas, porque los superiores no podrán controlarlos. Las estructuras policiales muy jerarquizadas y rígidas pueden favorecer la corrupción, porque inciden sobre el razonamiento moral de los agentes.

Como se dijo, una decisión conveniente es cambiar regularmente de destinación, aunque no de especialidad, a los policías que se desempeñan en áreas sensibles y más expuestas a la corrupción: asuntos internos, narcoactividad, agentes encubiertos.

Las posibilidades y estímulos para hacer carrera en la institución, y buenas condiciones de trabajo en cuanto a salarios, dotación e infraestructura, motivan sentido de pertenencia y previenen el apoyo de o las prácticas corruptas. A lo que muy probablemente contribuiría que los incentivos y ascensos se basen en los méritos. Por la influencia que ejercen los altos mandos, deben dar ejemplo, estar atentos a los actos de corrupción y ejercer su autoridad para controlarla. Tienen la responsabilidad de generar confianza en la jerarquía interna, mediante formas de comunicación adecuadas. Su liderazgo transmitirá integridad en todas y cada una de sus acciones, por lo que no se recibirán regalos, sus dependencias serán austeras y el servicio será apolítico.

- ◆ Factores relativos al personal: durante todas las etapas de selección del personal, los controles deben ser rigurosos y se seleccionarán y ascenderán los mejores. El personal que ingrese y haga carrera será también el mejor, en cuanto a las habilidades, competencias y condiciones para convertirse en policía. La corrupción depende tanto de la calidad moral de los policías

como de las características de la organización y la (sub)cultura profesional e institucional. Evitarla depende de los individuos, la institución en sí y la sociedad. En la policía misma la corrupción no deberá tener posibilidades de existir mediante la solidaridad, la confianza y la transparencia.

Un sistema de control y sanción efectivo, de reacción rápida y severa, previene el incumplimiento de las normas, evita el delito y le da legitimidad a la policía.

- ◆ Relación de la policía con la sociedad: es una buena forma de control externo, mediante la ampliación de sus contactos. Esta apertura supone trabajar y fortalecer la noción del policía como ciudadano profesional de la seguridad pública con los mismos derechos y deberes de los demás ciudadanos, a pesar del poder que le confiere su papel en la sociedad.

8. Evaluación

La evaluación del rendimiento policial puede definirse como “un método de análisis que permite acercar los objetivos de un servicio o una política, a los medios utilizados y a los resultados observados y constatados” (Centre Internationale pour la prévention de la criminalité, 2007).

Los parámetros de evaluación de la reforma policial dependerán de sus características, alcances, cronograma y disponibilidad de recursos. Todas, como ocurre con la evaluación de la actividad policial en situación regular, deben someterse a las orientaciones metodológicas básicas que rigen la evaluación de las políticas públicas, y los análisis se harán por área de actividad y nivel institucional.

Es fundamental decidir qué se va a evaluar: la intervención policial o la seguridad. En el caso de la policía comunitaria, es importante tener en claro que se opta por la intervención y las relaciones de la policía con las comunidades. Desde el principio se deben definir el objeto y los métodos de evaluación, prever las dificultades y proponer sugerencias metodológicas y prácticas. Al hacerlas es necesario establecer el estilo de institución al que se le hace y, en ese marco, evaluar los programas, que tendrían que compartir ese estilo.

La evaluación de la gestión policial puede hacerse midiendo los niveles de efectividad en el logro de los objetivos, por una parte, y el cumplimiento de las actividades esperadas sin considerar resultados. Es un proceso cada vez más importante en un contexto donde los recursos asignados dependen de dicha gestión y su eficacia, y debería acercarse a la aplicación de los principios de gestión de las empresas.

Las evaluaciones deberán incluir elementos cualitativos, en especial relacionados con la opinión de la ciudadanía sobre servicios o aspectos de la actividad policial, que adquiere mayor importancia en el modelo comunitario. Dichos aspectos incluyen las condiciones materiales de prestación del servicio, la igualdad de trato y en la orientación ciudadana, transparencia y responsabilidad, y condiciones de detención (Centre Internationale pour la prévention de la criminalité, 2007).

Puede hacerse en tres ámbitos: el desempeño individual; el impacto de un nuevo programa de trabajo policial; y la calidad de la organización en su conjunto (Cano, 2004). El primero es muy importante, porque influye sobre la carrera policial (ascensos, sanciones, destinaciones), y, al mismo tiempo, sobre el tercero, ya que mejorar el comportamiento policial ayuda también a la organización en su conjunto. Cano (2004) distingue ocho áreas de evaluación de la actividad policial, relacionadas unas con la disciplina y otras con su trato con la ciudadanía (véase la tabla Indicadores de actividad policial). Se trata de tener indicadores adecuados que den cuenta, además de la cantidad de detenciones o decomisos, es decir de actividades policiales, de su relación con la comunidad y, más específicamente, de cómo actúan los policías en ella.

La indagación sobre la autoimagen es complementaria a la evaluación ciudadana y puede medir el grado de pertenencia, la autoestima y la satisfacción laboral, y muestra algo sobre la eficiencia y sobre las condiciones de trabajo. Las mediciones sobre corrupción, por su parte, están íntimamente ligadas con

Indicadores de efectividad policial

	Indicadores de efectividad policial	Ámbito de evaluación	Tipo de indicadores	Fuentes de verificación (fórmulas de cálculo)
1	Incidencia criminal y desorden	Trabajo policial	Impacto final. De resultado	Tasa de registro criminal: denuncias, servicios médico-legales, encuestas de victimización, etcétera
2	De actividad policial	Desempeño individual	Actividades o proceso	Nº de arrestos acogidos; cantidad de incautaciones; nº de decomisos; nº de respuestas a llamadas de emergencia frente a rapidez en la atención, entre otros
3	Esclarecimiento de delitos	Trabajo policial	Impacto final. Resultados	Tasa de esclarecimiento; casos detectados por la policía frente a acogidos por el ministerio público; detenidos en flagrancia frente a condenados; órdenes de investigar con resultados positivos, definiendo esto para cada delito
4	Percepción de (in) seguridad	Trabajo policial	Impacto final. Resultados	Encuestas de opinión; también puede ser parte de una encuesta de victimización
5	Evaluación de la policía por la comunidad	Calidad de la percepción ciudadana; organización policial	Impacto final. Resultados o proceso	Encuestas de opinión o entrevistas
6	Auto imagen de la policía	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Encuestas de opinión dentro de la policía
7	Corrupción, violencia y arbitrariedad	Calidad de la organización; actividad policial	Gerenciamiento	Denuncias oficialmente presentadas ante la policía u otros organismos; respuestas acerca de este ítem en encuestas; nº de actos de violencia producidos por acción policial; registros de prensa, entre otros
8	Estructura de la institución	Calidad de la organización policial	Gerenciamiento	Análisis de documentos de la institución (cumplimiento de metas, etcétera) y entrevistas referidas a presupuesto, ingreso, formación, disciplina, etcétera

Fuente: Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. 2008.

sistemas de supervisión de asuntos internos, pues la denuncia de este tipo de actos tiende a ser baja, sobre todo cuando los desvíos son muchos y la expectativa poca. Por el contrario, cuando la comunidad espera mucho del accionar policial los reclamos o sugerencias pueden ser frecuentes, al considerarse incluso cuestiones de poca gravedad.

Una manera de medir estas dimensiones son las encuestas de victimización o las encuestas elaboradas para medir auto imagen. Este tipo de instrumentos han de contar con los recursos suficientes para que sean permanentes, a fin de observar cómo evoluciona la percepción sobre dichas dimensiones. Toda medición de la labor policial debe ser de conocimiento público y tomarse con cautela, ya que en ella influyen factores como la ocurrencia de un hecho de alto impacto social, las decisiones políticas, el rol de los medios de comunicación, entre otros.

8.1 Indicadores para la evaluación

Los indicadores permiten establecer la medida de efectividad requerida para alcanzar objetivos y resultados, y deben reflejar las acciones policiales y sus modificaciones con base en fuentes de información empírica que permiten comprobar si los objetivos se alcanzaron y cuáles fueron los resultados de la gestión. Pueden ser de impacto, para medir el efecto de políticas o programas implementados sobre un fenómeno determinado; de resultados, para saber el grado de cumplimiento de objetivos específicos en el marco de una estrategia; y de procesos o actividades, para conocer el progreso en las actividades específicas necesarias para cumplir con los objetivos del plan.

Deben considerar las fuentes de información, a fin tener claridad sobre su manejo y conocer las dificultades que se pueden presentar durante la recolección y cómo registrarla. Las fuentes de más fácil acceso son las propias, seguidas de los datos producidos por otras instituciones del Estado. Los datos de instituciones como organismos de la sociedad civil suelen estar contenidos en estudios publicados y divididos por periodos y territorialmente, por lo que sirven de datos de contexto.

Las encuestas de victimización y de percepción ciudadana, que deben ser periódicas, sirven para tomar el pulso a la opinión y las percepciones ciudadanas, opinión que debe ser territorial y clasificada por tipos de actividad: preventiva o de represión (vigilancia/presencia de patrullaje de calles, accidentes de tránsito, prevención con menores de edad, de violencia intrafamiliar, robos de autos o a casas, prevención del consumo de drogas y alcohol, y otras); control o vigilancia (resguardo en eventos masivos, búsqueda de personas perdidas o de vehículos robados, control de desórdenes y actos ilegales, detención de personas, protección de víctimas de delitos, operaciones de control de narcotráfico y otras formas de crimen organizado); y fiscalización (venta de alcohol, porte y tenencia de armas).

La conducta pública y privada de los policías puede medirse mediante encuestas de opinión periódicas y sistemáticas que permitan conocer la opinión de la ciudadanía y los niveles de apoyo o rechazo, encuestas que retroalimentan a la policía y al gobierno.

De acuerdo con Mohor (2007), otros indicadores de la actividad policial con fuente institucional son:

- ◆ Indicadores de criminalidad y violencia, para medir el comportamiento de la criminalidad cuya disminución es uno de los principales objetivos de la policía, con base en los delitos denunciados, según categorías de gravedad e importancia del bien jurídico protegido, por territorios.
- ◆ Por delito, por ejemplo, el narcotráfico, el secuestro, la trata de personas o el tráfico de inmigrantes.
- ◆ De percepción de inseguridad y de victimización.
- ◆ De actividades policiales: denuncias, tasas de delitos denunciados, capturas, incautación de drogas o armas.
- ◆ De investigación y prevención, para el caso en que una misma policía cumpla con las dos funciones.
- ◆ De percepción ciudadana sobre la policía y sobre la gestión en términos de uso de recursos, flujos de información, etcétera.
- ◆ De malas prácticas policiales: uso excesivo de la fuerza, brutalidad policial, corrupción, detenciones arbitrarias, con base en datos internos como hojas de vida, faltas disciplinarias, procedimientos sumarios, hojas de calificación de desempeño, notas de demérito u otras anotaciones o amonestaciones; y externos, como las encuestas de percepción.
- ◆ Sobre la relación entre la policía y la comunidad, por ámbito de la relación, actividades de difusión, trabajo en unidades, desenvolvimiento en las calles.

El sistema de indicadores debe cruzar sistemática y permanentemente las fuentes de información con las que cuente, así como los estudios, las encuestas y los informes periódicos de las instituciones académicas y las organizaciones que estudian la seguridad y los derechos humanos.

Las encuestas de victimización, contrastadas con datos de denuncias y justicia, permiten estimar la cantidad de delitos que no se denuncian, por tipo y zonas. Evaluar esta área es muy importante a partir de la centralidad de la comunidad a la hora de valorar los servicios policiales, por los desafíos que representa para la policía y el gobierno en materia de gestión, eficiencia y eficacia, y de relación con la ciudadanía. Los sistemas de gestión y evaluación deben adecuarse, junto a las modalidades operativas y la distribución de los recursos, para conocer las prioridades y la calidad de las relaciones con la comunidad de acuerdo con las percepciones y expectativas sobre la conducta policial. La policía comunitaria hace más visible la actividad policial, lo que puede hacer más necesaria la evaluación.

8.2 Elementos para una política, estrategia y prácticas de evaluación

Debe haber un plan estratégico actualizado periódicamente, cada cinco años, por ejemplo, que incluya un sistema de control de gestión que permita monitorear, medir y evaluar los resultados de la actividad policial, por áreas, y el nivel de logro de los objetivos estratégicos planteados, a fin de introducir las correcciones e incentivar las buenas prácticas. Tal sistema permitirá determinar, cualitativa y cuantitativamente, el aporte de los estamentos y áreas de la policía, entregar una visión completa de la institución, de las fortalezas y debilidades de los procesos, sistemas de información, recursos tecnológicos, decisiones logísticas, todo ello para orientar las decisiones dirigidas a mejorar, modificar o fortalecer la gestión y calidad de los servicios.

Como parte esencial de una reforma, el sistema de control ha de ser un instrumento para apoyar, mejorar y fortalecer la institución. Sus objetivos deben ser claros y estar asociados a los resultados e impactos buscados, y a los niveles de la institución, contando con la estructura, el presupuesto y los recursos tecnológicos y humanos necesarios. De hecho, la decisión sobre la reforma y su profundidad o extensión, considerará las informaciones existentes en estos sistemas, cualquiera sea su nivel de avance.

Los indicadores establecidos deben servir de herramienta de análisis objetivo de las conductas policiales, evitándose los que pueden dar lugar a incentivos perversos. Permitirán medir, demostrar y justificar las actividades y su impacto sobre la seguridad y la prevención y control del crimen, lo que se reflejaría en la excelencia, medida en términos del cumplimiento y los logros. Se deben evaluar los resultados de la actividad en terreno (eficacia), y el rendimiento general de la institución, su eficiencia, de acuerdo con los medios disponibles en relación con los resultados. Esta evaluación considerará el establecimiento de series históricas a partir de la acumulación de los resultados de evaluaciones en periodos consecutivos, a fin de reflejar la tendencia del funcionamiento de la policía en el tiempo.

Toda policía tendrá sus metodologías e indicadores, de acuerdo con el modelo adoptado, el área de desempeño y los territorios. El de las fuerzas especiales, por ejemplo, no tendrá los mismos indicadores que la policía forense. Los objetivos propuestos por la institución marcarán siempre el punto de partida de la definición de cualquier indicador y fórmula de cálculo.

Conviene insistir en la conveniencia y necesidad de hacer evaluaciones periódicas, utilizando los resultados de las anteriores de acuerdo con periodos específicos, a fin de establecer el funcionamiento y rendimiento institucional y programático durante periodos amplios, cruzando la información de las variables incluidas en cada una de ellas.

La evaluación policial constaría de dos líneas de observación: una de programas, y otra estructural, que darían cuenta de la institución en su conjunto y en sus relaciones. Las dos teniendo en cuenta los distintos ambientes o entornos donde se interviene, para filtrar los factores o variables ambientales que influyen en los resultados y los procesos.

Por último, las evaluaciones policiales deben tener en cuenta si las funciones policiales son las propias o se relacionan con otro actor; las que se cumplen al servicio y demanda de otro actor estatal, como la investigación; las que realizan en asociación con otras entidades públicas y privadas. Y se harán según se trate de actividades preventivas o de control de criminalidad compleja.

8.3 Consideraciones finales sobre evaluación

Una de las herramientas más adecuadas para analizar y evaluar científicamente las actividades policiales es un sistema de información estadístico integrado. La policía es la puerta de entrada al sistema de justicia penal, por lo que es la receptora de las mayores cantidades de información, que se reducirá por diversas causas a medida que se avanza en el proceso.

Un sistema de estadísticas integradas brinda información muy útil sobre la gestión policial, asociándola al funcionamiento de las otras instituciones del sistema penal. Esto significa que los resultados de la actividad policial podrían evaluarse mediante el seguimiento a sus actuaciones en las etapas siguientes del sistema. El sistema estadístico arrojaría así información sobre aspectos estructurales y funcionales, además de la que permita mejorar el trabajo operativo, la gestión estratégica, las tácticas en el ámbito de la vigilancia y de la prevención, agilizar las respuestas, evaluar la vida cotidiana y detectar áreas críticas en su relación con otros servicios.

Conviene resaltar que las evaluaciones deben poner especial atención y recoger información para mejorar los resultados de la acción policial, concebida como una cadena de valor, en especial en cuanto a la imagen de la institución relacionada con el poder discrecional de la policía, que como se ha dicho es inherente a la labor policial.

En el ámbito de las evaluaciones hay un aspecto sobre el cual se debe poner especial atención y del cual se debe recoger información para evaluar y mejorar los resultados de la acción policial, en especial en lo que se refiere a su imagen pública: el ámbito del poder discrecional de la policía, inherente a su labor. Dicho poder está configurado por las recurrentes situaciones en que la policía debe establecer prioridades: entre las infracciones que observa y aquellas que elige perseguir, a lo que se agrega una cantidad de tareas imprevistas relacionadas con la mantención del orden y la seguridad pública, en torno a las que también suele poseer un margen de decisión respecto a cómo proceder y sobre cuáles proceder. Algunas características del trabajo policial, como la poca visibilidad que tiene para sus superiores el trabajo individual que realizan los agentes, así como ante la ciudadanía, sirven de apoyo fortaleciendo este margen de poder discrecional de la policía, ámbito que es resguardado tácitamente por el fuerte sentimiento de solidaridad existente entre sus agentes y la reserva con que los superiores tratan las irregularidades ocurridas en la institución. Todo esto dificulta el control interno entre pares y, más aún, el control externo.

Referencias

- ARIAS, PATRICIA. 2001. *Seguridad ciudadana y democracia: una visión humanista*. Cuaderno para el bicentenario 12. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago.
- ARIAS, PATRICIA Y LIZA ZÚÑIGA. 2008. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Flacso. Santiago.
- BAILEY, JOHN, LUCÍA DAMMERT. 2006. *Public security and police reform in the Americas*. University Press of Pittsburgh. Pittsburgh.
- BAUTISTA LARA, FRANCISCO JAVIER. 2006. *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua*. Ediciones Pavsá. Managua.
- BAYLEY, DAVID. 2001. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*. Issues in International Crime. U.S. Department of Justice. Washington.
- CANO, IGNACIO. 2004. "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial". En http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf
- CENTRE INTERNATIONALE POUR LA PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ. 2007. *Mesure de la performance policière. Expériences internationales*. Québec.
- CEPAL Y LATINOBARÓMETRO. 2010. "América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región". Abril.
- COOPERACIÓN LATINOBARÓMETRO. 2012. *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Marta Lagos y Lucía Dammert, editoras. Santiago de Chile.
- COSTA, GINO. 2012. *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*. Inter American Dialogue. 30 años.
- DAMMERT, LUCÍA Y GUSTAVO PAULSEN (eds.). 2005. *Ciudad y seguridad en América Latina*. Flacso-Chile y Municipalidad de Valparaíso (Urbal). Santiago.
- DAMMERT, LUCÍA Y JOHN BAILEY (coords.). 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Flacso-Ilanud-Siglo XXI Editores. México.

- GARLAND, DAVID. 2005. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. Barcelona.
- KLEINIG, J. 1999. "Human dignity and human rights: An emerging concern in police practices". En G. Lynch (ed.). *Ethics and integrity in police work*. Charles G. Thomas. Springfield.
- LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO Y VERÓNICA MARTÍNEZ. 2007. "Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía". En Caruso, Haydée, Jacqueline Muniz y Antônio Carballo. *Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Viva Río. Río de Janeiro. En <http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/37183>
- LOREE, DON. 2006. *Corruption dans les services de police: causes et conséquences. Examen de la documentation*. Gendarmerie Royale du Canadá. Ottawa.
- LOUBET DEL BAYLE, JEAN. 2004. "Une approche de la notion de police". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*. LVII (2).
- . 1998. "Eléments pour une théorie politique de la police". *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*.
- MATUS, CARLOS. 2008. *El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante*. Universidad Nacional de La Matanza. San Justo.
- MOHOR, ALEJANDRA. 2007. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Notas y experiencias para la reforma policial en México*. Documento de trabajo 2. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Universidad de Chile. Santiago.
- MONTERROSO CASTILLO, JAVIER. 2008. *Investigación criminal, estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala*. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Guatemala.
- MOORE, MARK. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós. Barcelona.
- NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL. 1979. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Naciones Unidas. Nueva York.
- NUEVA SOCIEDAD. 2004. Seguridad ciudadana y orden público en América Latina. Fundación Friedrich Ebert. N° 191, mayo-junio.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Enero.
- OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA). 2009. "¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica". Diciembre. Wola. Washington.
- OSSE, ANNEKE. 2006. *Understanding Policing. A resource for human rights activists*. Amnesty International Nederland. Amsterdam.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2009. *Informe sobre derechos humanos para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD. Bogotá.

- RICO, JOSÉ MARÍA Y LAURA CHINCHILLA. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Siglo XXI Editores. México.
- ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR. 2010. *Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010. 1. Guatemala.
- SAÍN, MARCELO FABIÁN. 2010. “La corrupción policial”. *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. 131, mayo.
- . 2010. “La policía, socio y árbitro de los negocios criminales”. *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires. 133, julio.
- . 2010. *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- . 2008. *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*. Siglo Veintiuno Editores Argentina. Buenos Aires.
- SALAMANCA, FERNANDO. 2004. *Análisis comparativo de sistema de indicadores pertinentes a la relación policía y comunidad*. Serie Documentos. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC)-Instituto de Asuntos Públicos. Santiago.
- TUDELA, PATRICIO. 2007. “Reforma policial, COP y POP: perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”. Septiembre. Disponible en <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (Unodc). 2011. *2011 Global study on homicide. Trends, contexts, data*. Viena.
- VARENIK, ROBERT (coord.). 2005. Accountability. *Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Cide/Incide. México.
- ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. 2011. *La palabra de los muertos: conferencias de criminología cautelar*. Ediar. Buenos Aires.
- . 2000. *Derecho penal. Parte general*. Ediar. Buenos Aires.

Patricia Arias

Licenciada en criminología por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y master por la misma Universidad. Investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo, con una trayectoria de más de veinte años en políticas públicas y desarrollo de investigación. Ha dirigido áreas de estudios en organismos del Estado y como asesora en entidades como el Servicio Nacional de la Mujer, la Subsecretaría de Interior y Carabineros de Chile. Ha sido investigadora de Flacso-Chile y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Ha hecho investigaciones sobre violencia y delincuencia, género, infancia y adolescencia vulnerables, poblaciones criminalizadas, terrorismo, seguridad privada y mercenarios, instituciones policiales, mediación comunitaria, entre otras, materias en las que cuenta con diversas publicaciones y consultorías.

Es miembro del Grupo de trabajo sobre el uso de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, de ACNUDH.

Héctor Rosada-Granados

Guatemalteco, investigador social, analista político, y consultor internacional en seguridad y justicia. Doctor en ciencias sociales con especialización en sociología y antropología política. Maestro en docencia universitaria y licenciado en sociología, antropología y ciencias políticas.

Es miembro del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (Ceesc). Consultor nacional en la redacción del *Informe sobre derechos humanos para América Central 2009-2010*, del PNUD. Primer secretario de la Presidencia de la República para la Paz; y representante del gobierno de Guatemala en las negociaciones de paz durante el periodo 1993-1996.

Marcelo Fabián Saín

Argentino, licenciado en ciencia política y doctor en ciencias sociales. Profesor e investigador, ha sido comisionado nacional de Prevención y Control de Lava-

do de Dinero (2000-2002), interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2009), asesor del Ministerio de Seguridad (2011) y miembro del Consejo Académico del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (Inees). Actualmente es diputado de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (2011-2015).

Autor de libros, capítulos y artículos, entre ellos, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (2002); *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas* (Nueva Sociedad, 2005); *El leviatán azul: policía y política en la Argentina* (2008); *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo* (2010); *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civiles-militares en la democracia argentina* (2010).

Anexo 1.

Tablas y gráficos sobre homicidios, hurtos y robos

Tabla 1

América Latina: tasa de homicidios por país, *circa* 1990-2010

Países	Circa 1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	4,8	7,8	8,5	9,1	7,2	7,3	7,18	8,17	9,16	7,56	5,89	5,46	5,25	5,25	5,78	3,38	5,5
Bolivia	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	28,63	s. i.	37,01	34,83	30,13	29,03	41,6	9,54	29,12	10,46	12,53	11,46	10,81
Brasil	19,7	26	27,3	28,1	28,7	29,2	26,46	27,11	27,71	28,08	21,21	22,02	20,95	20,36	22,73	21,69	20,97
Chile	3	4,5	4,37	4,68	1,52	3,05	5,69	5,95	4,64	3,71	1,69	3,5	3,6	3,7	3,5	3,5	3,7
Colombia	89,5	69,7	71,8	67,2	60,1	62,3	63,8	64,5	67,3	52,4	44,6	40,2	37,5	37,2	34,3	39,4	38,4
Costa Rica	4,1	5,3	5,3	5,8	6	6,4	6,33	6,52	6,37	7,18	6,23	7,81	7,92	8,28	11,33	10,57	11,36
Ecuador	10,3	13	14,1	14,1	14,4	14,7	14,89	13,3	15,1	12,6	18,5	16,24	18,06	17,04	14,22	13,82	19,15
El Salvador	138,2	139,1	117,3	112,6	95	65	39,38	37	33,76	36,1	45,85	62,37	64,57	57,23	51,83	70,57	64,66
Guatemala	s. i.	32,5	35,3	38,1	30,9	24,2	19,29	20,02	23,69	27,78	36,36	42	45,17	43,29	45,97	46,32	41,46
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	15,7	19,7	21,3	14,5	s. i.	12	5,1	5	6,1	6,9
Honduras	s. i.	28,8	s. i.	s. i.	s. i.	42,1	50,95	54,85	55,92	33,59	31,9	35,06	44,34	50,01	61,11	66,29	81,88
México	17,8	16,9	15,5	14,2	14,1	12,4	14,14	14	13,14	12,55	11,42	10,92	11,3	9,74	12,4	15	18,6
Nicaragua	s. i.	15,2	14	14,1	13	11,2	9,33	10,37	10,55	11,94	11,99	13,36	12,42	12,76	13,02	13,96	13,48
Panamá	10,9	14,1	9,1	11,3	9,9	9,8	10,13	10,18	12,41	10,84	9,7	11,3	11,04	13,28	19,24	23,68	21,58
Paraguay	4	15,6	16,4	17,3	17,5	17,7	18,8	24,06	24,63	22,62	20,87	15,02	12,34	14,79	15,1	13,36	11,47
Perú	11,5	12,36	11,95	7,36	3,23	s. i.	5,01	4,9	4,3	4,85	5,55	10,98	11,15	10,32	11,55	10,18	s. i.
Repúb. Dominic.	s. i.	12,7	12,8	12,7	13,5	12,6	12,96	12,37	14,38	17,9	25,44	22,25	21,78	21,32	26,19	26,02	25,8
Uruguay	4,4	4,8	4,9	5	3,71	4,12	6,48	6,59	6,98	5,96	5,88	5,69	6,13	5,84	6,63	6,76	6,08
Venezuela	15,2	20,3	22	18,4	19,4	25	33,12	35,14	42,18	49,16	37,19	37,49	45,34	47,87	52,21	49,27	s. i.

Fuentes: Tasas de homicidio: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17> Worldbank Homicide rate dataset. http://siteresources.worldbank.org/EXTICPR/Resources/407739-1267651559887/Homicide_Rate_Dataset.pdf

Worldbank Intentional homicides per 100.000 people. <http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?page=3>

UNODC Intentional homicide, count and rate per 100.000 population (1995-2011). http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

Interamerican Development Bank. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1186239>

Arriagada, Irma, Loreno Godoy. 1999. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Cepal-ONU. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf>

Gráfico 1

Tasa de homicidios en el Cono Sur, *circa 1990-2010*

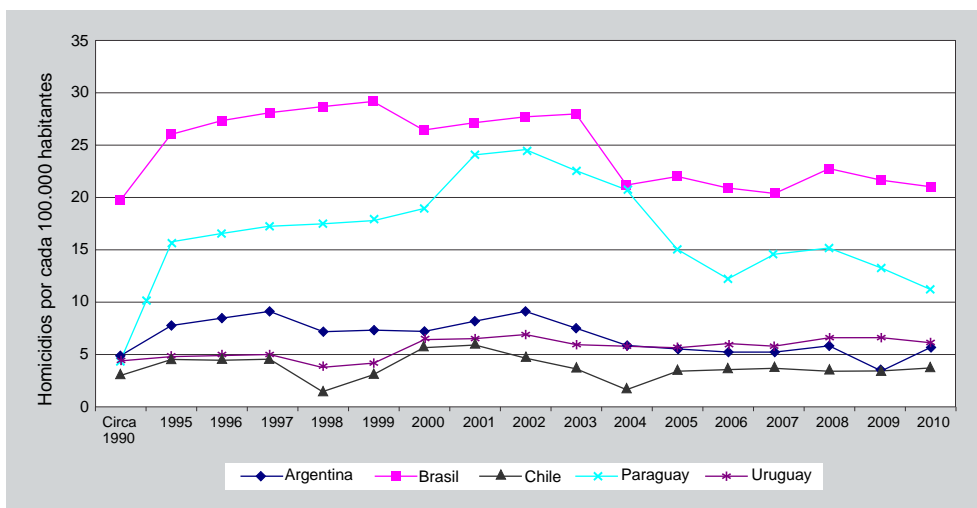


Gráfico 2

Tasa de homicidios en países andinos, *circa 1990-2010*

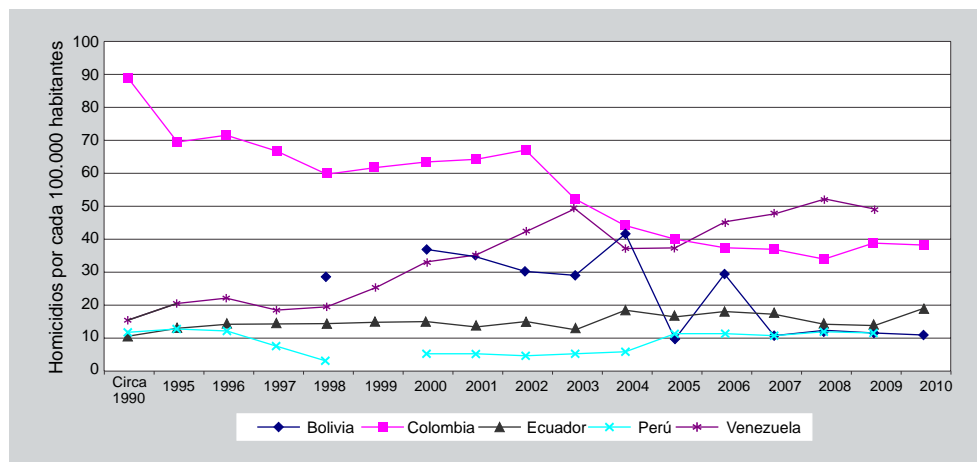


Gráfico 3

Tasa de homicidios en Centroamérica, *circa* 1990-2010

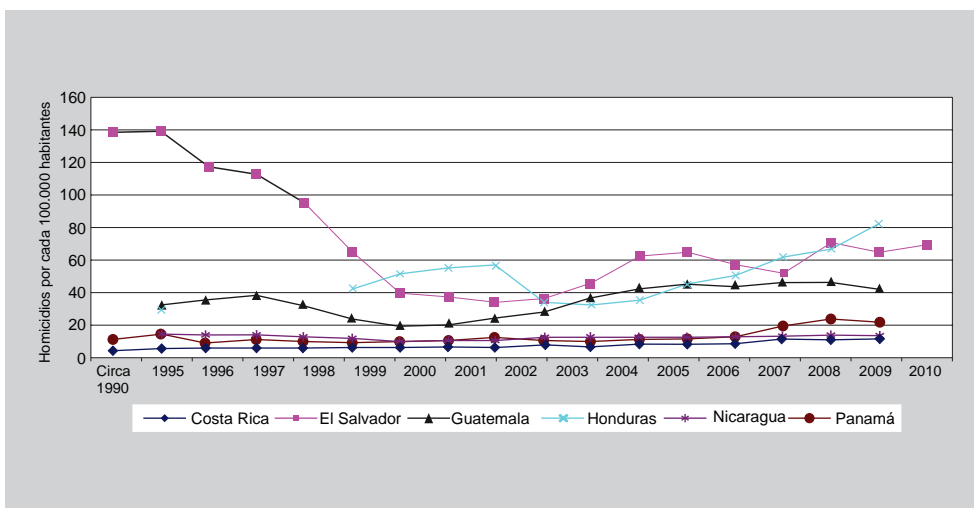


Gráfico 4

Tasa de homicidios en Haití, México y la República Dominicana, *circa* 1990-2010

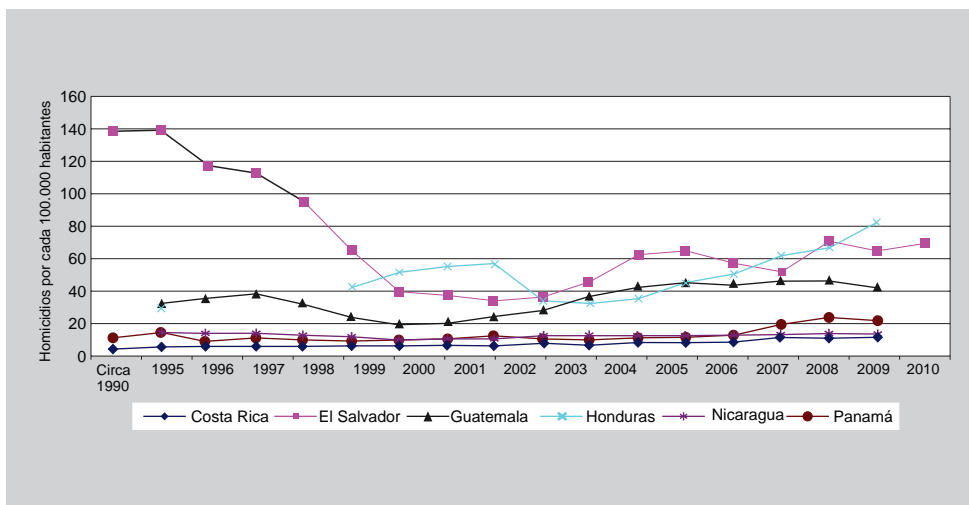


Tabla 2
América Latina: tasa de hurto, 2000-2010

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	830	847	1030,8	913,6	858,6	183,72	746,2	669,76	715,06	s. i.	s. i.
Bolivia	66,51	65,52	49,61	40,05	44,19	41,79	42,16	47,94	51,87	56,46	52,85
Brasil	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	909,42	718,32	849,42	739,3	652,14	617,03	s. i.
Chile	264,2	353,7	412,5	210,99	531,11	952,75	933,46	1009,21	1045,27	1126,12	s. i.
Colombia	83,2	127,3	148,6	147,6	129,92	162	205,76	186,82	162,94	203,99	196,82
Costa Rica	262,2	284,7	273,9	259,4	248	242,4	237,8	276,5	s. i.	104,04	s. i.
Ecuador	s. i.	s. i.	s. i.	33,48	36,53	45,59	45,2	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
El Salvador	309,25	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	177,2	188	s. i.	136,2	s. i.	s. i.
Guatemala	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	41,72	83,86	29,74	30,93	34,84	43,02	s. i.
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Honduras	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.		s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
México	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	81,47	82,29	82,3	94,54	99,1	129,19	119,36
Nicaragua	238,13	264,84	269,58	274,24	286,67	266,03	316,27	372,89	350,94		179,54
Panamá	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	373,84	433,96	545,26	418,26	488,61	526	519,25
Paraguay	s. i.	s. i.	s. i.	18,5	23,6	22,9	33,4	44,3	s. i.	s. i.	s. i.
Perú	s. i.	s. i.	s. i.	214,24	209,41	188,37	175,41	158,65	164,06	169,65	s. i.
República Domin.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	22,4	s. i.	s. i.	s. i.
Uruguay	1.836,1	2.080,6	2.300,4	2.719,9	2.980,5	3.173,3	3.077	3.003,8	3.168,2	1.825,35	2.825,29
Venezuela	305	286	280	286	245	222	206	197	182	s. i.	s. i.

Fuentes: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=34>

Fundación Paz Ciudadana. <http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=CAT&idCat=8>

Gráfico 5
Tasa de hurtos en el Cono Sur, 2000-2010

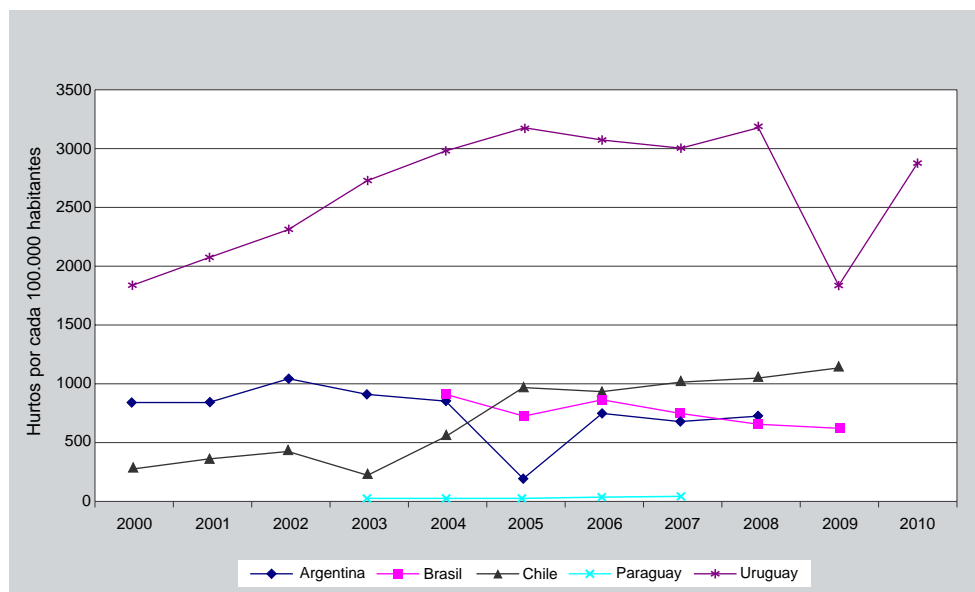


Gráfico 6
Tasa de hurtos en países andinos, 2000-2010

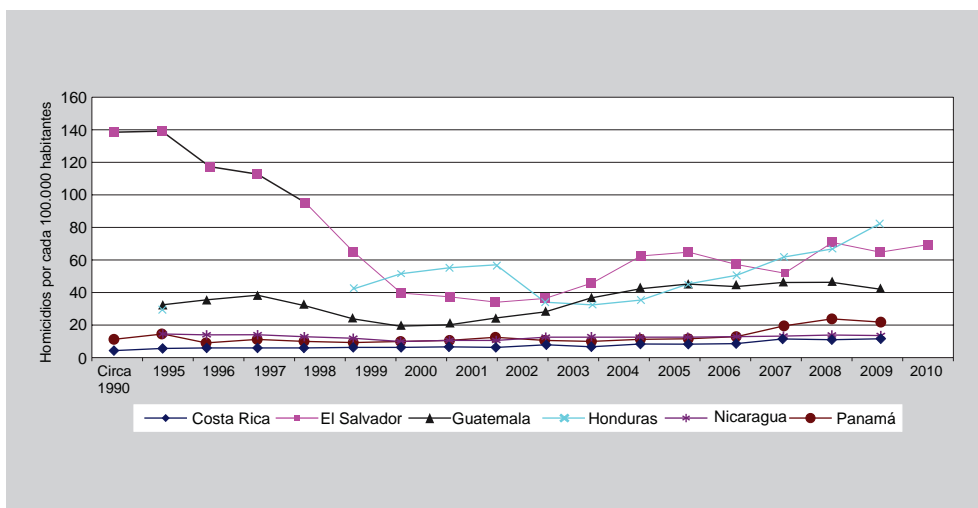


Gráfico 7
Tasa de hurtos en Centroamérica, 2000-2010

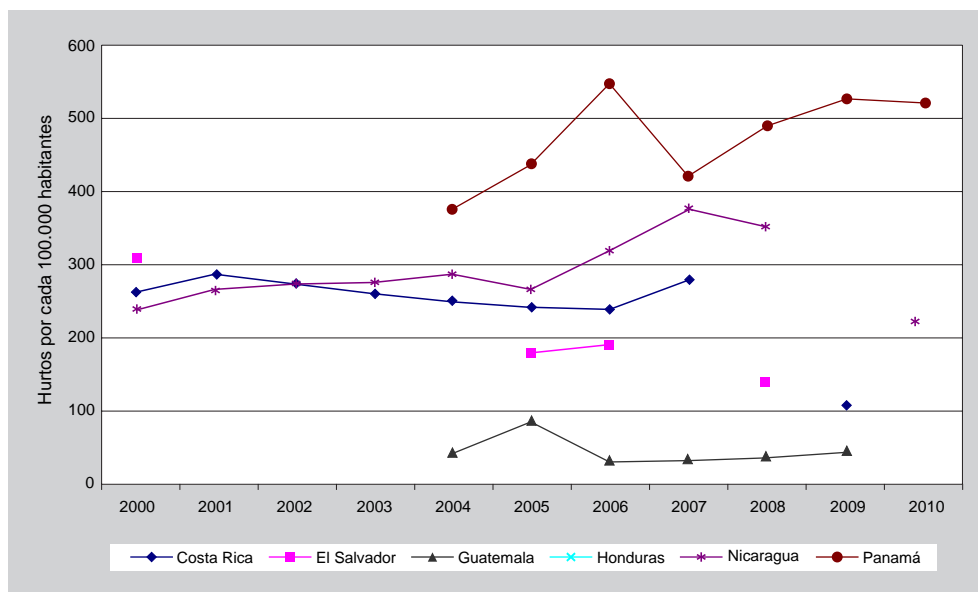


Gráfico 8

Tasa de hurtos en México y la República Dominicana, 2004-2010

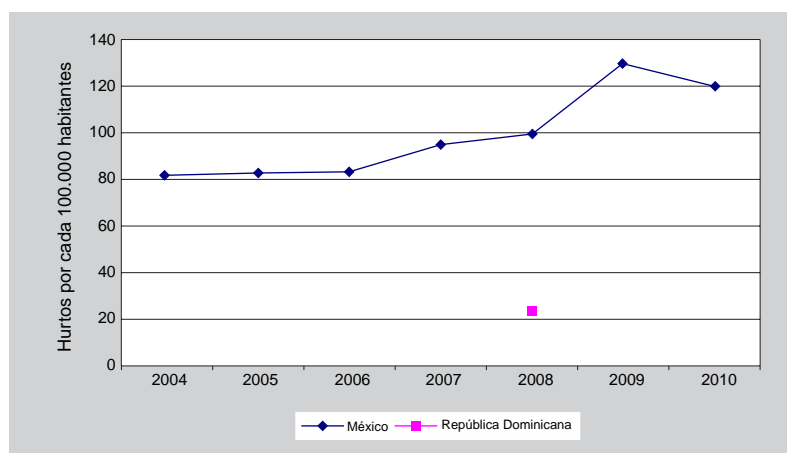


Tabla 3

América Latina: tasa de robos, 2000-2010

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	976,6	1.032,8	1.252,5	1.145,7	926,01	917,06	904,62	858,32	973,26	s. i.	s. i.
Bolivia	109,41	114,1	97,52	95,89	81,75	93,35	93,31	113,88	139,97	138,68	128,23
Brasil	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	489,05	418,07	474,99	446,24	439,77	454,18	415,36
Chile	s. i.	s. i.	s. i.	608,95	555,86	456,91	475,2	561,81	333,4	541,56	190,98
Colombia	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	129,92	161,94	209,41	189,65	164,78	206,43	s. i.
Costa Rica	337,5	409,7	366,2	422	468,9	499,3	535,8	518,5	s. i.	s. i.	s. i.
Ecuador	448,21	396,72	378,45	357,76	360,85	360,38	391,13	399,32	s. i.	s. i.	s. i.
El Salvador	168,9	120,7	81,8	69	199,97	181,34	150,51	157,11	159,42	155,02	s. i.
Guatemala	165,81	152,87	153,65	158,02	136,12	114,04	70,26	71,79	71,44	67,99	s. i.
Haití	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Honduras	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
México	519	537	510	505	500	496	520	577	616	632,8	670,4
Nicaragua	351,3	396,5	401,14	404,89	395,99	391,9	440,69	498,07	591,35	s. i.	488,3
Panamá	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	156,17	162,96	177,71	190,01	231,27	235,81	270,29
Paraguay	71	84,1	83,8	42,7	31,4	29,2	43,1	83,9	116,43	140,46	s. i.
Perú	s. i.	s. i.	s. i.	142,21	156,1	163,8	163,25	145,94	148,87	167,27	s. i.
Repúb. Domini.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	556,34	556,36	952,68	817,83	s. i.	s. i.	s. i.
Uruguay	204,51	185,82	256,36	209,9	211,99	252,63	267,56	275,99	321,28	340,54	410,11
Venezuela	145	123	153	149	111	103	103	106	s. i.	s. i.	s. i.

Fuente: OEA. Datos de seguridad pública por país. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicadoresdetails.aspx?lang=es&indicador=66>

Gráfico 9
Tasa de robos en el Cono Sur, 2000-2010

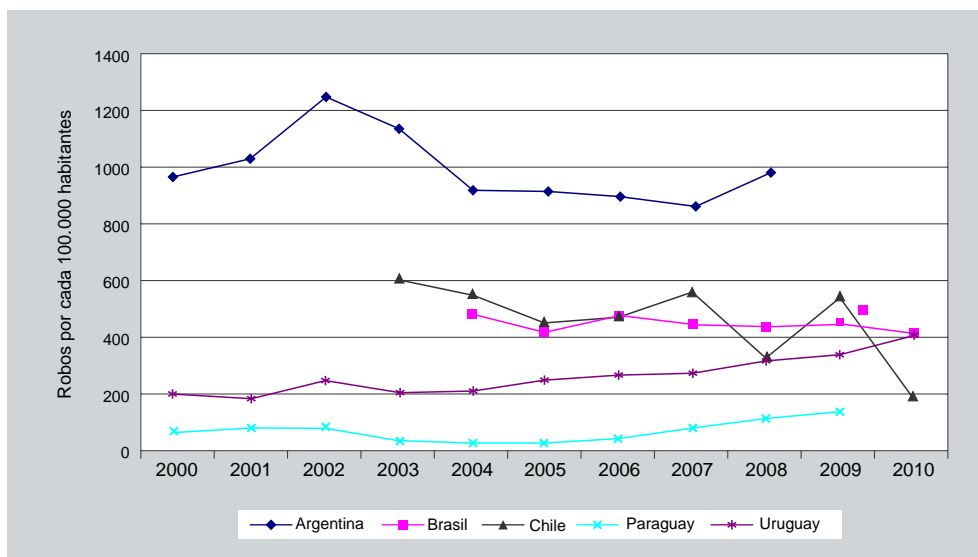


Gráfico 10
Tasa de robos en países andinos, 2000-2010

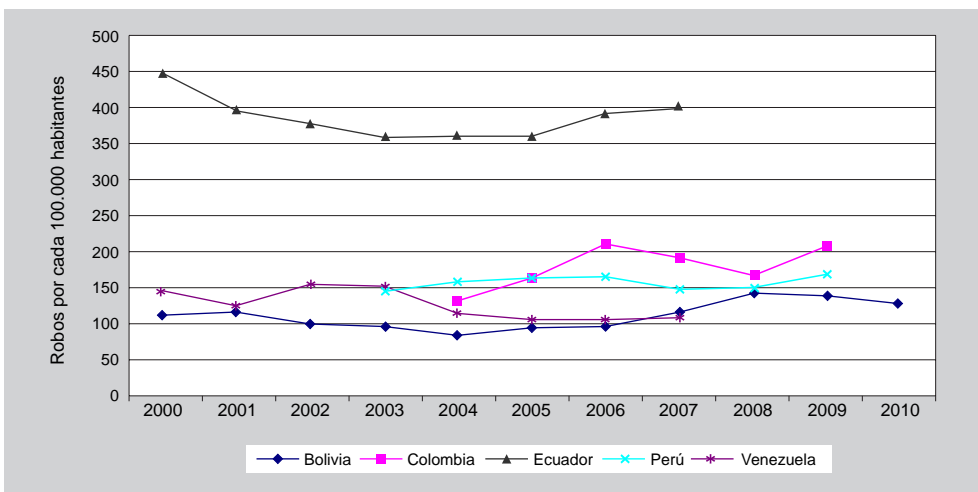


Gráfico 11
Tasa de robos en Centroamérica, 2000-2010

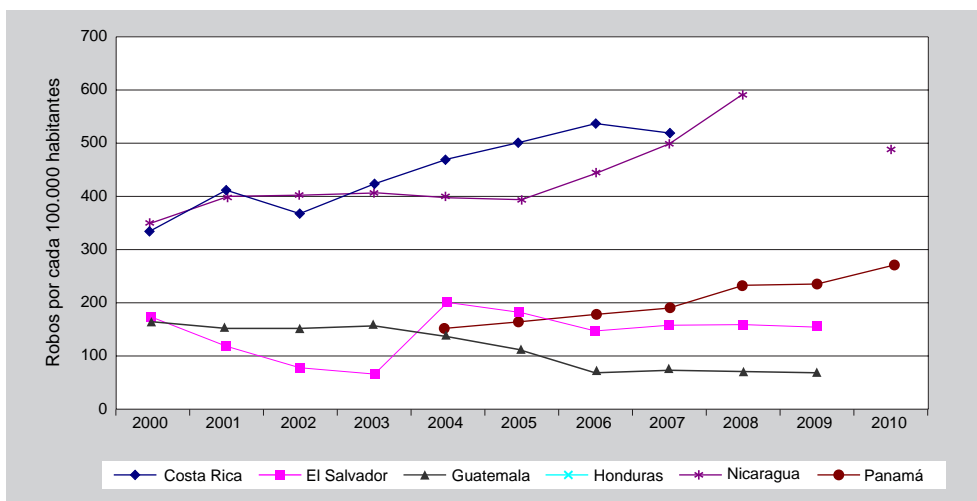
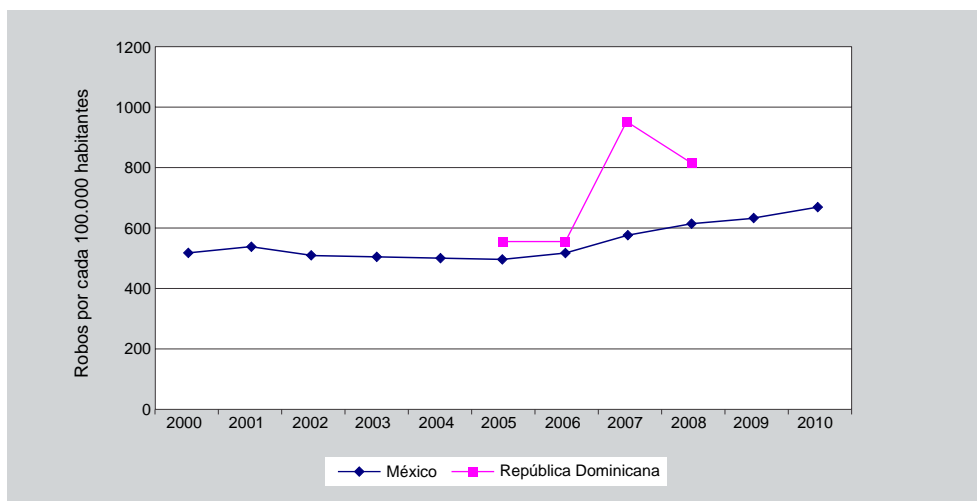


Gráfico 12
Tasa de robos en México y la República Dominicana, 2000-2010



Anexo 2. La seguridad privada

La concepción tradicional de la seguridad privada

Los problemas estructurales de los sistemas de seguridad pública en los países latinoamericanos han influido en forma determinante en el crecimiento exponencial del sector de seguridad privada en los últimos años.

Las respuestas ineficientes y la falta de voluntad política a la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, encontraron respuesta pronta por parte del mercado, que de la mano del sector privado contribuyó al crecimiento de la oferta de servicios de seguridad privada, generando fenómenos que, por su novedad y la inexperiencia de los sistemas de seguridad pública, no se han tratado convenientemente.

A la gestación y consolidación de un mercado de la seguridad privada los Estados reaccionaron estableciendo agencias y mecanismos de control sustentados en la vigencia plena de su monopolio de la obligación de brindar seguridad a la ciudadanía. Las legislaciones sobre seguridad privada reconocieron que, si bien las instituciones privadas son libres de llevar a cabo actividades tendientes a proveer seguridad y ofrecer sus servicios públicamente, su contratación no supone, de ningún modo, la renuncia del Estado a brindar seguridad a los ciudadanos que los adquieren. Los sistemas normativos fijaron como principios rectores del sector su subordinación y complementariedad respecto del sistema estatal de seguridad pública, y diseñaron un esquema en el que las empresas tienen deberes cuyo cumplimiento debe fiscalizar el Estado, entre ellos:

1. Colaboración, cooperación y asistencia a las autoridades policiales o de persecución penal en relación con las personas o bienes cuya vigilancia, custodia o protección estén a su cargo, y colaboración con la fuerza pública cuando se requiera. Y de poner a disposición de la autoridad todos sus recursos humanos y materiales en caso de catástrofe.
2. Obligación de denuncia de los delitos de los que tengan conocimiento en ocasión de la prestación del servicio.
3. Deber de informar a la autoridad de los objetivos por cumplir.
4. De registro de personal, de inspecciones, de misiones, de armas, de vehículos, de materiales de comunicación y de soporte informático.
5. Obligación de secreto respecto de la información y/o documentación referidas a su actividad.

La supervisión y el control en la región están a cargo de los ministerios del Interior, secretarías de seguridad o la policía y direcciones especiales, responsables de conceder

los permisos del servicio, de fiscalizar y sancionar, de registrar a los prestadores y de dictar y adoptar las resoluciones.

Estos esquemas de control son necesarios pero resultan insuficientes para gobernar el sector. Si para el sector privado la inseguridad es una oportunidad para obtener réditos económicos, una competencia restringida únicamente por requisitos legales habilitantes es pernicioso para la seguridad pública. La deficiencia más importante de las regulaciones proviene de la ausencia de criterios que orienten la lógica de funcionamiento del sector hacia una competencia por brindar un mejor servicio. El incremento de la demanda, que multiplica la cantidad de oferentes, desata la competencia entre los proveedores de servicios de seguridad privada por una mayor clientela, que puede ser positiva si se sustenta en la motivación empresarial por brindar el mejor servicio posible, o negativa si se origina en una lógica de boicot de las acciones de los competidores para evitar su contratación y promover la propia. Las legislaciones no han previsto recursos tendientes a evitar la competencia negativa, presente en gran parte de los países latinoamericanos, en donde las empresas son contratadas no por la calidad de sus servicios sino por los malos resultados de los otros. Las falencias en la provisión del servicio, además de ser un problema de los contratantes, redundan en el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la seguridad pública.

Gobernar efectiva y eficientemente la seguridad privada es clave para que el Estado provea, como le corresponde, seguridad a toda la ciudadanía y, a la vez, administre mejor sus recursos. A algunos sectores les brindará seguridad directamente, por medio de sus instituciones, y a otros en forma indirecta, con el control de legalidad y calidad del servicio privado. El buen funcionamiento de este esquema implica que, una vez verificada la calidad del servicio brindado por privados, las agencias gubernamentales de la seguridad pueden reorientar los recursos públicos hacia los otros sectores sociales, complementándose en una mayor y mejor cobertura.

La actividad y la dirección de este sector se han caracterizado por un alto grado de independencia respecto del sistema de seguridad pública. La falta de iniciativas gubernamentales de coordinación y planificación de las tareas de las agencias públicas y privadas en una estrategia única de seguridad, responde a una concepción de la seguridad privada como una seguridad distinta de la estatal, siendo el resultado de esas actividades responsabilidad exclusiva de los privados. A consecuencia de esta concepción hay un desgobierno del sistema de seguridad privada que lleva al incumplimiento de la obligación estatal de proveer seguridad a todos los habitantes.

El gobierno de la seguridad privada debe tender a armonizar la pretensión de lucro del sector privado con la necesidad de garantizar los derechos de todos los habitantes. Para alcanzar este objetivo se requiere controlar la calidad del servicio y definir, en el marco de la estrategia de gobierno de la seguridad, la coordinación operacional de las agencias de ambos sectores.

La seguridad privada gobernada por el sistema de seguridad pública

La seguridad, servicio público

El diseño actual de los sistemas de seguridad privada parte de presupuestos conceptuales falsos que legitiman un modelo deficiente en el que sus agencias, bajo estricto control estatal, actúan autónomamente y con un alto grado de independencia del accionar de las instituciones policiales o de seguridad pública. Este fenómeno, se dijo,

se sustenta en el entendimiento de que existen dos tipos de seguridad distintas, una a cargo del Estado y otra de los privados, con ámbitos de actuación específicos.

Las actividades estatales destinadas a garantizar la preservación y el goce de los derechos humanos se engloban, todas, dentro de algún servicio público: la educación, la salud, la justicia. Lo que define a determinadas actividades como servicios públicos es su esencialidad para la comunidad, brindarlos es una de las razones de ser del Estado y la imposibilidad de hacerlo eficientemente para todos ha determinado que conceda permisos a instancias o agentes privados para prestarlos.

El ser la seguridad un servicio público más, y permitir el Estado que sea prestada también por agentes privados, no implica que existan dos tipos de seguridad con regulaciones distintas: esta es un solo servicio público cuya titularidad siempre corresponde al Estado, que por diferentes razones permite desarrollar actividades vinculadas con ese servicio a algunos agentes privados.

Entender la seguridad como un servicio público implica que el Estado es responsable por todas las acciones que se enmarcan en él, debiendo entonces gobernar todas las instancias relacionadas con las políticas y las acciones correspondientes.

Un nuevo sistema de seguridad privada

Engloba al conjunto de empresas privadas que prestan servicios de seguridad, y a las actividades llevadas a cabo por los organismos gubernamentales responsables de la regulación y el control de los servicios que éstas prestan, que incluyen una amplia gama de actividades, como la vigilancia de lugares o establecimientos públicos o privados, la custodia personal, la protección de bienes y valores fijos o en tránsito, la vigilancia con medios electrónicos, ópticos y electroópticos, las labores de investigación, la fabricación y administración de sistemas de alarmas, vigilancias y hasta de armas o artefactos de defensa, y otras actividades análogas.

Las agencias estatales de control de la seguridad privada son responsables de las siguientes labores de control fundamental:

1. El establecimiento de la regulación de los servicios de seguridad privada legalmente establecidos.
2. La concesión y administración de permisos a las entidades y empresas prestatarias del servicio de seguridad privada.
3. La fiscalización y supervisión de dichas entidades y empresas, de sus actividades y de su funcionamiento, de su personal y de la capacitación y entrenamiento del mismo.
4. La administración del régimen de infracciones y sanciones.

La interacción con el sistema de seguridad pública se refiere al conjunto de relaciones entre: 1) las empresas de seguridad privada y el sistema policial en cuanto al desempeño de las labores de seguridad preventiva o policiamiento complejo, que puede suponer tareas de coordinación, acción conjunta, asistencia recíproca, apoyo comunicacional, etcétera; y 2) entre esas empresas y las agencias gubernamentales de seguridad pública en cuanto a la coordinación estratégica para la reorganización de los recursos estatales.

Hasta ahora la concepción tradicional del sistema de seguridad privada se orienta casi exclusivamente hacia el control de las empresas y no contempla el gobierno efectivo de la seguridad privada ni una interacción estratégico-operativa con las agencias del sector. El gobierno efectivo de la seguridad privada requiere:

1. Orientar la competencia mediante un modelo de concesiones públicas. La conjugación de la ausencia o ineficacia estatal en la provisión de seguridad, una alta demanda de seguridad y el permiso legal de ofertar el mismo servicio a distintas empresas en el mismo espacio geográfico favorecen el predominio de la lógica de la inseguridad.

El sistema de seguridad pública debe dirigir el mercado por medio del diseño de un modelo de concesiones que permita superar las deficiencias del modelo actual y, además, depurar las empresas, para que funcionen solo las que están en condiciones de garantizar la capacitación y el control de su personal.

2. Controlar la legalidad, la calidad del servicio y el cumplimiento de las condiciones de la concesión. El modelo desregulado o de libre acción territorial, vigente en todos los países, dificulta en forma extrema el trabajo de fiscalización de las actividades de los prestadores. El esquema de control, además de sancionar las actividades clandestinas de parte de los prestatarios y las irregularidades en la prestación, debe desmotivar ese tipo de actividades, mediante inspecciones rigurosas, intensivas y permanentes, en el marco de procesos administrativos expeditos y actividades de fiscalización eficaces y eficientes. Los sistemas de control deben establecer formas de calificar la calidad de los servicios prestados por las empresas de seguridad privada, verificando el cumplimiento de los deberes y obligaciones. Los controles se diseñarán considerando las necesidades de los ciudadanos y las necesidades del Estado, para controlar fuertemente un servicio que le corresponde brindar y cuya gestión ha cedido a los privados.
3. Que el Estado controle rigurosamente esta actividad no quita que la seguridad sigue siendo una obligación propia, por lo cual debe regular y vigilar cuidadosamente este tipo de servicio y su prestación. Los controles deben elevar los estándares de exigencia de las empresas de seguridad privada, enfocándose en la legalidad del servicio y su calidad.

En el régimen de las concesiones públicas por zona geográfica, las tareas de control se simplifican enormemente. Al existir una sola empresa habilitada su accionar es más transparente, permitiendo un control de calidad y legalidad ágil, estandarizado y con consecuencias inmediatas (vgr. pérdida de la concesión).

El primero dependerá del organismo de fiscalizaciones, cuyos inspectores no podrán ser agentes de las fuerzas de seguridad públicas, para no disminuir y distraer los recursos policiales de sus tareas y evitar, como es frecuente en muchos países, actos de corrupción.

El segundo de los controles se puede verificar fácilmente mediante encuestas regulares y estandarizadas a los usuarios, dirigidas por la dirección de fiscalizaciones.

Este régimen de concesiones permite, además, controlar eficazmente el denominado mercado negro o de servicios clandestinos de seguridad, y permitirá a los habitantes de la zona conocer a quienes pueden brindar servicios privados de seguridad en su barrio.

Este modelo requiere de un ente de regulador de los servicios de seguridad privada que, siguiendo los fundamentos de los sistemas republicanos, debe regirse por el principio de que el que concede u otorga un monopolio no debe controlarlo, como principio, actualizado, de la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. El ente debe contar entonces con autoridades administrativas independientes del poder central, elegidas por concurso público y con la garantía de inamovilidad de los cargos. Y deberá controlar el cumplimiento de todos los compromisos asumidos

conforme el pliego del concurso público y aplicar el régimen sancionatorio correspondiente.

4. El gobierno de la seguridad privada incluye una agencia encargada del control de la legalidad de las actividades del sector y de la garantía de la calidad del servicio de los prestatarios, que se logrará mediante controles efectivos y por medio de un sistema de seguridad privada cuyos objetivos deben coincidir con los de la seguridad pública. La complementariedad de los dos servicios de seguridad requiere de la interacción permanente entre las agencias de gobierno de ambos sistemas (dependientes ambas del Ministerio de Seguridad), que podrá estar a cargo de una unidad de enlace o dirección de coordinación estratégica con la seguridad pública. Esta función requiere además de una unidad de sistematización y análisis de la información referente al funcionamiento de las agencias de seguridad privada. De la correcta utilización de esa información depende la buena coordinación con las fuerzas de seguridad pública, posibilitando la reasignación racional de los recursos. La unidad debe contar con una base de datos centralizada e interconectada con las diversas agencias estatales, por ejemplo, la de control de armas.

Un sistema de concesiones con una interacción organizada invierte la lógica de financiamiento actual de utilización de los recursos públicos, por ejemplo, agentes de policía entrenados por el Estado que trabajan para empresas de seguridad privada, para financiar a las empresas privadas, por un esquema en el que el sector público aproveche las inversiones privadas. El modelo de concesiones permite así ordenar la participación de agentes públicos en el sistema de seguridad privada, que en muchos países es el único modo de resolver el problema de financiamiento del sector público y los bajos salarios.

Anexo 3. Experiencias de reforma policial en Centroamérica, Argentina, Chile, Colombia y Canadá

Centroamérica: reformas desiguales*

En los años noventa, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua intentaron procesos de reforma policial, en el marco del fin de los conflictos armados y la democratización. La idea central era la desmilitarización de las fuerzas policiales y su separación de las fuerzas militares, delimitando las funciones de cada una, y convertir a la policía en una institución civil y profesional, a cargo de la seguridad pública y no al servicio de los intereses de unos pocos.

Aunque a fines de la década los cuatro países tenían nuevos cuerpos policiales, legislación para regular sus actuaciones y mecanismos de supervisión y control, todas las reformas se vieron limitadas por las presiones de diversos sectores, por los contextos en los que debían implementarse (de creciente criminalidad posconflicto, por ejemplo) y por la incorporación de miembros de las antiguas fuerzas en las nuevas.

En los últimos años, el fuerte aumento de la criminalidad, en algunos casos asociado al fenómeno de las maras, ha llevado a tomar medidas de mano dura y a la participación del ejército en tareas de seguridad pública, lo que ha agudizado los abusos de derechos humanos, que sumados a la creciente presencia del crimen organizado ha contribuido también al crecimiento de la corrupción.

A continuación se presenta un breve recuento de los procesos en las dimensiones de reclutamiento y formación policial; liderazgo y procesos de ascenso; mecanismos de control interno y externos; implementación de programas de policía comunitaria; y la investigación criminal.

El Salvador

El establecimiento de una nueva policía se trató detalladamente en los Acuerdos de paz de 1992. En la Constitución se separaron las labores de defensa nacional, a cargo del Ejército, y de seguridad pública, como responsabilidad de la nueva Policía Nacional Civil (PNC). Según los acuerdos, la PNC estaría formada sobre todo por civiles y tendría

* Esta sección es una síntesis de partes del documento *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*, publicado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola), en diciembre de 2009.

poca participación de ex combatientes tanto de la antigua policía (20%) como del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (20%). Se determinó también que debía ser muy descentralizada, y para establecer controles se creó una Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) como institución separada de la PNC, y mecanismos de control interno.

La reforma enfrentó muchas dificultades y el gobierno debió ser presionado constantemente para que cumpliera los compromisos. Las viejas estructuras policiales se resistieron a ser disueltas y hubo intentos para permitir que sus miembros entraran a la nueva institución.

Paralelamente, la ola de criminalidad y violencia asociada al posconflicto llevó a hacer énfasis en una mayor presencia policial en el territorio y a descuidar asuntos claves como la selección rigurosa que permitiera excluir a personas con antecedentes, la formación del personal o el establecimiento de un sistema disciplinario, que solo comenzó a funcionar un año y medio después del despliegue inicial de la PNC.

Reclutamiento y formación

La capacidad de la ANSP para reclutar y formar personal idóneo ha sido limitada por fallas en los mecanismos de convocatoria y en los procesos de selección e ingreso. La verificación de la información de los aspirantes, que debería incluir visitas a sus centros educativos y lugares de residencia, no cumple con ese requisito. Organizaciones como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han señalado la incapacidad de la PNC para evitar el acceso de personas que puedan tener vínculos con violaciones de derechos humanos. Otra queja constante son los reclutamientos y ascensos por recomendación de funcionarios, incluso de personas que no llenan los requisitos.

En cuanto a la formación, aunque los policías deben aprobar los cursos básicos correspondientes a cada categoría y los obligatorios para ascensos, no hay un plan para actualización o capacitación intermedia. Ha habido avances en la inclusión de formación en derechos humanos y policía comunitaria, que no se traduce en una nueva cultura institucional, dado que existe una brecha entre la formación y la práctica. Se está trabajando en cerrar esa brecha, con limitaciones de presupuesto.

Liderazgo y procesos de ascenso

El ingreso y ascenso son regulados por la ley de la carrera policial. Quienes están en el nivel básico no pueden escalar directamente al ejecutivo, sino que deben iniciar el proceso regular para ingresar al mismo, aunque en principio se quería que los ascensos fueran posibles tras cumplir los requisitos de antigüedad, experiencia y formación.

El esquema de ascensos ha sido criticado desde adentro y afuera de la institución, por la manipulación e injerencia política para beneficiar a miembros de los antiguos cuerpos de seguridad o a personas de menor rango o que no cumplen los requisitos; y por las quejas sobre el uso de las rotaciones y transferencias de personal como políticas de castigo.

La falta de claridad sobre las reglas de juego que rigen los procesos de ascenso genera dudas sobre su transparencia, lo cual ha afectado el sentido de pertenencia y la tasa de retención de los miembros de la policía.

Mecanismos de control interno

El primer sistema de control interno entró en funcionamiento año y medio después del despliegue inicial de la nueva policía, y desde el comienzo tuvo serios problemas de falta de recursos y de coordinación, que lo hicieron fracasar. En 2001 se aprobó una nueva ley orgánica de la PNC, que aun cuando estableció la posibilidad de depurar a los miembros de la institución, limitó la independencia de la instancia encargada y dejó espacios de posible manipulación. En 2007 se aprobó una nueva ley disciplinaria, cuyo modelo cuenta con una Unidad de Auditoría Interna, responsable de hacer cumplir el marco legal interno, y una Inspectoría General, que vigila y controla la actuación de los policías. A pesar de que este modelo asignó presupuesto para el funcionamiento de la Inspectoría, en 2009 esta tenía muy poco personal para cumplir con sus labores.

A pesar de los esfuerzos de modernización, los controles internos parecen dirigirse sobre todo al personal de nivel básico, y no alcanzar a los mandos. Peor aún, faltan investigaciones serias sobre las acusaciones de violaciones a los derechos humanos, a pesar de que la Policía es una de las entidades públicas más denunciada.

Mecanismos de control externo

En 1996 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), con cinco miembros designados por el presidente, para analizar la situación de seguridad pública y proponer políticas de mediano y largo plazo al respecto. Esas propuestas nunca fueron consideradas seriamente. Luego, en 1999, se le encargó también la implementación de proyectos de prevención y participación ciudadana. Sin embargo, a pesar de las responsabilidades que le asigna la legislación, el Consejo ha sido excluido de las grandes decisiones y ha tenido profundas diferencias con las actuaciones del gobierno, como en la implementación del Plan Mano Dura y la ley antimaras. Sus tareas se han limitado a la prevención social de la violencia y no ha tenido incidencia sobre las políticas o el funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.

En 2001 se creó el Consejo de Ética Policial, presidido por el ministro de Seguridad Pública y conformado por cuatro miembros nombrados por el presidente, que representan a los sectores empresarial, social y académico. Sus funciones son la supervisión de la aplicación de las políticas de seguridad pública y el uso de los recursos asignados para ello, y verificar el comportamiento y la gestión policial. No obstante, el Consejo solo comenzó a funcionar en 2004, y aunque ha logrado avances significativos, como la formulación de indicadores de desempeño, sus informes y recomendaciones no son de conocimiento público, dado que son de uso exclusivo del presidente, por lo que su nivel de cumplimiento no se puede verificar.

Policía comunitaria

La unidad de policía comunitaria de la PNC ha creado los “comités de seguridad ciudadana”, en los que participan miembros de la comunidad, identificando los problemas y proponiendo soluciones; además, en algunas regiones se hacen patrullajes a pie o en bicicleta. No obstante, la falta de personal y las dificultades logísticas no han permitido la sistematización de estas prácticas.

El programa policía comunitaria de más amplio alcance ha sido el patrullaje policial orientado a la comunidad, iniciado en 1999 con el objetivo de reducir la criminalidad aumentando la presencia policial en las calles y mejorando la obtención

de información para orientar más eficazmente las acciones. En 2005 el programa era implementado en todo el país. Sin embargo, desde sus inicios se ha discutido si es un programa de policía comunitaria, dado que no promueve la participación ciudadana en la dirección y seguimiento del trabajo policial. Y aunque en algunas regiones las evaluaciones fueron positivas, las limitaciones de recursos y la falta de visión estratégica hicieron que el programa se abandonara en algunas comunidades. Otro programa piloto, basado en el modelo japonés de policía comunitaria, se lanzó en 2008 en el departamento de La Unión, buscando un mayor contacto directo entre los agentes y las comunidades, e identificando aquellas que requieren más presencia policial.

Sin embargo, aun no hay una política institucionalizada de relación con la comunidad y no hay lineamientos claros sobre cómo abordar la policía comunitaria. Esto lleva a interpretaciones distintas al respecto: mientras hay quienes lo consideran una forma de mejorar el servicio policial, otros lo limitan a un asunto de relaciones públicas o de consecución de recursos.

La investigación criminal

Los altos niveles de impunidad son una evidencia de la poca capacidad investigativa de la PNC; muy pocos delitos llegan a juicio y menos aún a una condena. La falta de credibilidad en la policía y en el sistema de justicia también se refleja en el bajo número de denuncias hechas por las víctimas.

La falta de coordinación y de mecanismos permanentes de comunicación y apoyo mutuo entre la Fiscalía y la policía es uno de los problemas de fondo que impiden una mejor investigación criminal. Una excepción que ha permitido resultados un poco mejores es el vínculo interinstitucional en asuntos como el narcotráfico y el crimen organizado, que debería intentar replicarse en otras áreas.

La débil formación que reciben los policías de investigación es otro problema. Algunos estudios han señalado que existen deficiencias en técnicas básicas como la protección de la escena del crimen, la recopilación de evidencias y la identificación y entrevista de testigos, entre otras. No obstante, se ha intentado que los agentes de investigación se mantengan en esta área de trabajo a lo largo de su carrera, lo que ayuda a desarrollar algún nivel de especialización.

El otro asunto problemático es el exceso de trabajo y la precariedad de recursos presupuestales, en especial en las unidades dedicadas a la investigación de delitos comunes, los que afectan a la mayoría de los ciudadanos. Las unidades especializadas, como las que se dedican a la lucha contra el narcotráfico, son más eficaces, pues han tenido apoyo político lo que se ha traducido en asignación de presupuesto y personal. Se requiere entonces de mejores recursos y de agentes bien seleccionados y formados para fortalecer las capacidades investigativas de la policía.

Guatemala

La reforma a la policía solo se planteó de modo general en los acuerdos de paz y su implementación fue muy débil. El gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), encargó a la Guardia Civil Española, una institución policial muy militarizada, la formación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), y priorizó su despliegue rápido, por lo que esta se constituyó ante todo con elementos de la antigua policía, que había sido un instrumento de fuerte represión durante el conflicto armado. Adicionalmente, las funciones del Ejército y la Policía no se separaron.

Aunque a comienzos de 2000 la PNC tenía presencia nacional, contaba con equipamiento adecuado y sus miembros con mejores salarios, el proceso de reforma institucional tenía profundas deficiencias en cuanto al reclutamiento, la formación y los controles a la disciplina interna, que afectaron su calidad y profesionalismo.

Reclutamiento y formación

Estos procesos son responsabilidad de la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC), que forma parte de la policía y que históricamente ha sido muy débil. En 2002 estuvo a punto del cierre por una drástica reducción presupuestal. En 2004, un diagnóstico señaló dificultades en la convocatoria, verificación de antecedentes de los aspirantes (en algunos casos no se hacía) y selección de los nuevos miembros, debidas a la falta de recursos humanos, técnicos y financieros y a la poca coordinación dentro de la institución para llevar a cabo estas tareas. Además, la imagen negativa de la policía y los bajos salarios que ofrece no generan mucho interés en ingresar a sus filas.

Así mismo, la reducción en el tiempo de formación de agentes de policía (la presión por alcanzar la meta numérica establecida en los acuerdos de paz), llevó al descuido en la calidad. Hubo periodos en los que los cursos de preparación no llegaban al semestre de duración, cuando ya había sido disminuido el requisito de ingreso en cuanto al nivel educativo requerido. Otro elemento es la carencia de una academia específica para la formación de oficiales de policía.

Desde 2004 se han hecho esfuerzos para mejorar los procesos fortaleciendo a las instancias encargadas de realizarlos y ampliando las convocatorias para atraer a más población indígena y mujeres, con lo que se han obtenido algunos resultados positivos, aunque parciales.

La formación policial sigue un modelo por competencias, con énfasis en el desarrollo de habilidades prácticas. Aunque incluye los derechos humanos como un eje transversal, en la práctica se asigna mayor carga en créditos a la formación en aspectos prácticos tales como manejo de armas. La filosofía de protección no es la esencia en la formación policial. También se da capacitación sobre el reglamento disciplinario, fundamentos sobre recolección y protección de evidencias y algunas técnicas básicas de investigación criminal.

Los cursos de ascenso de los mandos superiores incluyen formación en derechos humanos y ética, aunque son criticados por su poca duración y su falta de continuidad y evaluación rigurosa. Tampoco existe un proceso de actualización permanente del personal durante su carrera de servicio. Situación que se agrava con la presencia, en calidad de docentes, de viejos mandos pertenecientes a la desarticulada Policía Nacional.

Aunque en 2007 se inició un intento de reestructuración del proceso de selección y el modelo de formación, es evidente que sus alcances han sido muy limitados dados los enormes problemas de corrupción, participación en actividades del crimen organizado y abusos de derechos humanos que tiene hoy la policía guatemalteca.

Liderazgo y procesos de ascenso

En 2009 Guatemala no contaba con una ley de carrera policial que regulara las promociones y ascensos. De hecho, ascender es opcional y se ha señalado que algunos miembros prefieren no hacerlo porque el aumento de responsabilidades no se corres-

ponde con el aumento salarial. Amén del control que los viejos mandos ejercen sobre el proceso, lo cual ha dado pie para denuncias de corrupción en el mismo.

La falta de un sistema que dé claridad a esos procesos ha llevado a que ocasionalmente haya vacíos de oficiales subalternos y superiores, lo que ha obligado a ascender a personas que no cuentan con los requisitos necesarios. Además, los constantes cambios en el alto mando generan mucha inestabilidad institucional, lo cual afecta la planificación y el desarrollo de la carrera policial.

De hecho, el cambio a la ley orgánica de la PNC, realizado por el Congreso en 2000 (situación que posteriormente fue rectificada), abrió la puerta para el rompimiento del sistema de carrera. Desde su promulgación y hasta dicho cambio, la Dirección de la PNC debía estar en manos de un oficial de carrera dentro de la misma. Al introducirse el cambio mencionado, se permitió que el director fuese nombrado directamente por el ministro de Gobernación, sin que la pertenencia institucional fuese un requisito. De esa cuenta, durante todo el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) y el de Óscar Berger (2004-2008), la dirección de la PNC estuvo en manos de personas ajenas a la misma, dando lugar a que dicha posición fuera considerada como el pago de favores políticos. Al rompimiento del sistema de carrera le acompañó el comprometimiento de la entidad en acciones fuera de la ley, tal el caso de las ejecuciones extrajudiciales¹.

Mecanismos de control interno

El sistema disciplinario establecido siguiendo el modelo de la Guardia Civil española permitió los abusos de los superiores contra sus subordinados dentro de la policía, y fracasó en el intento de canalizar las denuncias ciudadanas sobre los abusos policiales.

En 2003 se ajustó el reglamento disciplinario para fortalecer la investigación y facilitar la remoción de policías involucrados en abusos graves, y en 2005 se creó la Inspección General, que dirige el sistema de control interno, que a pesar de estar formalmente establecido, no ha logrado enfrentar eficazmente la penetración de la criminalidad organizada ni reducir los altos niveles de corrupción y los abusos de derechos humanos, tan generalizados que, en 2007, el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, señaló que aun cuando esos actos no se podían calificar como una política oficial, sí iban mucho más allá de las actuaciones de unos pocos miembros e implicaban una responsabilidad institucional.

La enorme debilidad de las instancias de control interno, que además no cuentan con un verdadero apoyo de los altos mandos policiales, les impide supervisar y controlar efectivamente a las fuerzas encargadas de la seguridad pública. Así, aunque a veces se inician investigaciones que incluso llegan al ministerio público, estas casi nunca llegan a los tribunales.

Aun cuando sucesivos gobiernos han hecho esfuerzos para depurar la PNC, no han sido suficientes para mejorar el desempeño de la institución ni para procesar penalmente a los policías involucrados en actos criminales, que simplemente son despedidos. Además de la necesidad de depuración y de fortalecimiento de los mecanismos

1

A fines de agosto, el ex director de la PNC durante el gobierno de Óscar Berger, Erwin Sperissen, fue capturado en Ginebra, y ligado a proceso por ejecuciones extrajudiciales.

internos de control, es necesario desarticular las estructuras criminales dentro de la institución si se quiere lograr que sea profesional y preste los servicios para los que fue creada.

Mecanismos de control externo

Los acuerdos de paz de 1996 incluían la creación de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), que solo se estableció en 2004. Cuenta con una participación importante de las organizaciones de la sociedad civil y debe, entre otras, vigilar el accionar de las instituciones de seguridad y proponer estrategias en la materia. Lamentablemente, sus logros han sido pocos, debido a la falta de apoyo a sus propuestas por parte del alto gobierno y a su falta de personal, infraestructura y presupuesto.

Policía comunitaria

El Viceministerio de Policía Comunitaria tiene a cargo la formulación e implementación de las políticas en la materia, y la Subdirección General de Prevención del Delito, creada en 2005, debe atender las relaciones comunitarias y la prevención del delito, entre otras.

Aunque la PNC ha desarrollado programas de visitas domiciliarias diurnas y nocturnas, reuniones entre comunidades y policía y vecinos, y patrullajes en áreas vulnerables, el eje central del trabajo comunitario han sido las Juntas Locales de Seguridad (JLS), instituidas en 1999, para facilitar la participación y promover la confianza y el acercamiento entre los ciudadanos y la policía.

Las juntas han tenido resultados diversos en las diferentes comunidades: en algunas han facilitado que los miembros de la comunidad se reúnan, identifiquen los problemas de su entorno, debatan las posibles soluciones, y así mejoren sus relaciones con la policía. Sin embargo, a menudo han terminado remplazando a la fuerza pública, convirtiéndose en ocasiones en operadores de la justicia, ejerciéndola por mano propia y, en no pocas ocasiones, cometiendo abusos contra la población². Hace falta una estrategia clara de supervisión para asegurar que las juntas no se conviertan en mecanismos de control ilegales o sean utilizadas para cometer delitos.

Otro proyecto piloto, puesto en marcha desde 2005 por Estados Unidos en una zona de la capital con índices alarmantes de violencia y criminalidad, busca promover mayor participación entre la comunidad y la policía, alrededor de tres ejes básicos: capacitación en patrullajes con perspectiva comunitaria, una comisaría modelo y un sistema de inteligencia civil. El propósito de los patrullajes era mejorar la presencia

2

En los hechos más recientes, los tribunales han emitido sentencias condenatorias contra las juntas locales de seguridad en San Juan Cotzal, Quiché y en Panajachel, Sololá, entre otros, por ejecución extrajudicial, desaparición forzada, amenazas y tortura. En el municipio de San Juan Sacatepéquez, departamento de Guatemala, la Junta Local de Seguridad ha sido sindicada de desaparición forzada y ejecución extrajudicial. Estas juntas a nivel nacional, realizan patrullajes e imponen toque de queda comunitario, detienen y registran a las personas y cobran multas en efectivo a las familias que se niegan a participar. De acuerdo con la asociación Seguridad en Democracia (Sedem), la base social de estas juntas son las anteriores estructuras de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y los Comisionados Militares, que funcionaron bajo el control militar durante la acción contrainsurgente del Estado.

policial en las escuelas, en las que había altos niveles de extorsión contra los estudiantes; el modelo logró un uso más eficiente de los recursos y el personal y tuvo éxito en reducir los niveles de victimización en las escuelas. El sistema de llamadas para hacer denuncias anónimas, “Cuénteselo a Waldemar”, que se extendió al nivel nacional en 2008, ha sido muy controversial: aunque las autoridades del programa lo niegan y aseguran que los policías son analizados rigurosamente, algunas personas han señalado que en ciertas ocasiones los denunciados han aparecido muertos. Esta problemática tiene que ver con la percepción social al respecto de dicha iniciativa. La población consideraba que el programa en sí mismo permitía identificar a posibles delincuentes a fin de lograr su ejecución (Samayoa 2007)³.

Es importante investigar esos rumores para evitar daños a la credibilidad del sistema. De modo más general, se ha cuestionado si el programa es de policía comunitaria, dado que su enfoque es más la represión del delito y la mejora de las capacidades de investigación de las comisarías, aun si incorpora elementos para mejorar las relaciones entre policía y comunidad.

Al igual que en El Salvador, una parte del problema es la falta de una perspectiva clara e integral de policía comunitaria, integrada de modo explícito en una política de gobierno.

La investigación criminal

La investigación de los delitos corresponde a la policía, la cual actúa bajo la dirección del ministerio público. Aquí la impunidad es también un problema grave y los casos que llegan a condenas son una enorme minoría. A eso se suma la disminución constante de personal asignado a esta tarea a lo largo de los años, lo que da cuenta de la poca importancia que los sucesivos gobiernos le han dado al asunto. Esto ha generado una sobrecarga de trabajo y una limitada cobertura. Un problema que se relaciona también con que la investigación como tal está incorporada como una labor de la misma PNC, asignada a un pequeño departamento dentro de la misma.

La formación de los policías de investigación también es deficiente y es tan poco prioritaria que incluso en 2004 y 2005 no se formó personal en esta especialidad, dado que la escuela de investigadores de la Academia estuvo cerrada durante ese tiempo.

Además, la coordinación entre policía y Fiscalía ha sido muy poca y la comunicación muy limitada y distante, y aunque se han hecho algunos esfuerzos por mejorar la estructura organizacional encargada de la investigación criminal, los problemas son de fondo y no solo de cuestiones de estructura.

En julio de 2012 se aprobó la ley que da vida a una Policía de Investigaciones, cuyo propósito es, precisamente, cumplir con esta función de auxilio al ministerio público. Hay sin embargo mucho escepticismo puesto que durante el conflicto armado interno la Policía Judicial o Cuerpo de Detectives, convertida luego en Departamento de Investigaciones Técnicas y desaparecida a finales de los años 80, tuvo un rol determinante en graves violaciones a derechos humanos. La Dirección General de Investigaciones

3

Samayoa, Claudia, et al. 2007. *Las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados. Dimensión jurídica, social y humana del fenómeno y la responsabilidad del Estado de Guatemala sobre la mal llamada “limpieza social”*. CALDH-ICCPG-Sedem. Guatemala: 69.

Criminalísticas (Digicri), creada en 2012, contempla en su normativa mecanismos de control interno y externo y es una iniciativa que ha sido apoyada también por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el ministerio público.

Honduras

El proceso de reforma policial en Honduras tuvo su origen en las protestas ciudadanas generadas por la incapacidad de la Fuerza de Seguridad Pública, que estaba bajo control militar, para enfrentar la creciente criminalidad y por las numerosas acusaciones de la participación de sus miembros en la comisión de delitos, abusos de derechos humanos y actos de corrupción.

Así, en 1993 una comisión *ad hoc* para el asunto recomendó separar las funciones de prevención y las de investigación, que quedarían a cargo de un departamento específico bajo el mando de la Fiscalía General, establecida en 1995. Sin embargo, en 1998 se aprobó la nueva ley orgánica de la Policía Nacional que separó al Ejército de las tareas de seguridad pública y estableció la Policía Nacional como organismo civil que volvió a unir esas dos funciones, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil para evitarlo. Uno de los efectos de esta decisión fue el debilitamiento de las labores de investigación, que habían logrado mejoras importantes, dada la prioridad que se dio a las funciones de prevención. Además, la depuración de la nueva policía tampoco se dio, dado que la mayoría de los antiguos oficiales fue incorporada sin mayor capacitación o revisión de sus antecedentes.

El Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin), en el que la sociedad civil había logrado importante participación y que contaba con poderes para controlar externamente varias de las funciones de la policía, no fue efectivo debido a la falta voluntad política por parte del gobierno y al desconocimiento de sus miembros de la sociedad civil.

Reclutamiento y formación

La ley de la Policía Nacional, aprobada en noviembre de 2008, estableció cambios en el organigrama de las instituciones a cargo de la formación de los policías, agentes de investigación, guardias penitenciarios, suboficiales y oficiales (la Universidad Nacional de Policía de Honduras, bajo el mando del ministro de Seguridad, está a cargo del Liceo Politécnico Policial, el Instituto Tecnológico Policial, la Escuela de Suboficiales y la Academia Nacional de Policía), aunque los cambios fueron más administrativos que basados en la evaluación del modelo anterior.

Cada uno de los centros de formación debe verificar los requisitos, pero este proceso se ha reducido a comprobar que los aspirantes no tengan antecedentes penales y no incluye análisis de sus formas de vida o sus relaciones personales.

Por otra parte, la reducción que se hizo en años anteriores del tiempo básico de formación, incluso hasta tres meses, para contar rápidamente con personal para enfrentar la creciente criminalidad, ha tenido impactos muy negativos en la calidad del trabajo policial, a lo que se suma la falta de mecanismos de evaluación y de procesos de formación continua.

Liderazgo y procesos de ascenso

En 2008, la ley orgánica de la Policía estableció formalmente la carrera policial. Aunque al parecer los procesos de ascenso funcionan relativamente bien, hay debilidades en las

evaluaciones, que se hacen de modo bastante subjetivo. El otro punto complejo es la injerencia política en el nombramiento de los altos mandos policiales, que suelen cambiar con los cambios de gobierno y que, en general, pertenecen al partido en el poder.

Mecanismos de control interno

La Unidad de Asuntos Internos (UAI), principal mecanismo de control interno, fue creada en 1998 por medio de la ley orgánica de la Policía. Desde su establecimiento, ha sido una entidad débil, sin recursos ni presencia territorial, ni políticas y procedimientos de acción claros, que además tampoco ha contado con independencia o apoyo por parte de las autoridades para llevar a cabo su trabajo.

Al mismo tiempo, la creciente criminalidad ha llevado a la aplicación de políticas de mano dura que han hecho más violenta la acción policial. Así, la policía es una de las instituciones públicas más denunciadas por abusos de autoridad y de derechos humanos. A pesar de los procesos de depuración que se han realizado, la participación de policías tanto en esos abusos como en actividades delictivas es una preocupación en aumento.

Mecanismos de control externo

El Consejo Nacional para la Seguridad Interior es uno de los mecanismos de control externo más innovadores. Presidido por el secretario de Seguridad, incluye, entre otros, al fiscal general, al comisionado de Derechos Humanos y a representantes de la sociedad civil (sector privado, sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, de derechos humanos y a la asociación de alcaldes). Algunas de sus funciones son elaborar estrategias de seguridad, evaluar el desempeño de la policía, revisar los manuales de procedimientos y el presupuesto, y hacer el seguimiento a las denuncias contra la institución.

Aunque su creación buscaba evitar una posible politización de la policía y asegurar la rendición de cuentas, el Conasin ha sido más bien un obstáculo para las autoridades por lo que no ha habido voluntad política para respetar su labor y poner en práctica sus recomendaciones. A esto se suman la falta de coordinación entre sus miembros y las diferencias de visión entre los representantes de la sociedad civil, que han dificultado aún más la institucionalización del Conasin. Todas esas dificultades llevaron a que en la nueva ley orgánica de la Policía Nacional se limitaran y reestructuraran sus funciones. En todo caso, el éxito que el Consejo pueda tener en su carácter de ente de control externo dependerá de la voluntad de las autoridades para utilizarlo como tal.

Policía comunitaria

En 2002 se estableció el programa Comunidad más segura, con tres componentes: la mejora de las relaciones policía-comunidad, el desarrollo de seminarios educativos sobre distintos aspectos y la organización de comités locales. El programa hace parte de la Subdirección de Policía Comunitaria, de la Dirección de Policía Preventiva, y cubre los dieciocho departamentos del país, aunque su personal se concentra en las ciudades con mayores índices de violencia.

Las actividades de policía comunitaria incluyen patrullajes a pie, en moto o bicicleta, visitas a las casas y charlas en iglesias, escuelas y clubes. La estrategia más extendida es el programa de las Mesas ciudadanas de seguridad, en las que participan

la policía, la comunidad y el gobierno local, y cuyo objetivo es mejorar la relación policía-comunidad y facilitar que la ciudadanía exprese sus preocupaciones de seguridad y defina, en conjunto con la institución encargada, planes de acción para enfrentarlas. Estos programas han beneficiado a algunas comunidades (mejora de servicios como el trámite de iluminación o limpieza de baldíos) y a la policía misma, que ha logrado apoyo para la construcción o reparación de estaciones y la compra o arreglo de motos y patrullas.

Las experiencias de policía comunitaria han funcionado mejor en los lugares en los que la comunidad ha tenido un papel más activo y en los que la policía local ha tenido más independencia para definir las estrategias a adoptar en su respectiva comunidad. Los resultados diversos por regiones tienen que ver con la falta de claridad en la definición de los mecanismos de participación ciudadana. También ha habido limitaciones de recursos logísticos, humanos y financieros y resistencias dentro de la policía a adoptar modelos de policía comunitaria.

La investigación criminal

Como en los otros países, es una de las áreas más deficientes de la policía. La estructura de la institución en esta materia es muy desagregada: la Dirección Nacional de Investigación Criminal se encarga de los delitos comunes; la de Servicios Especiales de Investigación del contrabando, la evasión fiscal, el lavado de dinero, el crimen organizado y el narcotráfico, entre otros; y dentro del ministerio público está la Dirección de Lucha contra el Narcotráfico; lo que ha llevado a la duplicación de funciones y a la competencia por recursos ya de por sí limitados.

La falta de personal ha llevado a la policía preventiva participe cada vez más en labores de investigación, lo que afecta la calidad de las mismas, situación que se agrava por la escasez de material y equipo. Esto indica la necesidad de dar alguna formación básica en investigación a los agentes que van a trabajar en prevención.

De hecho, para ser agente de investigación no es necesario ser miembro de la policía. La formación básica, que dura seis meses, entrena para hacer investigaciones sencillas, pero no hay especializaciones más avanzadas, como balística o lavado de activos, por ejemplo. Existen posibilidades de hacer cursos de actualización, pero solo para unos pocos agentes, que además pueden ser trasladados a otras áreas de trabajo. Eso a pesar de que no hay investigadores suficientes para atender el nivel creciente de criminalidad, lo que frecuentemente lleva a investigaciones deficientes que terminan archivadas.

Aquí la impunidad también es un problema serio, aunque al parecer menos grave que en Guatemala. En todo caso, hay estudios que señalan que la mayor parte de los casos que se investigan son los más simples.

Nicaragua

En Nicaragua la reforma fue el resultado de dos grandes transformaciones. La primera se inició con una de las primeras acciones del Frente Sandinista de Liberación Nacional una vez triunfó la revolución en 1979, que fue disolver la Guardia Nacional del derrocado régimen de Anastasio Somoza y fundar la Policía sandinista como un órgano civil, a cargo del Ministerio del Interior y compuesto por estudiantes, campesinos y trabajadores que no tenían ninguna capacitación policial. En los años siguientes se avanzó en construir un modelo de policía enfocado en el servicio comunitario y en la prevención,

y hubo una reducción significativa de los abusos a los derechos humanos. Sin embargo, pronto comenzó a haber denuncias sobre la politización de la policía.

La segunda comenzó con el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1997), que intentó cortar los vínculos entre el Frente Sandinista y la policía. En ese periodo se definió la estructura de mando de la policía, se diferenciaron claramente las funciones policiales de las militares y se aprobó la ley de la Policía Nacional, en la que se garantizó su subordinación a las autoridades civiles. Sin embargo, ese gobierno fue también de mucha violencia por parte de la policía: en cuatro años se sumaron mil quinientas muertes de ex contras, campesinos, sandinistas, policías y militares. Adicionalmente, los fuertes recortes de presupuesto llevaron a disminuciones salariales que generaron un aumento de la corrupción y los sobornos.

Reclutamiento y formación

La Academia de Policía “Walter Mendoza Martínez” está a cargo de seleccionar y capacitar a los aspirantes y miembros activos de la Policía Nacional y de supervisar el entrenamiento de los cuerpos de seguridad privada. En los últimos años se ha buscado fortalecer a la instancia encargada de la selección para que además del análisis inicial sobre las relaciones y entorno de los aspirantes, haga reuniones semestrales con sus familiares y conocidos.

Con respecto a la formación, la Academia es reconocida como una institución de educación superior y ofrece los grados de técnico superior en ciencias policiales y licenciatura en ciencias policiales. El sistema educativo incluye tres subsistemas: el de formación, a cargo de dar la formación inicial a los nuevos policías y suboficiales; el de capacitación, responsable de capacitar a los policías activos y al personal auxiliar para ascensos y promociones; y el de preparación continua, encargado de garantizar la actualización de los conocimientos. Los oficiales y oficiales superiores pueden hacer cursos de posgrado cortos o carreras profesionales. En síntesis, la Academia ha logrado elevar la calidad de los nuevos policías por medio de una formación más integral y un aprendizaje más permanente, que incluye avances importantes en materia de capacitación en derechos humanos y trabajo comunitario.

Liderazgo y procesos de ascenso

La ley de la Policía regula la carrera y los ascensos, procesos que en general funcionan y son respetados, si bien ha habido algunos casos de manipulación política que han generado problemas internos. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la preocupación por los supuestos intentos del gobierno del presidente Daniel Ortega (2006-2012; 2012-) para obtener algún control sobre la policía, lo que ha generado crisis entre esta y el ejecutivo y pone en riesgo el profesionalismo y la estabilidad de la institución.

Mecanismos de control interno

La Policía Nacional de Nicaragua tiene una Inspectoría General, a cargo del comportamiento de sus miembros, y con una Unidad de Asuntos Internos, que investiga las denuncias de autoridades. Dado que si cometen un delito común, los policías están sujetos a la legislación ordinaria, estos casos se dirigen a los tribunales correspondientes. Las faltas administrativas son procesadas por el régimen disciplinario.

Aquí también la policía es la institución más denunciada por violaciones de derechos humanos. Además, algunos casos de corrupción ocurridos desde comienzos de 2000 han afectado la imagen institucional de modo significativo. Sin embargo, desde 2006 se ha trabajado en combatir la corrupción y en mejorar la confianza ciudadana en la policía; en 2008 se creó la División de Supervisión y Control, a cargo de tomar medidas de prevención para evitar los abusos. A pesar de los avances, hace falta más transparencia sobre las investigaciones.

Mecanismos de control externo

A diferencia de los otros tres países, en Nicaragua no hay un organismo con participación de la sociedad civil para fiscalizar la labor policial.

Policía comunitaria

La participación de la comunidad en los asuntos de seguridad ciudadana se inició desde el comienzo de la Policía Nacional, que se creó con un enfoque en la prevención y la educación, y uno de cuyos pilares era el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, por dos razones: por un lado, esa relación era un principio doctrinario; y por otro, gran parte del éxito del trabajo policial dependía de la colaboración con la ciudadanía. Por ello, desde finales de los noventa se establecieron foros públicos en todo el país, patrullajes vecinales y comités barriales para atender los problemas locales de seguridad.

En 2001 se formuló la Política integral policía-comunidad y derechos humanos, para integrar lineamientos de derechos humanos y relaciones policía-comunidad a todas las especialidades de la policía y promover la participación ciudadana en la lucha contra el crimen. Aunque por problemas de presupuesto, entre otros, el modelo no se implementó en ese momento, en 2007 se impulsó decididamente su relanzamiento. Su fundamento es la sectorización o establecimiento de un espacio geográfico asignado a un agente que estará a cargo de controlar el delito, identificar las amenazas a la seguridad y establecer relaciones con los vecinos para desarrollar planes preventivos, en esa zona específica.

Los Comités de Prevención Social del Delito (CPSD), que han sido el eje de la estrategia, están compuestos por policías, líderes comunitarios, padres de familia y miembros de la sociedad civil y el sector privado, y sus tareas son, entre otras, hacer planes de prevención junto con la policía, trabajar con las instituciones locales en la solución de los problemas de la comunidad y atender a niños, jóvenes y ancianos, con una perspectiva de género. Aunque hay algunas críticas sobre la poca atención que la policía presta a los comités en algunos lugares o las diferencias internas con respecto al papel que debe tener la ciudadanía en los asuntos de seguridad, en general el balance sobre los programas de policía comunitaria y la voluntad política frente a ellos es bueno.

Reformas y contra-reformas en Argentina

Una de las experiencias de reforma policial más amplia que se llevó a cabo en la Argentina se desarrolló en la provincia de Buenos Aires. Ella se inició en diciembre de 1997 con la intervención civil de la policía bonaerense, la más grande de la Argentina: en la época contaba con unos 45.000 efectivos, mientras que en la actualidad tiene cerca de 58.000. Esta intervención duró hasta marzo de 1998 y en su marco se establecieron los parámetros institucionales del nuevo sistema de seguridad pública y policial bonaerense. Posteriormente, durante dos gestiones ministeriales, entre abril de 1998 y agosto de 1999, y abril de 2004 y diciembre de 2007, se llevó a cabo un gran proceso de reestructuración funcional, organizacional, profesional, educacional y doctrinario.

También hubo procesos reformistas de menor amplitud y profundidad en las provincias de Santa Fe y de Mendoza en 1998 y 1999, respectivamente. En el resto de las provincias no se llevaron a cabo procesos reformistas más o menos significativos.

Las reformas policiales santafecina y mendocina fueron revertidas de inmediato o por el mismo gobierno o por el que sucedió a la administración reformista, respectivamente. En ambos casos se impuso rápidamente un esquema institucional tradicional signado por el desgobierno político, la policialización de la seguridad pública y el autogobierno policial. En cuanto a la bonaerense, fue desandada y revertida por las administraciones gubernamentales que les siguieron, dando forma a sendos procesos de contra-reforma policial. El primero entre diciembre de 1999 y enero de 2002, mientras que el segundo se adelanta desde diciembre de 2007 y perdura hasta la actualidad. En ambas administraciones se delegó el gobierno de la seguridad en la policía provincial, a la que se le otorgaron amplios márgenes de autonomía institucional y se encubrieron sistemáticamente sus abusos y sus estrechas vinculaciones con ciertas empresas criminales mediante las cuales la institución estructuró un sofisticado dispositivo de autofinanciamiento ilegal.

Otra experiencia reformista significativa se inició en febrero de 2005, cuando el gobierno nacional creó una nueva institución policial federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, bajo la conducción de una intervención civil. La nueva institución se integró con los recursos humanos, operacionales e infraestructurales de la vieja Policía Aeronáutica Nacional, que funcionaba en la esfera de la Fuerza Aérea Argentina y estaba atravesada por profundas deficiencias y prácticas corruptivas. Desde entonces, la intervención civil inició un proceso de reestructuración institucional que se extendió hasta 2010, y que además de buscar depurarla de los efectivos y sectores refractarios al cambio institucional ordenado por el gobierno se dedicó a dotarla de nuevos parámetros organizacionales y a inaugurar nuevas modalidades de trabajo policial. Se trató, así, de la primera institución policial federal creada en democracia y, también, de la primera reforma policial federal llevada a cabo desde la instauración democrática.

A partir de la normalización de la Policía de Seguridad Aeroportuaria acontecida en 2010, se abandonó el proceso reformista que le dio origen y, aun cuando no se haya iniciado una contrareforma manifiesta, comienzan a aparecer prácticas tradicionales y conservadoras propias de las policías antiguas y que riñen con las bases doctrinarias, organizativas y funcionales nuevas. Lo que no sólo ocurre entre el personal policial sino, principalmente, entre su conducción civil. Ahora bien, el abandono del proceso reformista iniciado en 2005 se está perpetrando ante la indiferencia y el consentimiento de las autoridades del Ministerio de Seguridad conducido por Nilda Garré, quien ha desarrollado una gestión de clara impronta conceptual, no institucional, reformista.

¿Hacia un modelo de integración policía-comunidad? El caso de Carabineros de Chile*

El Plan Cuadrante

En 1998, Carabineros realizó en forma experimental una nueva modalidad de servicios policiales en la Región Metropolitana, que se transformaría en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), que fue implementado gradualmente en comunas del país. Esta estrategia operativa, definida por Carabineros, estaba orientada a satisfacer la demanda por servicios policiales en el contexto urbano, para contribuir a la disminución del delito y mejorar la percepción de seguridad. Se trataba de mejorar la eficacia y eficiencia de la acción policial, mejorando el conocimiento del carabinero respecto al territorio bajo su responsabilidad y de sus habitantes. Para esto, el territorio jurisdiccional de la comisaría fue dividido en cuadrantes.

En 2007, una evaluación del Plan realizada por la Dirección de Presupuesto (Dipres), del Ministerio de Hacienda, indicó las falencias, señalando que: el diagnóstico del problema que dio origen al Programa no especificaba su contribución a la solución de los dos problemas claves identificados como fin: la victimización y sensación de temor. Para solucionar esos problemas era necesaria la interacción de otros actores institucionales y sociales, y para ello debía ampliarse el concepto de prevención. El Plan requería modificaciones para fortalecer la integración policía-comunidad, mediante la definición de mecanismos que permitieran la participación ciudadana en el diagnóstico y la solución de los problemas de seguridad.

Las recomendaciones para mejorar el Plan, fueron: revisar el diseño del programa y ampliar el concepto de prevención, destacando el accionar preventivo como una intervención sobre los factores situacionales que inciden positiva o negativamente en los problemas de victimización e inseguridad; desarrollar metodologías orientadas a la resolución de problemas; contar con indicadores de eficacia del trabajo policial de acuerdo con las nuevas definiciones; modificar la política de recursos humanos para responder a los requerimientos; hacer una evaluación de la operación; y, desde el punto de vista contable, se propuso estructurarlo como un centro de gastos de la institución.

En 2008 se hizo una Encuesta de percepción y evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva, encargada por el Ministerio del Interior, en cinco regiones del país. En ella Carabineros aparece como la institución en que 76% de los entrevistados confía; lo mismo ocurre con la evaluación de desempeño en seguridad pública, donde Carabineros es evaluado como bueno o muy bueno por 60% de los encuestados. Por su parte, el Plan es evaluado como bueno por 49%, y 40% lo consideró regular; 82% señaló conocerlo y 62% sabía de su aplicación en su comuna. Sin embargo, tratándose del trabajo de Carabineros con la comunidad, sólo 36% lo calificó como bueno, y 21% lo consideró malo;

Texto basado en: 1) Ministerio de Hacienda-Dirección de Presupuesto. Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Minuta ejecutiva, 2007. En http://centroestudios.carabineros.cl/docs/Minuta_Evaluacion_PCSP_DIPRES.pdf

* 2) Ministerio del Interior y Collect-GFK. Encuesta de Percepción y Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de las regiones I, II, III, VII y IX, 2009. En http://centroestudios.carabineros.cl/docs/Evaluacion_PCSP_Ministerio_Interior.pdf
3) Modelo de integración Carabineros-Comunidad (MICC). En <http://www.seguridadpublica.gov.cl/integracioncarabineros.html>

similar evaluación recibió la “labor preventiva” de carabineros. Otro estudio indica que el alto nivel de confianza en Carabineros como institución no se refleja en la confianza como unidad policial en la localidad (Universidad del Desarrollo, 2012).

El Modelo de Integración Carabineros Comunidad (MICC)

Este viene a corregir y fortalecer la dimensión comunitaria del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva. Su objetivo es atender de forma oportuna y colaborativa (Carabineros-comunidad) los problemas de seguridad que afectan a la población local, por medio de estrategias sociopoliciales participativas, focalizadas y preventivas. El Modelo se enmarca en el modelo de la policía orientada a la resolución de problemas; busca impulsar la solidaridad, participación y cooperación comunitaria en la prevención e identificar y promover soluciones a los problemas que ponen en riesgo la seguridad de las personas en el contexto territorial, focalizando servicios de patrullaje y vigilancia. Intenta favorecer la confianza y credibilidad de las personas en Carabineros de Chile. Se basa en la experiencia internacional y en los resultados de una investigación realizada sobre las percepciones de los actores involucrados en la relación Carabineros-comunidad. A partir de esta investigación, se propuso una metodología de trabajo que busca optimizar la respuesta policial de orden preventivo y la relación entre Carabineros-comunidad, y lograr una mayor especialización del recurso policial en esta relación, favoreciendo la sensación de seguridad de las personas.

El Modelo se puso a prueba mediante la ejecución de la experiencia piloto en cuatro comunas del país. El pilotaje supone el funcionamiento de un Equipo de Servicios de Integración Carabineros-Comunidad (ESICC) dentro de las Comisarías, a cargo de un jefe de asuntos comunitarios, los delegados de Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva dentro del territorio de la comisaría; y un administrativo con dedicación exclusiva para la función preventiva. Los recursos para su desarrollo los entrega a Carabineros la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el fin de que se adquiriera el material (tecnológico, de difusión, etcétera) y equipamiento necesario para la ejecución del modelo en condiciones óptimas.

El Equipo supone una relación permanente con diversos actores de la comunidad, instituciones públicas y privadas. Un Manual de actuación orienta a Carabineros al trabajo comunitario enfocado en la integración y señala algunos protocolos de actuación. Las actividades refieren a la definición de problemas por intervenir y las respuestas adecuadas: el examen para la identificación y definición de los problemas con base en información recolectada con participación de la comunidad; análisis de las informaciones con evaluación del daño en la comunidad; elaboración de la respuesta considerando alternativas según costo-beneficio; evaluación para verificar si lo diseñado fue implementado según la planificación, con base en distintas modalidades como entre las que se considera la consulta ciudadana (método SARA, según la sigla en inglés).

La experiencia de Carabineros muestra las dificultades que una policía de carácter militar, de jerarquía estricta y bastante hermética, enfrenta cuando intenta desarrollar un modelo de carácter comunitario. Las observaciones realizadas por la Dipres mostraron las debilidades del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva a las que se busca dar respuesta con el diseño del MICC. Sin embargo, resta por saber si este modelo permitirá, efectivamente, la participación ciudadana en la definición de los problemas y soluciones en materia de (in)seguridad. En este punto se deben reforzar los elementos de la cultura organizacional y la capacidad de cambio y adaptabilidad institucional a una

nueva filosofía y formas de trabajo, para lo cual es esencial una formación que permita el desarrollo de competencias y habilidades *ad hoc*. El tradicional hermetismo de Carabineros, así como su autonomía técnica y educativa, no se condicen con los actuales desafíos que plantea el fenómeno criminal y los requerimientos de la ciudadanía.

La reforma policial en Colombia*

A comienzos de la década de los noventa, la Policía Nacional de Colombia comenzó un profundo proceso de reforma policial, precipitado por sucesivos escándalos de corrupción y de mala conducta de los miembros de la institución, y cuya necesidad era evidente: en 1992 y 1993, época del narcoterrorismo, hubo las tasas de homicidio más altas en el país, y la guerrilla y los paramilitares estaban en expansión. La imagen de la institución frente a la opinión pública era pésima.

Además de la corrupción interna y las graves violaciones de derechos humanos cometidas por algunos de sus miembros, la policía era el principal objetivo de la violencia del llamado cartel de Medellín. La institución era muy débil debido a las fallas en la formación de sus miembros, lo que facilitaba la corrupción, falta de mandos medios, demasiada distancia entre la formación y la realidad del servicio y desborde de tareas, dada la magnitud del fenómeno de criminalidad en el país.

Frente a la grave crisis que vivía la institución, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) estableció una comisión civil y otra policial que señalaron los asuntos que debían ser reformados. Así, se planteó que era necesario mayor control por parte de las autoridades civiles nacionales y locales, vincular a la ciudadanía en la planificación y formulación de políticas, especializar al personal para cualificar los servicios, fortalecer los mecanismos de control interno, profesionalizar la carrera policial y mejorar las condiciones de trabajo de los policías.

Control civil

Para mejorar el control civil y armonizar las estrategias de manejo de la institución con las necesidades locales en materia de seguridad pública, se creó el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, que no ha funcionado bien.

Participación ciudadana

Se creó el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que tiene una comisión nacional y otras en los departamentos y municipios; sin embargo, las comisiones son tan grandes que no funcionan. Se instalaron, así mismo, oficinas de quejas y participación, con lo que se ha logrado mayor participación ciudadana, aunque sea burocratizada.

Control interno

La Inspección General se fortaleció, y se está buscando fortalecer la figura del Comisionado Nacional de Policía, creada en el marco de la reforma como ente disciplinario superior, externo a la cadena de mando y dirigido por civiles, pero que luego se fragmentó y perdió su razón de ser. Además, se desarrolló el Código de ética policial, como parte del reglamento de disciplina, lo que implica que las infracciones a ese código son objeto de procesos disciplinarios.

* Este texto se redactó con base en Armando Borrero. 2012. "La Policía Nacional: dos décadas de historia y de cambios". 14 de mayo. En Razón Pública. www.razonpublica.com

Profesionalización

Se ha avanzado, y aunque no se cuenta aún con un escalafón único, existe uno mixto durante el proceso de transición, en el que los grados de suboficiales se han desmilitarizado (los de oficiales siguen teniendo grados militares) y prima el nuevo sistema.

Dos tareas pendientes son la reducción de grados (las comisiones plantearon dejar solo cinco, de quince existentes), y el replanteamiento de la escala salarial que permita que quienes no ascienden permanezcan en la institución, desvinculando los aumentos de salario de los ascensos, situación que ha generado presiones insostenibles para una estructura piramidal.

Especialización

Al principio se crearon cuatro especialidades (policía urbana, rural, judicial y el cuerpo administrativo), que determinan tanto la formación como la carrera, lo que ha mejorado los servicios en cada una. Los esfuerzos iniciados hace veinte años para mejorar sustancialmente la formación de los policías están mostrando resultados muy positivos. Se ha trabajado también para evitar dar prioridad a las tareas de contrainsurgencia y lucha contra el narcotráfico, por encima de las de protección y vigilancia.

También se ha buscado desmilitarizar el servicio policial en las ciudades de más de 50.000 habitantes, dando prioridad a tareas más acordes con las necesidades en estos contextos: enfrentar la delincuencia común y organizada, controlar el espacio público y regular la convivencia.

Una nueva cultura policial

En 1995, la Policía inició un proceso de transformación de la cultura institucional, con lo que pudo asumir asuntos que prefería manejar internamente y que se incluyeron en seis programas: transparencia, participación ciudadana para el cambio, potenciación del conocimiento, búsqueda de la vocación y del talento policial, una nueva cultura del trabajo, y desarrollo gerencial.

En todos se observaron efectos positivos: el programa de transparencia dio la posibilidad de despedir discrecionalmente a policías, sin necesidad de procesos disciplinarios o penales, lo que permitió reconstruir la imagen de la institución y promover el rechazo a la corrupción dentro de ella. Los otros programas permitieron mejores relaciones con la comunidad, la profundización de la educación policial, la selección de personal más idóneo y el fortalecimiento de los mecanismos de protección de derechos humanos.

Panorama actual

Aunque hoy existen críticas con respecto a la actuación y comportamiento de la policía, el cambio con respecto a la situación hace veinte años es muy notable. Los controles contra la corrupción son mejores, aun cuando todavía no son suficientes. Existen problemas disciplinarios y de eficiencia (hay muchos casos sin solución), pero en todo caso hoy la policía es más profesional y más representativa del país: el número de mujeres ha aumentado significativamente, y ellas están en todas las especialidades. Las labores de inteligencia e investigación criminal dan cuenta de los avances en educación y recursos tecnológicos.

El desafío

Para seguir mejorando, la policía requiere que otras instituciones estatales también avancen. Esto es especialmente importante en el caso del sistema de administración de justicia. Si no hay una reforma efectiva y eficiente en ese terreno, los progresos van a frenarse. Un factor decisivo en estos procesos es la participación de la sociedad, que debe hacer seguimiento de la labor de las instituciones públicas para criticarlas o apoyarlas cuando sea el caso.

La integración de la formación policial con las instancias de educación regular: el caso de la policía de Québec*

Un aspecto central en la calidad de la actividad policial y donde la reforma puede hacer una diferencia sin generar gran oposición de parte de las instituciones policiales, ni en las instancias del legislativo y ejecutivo, es en el ámbito del reclutamiento y la formación. Considerando la recurrencia de las propuestas de reforma policial para América Latina de parte de expertos y la literatura especializada, fundadas en los índices de criminalidad y violencia y los magros resultados en materia del combate a la delincuencia, la corrupción y la falta de confianza que expresa la ciudadanía respecto a dichas instituciones en la región, es importante observar los procesos implementados en otras latitudes donde dichos problemas no se acercan a los niveles de la región y donde la práctica es una permanente revisión y adecuación de los procesos de reclutamiento y formación, entre otros aspectos, en consideración a los cambios y nuevos desafíos que la realidad y la ciudadanía van planteando.

En el caso de la policía de Québec destacan aspectos que pueden orientar la reforma en materia de formación de las policías, especialmente en cuanto a su integración con instancias regulares de formación, como las universidades, tanto en el proceso de formación inicial como en el perfeccionamiento profesional.

Formación inicial

La ley de policía de Québec establece que pueden postular a la Escuela Nacional de Policía quienes cuenten con un diploma de estudios en técnicas policiales, obtenido en una de las diez instituciones de educación pos secundaria señaladas para ello, que son parte del sistema educacional de Québec, y cuya duración es de tres años. Luego, en la Escuela Nacional de Policía (ENP), los candidatos a policía deben aprobar el programa de formación inicial en “patrullaje-gendarmería” (434 horas), que corresponde al modelo de policía profesional de tipo comunitario y prepara a los postulantes movilizando e integrando conocimientos y habilidades para intervenir adecuada y eficazmente en el contexto de operaciones propias de la función policial. Obtenido este diploma, entregado por la ENP, pueden postular al programa de investigación (285 horas) o de gestión policial (900), que son parte de la formación inicial (Loi sur la Police y Règlement sur le régime des études de l'École nationale de police du Québec, puestos al día el 01.08.12).

Los postulantes a la ENP, para ser admitidos como tales, deben someterse a dos test de entrada, que buscan evaluar saberes relacionados con el ejercicio de la función policial. Uno es el test psicométrico (M-Pulse), que mide factores ligados al sentido de responsabilidad y respeto a las normas, y permite evaluar comportamientos contra-productivos para las relaciones con la ciudadanía. El otro es un instrumento que pone a los candidatos en diversas situaciones ligadas a un contexto de intervención o de

Texto está basado en: 1) École Nationale de Police du Québec. 2004. *Police et société: Les cahiers de la recherche en sécurité publique. Étude sur la socialisation professionnelle des policiers québécois*. Vol. 1 (2). En http://www.enpq.qc.ca/pdf/police_societe_volume2.pdf

* 2) Loi sur la Police. Puesta al día el 01/08/12. En http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1.htm
3) Règlement sur le régime des études de l'École nationale de police du Québec. Puesto al día el 01/08/12. En http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/P_13_1/P13_1R4.htm

formación policial, donde deben evaluar las alternativas de intervención propuestas. Estos, entre otros exámenes y certificaciones comunes en los cuerpos policiales, tales como examen médico y test de aptitud física, y otros menos comunes como haber aprobado previamente un curso de cuidados de urgencia o reanimación en organismos de la red de estudios pos secundarios.

La práctica durante la formación inicial

La ENP ha optado por una formación inicial que permite a los aspirantes integrar un puesto de policía/escuela, que simulan un puesto de policía real, tanto por su estructura, organización y jerarquía como por sus operaciones, y permiten entrenarse y aprender mediante la práctica. Esta experiencia de trabajo simulado corresponde a casi la mitad de las actividades del programa, y permite fijar o internalizar mejor los conocimientos y el aprendizaje de las formas de intervención policial, así como del uso de técnicas específicas. En algunas disciplinas técnicas, como el uso del arma de fuego, la conducción de vehículos de emergencia y las técnicas de intervención física, incluyendo las de mantención del orden en manifestaciones y disturbios públicos, los aspirantes deben enfrentar situaciones simuladas bajo la supervisión y guía de los instructores. El programa de formación ofrece también seminarios de formación que se agregan a las otras actividades, los que buscan favorecer la estandarización de algunas técnicas de intervención como por ejemplo en materia de violencia doméstica, intercepción riesgosa de un vehículo, poderes y deberes en las detenciones, problemáticas del uso de la fuerza, intervenciones tácticas, etcétera.

La formación inicial en investigación policial

Las disposiciones de la ley de policía en esta materia fueron influenciadas por tres informes especializados que recomendaron subir el nivel de formación de los investigadores. Así, la ENP, que tiene la exclusividad en la formación inicial de las policías, dispone de un programa de formación en investigación en asociación con algunas universidades. De esta manera, la formación tiene aprobación universitaria dentro de algunos programas como el bachillerato en seguridad pública. El programa de formación busca desarrollar las competencias básicas para intervenir eficazmente en situaciones propias de la investigación policial, tales como derecho penal aplicado a la investigación y etapas del proceso judicial, análisis de la criminalidad, planificación y organización del trabajo, resolución de problemas, ética y deontología, y métodos de investigación.

La formación inicial en gestión policial

Tiene por objeto formar policías en gestión según el plan de desarrollo de recursos humanos y su organización, desarrollando las competencias requeridas en los distintos niveles de gestión para intervenir eficazmente en situaciones tales como la supervisión de las actividades de un equipo de policías, la movilización de un equipo, la evaluación del rendimiento de los policías y del respeto a la disciplina y la deontología policial. Este programa está integrado al bachillerato en seguridad pública, elaborado en colaboración con una universidad.

