

Fernando Carrión M.
Editor

La política en la violencia y lo político de la seguridad



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Telf.: (+1-613) 236-6163

(+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño: Antonio Mena

Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017

Quito, Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado
por Fernando Carrión M. Quito : Ottawa, ON, Canadá :
FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTI-
CO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ;
DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ;
ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	vii
Prólogo	
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia.	ix
<i>Fernando Carrión M.</i>	
I. POLÍTICA Y VIOLENCIA	
Lo político en la violencia y la seguridad	3
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Política y violencia	19
<i>Joseph Lahosa</i>	
II. ACTORES POLÍTICOS DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD	
Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá	35
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	
Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad?	67
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	
Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas	95
<i>Camila Nunes Dias y Rosangela Teixeira Goncalves</i>	
La tierra tiembla ante las voces de las mujeres. “Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo”	123
<i>Ana Falú y Leticia Echavarri</i>	

III. ELECCIONES Y SEGURIDAD: OFERTAS ELECTORALES Y AGENDA PÚBLICA

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador	147
<i>Edgardo Amaya Cóbar</i>	
Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña	169
<i>Emilio Dellasoppa</i>	
¿La competencia electoral procesa la violencia?	201
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	

IV. LO POLÍTICO EN LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD

Entre revolución y represión en Venezuela	239
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo	263
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana	281
<i>Felipe Salazar</i>	
Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay	301
<i>Daniel Fessler</i>	
Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI	329
<i>Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	

V. MARCHAS BLANCAS

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina	359
<i>Alejandro Isla y Evangelina Caravaca</i>	
Las marchas blancas en México	391
<i>María Elena Morera</i>	
Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador	405
<i>Lautaro Ojeda Srgovia</i>	

Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana

Felipe Salazar¹

Introducción

La situación de violencia y criminalidad en América Latina ha derivado en la búsqueda de respuestas a través de la formulación de diversas políticas públicas y programas que pretenden responder al problema desde diversas aristas. Buena parte de estas medidas tienen resultados disímiles en lo que respecta a las expectativas ciudadanas en cuanto a la reducción de la violencia, criminalidad e inseguridad en la región. A su vez, y como tendencia general, la búsqueda de ellas se ha generado principalmente desde una óptica más bien de carácter punitivo. A su vez, han tenido que lidiar con las dificultades que plantean las expectativas de la ciudadanía por obtener resultados en el menor plazo posible, y que están generalmente determinados por los ciclos electorales de cada país.

Desde una dimensión de visión política, las políticas de seguridad ciudadana requieren tres elementos clave y que están estrechamente relacionados. El primero corresponde a la legitimidad de las instituciones del sistema de justicia, el cual está más ligado principalmente a las labores

1 Sociólogo por la Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Master of Arts in Criminal Justice, Rutgers University (Estados Unidos). Actualmente realiza el Doctoral Program in Criminal Justice en Rutgers University. En su experiencia profesional se ha desempeñado tanto en el ámbito académico como gubernamental en materia de seguridad ciudadana, prevención del delito e indicadores de violencia y criminalidad. En co-autoría con Lucía Dammert publicó *¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina* (FLACSO-CHILE, 2009). Correo electrónico: fhs16@rutgers.edu

policiales y como se despliega el contacto y servicios con la ciudadanía. El segundo corresponde a la confianza, aspecto clave en cuanto a la construcción de expectativas frente a la inseguridad y a la percepción existente en la región a la labor de la policía, el gobierno y la justicia en materia de seguridad ciudadana. El tercer elemento corresponde a la dimensión de resultados de las políticas y programas implementados, los cuales muchas veces entran en tensión con los tiempos políticos, la percepción de inseguridad y la carencia de evaluaciones.

En este sentido, las cifras de confianza y las expresiones de legitimidad en la policía son bajas en la región. Esto sin duda es un factor adicional para la formulación de respuestas en materia de seguridad ciudadana debido a que afecta la labor policial como también la posibilidad de articular procesos de modernización en las organizaciones policiales orientados a la prevención del delito que involucre a la ciudadanía en el marco general de una política de seguridad ciudadana.

El presente artículo tiene como objetivo plantear una discusión sobre los alcances y límites de la legitimidad y confianza en la policía en torno a la seguridad ciudadana en América Latina. Para el análisis se ha utilizado información de encuestas de opinión de carácter regional, específicamente el Barómetro de las Américas,² para aquellas dimensiones del estudio relativas a inseguridad, confianza y legitimidad.

Es imposible desconocer que la legitimidad y confianza en la policía es un aspecto vinculado estrechamente con la inseguridad, no sólo en cuanto a las demandas ciudadanas desde la opinión pública sino también porque es necesario visualizar esta problemática desde el nivel político para el desarrollo de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

2 Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

El autor agradece al proyecto LAPOP y a las organizaciones que lo apoyan el acceso público a los datos.

Legitimidad de la policía e inseguridad

El primer elemento a mencionar corresponde a la legitimidad de la policía. Tyler y Fagan (2008, 236) la entienden como "...la obligación percibida de obedecer la autoridad de la ley como también confiar en las autoridades..."³ De una forma similar, Terrill *et al.* (2016) sostiene que la legitimidad de la policía corresponde a la forma en que se trata a los ciudadanos en su contacto cotidiano, basándose en los principios de dignidad, respeto e imparcialidad, incluso cuando la labor policial tiene una implicancia negativa para ellos y acatan esta acción. Su objetivo es generar el marco procedimental para las interacciones entre ciudadanía y policía, y, en consecuencia, obtener cooperación en el desempeño del trabajo policial, por ejemplo, para la prevención del delito como para la mantención del orden en las comunidades.

Un factor relevante para la legitimidad de la policía corresponde a como esta función es ejercida de manera justa, y por otra parte, de que forma en que las autoridades con estas atribuciones toman decisiones, fundamentalmente en el contacto con la ciudadanía, como expresión de la justicia procedimental. Es por ello que las experiencias personales de los ciudadanos tienen una particular importancia en dar forma a la percepción sobre la labor y el contacto con la policía. Según Tyler y Fagan (2008), esta percepción se configura de manera distinta en comunidades que sufren la exclusión y que han vivido experiencias de hostigamiento o abusos de parte de la policía.

La legitimidad ayuda a los operadores de las instituciones en diversas acciones tales como: la construcción de relaciones comunitarias en el caso de la policía; la posibilidad de contar con la cooperación de testigos e informantes para la persecución penal, la aplicación de la ley para la mantención del orden público, entre otros aspectos.

Un factor relevante para la legitimidad de la policía es la justicia procedimental. Es la forma en que el contacto se realiza de forma respetuosa y justa, no sólo por la amenaza de la sanción (Terrill *et al.* 2016) ya sean víctimas, victimarios o usuarios del sistema de justicia penal. En

3 La traducción es del autor.

este sentido, la relevancia de la experiencia personal y el contacto con las instituciones como el factor más relevante para la construcción de percepciones y puntos de vista de la ciudadanía. Por ejemplo, si una víctima de un delito no ha tenido un trato apropiado de parte de la policía o si alguien ha tenido contacto con la policía y cree que ha sido injusto debido a prejuicios por su condición social o nacionalidad. En síntesis, la legitimidad del sistema de justicia está fuertemente relacionada a la evaluación que realiza la ciudadanía sobre cuán justo o injusto son las decisiones que toman los operadores del sistema en el contacto con los ciudadanos y ciudadanas.

Para Meares y Neyround (2015), el trabajo policial debe estar más enfocado en la persuasión que en el castigo, debido a que utilizando el mecanismo de la persuasión es factible contribuir a la creación del capital social necesario que estimule la confianza entre ambas partes, es decir, entre policías y ciudadanía. De acuerdo con los autores, el camino del fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de justicia penal está a la base de la imparcialidad de las instituciones. En el caso puntual de las entidades policiales, la capacitación continua es clave, pero no desde la noción legalista, sino más bien tomando el contexto social y la evidencia a partir de lo que funciona y lo que no funciona en el contacto entre policías y ciudadanía.

Un segundo aspecto que se menciona corresponde a la forma en que se implementan estrategias y tácticas policiales, si bien los enfoques de control de delitos más agresivos y focalizados en la disuasión podrían tener impactos en la reducción de la criminalidad, privilegiar enfoques de trabajo policial que promuevan la legitimidad ayudaría a la policía a incrementar los niveles de seguridad en el barrio para desactivar incidentes.

Y finalmente es clave que la labor policial se articule con la participación ciudadana en un contexto democrático. Para diversos grupos, la policía no es percibida como una institución al servicio de la protección de los ciudadanos, ya sea por la existencia de abusos basados en prejuicios, al uso excesivo de tácticas policiales que estigmatizan grupos de acuerdo con perfiles de potenciales delincuentes o por la carencia de cobertura policial para ciertas zonas o grupos, principalmente para las grandes ciudades. Es

por ello sostiene que la policía tiene una importante función democrática al interactuar con las personas que es lo que implica ser ciudadano.

Una de las expresiones más problemáticas de la falta de confianza y legitimidad de parte de la ciudadanía al sistema de justicia penal frente al problema del delito y la inseguridad es el cinismo legal (*legal cynicism*). De acuerdo con Kirk y Papachristos (2011), en un marco del imperio de la ley es definido como la visión generalizada de que las instituciones del sistema son poco responsables con las respuestas, que no pueden responder apropiadamente a los problemas de seguridad pública y que no son confiables por lo que afecta la legitimidad.

En otras palabras, el cinismo legal se refleja cuando las reglas en una comunidad o grupo de personas ya no son válidas, y tampoco confían en la policía para resolver conflictos, situación que puede traer como consecuencia que imperé el código de la calle y con ello una mayor exposición a la violencia como también insatisfacción con el sistema de justicia y sus instituciones. En cierta medida es más bien un marco cultural que define la forma en que los miembros de una comunidad perciben la legitimidad del sistema de justicia y cuan útil es la ley para ellos en términos de guiar su comportamiento y resolver los conflictos interpersonales mediados por el Estado (Kirk y Papachristos 2011; Nivette 2013).

El fenómeno del cinismo legal se gesta principalmente en áreas marginalizadas y que presentan la paradoja del control del delito (Kirk y Papachristos 2011; Carr, Napolitano y Keating 2007). Esto significa que, por un lado, en estas comunidades existiría un trabajo policial intensivo en términos de control de delito. Sin embargo, estas mismas zonas de las ciudades tienen una limitada prestación de servicios policiales cuando se trata de responder a las víctimas residentes en comunidades vulnerables y de alta concentración de delitos violentos. Esta paradoja un elemento que afecta la confianza en la policía en las comunidades y con ello sin duda también impacta directamente en la legitimidad de la policía.

Por su parte, Maguire (2014) ha señalado que otro de los factores vinculados a la legitimidad de la policía es la mejora, eficacia, efectividad y protección en términos de orden y seguridad desde el punto de vista de la ciudadanía. Si bien estos conceptos tienden a aplicarse a la labor policial y ya son

parte de las orientaciones de las políticas de seguridad ciudadana, una mejor gestión y sobre todo respuestas a las necesidades de la ciudadanía generarían un marco de legitimidad apropiado para la operación y entrega de servicios policiales. Según el autor, esta búsqueda de mejores resultados no sólo tiene efectos en la posible mejora en la inseguridad como también en la confianza y legitimidad. Si no también tiene un correlato político-administrativo, en términos de que, frente a la expansión de las organizaciones policiales y presión en la agenda de seguridad ciudadana, mejores resultados reeditarían también en mayor apoyo político de las autoridades y con ellos la posibilidad de obtener mayor financiamiento para proyectos y presupuesto.

En América Latina durante las últimas décadas se han impulsado una serie de reformas policiales con objetivos, expectativas y resultados diferentes en cada uno de los países de la región en donde han sido implementadas (Ungar 2010; Frühling 2009; Dammert 2013).

Más allá de las particularidades de los procesos llevados a cabo en cada país, Frühling (2009) ha definido cuáles son los aspectos centrales en los procesos orientados a producir una labor policial más democrática. El primero corresponde a la existencia de un gobierno en el área de la seguridad pública. Lo que se compone principalmente de los valores que orientan las políticas, las capacidades del gobierno —que incluye aspectos técnicos y presupuestarios—, la sustentabilidad en el tiempo de las políticas y el grado de coordinación del gobierno con los organismos policiales. La formulación de políticas de seguridad ciudadana es un ejemplo en esta línea, potenciando tanto coordinación política como aspectos técnicos al interior de los organismos estatales responsables de este ámbito.

A su vez, estas definiciones de políticas públicas en materia policial deben propiciar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas tanto en lo que respecta a aspectos financieros como también en términos operativos, lo que incluye abuso policial.

Un segundo elemento corresponde a las características de la policía, principalmente en cuanto al interés, las capacidades internas disponibles y el compromiso de la organización en el desarrollo de los cambios que se pretende realizar. La resistencia al cambio es un factor que atenta contra la implementación, y puede ser un elemento con el cual es necesario lidiar durante el proceso.

En términos de los potenciales obstáculos, también es posible mencionar el contexto social. Para el autor, al apoyo social a los procesos de reforma policial en la región tienen efectos importantes en la dimensión política como también en el comportamiento de los propios efectivos policiales. En este sentido, la desconfianza hacia las instituciones públicas es un riesgo latente para los procesos de reforma que se han efectuado en América Latina tanto en lo que respecta al fracaso de las reformas como también en la voluntad de los ciudadanos en colaborar con el trabajo de la policía.

Para Frühling (2009) otro aspecto importante en este tipo de procesos corresponde a las características de la violencia y criminalidad existente. De acuerdo con el autor, ciertamente que aquellos casos en donde existen niveles más altos es a su vez más complejo generar efectos de mejora en el corto plazo y con ello se podría ver mermado el apoyo ciudadano y también el apoyo político al proceso de reforma.

En una línea similar, Ungar (2010) plantea que una de las tipologías más relevantes de las reformas policiales en la región corresponde a la reestructuración organizacional. El principal ámbito del cambio está orientado hacia la opinión pública y la política, siendo el foco de la acción de gobernabilidad reestablecer los equilibrios de poder al interior de la organización como también con las autoridades políticas externas a la policía en torno a los mecanismos de rendición de cuentas. El autor establece como estrategia a nivel político dar respuesta a los puntos de tensión de forma efectiva, pero a su vez menciona un riesgo y es que en materia de transparencia y rendición de cuenta es necesario que las entidades de control de la policía reduzcan la brecha existente entre la reacción de los miembros de la policía en cubrir hechos ilícitos, abusivos o que infrinjan las normativas internas en relación con la capacidad de estas agencias para detectarlos.

En síntesis, la confianza y legitimidad en la policía es relevante en términos no sólo de opinión pública, sino también de indagar en torno a las percepciones sobre la justicia procedimental, el cinismo legal presente en las comunidades, la disposición a colaborar con las autoridades policiales y con ello la evaluación de la gestión de los actores del sistema desde una perspectiva de política de seguridad pública.

América Latina: la crisis de confianza y legitimidad

La confianza en las instituciones se expresa en elementos relativos a la gobernabilidad, el Estado y Democracia, pero considerando la situación de inseguridad en América Latina, la crisis de confianza y legitimidad se ve reflejada particularmente en torno a la policía y los tribunales de justicia, y tiende a ser una característica transversal en la región. Estas dos entidades –en cuanto a su funcionamiento, gestión, resultados y expectativas– dan cuenta de factores que están a la base de la discusión sobre legitimidad.

En el caso específico de la policía, a nivel regional en 2014, 44,2% declara tener poca o nada de confianza en esta institución. Sin duda que se aprecian niveles diferentes de desconfianza, por ejemplo, República Dominicana, Venezuela, Bolivia y Guatemala dan cuenta de cifras altas de desconfianza ciudadana en los organismos policiales, todas superiores al 57%. En contraste, Nicaragua, Ecuador y Chile dan cuenta de porcentajes de desconfianza más bajos a nivel regional.

En este sentido, una de las particularidades en la región corresponde a Chile que históricamente ha dado cuenta de altos niveles de confianza en la policía, principalmente para el caso de Carabineros. Considerando los datos provistos por el Barómetro de las Américas, el nivel de desconfianza corresponde a 20,3%, cifra que reflejaría altos niveles de legitimidad en la ciudadanía y con ello a su vez un capital político institucional que no es común en la región. Sin embargo, en términos de agenda de seguridad ciudadana escenarios como este podrán dilatar la formulación de procesos de cambio organizacional que permitan responder de forma dinámica a las necesidades de modernización debido a que no serían ponderadas como prioritarias desde el liderazgo político (Dammert y Bailey 2016).

Sin duda que la evaluación negativa existente para la policía está asociado directamente a sus labores en materia de seguridad pública. Si bien las funciones de la policía son múltiples en los países, la evaluación existente apunta principalmente a las tareas de prevención y control del delito. También en términos de exposición a corrupción directa o indirecta por parte de funcionarios y para algunos grupos que dan cuenta de contacto abusivos de parte de la policía.

Tabla 1. Confianza en instituciones relativas a seguridad pública y justicia.
Barómetro de las Américas (2014)

País	Policía	Poder Judicial
República Dominicana	61,7%	56,4%
Venezuela	61,0%	59,6%
Bolivia	57,4%	52,9%
Guatemala	57,3%	47,8%
Perú	54,5%	61,6%
México	54,0%	50,4%
Paraguay	52,0%	58,7%
Brasil	46,6%	56,7%
Argentina	43,1%	45,3%
Costa Rica	42,6%	30,5%
Honduras	42,5%	43,6%
Colombia	40,3%	48,1%
El Salvador	39,2%	42,8%
Uruguay	33,9%	37,9%
Panamá	33,6%	41,7%
Nicaragua	30,4%	31,9%
Ecuador	24,7%	40,6%
Chile	20,3%	54,1%
América Latina (18 países)	44,2%	47,8%

Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

La situación es similar en materia de desconfianza en el Poder Judicial en la región, en 2014 alcanzó 47,8% que sostienen poca o nada confianza en las instituciones. Si bien existe un nivel transversal de desconfianza, de acuerdo con la encuesta está es más alta para los casos de Perú (61,6%), Venezuela (59,6%), Paraguay (58,7%) y Brasil (56,7%). En este sentido, la sensación en torno a la impunidad, las expectativas ciudadanas en torno

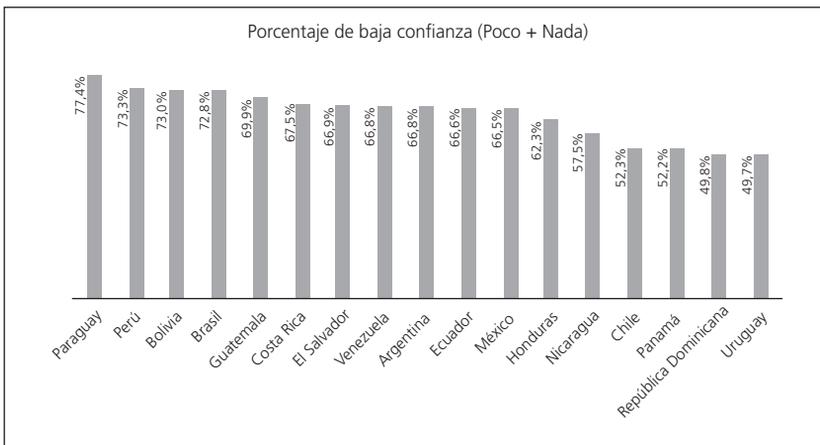
a las sanciones que debería imponer la justicia penal y otros aspectos relativos al contacto con las víctimas usuarios del sistema, podrían explicar el nivel de desconfianza.

Por su parte, si la confianza en la policía es baja en general, es importante analizar en el caso de potenciales víctimas de algún tipo de delito debido a que está vinculado con la disposición a denunciar delito ocurridos a las autoridades, y con ello activar el proceso del sistema de justicia como también acumular información sobre los hechos delictuales conocidos por las autoridades.

De acuerdo con el Barómetro de las Américas, al revisar por país los niveles de confianza hacia las organizaciones policiales en el caso de potenciales víctimas de robo o asalto la situación es más compleja. Por ejemplo, en el caso de Paraguay, el 77,4% confía poco o nada en el caso de ser víctima, similar también es el caso de Perú el porcentaje corresponde a 73,3%.

Considerando la literatura existente, un primer elemento en torno a la desconfianza estaría asociado a las expectativas de la ciudadanía con el desempeño, principalmente en las labores de patrullaje y tiempo de res-

Gráfico 1. Confianza en la policía de potenciales víctimas de robo o asalto según país. Barómetro de las Américas (2014)



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org

puesta frente a situaciones de inseguridad u ocurrencia de delitos en las comunidades.

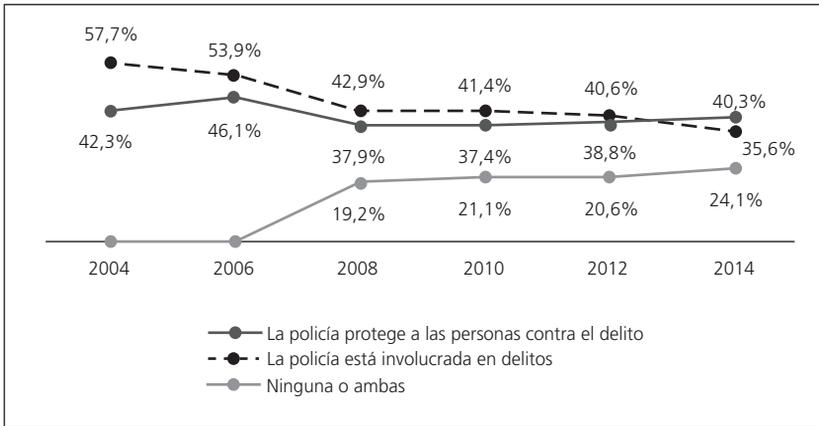
Un segundo aspecto remite al tipo de contacto que establece el agente de policía con la ciudadanía en sus diversas interacciones con el público. El tipo de contacto es variado, desde la denuncia de hechos delictuales por parte de víctimas hasta la forma en que los agentes realizan controles a la propia ciudadanía como parte de las tácticas de control y prevención de delito, si respetan o no la justicia procedimental es este contacto.

A su vez, un elemento importante en la percepción en torno al trabajo policial está vinculado a la noción de corrupción de parte de los cuerpos policiales. De este modo, resultados de la encuesta muestran que en general no existe una evaluación positiva, y que más bien la tendencia es creer que la policía está involucrada en delitos. Si bien esta cifra se reduce entre 2004 y 2014, no quiere decir que emerja un escenario optimista al respecto, sino más bien a que se sostiene una visión realista, en cuanto a que se realizan tanto acciones para proteger a la ciudadanía (40,3% para el año 2014) como también existen casos en donde participan en actividades delictivas (35,6% para el mismo año). Sin duda que este es un aspecto crítico en torno a la legitimidad policial, en donde la ciudadanía en general se siente desprotegida por los servicios policiales, y por otro lado el involucramiento en actividades delictivas de policías que también puede afectada directa o indirectamente la ciudadanía como víctima (Gráfico 2).

Otra dimensión del análisis corresponde a la percepción ciudadana sobre la forma en que se responde al delito. A través de la región es posible observar que, frente a los altos niveles de inseguridad existentes, la ciudadanía tiende a preferir las respuestas punitivas por sobre las preventivas lo que en parte podría explicarse por la frustración y desconfianza frente a la institucionalidad responsable de la seguridad pública en la región.

Un ejemplo de ello corresponde a quienes que sostienen que el incremento del castigo a los delincuentes es la respuesta más adecuada frente al delito. De acuerdo con esta encuesta, registra un apoyo de 46,9% en 2012 y 55,5% para 2014. Esto refleja un incremento de 18,4% de apoyo hacia medidas punitivas. Por ejemplo, en países donde se implementaron programas de mano dura y persiste la crisis de inseguridad se aprecia una

Gráfico 2. Percepción en torno al rol de la policía. Barómetro de las Américas, 2004-2014



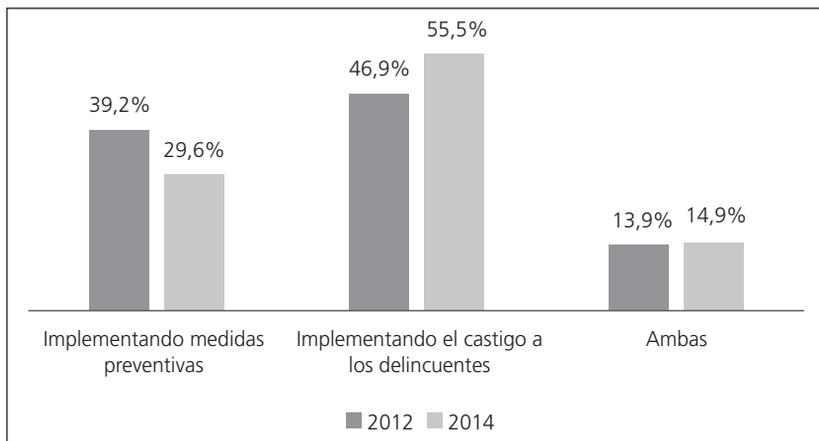
Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

tendencia a apoyar medidas de índole más punitiva, tales son los casos de Honduras (55,4%) y El Salvador (47,8%) o también en aquellos en los cuales han existido niveles de violencia altos como Brasil (62,8%) y Colombia (51,7%).

La paradoja de este proceso de énfasis punitivo es que el fenómeno es relativamente similar en su expresión en países que comparativamente dan cuenta de indicadores más bajo a nivel regional, como Costa Rica o Uruguay. En el caso de Costa Rica, la opinión pública apoya ampliamente medidas de carácter punitivo a través del incremento del castigo para reducir el delito —que corresponde a 50,4%—, y además se observa una importante brecha comparando el apoyo a medidas de carácter preventivo las cuales concentran 26,1% en este caso.

El desempeño de la policía es una dimensión muy importante en lo que respecta a las labores de seguridad pública. Por un lado, en términos de la legitimidad de la policía en el contacto con la ciudadanía, y por otro en la efectividad percibida por las comunidades en cuanto a las labores de prevención y control del delito.

Gráfico 3. Respuestas frente al delito. Barómetro de las Américas, 2012 y 2014



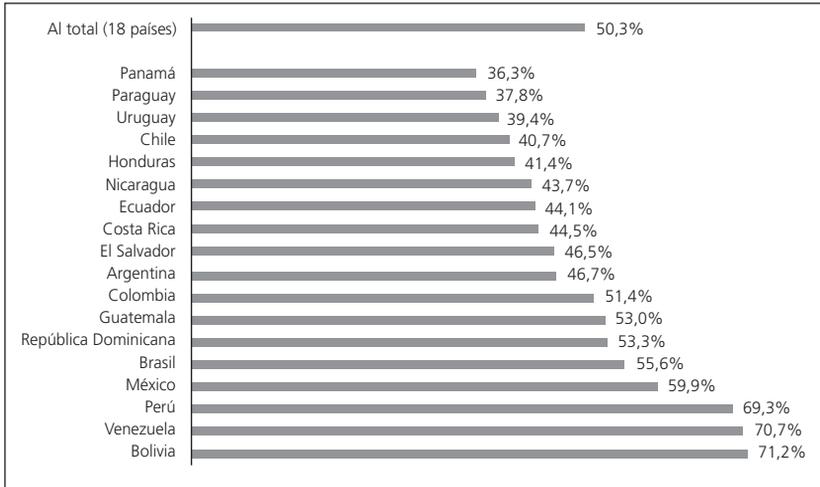
Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

Considerando los datos del Barómetro de las Américas 2014, se observa en la región un alto nivel de insatisfacción con la labor policial en los barrios la que corresponde al 50,3%, es decir, 1 de cada 2 latinoamericanos no está conforme con el desempeño de la policía en sus comunidades. Los países que dan cuenta de mayores niveles de insatisfacción con la labor policial son Bolivia (71,2%), Venezuela (70,7%), Perú (69,3%), México (59,9%) y Brasil (55,6%).⁴ En contraste, un grupo de países de la región de cuenta de menores niveles de insatisfacción, entre ellos es posible mencionar a Panamá (36,3%), Paraguay (37,8%), Uruguay (39,4%) y Chile (40,7%).

Frente a esta insatisfacción y desconfianza tanto en la policía como en las autoridades responsables de la seguridad pública, se ha propiciado la implementación de diversos modelos de policía comunitaria en la región (Frühling 2012; Ribeiro y Maître 2010). Estas estrategias se han desarrollado orientadas a la vinculación de la policía con la ciudadanía, en tanto

⁴ Los resultados para esta pregunta en la encuesta no considerarían las diferencias del tipo de organización policial en cada uno de los países.

Gráfico 4. Satisfacción con la labor policial en su barrio,
Barómetro de las Américas, 2014



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

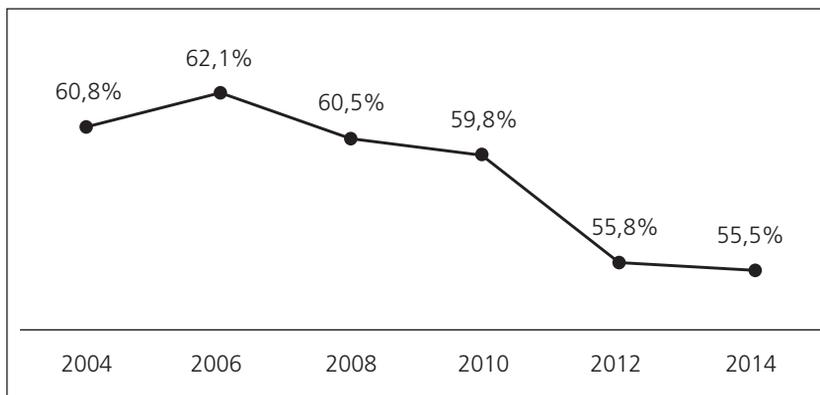
oportunidad reconstruir confianzas como también mejorar los servicios policiales intentando adaptarlos a las particularidades locales o barriales, algunos de ellos con el apoyo de inversión en tecnología y análisis de datos.

Si bien ha existido voluntad política desde las autoridades responsables de la seguridad pública en el diseño e implementación de estas estrategias en las organizaciones policiales, no es fácil medir sus efectos debido a que desafortunadamente existe poca evidencia sustantiva en términos del impacto de estas estrategias en la reducción de la criminalidad entiendo este como el énfasis fundamental que se le ha dado en los diversos países de la región.

Sin embargo, considerando por ejemplo experiencias realizadas en Chile, Colombia, Ecuador o Uruguay existen procesos relevantes en términos de esfuerzos en torno a la profesionalización y capacitación de efectivos, regularmente en conjunto con un incremento en la dotación policial para despliegue en terreno. Además, se han realizado procesos en el plano de la inversión en tecnología, herramientas para el análisis de la información o la renovación de equipamiento. La visión política en estos procesos no recae

sólo en obtener buenos resultados en corto plazo, sino más bien propiciar estas estrategias como parte de una política pública integral.

Gráfico 5. Confianza en que la justicia castigará a los culpables.
Barómetro de las Américas 2004-2014



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

La inclusión de efectivos de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública ha sido otra forma de respuesta recurrente a la crisis de seguridad pública en varios países de la región. Para 2014, 55% aprobaba la participación de entidades militares, alcanzando un mayor apoyo en países como El Salvador (73%), Honduras (69,6%) o Ecuador (68,7%).

Si bien el análisis de las tareas que cumplen las fuerzas armadas en seguridad pública o crimen organizado en la región no son foco del presente análisis, es importante revisar como esto influye en las expectativas de la ciudadanía y en la definición de políticas de seguridad pública. De este modo, el apoyo ciudadano se explica en cuanto existe una percepción de que estarían mejor preparados que la policía para enfrentar el problema debido a sus características y tipo de entrenamiento. Sin duda que, desde el plano del discurso del *combate frente al delito*, la participación de las fuerzas armadas hace mucho sentido a la ciudadanía al plasmar la noción del uso intensivo de la fuerza de manera patente, sin considerar a nivel político la

necesaria distinción de las funciones entre policía y militares, y el efecto sobre la legitimidad sobre las entidades policiales.

Otra expresión de la frustración y de las dificultades en torno a la legitimidad de las entidades del sistema de justicia penal en la región corresponde a la percepción de la ciudadanía de la probabilidad de sancionar a los culpables de un delito. En términos generales, para la región se aprecia también desconfianza en que la labor del sistema de justicia penal determinará una sanción para autores de delitos. Si bien es posible mencionar una reducción en la baja confianza en los últimos diez años, esta sigue por sobre el 55% para los años 2012 y 2014.

En torno a esta dimensión es posible establecer dos elementos para el análisis. El primero correspondería en parte a la implementación de procesos de Reforma Procesal Penal en diversos países de la región que eventualmente podrían estar generando cambios en la percepción de la labor de la justicia penal frente a las expectativas ciudadanas. Un segundo elemento es cómo esta noción transversal en torno al descrédito de la labor de la justicia que favorece la generación de cinismo legal, lo cual a su vez propiciaría un menor respeto a la ley y a las autoridades, pero también impactaría en que la ciudadanía determine que la justicia por mano propia es un mecanismo más efectivo que el propio sistema de justicia penal.

Frente a la mayor demanda por sanciones y la tendencia al cinismo legal, vale la pena preguntarse si esto es un reflejo del fracaso de los enfoques preventivos. Desde el ámbito técnico, sin duda que no lo es, debido a que no es plausible sostener la posición de radicalizar medidas punitivas sólo para responder a la inseguridad. Existe evidencia sustantiva de que los resultados en materia de prevención del delito confluyen estrategias integrales en su diseño e implementación. Sin embargo, el riesgo desde el plano político es la pérdida de legitimidad discursiva sobre las respuestas al delito desde la óptica de la opinión pública, lo que a su vez afectaría el capital político tanto de las autoridades responsables como también de las políticas a implementar, como, por ejemplo, la forma en que se determina el presupuesto para seguridad pública o la definición programática en torno a los énfasis de las políticas de seguridad pública.

Conclusiones

Resulta importante como parte de la agenda de investigación en legitimidad de la policía en América Latina indagar cuáles son los factores que explicarían esta desconfianza considerando elementos transversales como también las particularidades del país y las respectivas características de la organización policial. Su importancia no remite solamente al mundo académico, un efectivo liderazgo civil de la policía, requiere de conocimiento sobre la vinculación entre las instituciones policiales y la ciudadanía, debido a que la forma en que se establece y realiza este contacto es clave para la labor en seguridad pública.

El contacto de la policía con la ciudadanía en la región se torna un aspecto central en materia de seguridad ciudadana. Se requiere voluntad política efectiva para ejercer liderazgo civil hacia las instituciones policiales que promueva la legitimidad y justicia procedimental como el principal elemento del contacto entre policía y ciudadanía, en términos de potenciar la aplicación de la ley e incrementar la confianza. En este sentido, es importante la mejora en la formación práctica y capacitación de los efectivos que permita el contacto adecuado con la ciudadanía promoviendo este enfoque.

El segundo proceso, corresponde a la efectividad de las políticas y programas de seguridad pública. Esto compromete principalmente la labor de las entidades responsables de la seguridad pública y la prevención del delito. En este sentido, los procesos de profesionalización, incremento de efectivos y recursos, estrategias de trabajo policial, la incorporación de tácticas y tecnología en las organizaciones policiales y cambios en las formas de gestión han requerido de una alta inversión pública. Es por ello relevante hacer un esfuerzo para incrementar las capacidades relacionadas con la evaluación de políticas de seguridad pública principalmente en lo que respecta a la dimensión policial.

Si bien existen experiencias que han dado cuenta de resultados, en muchos casos la formulación de evidencia y evaluación es aún feble para potenciar el ciclo de las políticas públicas en esta materia. Sin embargo, esta información, análisis o evaluaciones no puede ser guardada en el cajón de las autoridades, su uso sin duda nutre la labor política en cuanto a que complementa el proceso de toma de decisiones como también provee in-

sumos para elaborar el discurso informado en materia de seguridad frente a la opinión pública.

La dimensión política de la seguridad ciudadana está dada por las capacidades de las autoridades para articular legitimidad y efectividad en las políticas a desarrollar. La posibilidad de reconstruir confianza ciudadana están principalmente asociados a ambos elementos, y a su vez sería un catalizador que contribuya a propiciar cambios en la percepción de la ciudadanía en torno a la inseguridad, los que incluso en algunos casos van a contramano con los datos objetivos sobre reducción del delito.

Las dinámicas del delito, la inseguridad y las políticas de seguridad pública, las instituciones y agencias que forman parte del sistema de justicia penal son evaluadas desde la óptica de la ciudadanía. Sin duda que los procesos de modernización, mayor inversión pública y mejora en la gestión y servicios policiales impacta en la visión de la opinión pública sobre la policía en la región. Por su parte, la ciudadanía percibe otra situación, frente a la demanda por mayor seguridad y justicia desde una óptica punitiva, que deriva en una percepción de desprotección que afecta la legitimidad y confianza en el sistema, generando espacios para el crecimiento del cinismo legal en las comunidades.

El desafío político de la reconstrucción de legitimidad de la policía está basado en las mejoras que se puedan realizar en torno a justicia procedimental y transparencia institucional. Lo anterior integrado a un marco de política de seguridad ciudadana que plasme esa visión principalmente en lo que respecta a la labor policial, su desempeño en las tareas de prevención y control como también la vinculación con la ciudadanía principalmente en el contacto cotidiano.

Bibliografía

- Carr, P., L. Napolitano y J. Keating. 2007. "We Never Call The Cops and Here is Why: A Qualitative Examination of Legal Cynicisms in Three Philadelphia Neighbourhoods". *Criminology*, 45: 445-480.
- Dammert, L. 2013. *Inseguridad, crimen y política: desafíos de la democracia en Chile*. Santiago: RIL Editores.

- Dammert, L. y J. Bailey. 2006. *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press: Estados Unidos.
- Frühling, H. 2009. *Violencia y Policía en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- _____. 2012. “A realistic look at Latin American community policing programs”. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22 (1): 76-88.
- Kirk, D. y A. Papachristos. 2011. “Cultural Mechanisms and the Persistence of Neighborhood Violence”. *American Journal of Sociology*, 116: 1190-1233.
- Maguire, E. 2014. “Police Organizations and The Iron Cage of Rationality”. En *The Oxford Handbook of Police and Policing*, M. Reisig y R. Kane, 68-98. New York: OUP.
- Meares, T. y P. Neyroud. 2015. *Rightful Policing, New Perspectives in Policing*. Maryland: NIJ-Harvard Kennedy School.
- Nivette, A. 2013. “Legitimacy and crime: Theorizing the role of the state in cross-national criminological theory”. *Theoretical Criminology*, 18(1), 93-111.
- Ribeiro, L. y R. Maître. 2010. “La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes”. *Serie documentos de trabajo, N° 2*. Global Consortium on Security Transformation.
- Terrill, W., E. Paoline y J. Gau. 2016. “Three Pillars of Police Legitimacy: Procedural Justice, Use of Force and Occupational Culture”. En *The Politics of Policing: Between Force and Legitimacy*, editado por M. Delfem. University of South Carolina, Emerald Group Publishing Ltd.
- Tyler, T. y J. Fagan. 2008. “Legitimacy and Cooperation: Why do people help the police Fight Crime in Their Communities?” *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6: 231-275.
- Ungar, M. 2010. *Policing democracy: Overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.