

Hugo Frühling

# Violencia y policía en América Latina

CIUDADANÍA Y VIOLENCIAS

VOLUMEN 7

Hugo Frühling

# Violencia y policía en América Latina



**Entidades gestoras**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador)  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)  
Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana (CORPOSEGURIDAD)

**Editor general**

Fernando Carrión

**Coordinadora editorial**

Andreina Torres

**Asistentes editoriales**

Ángeles Granja y Gabriela Navas

**Comité editorial**

Fernando Carrión

Gustavo Lalama

Massimo Pavarini

Daniel Pontón

Máximo Sozzo

Andreina Torres

**Autor**

Hugo Frühling

**Prólogo**

Johanna Espín

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Impresión**

Crearimagen

ISBN SERIE: 978-9978-67-137-5

ISBN: 978-9978-67-209-9

©FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Tel: (593-2)3238888

Fax: (593-2)3237960

flacso@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito, Ecuador

Primera edición, junio 2009

# Índice

---

Presentación ..... 7

Prólogo ..... 9

## Violencia urbana y políticas públicas

I. Percepciones de inseguridad y realidad delictual  
en tres comunas populares de Santiago ..... 23

## La policía en Chile

II. La policía en Chile:  
los nuevos desafíos de una coyuntura compleja ..... 83

III. Legitimidad de la policía en Chile:  
perspectivas comparadas ..... 117

## Reforma policial en América Latina

IV. La modernización de la policía  
en América Latina ..... 145

V. Policía comunitaria y reforma policial en  
América Latina: ¿cuál es el impacto? ..... 177

VI. Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores que inciden en su éxito o fracaso . . . . .	233
VII. Cambio e innovación en la policía latinoamericana: una nueva mirada a la reforma policial . . . . .	255
<b>Bibliografía</b> . . . . .	291
<b>Publicaciones del autor</b> . . . . .	313

## Presentación

---

**E**l crecimiento de la violencia y la inseguridad ciudadana es un fenómeno social de gran trascendencia que está afectando la vida de las personas a nivel mundial. No obstante, los niveles en que se expresa este fenómeno no son homogéneos. Ello ha generado un extenso debate alrededor de este complejo tema, que busca dictaminar las causas y posibles consecuencias de las múltiples violencias que aquejan nuestras sociedades. De igual manera, se ha considerado necesaria la construcción de redes sociales e institucionales que aporten y refresquen conocimientos desde distintos lugares, perspectivas y enfoques para un mejor entendimiento de la naturaleza del fenómeno.

Paralelamente, en este siglo nos enfrentamos a una escalada creciente del discurso sobre seguridad, relacionado principalmente a problemas como la violencia urbana, la delincuencia organizada y el terrorismo internacional. Este clima puede conllevar una excesiva securitización de los enfoques académicos, discursos políticos y políticas sociales, que pueden tener como corolario una búsqueda paranoica de la seguridad y la generación de procesos de represión, marginación y exclusión social como producto de estas prácticas; de allí que más que nunca sea necesario generar un campo de reflexión frente a un problema que es innegable y que necesita ser tomado en cuenta y analizado profundamente por la academia y los hacedores de políticas, que tienen el compromiso ineludible de atender las continuas demandas ciudadanas.

Es en este marco que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, presentan la colección “Ciudadanía y Violencias”, cuyo objetivo es constituirse en una base bibliográfica que contribuya al conocimiento

y debate sobre temas relacionados a la seguridad ciudadana a nivel mundial, en América Latina, la región Andina y contextos locales más específicos. Los 12 tomos de esta colección compilan los trabajos de autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en el análisis y reflexión de la violencia, como fenómeno social, y de la seguridad ciudadana, como propuesta de política pública que busca construir ciudadanía y mitigar los impactos de la violencia social. Esta colección atiende al desafío actual de generar herramientas de consulta académica e investigativa que puedan enriquecer, complejizar y democratizar el debate actual de la seguridad ciudadana.

Paco Moncayo

Alcalde

I. Municipio del Distrito  
Metropolitano de Quito

Adrián Bonilla

Director

FLACSO - Ecuador

# Prólogo

---

Johanna Espín M.<sup>1</sup>

**E**n América Latina, el acelerado incremento del crimen y la delincuencia a partir de los años ochenta, así como la reinstalación del sistema democrático en la mayoría de países de la región, han colocado el tema de la seguridad ciudadana en un lugar preponderante en las agendas de política pública y las discusiones académicas. A lo largo de todo el continente se han aplicado estrategias orientadas a la reducción efectiva tanto del delito como del temor en la convivencia cotidiana. Dichas estrategias son variadas y pueden ser definidas a partir de posturas que van desde visiones que enfatizan la represión de los actos delictivos hasta aquellas que enfatizan la calidad de vida y la dignidad humana y exigen intervenir en las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, ambientales, entre otras, para garantizar el normal funcionamiento de la comunidad (Tudela s/f: 10). Dentro de este abanico de posibilidades, algunas de las medidas adoptadas han estado orientadas hacia la prevención del delito más que a su represión, con un énfasis importante en la reforma de las instituciones que tradicionalmente han estado encargadas de la seguridad (policía, sistema penitenciario y sistema judicial).

En general, la intención de estas reformas ha sido lograr que la seguridad ciudadana sea concebida como la seguridad de todas las personas, por lo que han considerado necesaria la reducción de los niveles de violencia incluso de aquella practicada por las instituciones encargadas de mantener el orden público. Sin embargo, la mayoría de las estrategias implementadas en América Latina en las últimas décadas, se han aplicado sin cuestionar sus bases teóricas y sin realizar un diagnóstico y/o evaluación profunda de cada situación. Si consideramos que “la informa-

---

1 Investigadora, Programa Estudios de la Ciudad - FLACSO sede Ecuador.



ción es en muchas esferas una forma especial de poder, [y en] la seguridad, la información es un elemento central para el diseño de políticas, identificación de problemas y brechas en la eficiencia” (Dammert y Zúñiga 2007: 11-12), podemos comenzar a comprender por qué muchas de las políticas adoptadas –las cuales no han respondido a las particularidades de cada localidad– han fallado en producir un impacto significativo en la reducción del delito o la percepción del mismo.

Ante la evidente necesidad de generar una mayor producción de conocimiento y, sobretodo, enriquecer las propuestas de política pública en materia de seguridad ciudadana, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador se ha propuesto contribuir al debate del tema en cuestión mediante la publicación de la colección “Ciudadanía y Violencias”. El propósito de este proyecto editorial es publicar los trabajos de una serie de autores, que rebasan el ámbito de lo local y establecen redes de conexión con el ámbito latinoamericano y europeo, para propiciar una visión más amplia sobre las diferentes perspectivas teóricas y enfoques de análisis que existen en América Latina respecto a la temática de la seguridad.

La colección “Ciudadanía y Violencias” con su volumen 7 continúa aportando desde el ámbito académico a los debates sobre políticas públicas de seguridad ciudadana. Se espera además con el presente volumen contribuir a las reflexiones en torno al campo de las reformas institucionales, especialmente las destinadas a la policía, llevadas a cabo en América Latina durante los últimos años. En concordancia, este libro recopila los trabajos de investigación de Hugo Frühling, catedrático e investigador chileno, quien ha trabajado de cerca la política pública en materia de seguridad ciudadana, la prevención del delito y la reforma policial en varios países de América Latina.

La formación inicial de Hugo Frühling se orientó hacia el área del Derecho. Obtuvo el título de abogado en la Universidad de Chile y posteriormente una Maestría en Derecho y un Doctorado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Harvard. Sin embargo, su producción académica ha estado enfocada en el área de las ciencias sociales pues se ha especializado en temas como: sociología del derecho, reforma

judicial y policial, protección jurídica de los derechos humanos y políticas públicas para enfrentar la violencia y la delincuencia. Actualmente se desempeña como profesor asociado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y como director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) del mismo instituto.

Dentro de su ámbito profesional ha sido también integrante fundador y director de Alianza Global ALTUS, una organización compuesta por organizaciones no gubernamentales y centros de estudio a nivel mundial que promueven reformas en materia de justicia penal y seguridad ciudadana. De igual manera, se ha desempeñado como profesor visitante de la escuela *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs* de la Universidad de Princeton, del Centro de Estudios sobre el Crimen de la Universidad Federal de Minas Gerais, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard y de la Escuela de Derecho de la Universidad de Ottawa. Ha trabajado también como consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Fundación Ford, del Centro de Investigación y Educación en Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa y como asesor del Ministerio del Interior de Chile.

Como resultado de su trabajo ha publicado numerosos artículos en libros y revistas especializadas y ha participado como editor y coeditor de varias publicaciones, entre las cuales se encuentran: *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior* (1998), *El Estado frente al terrorismo* (2001), *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur* (2001), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State* (2003), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur* (2004), entre otras.

Los trabajos de Hugo Frühling recopilados en este volumen dan cuenta de las principales preocupaciones que han guiado la labor investigativa del autor, tales como las relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de políticas de prevención del delito para reducir la criminalidad real y la percepción de inseguridad en la población. Sin embargo, cabe mencionar que dentro de este campo sus aná-

lisis han estado fuertemente enfocados en el área de la reforma institucional, principalmente de las policías en América Latina, por lo que otros temas relativos a las políticas de prevención del delito han sido analizados con menos detenimiento.

De allí que la presente publicación se divida en tres secciones. Una primera sección compuesta por un artículo en el que se abordan algunos indicadores que reflejan, por un lado, la realidad delictual en tres comunas de bajos ingresos de Santiago de Chile, y por otro lado, el incremento del temor al delito entre la población. Además, el artículo finaliza con una serie de recomendaciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana que podrían ser implementadas para enfrentar la situación de inseguridad en las comunas de menores ingresos de este país. En una segunda y tercera sección, compuestas por dos y cuatro capítulos respectivamente, se analiza el tema de la reforma policial vinculada a las políticas de prevención del delito. En la segunda sección, se expone específicamente la situación de la policía en Chile, y en la siguiente se aborda el desarrollo de los procesos de reforma policial en América Latina.

En años recientes, los países de América Latina han experimentado en mayor o menor grado un incremento tanto en el temor al delito común como en la magnitud y formas de expresión de la criminalidad objetiva. Esta situación, ligada a las crisis que han afectado a las instituciones cuyo rol fundamental es prevenir el aumento de la criminalidad, ha ocasionado que las políticas públicas orientadas al control del delito hayan perdido eficacia. En este sentido, el aporte principal del primer capítulo del libro consiste no sólo en examinar cuidadosamente algunas estrategias empleadas para enfrentar el problema del incremento del crimen en comunas de bajos ingresos de Santiago de Chile, sino en tomar en cuenta los contextos específicos y niveles de inseguridad de estas “zonas silenciosas” del Gran Santiago –denominadas así por la poca cobertura de los medios de comunicación a los eventos delictivos ocurridos en estos lugares– e indagar en los posibles factores que explicarían, según los propios pobladores, el comportamiento delictivo en sus respectivas comunas.

A lo largo del capítulo Frühling hace hincapié en la importancia de conocer la situación de criminalidad en una localidad antes de implementar o incluso diseñar cualquier estrategia orientada hacia contrarrestar el delito. Por lo que empieza su estudio presentando una breve reconstrucción histórica de cada una de las tres comunas de análisis –La Pintana, Pedro Aguirre Cerda y Renca– junto con algunos de sus datos económicos y demográficos más relevantes. De igual manera, presenta algunas tasas de delitos tales como robo, homicidio, lesiones y abusos deshonestos, con el fin de contextualizar la situación de inseguridad de las comunas mencionadas. Sin embargo, cabe mencionar que si bien utiliza los datos y cifras oficiales de denuncias hechas a Carabineros de Chile lo hace con ciertas restricciones, ya que cuestiona la validez de la información oficial pues ésta puede reflejar ciertos grados de discrecionalidad de las instituciones con respecto a las cifras.

En una segunda sección del capítulo, el autor analiza los principales hallazgos obtenidos sobre percepción de inseguridad y temor al delito a partir de encuestas realizadas a líderes vecinales y entrevistas a profundidad con testigos calificados de cada comuna. Básicamente, de este examen concluye que si bien las tres comunas presentan altas tasas de pobreza, cada una tiene una realidad histórica y social distinta, al igual que la distribución espacial de los delitos es diferente. Sin embargo, hay que señalar que precisamente desde el principio las tres comunas fueron escogidas como objeto de investigación porque aunque presentaban indicadores elevados de pobreza los indicadores de inseguridad reflejaban situaciones disímiles en cada comuna. La Pintana se encontraba muy afectada por la delincuencia, Renca se ubicaba en un rango intermedio y Pedro Aguirre Cerda era una de las menos afectadas. En otras palabras, no se evidenciaba una relación directa entre un factor social como la pobreza y las distintas tasas de delitos en cada localidad. En este sentido, lo más interesante de los resultados encontrados en este capítulo no es que cada comuna posee una situación social, histórica o de inseguridad distinta, sino que el contexto económico, social e histórico particular de una localidad ocasiona que sus problemas de inseguridad sean percibidos de una manera diferente.

Asimismo, a partir de las entrevistas y encuestas aplicadas en las comunas el autor examina algunas de las políticas y proyectos aplicados para enfrentar el delito y la opinión de los actores sobre las mismas. Lo más relevante de este análisis es que el objetivo del autor es conocer la opinión de las personas sobre sus problemas de inseguridad y las respuestas que se han implementado para enfrentarlos ya que un fuerte incremento en la percepción de inseguridad de la población puede conducir a la organización de grupos que toman la ley por sus propias manos, a una sobre actuación de la policía y a la pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado de Derecho, ya que son vistas como poco eficaces para enfrentar los problemas. Como resultado del estudio se concluye que la mayoría de programas para prevenir y enfrentar la delincuencia no cuentan con los recursos suficientes, y además que las políticas aplicadas muchas veces son inadecuadas por lo que no tienen mucha aceptación ni participación de la población. Ello demuestra que una estrategia exitosa para enfrentar el temor al delito requiere necesariamente de la participación de las potenciales víctimas, es decir, involucra a la sociedad.

Como parte de las conclusiones del capítulo el autor plantea una serie de recomendaciones generales para enfrentar el delito, pero como él mismo señala, serían aplicables en comunas de un nivel socioeconómico bajo y no necesariamente en otras localidades que pueden presentar contextos muy distintos. En primer lugar, menciona que para crear ambientes más favorables para el desarrollo personal y colectivo es necesario desconcentrar la pobreza, es decir, impulsar programas de vivienda popular en sectores de ingresos medios. Por otro lado, señala que el temor al crimen se puede reducir enfrentando pequeños problemas de la vida cotidiana, como el cumplimiento de las ordenanzas municipales o implementando programas de financiamiento de proyectos locales en materia de seguridad ciudadana. Por último, propone que se deben implementar nuevas políticas tanto en materia policial –las cuales son abordadas con gran profundidad en los siguientes capítulos– como en materia de participación comunitaria. El autor hace énfasis especial en esta última estrategia, ya que reconoce que la reac-

ción que se produce ante el delito ha sido esencialmente individual y se ha observado que la posibilidad de enfrentarlo de una manera colectiva no ha sido muy exitosa. Aunque se menciona esta serie de estrategias para enfrentar el temor al delito, sería necesario enfatizar en que si bien cada una puede aportar en la reducción del temor, si se aplican de manera combinada, es decir, si se las considera complementarias y no excluyentes, se podrían obtener mejores resultados.

En una segunda y tercera sección del libro, el autor aborda aquellas políticas de prevención cuyo énfasis principal se concentra en los procesos de reforma policial. El debate acerca de la necesaria reforma o modernización de la policía surge, especialmente en América Latina, a raíz del incremento del crimen en la región y del colapso de las instituciones policiales, las cuales se ven afectadas por el desprestigio, la corrupción y su participación en eventos con elevados grados de violencia contra las personas. Cabe señalar que en la mayoría de países latinoamericanos existe un gran rechazo hacia la institución policial, con excepción de Chile donde la policía cuenta con un amplio grado de aprobación. Esta situación particular es analizada por Fühling en un capítulo de la segunda sección del volumen, en el cual sostiene que el alto nivel de aceptación de la policía de Chile se debe a que cuenta con legitimidad, es decir, por un lado, con apoyo de la opinión pública a la estructura legal de su organización y funciones y, por otro, con importantes niveles de cooperación voluntaria por parte de la población. En esta misma sección, con el fin de contribuir al debate acerca de los procesos de reforma policial en América Latina, el autor toma como caso de estudio a la policía de Chile y realiza un análisis exhaustivo de la situación tanto de la Policía Judicial, como de Carabineros, considerando los desafíos actuales que deben enfrentar para cumplir con su función de controlar y prevenir la criminalidad.

Como resultado de sus estudios en la materia, Frühling plantea una serie de interesantes conclusiones. En primer lugar, hace énfasis en que la policía chilena ha logrado altos niveles de legitimidad y ha podido reinsertarse en el sistema democrático a pesar de su relación con el antiguo régimen militar. El autor atribuye esta situación al papel prioritaria-

rio que le otorga la población a la policía en el control del crimen y a la percepción positiva que tiene la sociedad de la atención que se brinda a los ciudadanos. Pero cabe mencionar que llama la atención que la percepción de los sectores de ingresos más bajos es más negativa, incluso sienten una gran desprotección policial. En segundo lugar, concluye que si bien la institución enfrenta serios problemas materiales y de dotación es totalmente insuficiente trabajar en estos dilemas para reducir la inseguridad urbana. Por ello, señala que no es posible aplicar solamente una táctica de prevención, como dotar de equipo a la policía, sino una multiplicidad o combinación de estrategias, en las cuales además se involucre a la mayor cantidad de actores posibles. Precisamente, en relación a este punto Frühling menciona que el principal desafío que Carabineros debe atender a futuro es lograr un mayor acercamiento a la comunidad con el fin de conocer los problemas específicos de cada localidad y sus demandas, las cuales, como revela el análisis, se encuentran segmentadas por sectores sociales. Por último, hace referencia a que esta segmentación de las necesidades junto con la percepción más negativa de los sectores de ingresos bajos sobre la policía, evidencia la urgencia que existe de descentralizar el accionar policial.

En una tercera sección, mediante el estudio de varios tipos de reformas policiales en ejecución, Frühling expone no sólo las características comunes de las instituciones policiales en el continente sino también los principales obstáculos que las mismas deben enfrentar para poder implementar dichas reformas. Con este fin, en primer lugar realiza un breve recorrido por los tres principales factores que dieron origen y han condicionado las características de los procesos de reforma policial en América Latina. El primer factor tiene que ver con el contexto de democratización de los años 1980 y 1990. En este periodo, en varios países de la región se instalaron nuevos regímenes democráticos que pusieron en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas —que incluyen el respeto a los derechos humanos— y el abuso policial. Esta actitud de la policía podría haber sido aceptada hasta ese momento por una cultura social que toleraba la violencia institucional, por la existencia de una actitud más considerada

por parte de miembros de la policía hacia quienes se encontraban más arriba en la escala social o por la existencia de sistemas inadecuados de control interno y externo de la conducta policial. No obstante, el nuevo ambiente de democratización permitió expresar duras críticas frente a las actitudes de abuso policial. El segundo factor que da origen a las reformas se refiere al gran incremento de los niveles y expresiones de la delincuencia en la mayoría de países latinoamericanos en las últimas décadas. El tercer factor son las transformaciones que comienzan a experimentar los Estados durante esta época, tales como la reducción del aparato público, la privatización de empresas, la descentralización de funciones hacia gobiernos seccionales y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de las empresas y servicios públicos.

Una vez sentados los antecedentes del proceso de la reforma a lo largo de la sección se plantean algunos de los elementos de análisis que son claves para que dicho proceso pueda llevarse a cabo con algún grado de éxito. Si bien en cada país de la región se pueden encontrar fuerzas policiales que difieren entre sí, el autor menciona algunas de las características comunes entre las distintas instituciones. La policía funciona como un órgano público, financiado por la comunidad, especializado en el uso de la fuerza para restablecer el orden social y además, profesionalizado, en la medida que mantiene un nivel de eficiencia adecuado en los procesos de reclutamiento de personas, formación profesional o mecanismos de ascensos. Esta institución, sin embargo, ha enfrentado un sinnúmero de desafíos en las últimas décadas, tales como nuevas demandas de la población que ejercen presión hacia la descentralización del accionar policial; distancia y desconocimiento de los problemas prioritarios de la población; aumento de la policía privada; aspectos institucionales y subcultura interna que corresponden a una organización altamente militarizada, o; descoordinación entre las policías de los distintos niveles administrativos. Esta situación –descrita detalladamente por el autor a lo largo de la sección– junto con el incremento incontrolable de la criminalidad vuelve urgente la aplicación de reformas en las instituciones clásicas de control del delito.



Dentro de este proceso de reforma de la institución policial el autor aborda el tema de la policía comunitaria como uno de sus ejes principales, por lo que le dedica un capítulo. En éste, realiza un acercamiento a los orígenes de los procesos de implementación de los programas de policía comunitaria en varios países de América Latina. Dado que estos programas constituyen un componente de la reforma policial, sus orígenes se encuentran también relacionados con los tres factores que dan inicio a esta reforma: el nuevo contexto democratizador en el cual es posible expresar la falta de confianza hacia la policía por sus abusos; la demanda de nuevas estrategias para enfrentar el incremento del crimen, y; la necesidad de que la policía se adapte a los actuales procesos de modernización del Estado. Estos elementos sugieren que el objetivo de los programas de policía comunitaria no sería únicamente producir transformaciones en el medio externo, como la reducción de la criminalidad, sino también un cambio completo y modernizador del sistema de valores, estructuras y responsabilidades al interior de la policía. Sin embargo, como el mismo autor señala, en los países latinoamericanos la policía no cuenta con los recursos económicos, organizativos, logísticos, programas de formación y, sobretodo, con la suficiente apertura al interior de la policía como para llevar adelante este tipo de programas y adoptarlos como parte de su cultura. En otras palabras, si bien la aplicación de programas de policía comunitaria presenta beneficios evidentes, éstos no implican una seria transformación de la subcultura interna de la institución policial ni de sus estrategias de prevención de la delincuencia. No obstante, a pesar de esta observación, Frühling termina el capítulo con una serie de recomendaciones —producto del análisis de cuatro casos piloto de policía comunitaria en las ciudades de São Paulo, Bogotá, Belo Horizonte y Villa Nueva— para la planificación y ejecución de programas de acercamiento de la policía a la comunidad.

Finalmente, en los dos últimos capítulos de esta tercera sección encontramos que el aporte del autor a los procesos de reforma policial en la región consiste en desarrollar una matriz de análisis de tres áreas vitales previo a la implementación de una adecuada reforma de

este tipo. La primera, constituida por el apoyo de los actores políticos, especialmente del gobierno, a las reformas; la segunda, las características propias de la policía, y; la tercera, el contexto social en el cual se desenvuelven las reformas. Paralelamente a los procesos de reforma policial, en los últimos años, con el propósito de prevenir el delito de manera efectiva, la policía ha implementado una serie de estrategias, entre ellas, la realización de operativos policiales focalizados, el seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales, la represión de las contravenciones menores y la puesta en práctica de programas de policía comunitaria. Éstos últimos se han vuelto cada vez más frecuentes en la región debido a la necesidad de modificar las estrategias para enfrentar el incremento de la delincuencia y de adaptarse a procesos administrativos de descentralización y modernización presentes en otras áreas de la gestión pública.

Sin embargo, como señala el autor en el capítulo descrito anteriormente, es necesario realizar una evaluación más profunda de los resultados para determinar si las iniciativas de policía comunitaria están cumpliendo con sus objetivos. Cabe mencionar que nuestra intención, al igual que la del autor, no es sugerir la adopción de modelos predefinidos en distintos contextos sino más bien generar una crítica profunda y un cuestionamiento ante dichos modelos predominantes antes que aventurarnos en su aplicación sin tomar en cuenta las particularidades de cada lugar y tiempo.

Para terminar, cabe agradecer a Hugo Frühling por el apoyo brindado en la realización de este proyecto editorial y por la relación de colaboración que se ha venido desarrollando entre FLACSO Sede Ecuador y el CESC de la Universidad de Chile. Por otro lado, es necesario mencionar que la publicación de este volumen de la colección “Ciudadanía y Violencias” ha sido posible gracias al aporte de instituciones como el Municipio Metropolitano de Quito a través de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, instituciones con las que FLACSO Sede Ecuador ha conseguido establecer una estrecha relación de colaboración desde hace varios años.

# Violencia urbana y políticas públicas

# I. Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago<sup>1</sup>

---

**E**n este capítulo presentamos una investigación empírica acerca de las percepciones de seguridad en tres comunas de Santiago de Chile (La Pintana, Pedro Aguirre Cerda y Renca) en las que reside un importante porcentaje de población de escasos recursos. Su objetivo fue identificar la opinión de los vecinos respecto de la delincuencia y los organismos del Estado encargados de combatirla, así como las acciones que emprenden para enfrentar el fenómeno. Aquí se procura precisar en detalle los rasgos de esa percepción y los factores sociales e históricos que parecen asociarse con la delincuencia y que se desprenden de las opiniones de las personas entrevistadas.

De acuerdo con la información recogida, se señala que si bien en principio las opiniones revelarían que predomina una sensación de seguridad, un análisis más profundo permite determinar que los vecinos reconocen —en La Pintana especialmente— logros y avances en esta materia.

Los problemas que preocupan mayormente a los residentes son el tráfico de drogas, los asaltos con violencia en las calles y las disputas que terminan en riñas. Entre los motivos que explicarían estas situaciones, de acuerdo a lo manifestado por los vecinos, se encuentra la pérdida del sentido de comunidad estimulada por la movilidad residencial y las erradicaciones. La opinión acerca del sistema de justicia

---

1 Documento escrito conjuntamente con Luis Sandoval, Licenciado en Historia, Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Coordinador de Docencia/Vicerrectoría Académica de la Universidad Diego Portales. Esta investigación fue realizada con el patrocinio de FONDECYT y publicada originalmente en *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera), p. 253-306. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. 1997.

penal y de sus actores no es unánime, siendo éstos mejor evaluados en Renca que en La Pintana o Pedro Aguirre Cerda. Finalmente, a partir de los datos recogidos se llega a una serie de recomendaciones para la formulación de políticas públicas.

Guillermo O'Donnell (1993) sostiene que las relaciones entre el Estado y la sociedad asumen formas distintas y complejas, según la realidad de cada país. Estas diferencias contribuyen a determinar las características de las democracias que recientemente se han instalado en América Latina y Europa. O'Donnell afirma que el Estado en esas nuevas democracias experimenta una crisis que tiene tres dimensiones: la falta de eficacia del Estado para cumplir con sus funciones principales, la falta de efectividad de las normas legales y la creencia generalizada y creciente de que el Estado no orienta su actuación en función de objetivos de bien público (O'Donnell 1993: 167).

O'Donnell excluye expresamente a Chile del grupo de naciones que experimentan la crisis indicada. No obstante, se refiere a continuación a un fenómeno que no sólo ocurre en América Latina, a saber, la desigual vigencia del sistema legal a nivel territorial y social. Es decir, alude a la existencia de zonas o áreas en que si bien se respetan los derechos políticos la presencia legal del Estado es débil. Como consecuencia, los habitantes se debaten en la violencia y sus derechos no son respetados por los servicios públicos. En los hechos, las instituciones básicas de la democracia persisten pero se genera una ciudadanía de segundo nivel.

La persistencia de formas endémicas de violencia en diversos países de América Latina es tanto una expresión de esta situación como un factor que la retroalimenta. El aumento de la criminalidad o simplemente la percepción de que ésta se incrementa, conduce a la organización de grupos que toman la ley en sus manos, a la sobre reacción de las policías y a la sensación de que las instituciones del Estado de Derecho no son eficaces para enfrentar el problema (*Latin American Weekly Report* 1996: 198-199).

En referencia a la situación de Brasil, Paulo Sérgio Pinheiro sostiene que una de las amenazas principales para la estabilidad democráti-

ca es el fracaso del Estado en pacificar a la sociedad mediante el control legal de la violencia y la aplicación universal del derecho vigente (Pinheiro 1996).

En la perspectiva indicada, el régimen democrático se define tanto por la presencia de sus instituciones políticas clásicas como por la calidad del ejercicio de los derechos ciudadanos que permite. Naturalmente, en este terreno hay diferencias abismales entre países que mantienen instituciones políticas similares.

### La criminalidad en el Chile democrático

Desde principios de la década de los años noventa junto con la reinstauración del sistema democrático ha surgido una fuerte demanda pública por mayor seguridad para las personas y sus bienes, asociada a la percepción de que la delincuencia habría adquirido niveles incontrolables en años recientes. Aun cuando habitualmente se ha vinculado este fenómeno directamente al proceso de transición democrática, hay suficientes antecedentes que demuestran que venía presentándose por lo menos desde los años ochenta<sup>2</sup>.

Las encuestas muestran que la preocupación por la delincuencia se ha mantenido como una fuerte prioridad para los chilenos, concitando durante casi toda la administración de Patricio Aylwin mayor atención de la opinión pública que temas como el empleo, la salud y la educación.

Tal como se desprende del Cuadro 1, en marzo de 1991, abril de 1992 y junio de 1993 un porcentaje mayoritario de personas consideraba a la delincuencia como uno de los tres problemas que deberían

2 Las cifras oficiales de delincuencia, que merecen muchas objeciones, demuestran que la delincuencia experimentó un alza importante a partir de la década de 1980. Algunos textos analíticos respecto del tema, producidos durante la primera mitad de los años ochenta se refieren con alarmismo a este aumento de los delitos, ver Sánchez (1984: 47-48).

recibir máxima prioridad de parte del gobierno. Si bien en diciembre de 1994 y noviembre de 1995 tal porcentaje disminuye, sigue siendo calificado como uno de los problemas más significativos de la población.

Temas	Marzo 1989	Marzo 1991	Abril 1992	Junio 1993	Diciembre 1994	Noviembre 1995
Delincuencia	21,5	64,0	62,7	56,4	40,0	35,0
Salud	46,3	38,8	44,1	49,2	50,0	38,0
Pobreza	30,9	26,0	32,2	39,0	50,0	48,0
Educación	39,3	26,9	26,6	31,9	29,0	29,0
Sueldos	45,6	36,6	32,9	27,9	26,0	27,0
Empleo	44,5	27,3	28,5	23,4	30,0	30,0
Vivienda	19,0	22,2	20,2	19,0	20,0	17,0
Terrorismo	-	14,6	10,0	7,3	4,0	-
Protestas, desórdenes	10,4	3,7	5,5	4,0	2,0	

Fuente: Encuestas CEP-ADIMARK, 1989-1993 y CEP, 1994-1995.

Como consecuencia de este fenómeno, desde esferas gubernamentales se ha desarrollado un conjunto de iniciativas destinadas a dar una respuesta adecuada a dicha problemática. Sin embargo, la ciudadanía ha mantenido una percepción negativa de sus resultados, tal como se desprende del Cuadro 2, el cual recoge la percepción acerca de la eficacia de la acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana y otros temas de interés público. Las cifras indican el porcentaje de entrevistados que calificó como buena la labor del gobierno en los temas que se señalan. Se observa que el manejo de la delincuencia y la pobreza han sido las áreas peor evaluadas de la gestión gubernamental.

3 La pregunta presentaba a los encuestados una lista de problemas. Se les pedía que indicaran los tres problemas más importantes a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo. El porcentaje indica la proporción de encuestados que incluyó el tema correspondiente dentro de los tres mencionados.

Cuadro 2  
Evaluación de la labor gubernamental en diversas materias<sup>4</sup>  
(porcentajes)

Temas	Abril 1992	Junio 1993	Noviembre 1995
Educación	63,1	49,9	61,0
Terrorismo	26,1	25,0	-
Salud	41,0	21,5	41,0
Pobreza	28,7	18,4	29,0
Delincuencia	20,5	13,7	30,0

Fuente: Encuestas CEP-ADIMARK, 1992-1993 y CEP, 1995.

Paralelamente, todas las cifras revelan un incremento del temor al crimen, concepto difuso que ha motivado un conjunto de estudios cuyas conclusiones demuestran que la interpretación de las encuestas debe ser especialmente cuidadosa. En efecto, si bien los niveles objetivos de delincuencia influyen en el temor a ser objeto de delitos, la evidencia sugiere que hay otros factores que también tienen un fuerte impacto sobre tal reacción psicológica. Esto parece suceder con la percepción de desorden y desorganización social existente en algunas comunidades, lo que parece correlacionarse positivamente con una exacerbada preocupación por la delincuencia (Greenberg 1986).

La única manera de acercarse a la realidad delictual chilena para contrastarla con el temor existente al crimen es mediante el examen de los datos estadísticos oficiales. Éstos sólo constituyen un indicio de la realidad observable, ya que en general no están sujetos a validaciones externas y tienden a reflejar la propia actividad policial (Nettler 1974: 36-49). Con todo, su análisis entrega elementos útiles para interpretar la realidad de la delincuencia.

En efecto, los datos estadísticos oficiales sobre delincuencia permiten afirmar que la criminalidad ha experimentado una tendencia al crecimiento durante la década de los años ochenta y dentro de esta

4 La encuesta pedía evaluar la labor del gobierno con nota entre 1 (muy malo) y 7 (excelente). El porcentaje representa la proporción de entrevistados que valoró con notas de 5, 6 o 7 los temas indicados.



tendencia, el tipo de delito que más ha crecido es el de los robos. Información adicional sugiere que los robos con violencia o intimidación son los principales responsables de la imagen del crecimiento de la violencia que prevalece entre la ciudadanía.

Las tasas de denuncia registradas por Carabineros reflejan una consistente tendencia al crecimiento de los robos a partir de 1982, alcanzando su punto más alto en 1991 cuando llegó a 612,7 por 100 mil habitantes. Este incremento es muy importante, ya que en 1980 la tasa era de sólo 284,2 por cada 100 mil habitantes. Desde 1991, las tasas disminuyen, aunque experimentan un nuevo crecimiento en 1996: en 1995 la tasa era de 510,5, en 1996 aumentó a 566,6 (FPC 1996, 1997).

Cifras consolidadas provenientes de las dos policías de Chile y procesadas por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones del Ministerio del Interior, indican que la tendencia al alza de los delitos, durante el período 1996–1997 no se limita al robo con violencia. Durante ese bienio, éste habría aumentado en un 12,7%, mientras que las violaciones exhiben un alza de 10,7%<sup>5</sup>. Durante el primer semestre de 1998, volvió a registrarse un alza importante de estos delitos en comparación con el primer semestre de 1997. El robo con violencia aumentó un 39,6% mientras que las violaciones se incrementaron en 7,4%<sup>6</sup>. En el primer semestre de 1999, se verificó una nueva alza en relación con el primer semestre de 1998, de 40,1% para el caso del robo con violencia, aunque las violaciones experimentaron un descenso nacional<sup>7</sup>.

En el Chile actual, en resumen, hay una mayor propensión al uso de violencia o intimidación en la comisión de delitos contra la propiedad. Las cifras de denuncias de amenazas con arma blanca y arma de fuego que registra la policía demuestran un crecimiento conside-

5 “Cifras de Carabineros, Investigaciones y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones”, *La Tercera*, 28 de abril de 1998, p. 9.

6 *El Mercurio*, 8 de julio de 1988, p. A11.

7 *El Mercurio*, 1 de agosto de 1999, p. A1 y A20. Los datos en este capítulo han sido actualizados para esta publicación, sin embargo, datos más recientes sobre victimización y denuncia de delitos de mayor connotación social en Chile se presentan en el capítulo III de este volumen.

rable desde los años ochenta, lo que es coincidente con el cuadro descrito. Si bien esto no se ha expresado aún en un incremento de homicidios o de robos con homicidio se trata de una evolución posible, a juzgar por las cifras policiales de carácter nacional que hemos presentado.

### **Comunas de bajos ingresos y delincuencia**

Frente a la situación descrita, los medios de comunicación de masas se han concentrado en publicitar los delitos más graves cometidos en las comunas de elevados ingresos. Tal fue uno de los motivos de la realización de este estudio, pues se buscó caracterizar la realidad de la seguridad ciudadana en “zonas silenciosas” desde el punto de vista de los medios de prensa. Para tales efectos se escogieron tres comunas populares de Santiago.

El estudio de la realidad delictual que afecta a los sectores pobres es relevante por dos razones principales: primero, porque es el resultado directo de condiciones sociales existentes en dichas comunas. En efecto, los autores de delitos en tales comunas provienen generalmente de ellas mismas y, por tanto, son el producto de condiciones criminales generadas en su interior.

En segundo lugar, este examen de la realidad delictual y de su percepción permite analizar la aplicación del derecho en sectores sociales de bajos ingresos, la relación que éstos mantienen con el Estado y su capacidad de reacción colectiva frente a fenómenos que afectan seriamente la vida cotidiana.

En años recientes y no sólo en Chile, se ha acrecentado el interés por la aplicación de políticas criminales a nivel local. Esto ha tenido expresión tanto en las políticas que buscan dificultar la comisión de delitos como en aquellas que ponen énfasis en medidas dirigidas hacia grupos en riesgo de convertirse en delincuentes habituales.

Las razones para este énfasis local son muchas. Hope y Shaw (1988) sostienen que ello se debe en parte a que el creciente temor al delito

se ha manifestado en un deterioro de la calidad de vida local, lo que ha impulsado la realización de programas preventivos a ese nivel. Además, muchos de estos programas buscan reforzar los lazos de cohesión social a nivel comunitario a fin de lograr un control social de carácter informal más efectivo sobre quienes amenazan la paz social. Naturalmente, tal objetivo sólo se puede cumplir de manera efectiva a nivel local (Walklate 1991: 210). Finalmente, el énfasis puesto en el ámbito local corresponde al rasgo más reciente de las políticas públicas que promueve el involucramiento de las personas en su ejecución. Las autoridades de gobierno frecuentemente sostienen que el delito es un problema de todos los ciudadanos y demandan una cuota de responsabilidad individual y colectiva en su prevención. Resulta más sencillo alentar ese tipo de participación a nivel local.

La utilidad que puede tener la aplicación de políticas locales de seguridad depende en gran medida de la generación de intereses comunes, relaciones sociales y formas de participación al interior del espacio local encaminadas a resolver problemas compartidos. ¿Participan los vecinos en esquemas de resguardo de sus propiedades? ¿Promueven actividades recreativas para sus jóvenes?

En Chile, la trascendencia que tiene el tema de la seguridad ciudadana para la opinión pública ha llevado a los alcaldes y a los municipios a tomar medidas dirigidas a enfrentar, de alguna manera, el temor al crimen y la criminalidad. Si bien la Ley 18.965 Orgánica Constitucional de Municipalidades no les otorga facultades explícitas en materia de seguridad, establece atribuciones que pueden utilizarse con ese fin. De hecho, la ley preceptúa que los municipios tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y con ese objetivo les entrega facultades en el ámbito de la planificación y regulación urbanas de las comunas y en la promoción del desarrollo comunitario.

En virtud de esas competencias, diversos municipios han establecido algunos programas de seguridad ciudadana consistentes en la organización de fiscalías municipales destinadas a representar a las víctimas de delitos ante los tribunales, la autorización del cierre de pasajes sin

salida, la provisión de apoyo material a Carabineros y a la Policía de Investigaciones. La Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda, por ejemplo, ha entregado motocicletas a Carabineros<sup>8</sup> y ha apoyado la construcción de una comisaría en la comuna<sup>9</sup>. La Municipalidad de Renca ha proporcionado motos a Carabineros y ha apoyado la instalación de un sistema computacional en los recintos policiales de Carabineros del sector<sup>10</sup>. La Pintana, a su vez, obtuvo fondos del Subprograma de Seguridad Vecinal (enseguida se explica en qué consiste este programa) para adquirir un retén móvil que se destinó a Carabineros.

El Ministerio del Interior estableció en 1993, el Subprograma de Seguridad Vecinal, para lo cual destinó recursos provenientes del Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, que administra su Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Al efecto, los municipios convocaron a las organizaciones a participar en la presentación de proyectos. La aprobación de dichos proyectos la realizaron los Consejos Regionales. Durante 1994 se aprobaron proyectos por \$1.733.730.000 pesos chilenos, equivalentes a algo más de 4.300.000 dólares americanos para municipalidades de todo el país. En 1995 dichos fondos experimentaron un crecimiento mayor y se dedicaron fundamentalmente a la prevención del consumo de drogas.

Más allá de la retórica de alcaldes y líderes políticos locales respecto del problema de la delincuencia, nuestro estudio demuestra que las comunas se encuentran muy lejos de constituir unidades geográficas y sociales de carácter homogéneo. Distan, por tanto, de constituir comunidades locales en el sentido que se ha dado a esta expresión en años recientes<sup>11</sup>. Su extensión geográfica impide tratarlas como pequeñas unidades sociales que comparten valores y actitudes similares. Su desarrollo

8 *Impacto*, N° 5, abril de 1994, p. 10.

9 *Impacto*, N° 8, diciembre de 1994, p. 16.

10 Entrevista a concejal de Renca, realizada el 11 de octubre de 1995.

11 La concepción de comunidad local como un lugar donde se desarrollan intensas conexiones sociales, valores compartidos y lazos históricos comunes ha sido postulada por los diversos autores que han estudiado el modelo de policía comunitaria. Ver, por ejemplo, Friedmann (1992: 60-94).

histórico no es homogéneo. Asimismo, resulta evidente que la distribución del delito al interior del espacio comunal es notoriamente distinta.

## Metodología

A fin de seleccionar las comunas en las que se realizaría la investigación se utilizaron, en primer lugar, indicadores sociales que precisaran los niveles de indigencia y de pobreza. Para ello se recurrió a la encuesta CASEN que se realiza cada dos años en todo el país<sup>12</sup> (ver Cuadro 3).

Comunas	% de pobreza
La Pintana	42,8
Renca	30,5
Pedro Aguirre Cerda	38,2
Lo Espejo	38,0
Cerro Navia	35,9
San Ramón	34,4
La Granja	33,6
Conchalí	33,6
San Bernardo	30,6
Peñalolén	28,8
Pudahuel	23,3

Fuente: Encuesta CASEN, 1992.

12 Se utilizó la definición de pobreza e indigencia que maneja la encuesta CASEN: se define como pobreza aquella condición en la que viven personas que habitan en hogares no teniendo ingresos per cápita suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, es decir, tienen ingresos inferiores a dos veces una Canasta Básica de Alimentos (CBA) en zonas urbanas e inferiores a 1,75 en zonas rurales. Se define como indigencia aquella condición en la que viven personas cuyos ingresos per cápita son insuficientes para comprar una CBA. En 1992, la CBA alcanzaba un valor de 12.875 pesos en zonas urbanas y de 9.921 pesos en zonas rurales.

Además, se examinaron las cifras oficiales de denuncias hechas a Carabineros de Chile. Como hemos señalado, esta información debe asumirse con algunas reservas. La validez de esta información oficial parece aún más cuestionable en el caso de los sectores populares, ya que algunas encuestas han demostrado que los sectores de bajos ingresos son más reacios a denunciar delitos que los de mejor situación económica (CEP 1993: 98-101). Sin embargo, es un hecho que al momento de realizar esta investigación las denuncias registradas por la policía constituían el único indicador objetivo que entregaba indicios sobre la situación delictual, dado que no se habían realizado encuestas de victimización.

Los indicadores de delincuencia por comuna se construyeron a partir de las cifras de denuncias efectuadas ante Carabineros de Chile entre 1987 y 1993, dado que no pudo obtenerse información clasificada por comunas con anterioridad a esa fecha. Se consideraron las denuncias por robos, violaciones, homicidios y lesiones, abarcando así las figuras delictivas más representativas y correspondientes a los delitos contra la propiedad, el orden de la familia y las personas (ver Cuadro 4). El promedio de las tasas de denuncias por 100 mil habitantes, correspondientes a cada comuna popular durante el período 1987-1993, sirvió para establecer una escala entre las diversas comunas. De esta manera se obtuvo que las comunas finalmente seleccionadas, La Pintana, Renca y Pedro Aguirre Cerda, muestran un nivel delictual alto, medio y bajo en relación a las otras comunas del Gran Santiago.

Del análisis del Cuadro 4 se desprende que La Pintana se encontraría entre las comunas más afectadas por la delincuencia, Renca se situaría en un rango intermedio y Pedro Aguirre Cerda correspondería a una de las comunas menos afectadas por el fenómeno. Ello llevó a seleccionarlas como objeto de la investigación.

Un análisis algo más detallado demuestra que La Pintana ocupa el tercer lugar en materia de robos, el primer lugar en homicidios, parricidios e infanticidios, el cuarto lugar en materia de lesiones y el segundo lugar en violaciones y abusos deshonestos. Renca ocupa el penúltimo lugar en lo referente a robos, el séptimo lugar en materia de

Cuadro 4  
Tasa promedio de denuncias por delitos en comunas populares,  
1987-1993 (por 100 mil habitantes)

Comunas	Robo	Homicidio, parricidio e infanticidio	Lesiones	Violación y abusos deshonestos
La Pintana	682	8,0	122,0	17,7
Pedro Aguirre Cerda	594	3,4	79,0	6,4
Lo Espejo	652	5,4	126,4	12,3
Cerro Navia	528	5,1	145,4	12,0
San Ramón	599	6,1	108,1	13,0
Lo Prado	684	4,6	110,0	15,3
La Granja	659	4,3	88,4	14,4
Conchalí	799	4,4	93,8	16,0
Renca	530	4,6	95,7	15,0
Pudahuel	574	4,4	123,0	17,8

Fuente: Carabineros de Chile.

homicidios, parricidios e infanticidios, el séptimo en lesiones y el quinto en abusos deshonestos. Por último, Pedro Aguirre Cerda, salvo en lo referente al delito de robo, tiende a situarse en el último lugar de la escala. En efecto, esta comuna se sitúa en el séptimo lugar en materia de robos, en el último lugar en homicidios, parricidios e infanticidios, en el último lugar en lesiones y también en el último en lo que respecta a violaciones y abusos deshonestos.

La información disponible demuestra que La Pintana y Renca, además de ser lugares donde hay significativas tasas de victimización, constituyen el domicilio de personas condenadas por la comisión de delitos. Esto se ve corroborado por un estudio respecto de la comuna de origen de jóvenes procesados y condenados de la Región Metropolitana (Espinoza y Lagos 1993). Este estudio, realizado sobre la base de información proveniente de Gendarmería, y que abarca una muestra de jóvenes entre 18 y 26 años de edad procesados y condenados en mayo de 1993, no entrega información referente a la comuna de Pedro

Aguirre Cerda. La Pintana aparece como la comuna de domicilio de un mayor porcentaje de jóvenes procesados y condenados (9,3%). Renca se sitúa en un nivel medio, con un 4,8%.

El análisis respecto de las percepciones de seguridad al interior de cada comuna, de la labor realizada por los organismos comunales y de la realidad de la delincuencia comunal se basa, en primer lugar, en entrevistas individuales y colectivas efectuadas a personas que por razones profesionales se encontraban en condiciones de aportar una visión informada respecto de la realidad comunal (estas personas fueron denominadas “testigos calificados”). En las tres comunas se entrevistó a personas vinculadas a organismos no gubernamentales que realizan labor social en la comuna, a concejales preocupados por el tema de la seguridad ciudadana y a profesionales que laboran en diversos departamentos municipales que se encuentran en contacto con la comunidad.

Se decidió complementar este análisis con una encuesta a dirigentes locales de las tres comunas en estudio: en La Pintana se encuestó a 43 personas, en Pedro Aguirre Cerda a 35 y en Renca a 51. El objetivo era obtener información estadísticamente comparable y que permitiera caracterizar la realidad de cada unidad vecinal en materia de seguridad ciudadana<sup>13</sup>.

Al interior de las unidades vecinales respectivas se encuestó a dirigentes de juntas de vecinos de acuerdo con un cuestionario preparado previamente. Dado que el número de juntas de vecinos que hay en cada unidad vecinal es variable, y en algunos casos bastante elevado (hasta 12), se procedió a tomar una muestra aleatoria simple en todas aquellas en que hubiera más de una junta de vecinos. Por lo tanto, se recogió información del 100% de las unidades vecinales. La proporción de la población muestral respecto del universo alcanzó un porcentaje superior al 50%.

13 De acuerdo con la Ley N° 19.418, en su artículo segundo, la unidad vecinal es el territorio en que se subdividen las comunas para efectos de descentralizar asuntos comunales y promover la participación ciudadana.



En algunos casos la junta de vecinos seleccionada no funcionaba. En tales situaciones se decidió reemplazar la junta de vecinos inoperante por otra perteneciente a la misma unidad vecinal. En otras ocasiones ocurrió que la junta de vecinos no vigente era la única que componía la unidad vecinal. Esta dificultad fue resuelta entrevistando al dirigente que hubiese participado con anterioridad en la misma.

### Las comunas del estudio

El análisis comparativo que sigue intenta bosquejar muy brevemente el proceso de constitución histórico de cada comuna, su extensión, los principales datos económicos y demográficos que las caracterizan, para mejor comprensión del contexto en el que se expresan las opiniones de los líderes vecinales entrevistados.

#### *La Pintana*

La comuna de La Pintana ocupa una zona geográfica que fue durante muchos años un área eminentemente rural. A partir de 1892 estos terrenos formaron parte de la recién creada comuna de La Granja (De Ramón 1992: 241). Hasta 1970 la actual comuna de La Pintana era considerada zona suburbana, por lo que ninguna de las 16 zonas industriales definidas por el Plan Intercomunal de Santiago de 1960 se ubicó en esa zona. Sólo en los años sesenta comienza a instalarse en lo que es hoy La Pintana un conjunto de poblaciones que se habían originado en tomas ilegales de terreno, como San Rafael, 21 de Mayo, Raúl del Canto y Los Eucaliptos (DIPLANE-Municipalidad de La Pintana 1993: 2).

El Decreto Supremo N° 420 del 31 de octubre de 1979 marca otro hito en la historia urbana de la comuna. Dicho cuerpo legal pasó a considerar como Área de Expansión Urbana a todo el área suburbana y rural de La Pintana. Al alero de esta normativa, sumada a otras complementarias, se produjo un aumento explosivo de los asentamien-

tos poblacionales de viviendas sociales. Entre 1979 y 1989 llegaron a La Pintana alrededor de 80.000 habitantes que provenían de otras comunas de la capital. Se trataba del programa de erradicaciones (DIPLANE-Municipalidad de La Pintana 1993: 16). Aún hoy, la comuna sigue recibiendo población a través de programas de vivienda básica, casetas sanitarias y viviendas progresivas.

Formalmente, la comuna de La Pintana fue creada en virtud de la reformulación comunal del Gran Santiago realizada en 1981, la que sería implementada desde noviembre de 1984. La nueva comuna ocupó toda la zona sur de la comuna de La Granja, con una superficie de 30,3 Km<sup>2</sup>.

Las características históricas de la comuna la distinguen por estar conformada por sectores que no mantienen contacto frecuente entre sí y que tienen experiencias de organización y participación sociales muy distintas. En La Pintana se distinguen cuatro sectores poblacionales. El primero de ellos corresponde al sector noroeste y comprende un área aproximada de 1,4 Km<sup>2</sup>. Se trata de poblaciones llegadas a partir de 1983. El segundo corresponde al sector conocido como Centro y comprende a poblaciones de larga radicación y consolidadas geográficamente, con cierta experiencia organizacional como las poblaciones San Rafael, Pablo de Rokha, San Ricardo y 6 de Mayo<sup>14</sup>. El tercer sector se ubica en el noreste de la comuna y corresponde a lo que se conoce como Santo Tomás. Se trata de poblaciones de reciente data que comenzaron a instalarse en 1987. El cuarto, por último, corresponde al sector denominado El Castillo, que se encuentra en el extremo sur de la comuna. En él habitan fundamentalmente familias erradicadas de otras comunas, provenientes en su mayoría de campamentos. De acuerdo con datos oficiales proporcionados por el municipio en este sector se concentran las más altas cifras de extrema pobreza de la comuna.

Las erradicaciones que afectaron principalmente a La Pintana y a Renca sobrecargaron seriamente a sus municipios, debilitando sus ser-

14 La antigüedad del sector Centro se aprecia en la fecha de fundación de las poblaciones que lo conforman. La mayoría de éstos se instalaron antes de mediados de los setenta (SECPLAC-Municipalidad de La Pintana 1984).

vicios de salud, educación y transporte. Además, según un informe de la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) de La Pintana elaborado en 1984, tuvieron un fuerte efecto negativo sobre la seguridad de personas y bienes. En dicho informe se indica que a la llegada de la población Santiago de Nueva Extremadura al sector El Castillo, se produjo el robo total de un edificio: techo, ventanas, puertas, ladrillos e instalaciones de agua y alcantarillado. Algo similar habría ocurrido con un retén de Carabineros en construcción ubicado en los sectores aledaños a las poblaciones El Remanso. A siete días de la llegada de los pobladores, asaltaron y desvalijaron su propia sede social y se habrían robado más de 400 árboles.

### *Pedro Aguirre Cerda*

Esta comuna fue integrada en el nuevo Plan Intercomunal de 1985, junto a otras 34 comunas. Pero su creación legal sólo data de 1992. Se trata de una comuna totalmente urbana, con una superficie de 9,8 Km<sup>2</sup>.

La comuna de Pedro Aguirre Cerda integra un conjunto de terrenos urbanos que antes de 1984 pertenecían a las comunas de Santiago, La Cisterna y San Miguel. Cada una de estas zonas tiene una historia particular de poblamiento, características socioeconómicas y construcción de identidad.

La primera de estas tres zonas pertenecía a la comuna de Santiago y se ubica al noroeste de la comuna. Al norte de esta franja existe un área específica que por muchos años ha albergado al Matadero de Lo Valledor y sitios baldíos hasta la Avenida Departamental. Sólo muy recientemente se ha iniciado un poblamiento del sector con villas de sectores medios y medios bajos. Una segunda área de esta misma franja ocupa el sur de la misma y en ella destaca una parte de la población José María Caro, construida mediante programas de autoconstrucción durante la década de 1950. En suma, en esta primera zona han predominado las áreas despobladas, excepto la población José María Caro<sup>15</sup>.

La segunda zona es la que pertenecía a La Cisterna, comuna creada antes de 1950 que constituye una franja ubicada al sur de la comuna. Esta franja sirve de habitación a sectores predominantemente bajos, y se pobló antes de fines de la década de 1950 a través de las primeras manifestaciones de los “Comités Sin Casa”, con importantes grados de organización comunitaria. Se trata de un sector con alta densidad poblacional.

La tercera zona es la que forma su núcleo principal que antiguamente pertenecía a San Miguel y que casi quintuplicó su población entre 1940 y 1970 (De Ramón 1992). Al interior de ella se encuentra la población La Victoria, levantada en una ocupación de terrenos en el año 1957 por 10.000 pobladores que habitaban el Zanjón de La Aguada (Fariás 1992). Al norte de La Victoria se localizan poblaciones más modernas (construidas con posterioridad a 1960) que son habitadas por sectores medios y medios bajos. Al sur de La Victoria se alcanzan poblaciones erigidas con anterioridad a 1957 que agrupan a sectores medios y medios bajos, en Villa Sur y Nueva Villa Sur. Al oriente de La Victoria hay una zona habitada por sectores medios e incluso medios altos, que ocuparon esta área antiguamente. La mayoría de las poblaciones son villas construidas desde los años veinte por las antiguas Cajas de Previsión.

En cuanto al proceso de erradicaciones iniciado en febrero de 1979 por el Decreto N° 2.522, la comuna de San Miguel contaba en 1973 con 34 campamentos<sup>15</sup>. Éstos en 1979 sumaban 2.384 familias. Del universo total de familias habitando en campamentos y en “tomás”, fueron erradicadas 1.865 familias entre 1979 y 1985, las que al parecer en su gran mayoría no fueron localizadas en la actual zona geográfica que comprende Pedro Aguirre Cerda.

A diferencia de lo sucedido en La Pintana y en Renca, la comuna no recibió población erradicada de otras comunas. Por el contrario, ha experimentado una reducción de su población. Según el censo de

15 Información proveniente de SECPLAC, Pedro Aguirre Cerda.

16 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1974) “Plan Intercomunal de Santiago”, cit. en Morales y Rojas (1987: 83).

1982 la población de Pedro Aguirre Cerda aumentó de 141.592 a 145.207 habitantes en 12 años. El censo de 1992 registra una baja a 128.342 personas, equivalente al 11,8%<sup>17</sup>.

En suma, entonces, el hecho de que la comuna no haya sido objeto de recientes erradicaciones o radicaciones ha mantenido el sentido de pertenencia territorial y debiera haber contribuido a un buen nivel organizacional. Pero, por otra parte, la comuna se compone de fragmentos territoriales que exhiben como datos históricos una antigüedad, densidad demográfica y condición socioeconómica diversa, lo que debilita los lazos de solidaridad existentes entre diversos sectores de la comuna.

### *Renca*

La comuna de Renca fue creada originalmente en 1891 bajo el gobierno de José Manuel Balmaceda. Con el crecimiento urbano de la ciudad, Renca pasó a ser una de las comunas habitadas por sectores pobres. Al igual que otras comunas, sufrió los problemas derivados de la insuficiente o inexistente urbanización, escaso equipamiento comercial, educacional, de salud y recreacional. A mediados de siglo, La Cisterna, La Florida, La Granja, Renca, Conchalí y Pudahuel reunían el 54,7% del déficit total de agua potable de la ciudad y el 57,3% del déficit de alcantarillado (De Ramón 1992: 291).

Alrededor de 1940 comienzan a instalarse en la comuna las primeras industrias. Posteriormente, con la construcción de la Panamericana Norte, se fue formando en la comuna el “Cordón Industrial Panamericana Norte” y el tránsito entre Renca y Santiago se hizo mucho más expedito (Cordillera, Centro de Estudios Municipales 1989: 24). Con el Plan Intercomunal de Santiago de 1960, Renca sería considerada como una de las 17 comunas integrantes del área urbana y suburbana de la capital (De Ramón 1992: 272). Ello explica que, a diferencia de La Pintana y Pedro Aguirre Cerda, se ubiquen en Renca indus-

---

17 Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censos de Población de los años correspondientes.

trias del rubro metalúrgico, textil, químico, mobiliario y plástico (Cordillera, Centro de Estudios Municipales 1989: 31).

La superficie actual de Renca es de 22,8 Km<sup>2</sup>. Ha venido poblándose intensamente desde los años cincuenta, en que se inicia un proceso de expropiación de fundos para construir viviendas además del asentamiento espontáneo e informal de muchas familias. En 1969 comienzan las primeras tomas de terreno que dan origen a la constitución de las poblaciones Primero de Mayo, Huamachuco 2, Cerro Colorado, Villa Manuel Rodríguez, Villa Esperanza, entre otras. Con posterioridad, la población de la comuna siguió aumentando a consecuencia de las erradicaciones. En 1970, Renca contaba con 48.343 habitantes, en 1982 la población había aumentado a 93.928 habitantes y en 1992 había llegado a 128.972.

Renca fue la segunda comuna en recibir la mayor cantidad de familias erradicadas, que llegaron a un total de 3.012 (Cordillera, Centro de Estudios Municipales 1989: 46).

#### *Algunas comparaciones entre las comunas*

Tal como sostuvimos con anterioridad, La Pintana y Renca son comunas que han experimentado un extraordinario crecimiento en años recientes, mientras que Pedro Aguirre Cerda ha visto disminuir su población. En el caso de La Pintana tal crecimiento se produce tanto en la década de los años sesenta como en la de los años ochenta. En 1970 la población de esta comuna era de 37.994 habitantes, en 1982 de 73.932 y en 1992 llegó a 169.640.

En otro estudio derivado de esta misma investigación se logró establecer una cierta correlación positiva entre población joven y denuncias por delitos contra la propiedad y contra el orden de la familia (Frühling y Sandoval 1996). Una comparación porcentual etaria de las tres comunas demuestra que el índice de envejecimiento de la comuna de Pedro Aguirre Cerda es más elevado que el de Renca y La Pintana. Por otra parte, el porcentaje de población joven es también más alto en las dos últimas comunas mencionadas.

## Percepciones de inseguridad en las tres comunas y respuestas de la población frente a ellas

### *El temor frente al delito*

La encuesta realizada a dirigentes vecinales se refirió a la percepción general sobre la situación de criminalidad. En este sentido, se pidió a los encuestados que mencionaran espontáneamente los principales problemas del sector vecinal donde vivían. También se les solicitó que compararan el nivel de la delincuencia que había en el presente en su sector vecinal, con el prevaleciente el año anterior. Finalmente, se preguntó por el nivel de violencia de la delincuencia en el sector, en relación con la que existía el año previo. El Cuadro 5 muestra las respuestas de los entrevistados.

Los encuestados coincidieron en otorgar a la delincuencia una preferencia porcentual bastante similar, de alrededor del 17% en las tres comunas consideradas. En La Pintana la delincuencia recibió la segunda preferencia después de la drogadicción y el alcoholismo, por las que se pronunció el 19,2% de los encuestados. En Pedro Aguirre Cerda la delincuencia recibió la primera preferencia, mientras que en Renca alcanzó la tercera, después de la falta de empleo e infraestructura urbana.

La importancia otorgada al tema de la delincuencia aumenta si se considera que los encuestados mencionaron también otros problemas que tienen relación con la temática delincriminal. Así, se mencionó a la drogadicción y el alcoholismo y además se aludió a la falta de vigilancia policial, que recibió un porcentaje más significativo de menciones en La Pintana.

Si bien la importancia otorgada a la temática delincriminal es bastante similar en las tres comunas, hay diferencias de percepción en lo que toca a la evolución de la delincuencia.

Tal como se desprende del Cuadro 6, la percepción respecto de la delincuencia es estadísticamente mucho más negativa en Renca que en Pedro Aguirre Cerda o La Pintana. En efecto, el porcentaje de los

Problemas mencionados	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Falta de infraestructura urbana	14	9,27	19	14,62	23	18,70
Falta de vigilancia policial	14	9,27	6	4,62	7	5,69
Falta de empleo	12	7,95	12	9,23	31	25,20
Contaminación ambiental	5	3,31	10	7,69	6	4,88
Drogadicción/alcoholismo	29	19,21	19	14,62	14	11,38
Transporte y comunicación	5	3,31	3	2,31	0	0,00
Falta de infraestructura deportiva/recreativa/cultural	16	10,60	19	14,62	16	13,01
Falta de participación comunidad	6	3,95	4	3,08	1	0,81
Inaccesibilidad a servicios públicos	15	9,93	5	3,85	0	0,00
Delincuencia	27	17,88	23	17,69	21	17,07
Mala administración gobierno local	3	1,99	3	2,31	4	3,25
Otros	5	3,31	7	5,38	0	0,00
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>100,00</b>	<b>130</b>	<b>100,00</b>	<b>123</b>	<b>100,00</b>

Variación de la delincuencia en relación a un año atrás	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Nivel de la delincuencia</i>						
Menor que antes	19	44,2	13	37,1	8	15,7
Igual que antes	10	23,3	12	34,3	15	29,4
Mayor que antes	14	32,5	10	28,6	28	54,9
<i>Grado de violencia</i>						
Menos violenta que antes	13	30,2	6	17,1	5	9,8
Igual de violenta que antes	14	32,6	21	60,0	21	41,2
Más violenta que antes	15	34,9	8	22,9	24	47,1
No sabe, no responde	1	2,3	0	0,0	1	1,9



dirigentes vecinales que consideró que la delincuencia era mayor que antes fue muy alto en el caso de la primera comuna (54,9%) y superó abiertamente al de quienes sostenían que la delincuencia era menor que antes. Por el contrario, la percepción más optimista parece ser la de La Pintana, cuyos líderes vecinales expresaron en un 44,2% que la delincuencia era menor que el año previo, mientras que sólo un 32,6% sostuvo que era mayor que antes.

Al preguntarse a las personas si la delincuencia era más o menos violenta que el año anterior, nuevamente Renca concitó el mayor porcentaje de personas que la consideraban más violenta (47,1%) y el menor porcentaje de las que consideraban que era menos violenta (9,8%). En La Pintana las tres posibilidades recibieron similar número de menciones, mientras que en Pedro Aguirre Cerda los encuestados se pronunciaron abrumadoramente por aquella alternativa que sostiene que la delincuencia es igualmente violenta que antes.

En principio, se puede desprender de las respuestas que la percepción de los vecinos respecto de la evolución de la realidad de su vecindario particular no coincide totalmente con las cifras oficiales en relación a la delincuencia, a las que nos referimos anteriormente y que consideraban a La Pintana como una comuna popular de muy alta peligrosidad.

En otra pregunta se planteó el tema de la percepción de inseguridad de manera diferente. Se les pidió a los encuestados que se pronunciaran respecto de los tres problemas más urgentes de la comuna y se les mostró alternativas previamente diseñadas. En este caso, la pregunta aludía a la comuna y no al sector vecinal, como ocurría en las alternativas anteriores.

Confrontados a las alternativas reproducidas en el Cuadro 7, los primeros problemas de La Pintana pasan a ser la falta de atención médica en la comuna y el consumo de drogas. Después se sitúa la delincuencia, que es seguida inmediatamente por la mala calidad de la educación. En el caso de Pedro Aguirre Cerda el número de menciones de la delincuencia también experimenta una baja y se sitúa en segundo lugar, después del consumo de drogas. En Renca, en cambio, el

Cuadro 7  
Principales problemas de la comuna

Problemas mencionados	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Falta de atención médica en la comuna	25	19,7	15	14,3	25	17,9
Cesantía	9	7,1	6	5,7	9	6,4
Bajos sueldos	2	2,4	3	2,8	7	5,0
Mala calidad de educación en la comuna	17	13,4	5	4,7	2	1,4
Falta de viviendas	6	4,7	11	10,5	8	5,7
Consumo de drogas	25	19,7	21	20,0	30	21,4
Delincuencia	18	14,2	17	16,2	29	20,7
Falta de espacios para la recreación	12	9,4	11	10,5	2	3,6
Falta de participación vecinal	10	7,8	7	6,7	14	10,0
Problemas con la recolección de basura	2	1,6	9	8,6	11	7,9
Total	127	100,0	105	100,0	140	100,0

número de menciones de la delincuencia subió apreciablemente en relación con la pregunta analizada antes. Veintinueve personas lo consideraron uno de los tres problemas más relevantes de la comuna, precedido tan sólo por el consumo de drogas.

Las entrevistas en profundidad confirman, al menos parcialmente, la sensación de los habitantes de La Pintana que el problema en sus vecindarios es grave, pero que tiende a mejorar.

Así, por ejemplo, el funcionario de una organización no gubernamental que trabaja en la formación de líderes comunales expresó:

Nosotros que trabajamos con juntas de vecinos notamos la importancia que tiene el tema, porque justamente esa es la instancia donde el vecino recurre para pedir ayuda y poder solucionar esta situación anómala, que es el expendio de drogas en un pasaje determinado. Yo creo que el tema de la seguridad es un tema de preocupación entre la gente, pero no creo que los índices de delincuencia en la comuna sean tan ciertos. Nosotros que trabajamos con juntas de vecinos nos damos

cuenta de que hay muchos otros problemas y no es el problema sustancial de cada barrio<sup>18</sup>.

El presidente de la Unión Comunal de La Pintana expresó una visión más global del tema de la seguridad ciudadana:

Bueno, nosotros la seguridad ciudadana la vemos como un todo global, un aspecto general, no sólo como medidas represivas al área delictual o de drogas, sino que involucra la seguridad juvenil, involucra tener viviendas, tener buena educación [...] eso involucra seguridad ciudadana para nosotros. Pensamos que un trabajo efectivo en salud, en educación son los temas más recurrentes en la comuna, más habitual en carencias, en alguna medida también mejoramos lo que es la seguridad ciudadana<sup>19</sup>.

La percepción de mejoramiento de la situación delincencial en la comuna de La Pintana puede ser, en parte, producto del hecho que los entrevistados no distinguen claramente la delincuencia de un conjunto de otros graves problemas sociales que también provocan inseguridad colectiva. No sólo es La Pintana la comuna de las tres seleccionadas que tiene mayor porcentaje de pobres, sino que la que ha crecido más violentamente en los últimos años y donde se percibe una fuerte conciencia de estigmatización colectiva. Una asistente social que trabajaba en un centro de capacitación juvenil dijo al respecto:

Yo creo que la delincuencia en la comuna no se diferencia mucho de otros sectores, pero La Pintana tiene la imagen y la estigmatización de ser muy insegura, de albergar a muchos delincuentes. Está marcada la gente que vive aquí y que sale a trabajar a otras partes, le cuesta encontrar trabajo, le cuesta conseguir créditos, le cuesta que le vengán a dejar las cosas a la casa, le cuesta un montón de cosas, o sea es también mucho por la imagen, eso magnifica el problema...<sup>20</sup>.

---

18 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

19 Entrevista a Don Guillermo González, presidente de la Unión Comunal de la comuna de La Pintana, realizada el 3 de agosto de 1994.

20 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

Las entrevistas en profundidad realizadas en otras comunas, como Renca, también reflejan una relativización del problema de la delincuencia. Consultado por la gravedad de la situación de su comuna, un concejal de Renca expresaba:

Desde el punto de vista delictual yo no la consideraría grave. No, yo creo que Renca no es una comuna que tenga un problema grave en este sentido. Me da la impresión que está controlado<sup>21</sup>.

Sin embargo, a diferencia de La Pintana, los entrevistados conciben su comuna integrada por un núcleo central relativamente tranquilo y conocido y un conjunto de poblaciones situadas casi en los extramuros, en donde imperaría mayor violencia. Esta percepción de una comunidad que se ha resquebrajado como consecuencia de las erradicaciones puede ser uno de los factores explicativos de la sensación de deterioro de la seguridad que demuestra la encuesta realizada a líderes vecinales de esa comuna. Así, un concejal sostuvo:

Yo diría que Renca se constituye en el fondo de dos partes. Una es el Renca antiguo, que podríamos ver hasta la calle Condell, hay un Renca central, que es más arraigado todavía, que es el sector de la plaza, en donde viven muchas familias antiguas, que son gente que se conoce de mucho tiempo, y hay una relativa tranquilidad. En cambio, en la periferia existen poblaciones por razones obvias, lo que influye en el control policial, que por los medios a veces no es el suficiente como para atacar cada lugar...<sup>22</sup>.

### *La opinión de los entrevistados frente a la seguridad de las personas*

Más allá de la intensidad del temor que sentían, era importante conocer la opinión de los entrevistados respecto de la seguridad de las personas en su sector vecinal. Para ello se les pidió que expresaran su opinión libremente, sin perjuicio de que con posterioridad se recabara

21 Entrevista realizada el 11 de octubre de 1995.

22 Entrevista realizada el 19 de octubre de 1995.

una opinión más detallada de los testigos calificados, en cuanto a los responsables de los delitos.

A los dirigentes vecinales encuestados se les pidió que dieran una opinión espontánea respecto de la seguridad de las personas en su sector vecinal. Estas opiniones fueron agrupadas posteriormente para su análisis (ver Cuadro 8).

La seguridad de las personas se ve afectada por:	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Delincuencia juvenil	16	31,4	12	27,3	9	17,0
Delitos ocurridos en las noches/durante los fines de semana	1	2,0	7	15,9	1	1,9
Falta de vigilancia policial	8	15,7	7	15,9	11	20,7
Mala iluminación del sector vecinal	0	0,0	2	4,5	2	3,8
Delitos asociados al tráfico y consumo de drogas y/o alcohol	15	29,4	10	22,7	12	22,6
Mejor situación socioeconómica del sector respecto de otros de la comuna	3	5,9	3	6,8	1	1,9
Aumento de la delincuencia en el sector	4	7,8	2	4,6	17	32,1
Personas o familias del sector que amparan actividad delictiva	4	7,8	1	2,3	0	0,0
Total	51	100,0	44	100,0	53	100,0

En relación con los aspectos que diferencian a las comunas, podemos anotar en primer lugar el alto porcentaje de respuestas indicando que en Renca ha habido un aumento de la delincuencia en el sector vecinal respectivo (32,1%). Tal noción recibió un porcentaje de preferencias bastante bajo en Pedro Aguirre Cerda y La Pintana. Al definir el tipo de conductas que altera especialmente la convivencia pacífica, los encuestados de Pedro Aguirre Cerda se refirieron a la comisión de delitos en las noches, durante los fines de semana, aparentemente alu-

diendo a formas de vandalismo, ebriedad, desórdenes y otros problemas cometidos por la población juvenil. Esto no parece constituir un problema en ninguna de las otras dos comunas consideradas.

Los encuestados de las tres comunas coincidieron, sin embargo, en que la falta de vigilancia policial es un problema serio, y sobre todo en que hay nuevos delitos asociados al consumo de drogas y de alcohol. Como era de esperar, por la procedencia socioeconómica de algunos de sus barrios, un porcentaje pequeño pero significativo de los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda asociaron la comisión de delitos con el hecho de que su situación económica era mejor comparada con la de sectores aledaños.

Con el objeto de precisar la relación de los vecinos con los delincuentes se recurrió a las entrevistas en profundidad. El encargado del Área Joven, del Departamento de Organizaciones Comunitarias de la Municipalidad de La Pintana, distinguía entre delincuentes domésticos y los que salen fuera de la comuna para realizar sus actos delictivos en comunas de más altos ingresos. Los primeros se clasificarían en: 1) *caseros*, es decir, aquellos que delinquen en casas ajenas a las suyas, a veces en sus mismos barrios, y; 2) *cogotos*, aquellos que asaltan a mano armada en las calles, paraderos de micro, o en los vehículos de locomoción colectiva<sup>23</sup>.

En relación con los caseros, el representante de una organización no gubernamental que trabajaba en la misma comuna expresó que el alto consumo de pasta base estaba provocando un fenómeno nuevo. Esto es, el completo quiebre de la estructura familiar que llevaba a su vez a que la gente robe en sus propios hogares para poder financiar su vicio<sup>24</sup>.

Sin embargo, y particularmente en La Pintana, los entrevistados sostuvieron que ciertas conductas que quebrantaban la paz social estaban desapareciendo.

Yo llevo un año trabajando en El Castillo y la percepción que tengo de la gente que lleva muchos años viviendo ahí, las mujeres principal-

23 Entrevista realizada el 8 de septiembre de 1994.

24 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

mente [...] hay un sector en El Castillo que le decían el pueblo sin ley y claro la gente que entraba no salía con mucha ropa [...] era muy peligroso. La imagen que tiene la gente ahora es que es mucho más seguro, no tiene tanto miedo de llegar en la noche, hay ciertas cosas que hacen y que antes no hacían, la sensación ha variado. A lo mejor es una cosa de trayectoria, la gente se conoce más. El Castillo fue uno de los últimos sectores en poblarse, entonces cada nueva población que llegaba era gente desconocida, era gente de otro sector, eran grupos que se enfrentaban también, entonces había mucho peligro, mucha violencia, mucha agresividad, ahora yo creo que la gente se conoce mucho, es una cosa de que ya han convivido mucho tiempo y ya no tiene mucho brillo estar peleando con los mismos...<sup>25</sup>.

En referencia a lo mismo, los asistentes a una entrevista colectiva realizada por el grupo de investigación coincidieron en que ya no era tan común, en La Pintana, la presencia de grupos en las esquinas o en los pasajes exigiendo peaje. Siempre había jóvenes pidiendo algo, pero si se les negaba no pasaba nada.

De las entrevistas parece desprenderse una tipología del delincuente que actúa en comunas populares como las consideradas en este estudio y de las conductas en que incurre. Algunos de los delitos, como asaltos a locales comerciales y vehículos de locomoción colectiva, pueden ser cometidos por personas provenientes de otras comunas, particularmente en Renca o Pedro Aguirre Cerda que tienen más negocios e industrias. Sin embargo, de acuerdo con muchos de los entrevistados, la mayoría de las personas que cometen delitos en esas comunas provienen de ellas mismas. Un concejal de Renca dijo al respecto:

Yo diría que es de acá [el delincuente]. Porque hubo un tiempo en que los delincuentes en este país se trasladaban de comuna, hasta de barrio inclusive, y era muy raro que un cogotero cogoteara en su comuna o en su población. Ahora yo creo que no. Los delincuentes son de la comuna<sup>25</sup>.

---

25 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

26 Entrevista realizada el 11 de octubre de 1995.

Refiriéndose a la comuna de Pedro Aguirre Cerda, un sacerdote diría:

Hay un cambio a lo largo de los años[...] Antes no se asaltaba a las vecinas. Hoy día el vecino asalta a su vecina.

Los entrevistados expresaron, sin embargo, que el delincuente duro opera generalmente fuera de la comuna. Destacaron los delitos contra la propiedad como los de mayor frecuencia, así como los asaltos con violencia y los robos menores, que los entrevistados explican por la necesidad de contar con recursos para poder comprar pasta base. Además de los anteriores hay un conjunto enorme de conductas que alteran visiblemente la paz social, que derivan en riñas y en alteraciones de la paz colectiva y que no son el producto de la acción del delincuente habitual, sino que en ocasiones de la falta de normas de convivencia internalizadas por los propios pobladores.

Yo concurrí hace un par de meses a una reunión en el sector de Renca Nuevo, donde me reuní con los vecinos de una población, Valle de Azapa, fue específicamente un sector del Valle de Azapa, porque es muy grande Valle de Azapa, y conversábamos este tema. Entonces ellos me planteaban su temor a los delitos que se cometían en el sector, cómo te explico, todos estos delitos menores, el grupo que se para en la esquina, que toma trago y, no sé, que de repente le quita plata al cabro chico, la bicicleta, y que regularmente son los mismos cabros del barrio, que todo el mundo los conoce<sup>27</sup>.

Otro concejal de Renca definiría así aquellos delitos que le causaban mayor preocupación en el sector:

Son los delitos menores, donde ocurren cosas que molestan al vecino, hablemos de discusiones vecinales en que la gente se molesta, obviamente, por el drogadicto, por el que ingiere alcohol en la vía pública, que están habitualmente acosando a los vecinos, molestándolos, pi-diéndoles el famoso peaje, a veces pidiendo plata <sup>28</sup>.

27 Entrevista realizada el 11 de octubre de 1995.

28 Entrevista realizada el 19 de octubre de 1995.



¿Cuáles son los factores causales de la delincuencia? Las respuestas de los entrevistados coinciden en varios aspectos. Respecto de las discusiones entre vecinos, alteraciones a la paz y riñas, se concuerda en que las erradicaciones, al concentrar masivamente a personas pobres y sin expectativas en sectores apartados, habrían creado condiciones propicias para ello. Otro factor criminógeno citado con frecuencia fue el efecto de la crisis social de los años ochenta sobre la estabilidad familiar y el cuidado de los niños.

Yo diría que el problema de la desocupación de los ochenta fue una causa importante, en el sentido que ello significó la incorporación de la madre al mercado de trabajo y, por ende, una gran despreocupación por los niños y jóvenes que son los que hoy delinquen<sup>29</sup>.

Finalmente, nuestros entrevistados mencionaron con frecuencia el efecto que tiene el consumo de drogas en el surgimiento de conductas delictuales.

Otro aspecto que quedó claro como consecuencia de las entrevistas en profundidad fue la percepción de que en las tres comunas había tolerancia hacia el delincuente habitual con quien después de todo era necesario convivir como vecino. En esta materia, la realidad de Chile no parece diferenciarse mucho de la que afecta a otros centros urbanos donde residen personas que delinquen habitualmente (ver Foster 1995: 570-571).

### *Delitos frecuentes*

La encuesta dirigida a líderes vecinales intentó obtener una visión más precisa respecto de los delitos de mayor frecuencia en su sector vecinal. Para ello se diseñaron dos preguntas: la primera mencionaba una serie de delitos a los entrevistados y pedía que indicaran los dos más

---

<sup>29</sup> Entrevista a un profesional de una organización no gubernamental que opera en Pedro Aguirre Cerda, realizada el 23 de noviembre de 1994.

frecuentes en su sector (Cuadro 9). La segunda, a su vez, mencionaba a los entrevistados algunos delitos y pedía que enumeraran el número de casos que ellos creían que había ocurrido en el año previo en su sector vecinal (Cuadro 10).

Delitos	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Hurto o robo sin violencia o amenaza en la calle o lugar público	14	17,7	16	23,9	14	14,6
Robo en la calle o lugar público con violencia física (cogoteos)	14	17,7	7	10,4	16	16,7
Robo o intento de robo sin violencia física en el interior del hogar	20	25,3	19	28,4	27	28,1
Robo o intento de robo con violencia en el interior del hogar	3	3,8	2	3,0	1	1,0
Tráfico de drogas	24	30,4	20	29,8	22	22,9
Violaciones	0	0,0	0	0,0	1	1,0
Homicidios	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Riñas con lesiones graves	4	5,1	3	4,5	15	15,6
Total	79	100,0	67	100,0	96	100,0

Por no tratarse de una encuesta de victimización, estas dos preguntas registran una percepción que surge de información obtenida de muy distintas fuentes. Sin embargo, es importante para nuestra investigación en la medida que define más precisamente las características del temor ante el delito.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, en las tres comunas predominarían los delitos de robo sin violencia física al interior del hogar y el tráfico de estupefacientes. El hurto o robo sin violencia física en la calle es señalado como muy frecuente en el caso de las tres comunas, sin embargo, parece predominar especialmente en Pedro Aguirre Cerda. El asalto con el objeto de apropiarse de un bien personal en la calle (cogoteo) es altamente frecuente en La Pintana, algo menos frecuente en Renca y mucho menos frecuente en Pedro

Cuadro 10 Ocurrencia de delitos en el sector vecinal						
Ocurrencia de delitos en el sector vecinal en el último año	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Violaciones</i>						
Ninguna	21	48,8	25	71,4	36	70,6
Entre 1 y 4	11	25,6	9	25,7	11	21,6
Entre 5 y 14	3	7,0	1	2,9	4	7,8
Más de 15	5	11,6	0	0,0	0	0,0
No sabe no responde	3	7,0	0	0,0	0	0,0
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Robos a chorro</i>						
Ninguno	8	18,6	6	17,1	19	37,3
Entre 1 y 4	16	37,2	9	25,7	10	19,6
Entre 5 y 14	6	13,9	7	20,0	10	19,6
Más de 15	3	7,0	13	37,1	11	21,6
No sabe no responde	10	0,0	0	0,0	1	1,9
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Coqueteos</i>						
Ninguno	6	14,0	8	22,9	9	17,6
Entre 1 y 4	11	25,6	9	25,7	16	31,4
Entre 4 y 14	9	20,9	12	34,3	11	21,6
Más de 15	17	39,5	6	17,1	15	29,4
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Robos o hurtos en las casas</i>						
Ninguno	2	4,7	4	11,4	4	7,8
Entre 1 y 4	12	27,9	11	31,4	13	25,5
Entre 5 y 14	8	18,6	12	34,3	9	17,7
Más de 15	21	48,8	8	22,9	25	49,0
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0

Aguirre Cerda. A este respecto, las opiniones coinciden con el perfil de las tres comunas que entregan las cifras oficiales, las que registran a Pedro Aguirre Cerda como la comuna menos violenta de las tres.

Los entrevistados consideraron que ciertas formas extremas de violencia eran muy poco frecuentes en sus sectores vecinales: el robo o intento de robo con violencia física al interior del hogar, las violaciones y los homicidios. Llama la atención, sin embargo, el alto porcen-

taje en la encuesta de Renca que consideró que las riñas con lesiones graves constituían uno de los delitos más frecuentes de su sector (ver Cuadro 9). Dada la apreciable diferencia que hay entre esta opinión y la que sustentan los entrevistados de otras comunas, resulta posible sugerir como hipótesis que esa es una de las razones que explican la visión pesimista respecto de la realidad comunal que parece existir en esa comuna.

Los delitos más violentos por los que se preguntó parecen ser más predominantes en La Pintana y Renca que en Pedro Aguirre Cerda. En efecto, un 48,8% de los entrevistados de La Pintana declaró que ninguna violación había tenido lugar en su sector durante el último año. La misma respuesta recibió la adhesión de 71,4% de los entrevistados de Pedro Aguirre Cerda y de 70,6% de los de Renca. Un 11,5% de los entrevistados de La Pintana declaró que en su sector se habían producido más de 15 violaciones en el último año, mientras que ninguno de los entrevistados en Pedro Aguirre Cerda o Renca declaró algo similar. Los asaltos con la intención de robar (cogoteo) parecen ser más frecuentes en La Pintana y en Renca que en Pedro Aguirre Cerda. Los robos a chorro<sup>30</sup>, a su vez, parecen predominar en Pedro Aguirre Cerda (ver Cuadro 10).

Sin embargo, más allá de estas comparaciones entre comunas, el cuadro que arroja la respuesta a esta pregunta es que a excepción de las violaciones las otras formas de delitos contra la propiedad son bastante frecuentes en las tres comunas y pueden servir de base para la sensación de inseguridad existente en ellas.

### *La organización vecinal frente al delito*

Ante el temor al delito los afectados pueden asumir diversos tipos de actitudes que no son mutuamente excluyentes. La primera consiste en extremar las medidas de seguridad evitando todas aquellas acciones o

30 Se refiere a hurtos de cartera o dinero que tienen lugar en la vía pública y que culminan con la huida del hechor a toda velocidad.

rutinas que puedan poner en mayor peligro la seguridad física o de los bienes. La segunda, el establecimiento de redes de ayuda mutua, protección, auxilio, incluyendo medidas que refuercen la presencia territorial de vecinos en las calles a fin de crear un ámbito de normalidad que restrinja las conductas delictuales. La tercera, consiste en recurrir a las autoridades con el fin de denunciar delitos ocurridos o de presionar por una mayor presencia policial.

En este acápite, nos referiremos únicamente a las dos primeras, explorando las medidas preventivas tomadas por los vecinos, así como su conocimiento y participación en el Subprograma de Seguridad Vecinal financiado por el Ministerio del Interior.

En una de las preguntas se enumeraron cierto tipo de medidas preventivas que podrían adoptar los vecinos frente al delito y se les pidió que se pronunciaran frente a ellas. Además se les dio la oportunidad de sugerir otras que en su opinión adoptarían los residentes de su sector vecinal (ver Cuadro 11).

Las respuestas confirman que existe un temor al delito generalizado en las tres comunas y que las conductas individuales predominan abiertamente respecto de los esfuerzos colectivos. Es así como las alternativas: “evitar salir a las calles después de ciertas horas”, “no van a ciertos lugares” y “han reforzado la seguridad de las casas”, superaron abiertamente a la que indicaba que los vecinos se ponían de acuerdo para ayudarse en caso de peligro. Pareciera haber una dosis algo mayor de temor al crimen en Renca, a juzgar por los porcentajes ligeramente superiores de quienes en esa comuna expresan que no van a ciertos lugares y que han reforzado la seguridad de sus casas.

El porcentaje de quienes señalaron que se han puesto de acuerdo para ayudarse en caso de peligro es minoritario pero importante, dando cuenta de que el surgimiento de formas de colaboración informales es un recurso potencial existente<sup>31</sup>.

---

31 Janet Foster (1995) sostiene que contrariamente a lo que tiende a afirmarse, altas tasas delictuales pueden convivir con fórmulas informales de control social que reducen el temor al delito y su ocurrencia.

Cuadro 11  
Medidas preventivas adoptadas por los vecinos del sector vecinal

Medidas que adopta la gente para evitar ser víctima de delitos	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
Evitar salir a las calles después de ciertas horas	30	24,2	26	22,8	29	22,5
Se han puesto de acuerdo para ayudarse en caso de peligro	14	11,3	16	14,0	19	14,7
No van a ciertos lugares	22	17,7	18	15,8	27	20,9
Han reforzado la seguridad de sus casas	38	30,6	32	28,1	44	34,1
Evitar uso de joyas, carteras, etc.	1	0,8	1	0,9		
Los vecinos salen de sus casas en caso que ocurra algo extraño	2	1,6	5	4,4	1	0,8
Instalación de timbres	1	0,8	3	2,6		
Uso de pitos	2	1,6	1	0,9	1	0,8
Tener el número telefónico de todos los vecinos	3	2,4	3	2,6	2	1,5
Mantener rejas y puertas bajo llave	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Cartilla de protección	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Poner rejas a calles y pasajes	2	1,6	2	1,7	3	2,3
Contratación de servicio de vigilancia	0	0,0	1	0,9	0	0,0
Ir a buscar/dejar miembros de la familia a la escuela, trabajo, etc.	1	0,8	1	0,9	0	0,0
No dejar la casa sola	7	5,6	3	2,6	3	2,3
Radio de emergencia	1	0,8	0	0,0	0	0,0
Total	124	100,0	114	100,0	129	100,0

Los encuestados nombraron, asimismo, una serie de medidas que de acuerdo con su conocimiento habrían adoptado los pobladores para prevenir la ocurrencia de delitos. Muchas de ellas aluden a acciones que la prensa y las entrevistas en profundidad mencionan como expresión del esfuerzo de los vecinos por controlar mejor el espacio físico

que habitan. Así, se alude al uso de pitos para avisar la ocurrencia de hechos extraños, a la diseminación de cartillas de protección para el conocimiento de vecinos, al uso de radios de emergencia para comunicarse con la policía, entre otras. Sin embargo, todas estas alternativas parecen ocurrir de manera muy aislada y poco frecuente.

En las entrevistas en profundidad surgieron algunas razones para la falta de esquemas sustentables emanados de los propios pobladores y destinados a cooperar en la prevención de la violencia. Para algunos, la razón se encuentra en la adaptación a situaciones con las que el vecino debe lidiar diariamente. Así, una asistente social del sector de La Pintana expresó:

Yo creo que la gente ha aprendido a vivir con este problema. Es parte del cotidiano. Es natural tener un vecino delincuente y no se afligen hasta que no les afecta. Ahora, con la pasta base, el problema está tomando otro cariz. Porque está afectando la casa, el hogar...<sup>32</sup>.

Otros entrevistados sugirieron que la falta de mayor colaboración entre vecinos era producto del temor a enfrentar eventuales situaciones de violencia en condiciones muy precarias. Así, una delegada de libertad vigilada de Gendarmería para la comuna de La Pintana diría:

Existe solidaridad, cooperación; pero ésta es muy racional, muy bien pensada, ocurre cuando es factible, cuando la gente ve que algo rebasa sus fuerzas simplemente no se compromete...<sup>33</sup>.

Más allá de estas iniciativas autogestionadas han surgido esfuerzos más amplios tendientes a poner en práctica, desde el municipio, políticas de seguridad ciudadana que incorporen variables sociales y una mejor colaboración con Carabineros y la Policía de Investigaciones. En La Pintana, por ejemplo, se dio comienzo a la iniciativa de crear el Con-

---

32 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

33 Entrevista realizada el 10 de enero de 1995.

sejo de Defensa de La Pintana destinado a convocar a todos los organismos que prestaban servicios en la comuna a fin de acordar una actuación coordinada. Tal iniciativa, sin embargo, encontró obstáculos en el municipio, donde la alcaldía intentó integrarlo a las actividades municipales.

En los diversos municipios analizados han funcionado de manera intermitente comisiones de seguridad ciudadana que integran algunos concejales. Sin embargo, por falta de recursos o de asesoría su labor no está basada en un cuadro completo de la información sobre situaciones que infringen la seguridad ciudadana. Tales comisiones se basan en información de la policía y su labor se reduce a canalizar apoyos materiales a la gestión de dicha institución, sin que sea evidente la ejecución de planes de largo plazo.

El director de Desarrollo Social de la comuna de La Pintana expresó en una de las entrevistas que en el plan de priorización de inversiones 1996-2000 presentado al Intendente de Santiago, se planteaba como uno de los temas claves el de la prevención de la drogadicción<sup>34</sup>. Tal plan incorporaba como uno de sus elementos principales el impulso a la actividad comunitaria, favoreciendo la organización social y la actividad deportivo-recreativa y cultural. En la misma entrevista el citado funcionario hizo ver lo dificultoso que resultaba obtener los recursos necesarios para un plan de esa envergadura.

A comienzos de 1993 el gobierno inició el Subprograma de Seguridad Vecinal, con fondos pertenecientes al Programa de Mejoramiento Urbano. Tal como indicamos anteriormente, dicho programa permitía que los Consejos Regionales distribuyeran recursos aportados por el gobierno central para financiar proyectos referidos a la seguridad ciudadana y que serían presentados por los municipios. Durante el primer año de vigencia del Subprograma las organizaciones vecinales presentaron proyectos al municipio. Con posterioridad, la selección de proyectos la realizó directamente el municipio.

34 Entrevista realizada el 10 de enero de 1995.



Esta situación puede reflejarse en el alto porcentaje de dirigentes vecinales que al ser entrevistados expresaron desconocer el Subprograma de Seguridad Vecinal. La abrumadora mayoría de quienes conocían el programa pertenecían a juntas vecinales que habían presentado proyectos.

Al revisar el contenido de los proyectos presentados se llega a la conclusión de que su concepción es muy general y que no obedece a un plan preciso de lo que se intenta alcanzar. Un grueso porcentaje de los proyectos presentados correspondió a iluminación, lo que es coincidente con planes de seguridad cuyo objetivo principal es el de dificultar la comisión de delitos. También se presentaron numerosos proyectos destinados a construir áreas verdes (11,8%), cuyo objetivo parece ser el de mejorar la imagen de la comuna y crear condiciones de recreación para los jóvenes. Sin embargo, también se presentaron numerosos proyectos destinados a construir o reparar sedes sociales (10,7%). La conexión entre tales proyectos y la prevención del delito es sin duda más débil (ver Cuadro 12).

La información entregada por los encuestados asevera que la mayoría de los proyectos no fueron financiados.

En las entrevistas en profundidad se detectaron críticas al Subprograma de Seguridad Vecinal. El presidente de la Unión Comunal de La Pintana expresó:

...el proyecto de 1993, el gobierno no aclaró bien los objetivos, por lo que la gente llegó a pedir hasta sedes sociales, y vamos pidiendo, total aquí hay plata y todo se hizo con gran pompa, llegaron los ministros y el poblador se creó expectativas que no fueron cumplidas y la prueba está en que, además de ser aprobados, muy pocos proyectos, el de los teléfonos que fue aprobado todavía no se lleva a cabo. No ha sido esta una cuestión muy importante para la comuna<sup>35</sup>.

35 Entrevista realizada el 3 de agosto de 1994. Una entrevista posterior a un profesional de apoyo de la SECPLAC de la Municipalidad de La Pintana permitió establecer que de los 45 proyectos finales presentados por el municipio solo fueron financiados cinco de éstos, que recibieron \$19.768.145 de pesos. En 1994, se presentaron cinco proyectos y sólo se aprobó el de adquisición de un retén móvil de Carabineros por un monto de \$14.160.000.

Cuadro 12 Programa de Seguridad Vecinal						
	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Conocimiento del programa de seguridad vecinal</i>						
Lo conoce	4	9,3	11	31,4	18	35,3
No lo conoce	39	90,7	24	68,6	33	64,7
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Presentación de proyectos por parte de la junta vecinal</i>						
Sí	9	21,0	13	37,1	13	25,5
No	2	4,6	2	5,7	5	9,9
No corresponde respuesta	32	74,4	20	57,2	33	64,6
Total	43	100,0	35	100,0	51	100,0
<i>Proyectos presentados</i>						
Iluminación	9	42,9	13	34,2	13	39,4
Pavimentación	2	9,5	3	7,9	1	3,0
Infraestructura deportiva/recreativa	0	0,0	3	7,9	4	12,1
Sistema de alarmas en casas, calles y/o pasajes	0	0,0	3	7,9	0	0,0
Cierres de sitios eriazos	2	9,5	2	5,3	0	0,0
Construcción de áreas verdes	4	19,0	3	7,9	4	12,1
Construcción y/o reparación de sede social	2	9,5	1	2,6	7	21,2
Equipos de radio	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Actividades deportivo/recreativas/culturales	1	4,8	0	0,0	0	0,0
Poda de árboles que entorpecen el alumbrado público	0	0,0	2	5,3	0	0,0
Construcción de biblioteca	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Cuartel móvil	0	0,0	3	7,9	2	6,1
Compra de walkie-talkie	0	0,0	1	2,6	0	0,0
Cierre de calles y/o pasajes	0	0,0	1	2,6	2	6,1
Instalación de teléfonos públicos	1	4,8	1	2,6	0	0,0
Total	21	100,0	38	100,0	33	100,0
<i>Fue financiado el proyecto</i>						
Sí	7	33,3	13	34,2	13	38,2
No	14	66,7	25	65,8	20	61,8
Total	21	100,0	38	100,0	33	100,0

Más allá del hecho que los fondos eran limitados, un concejal de Renca puso de manifiesto un aspecto adicional. Esto es, que se trataba de fondos correspondientes a un Programa de Mejoramiento Ur-

bano que se destinaron a un fin conexo pero distinto. En consecuencia, proyectos que eran propios del mejoramiento de barrios se postergaron, mientras que otros se pusieron en práctica justificándolos en nombre de la seguridad ciudadana.

Sí, se entregó la información, yo no sé, no creo que a todas las juntas de vecinos, pero la información se entregó y hubo algún tipo de participación de las juntas de vecinos en solicitar proyectos para ese programa, recuerdo ese programa. Ahora, lo que pasa es lo siguiente. Yo creo que el gobierno implementa programas como éstos, que en realidad son programas basados en platas de otros tipos de proyectos que ya tiene el gobierno y que está cambiando de nombre no más. Entonces no son platas frescas, no son nuevos recursos. Son los mismos recursos, que, de repente, le cambia el nombre a la cuestión. Y eso fue el Programa de Seguridad Ciudadana. Entonces, había que todos tenían el Programa de Mejoramiento de Barrios, y otro tipo de programas, sobre todo de equipamiento comunitario, y que de repente dijeron, ahora, este año va a ser para seguridad ciudadana. Pero entonces todas las cosas que estaban pendientes en otro plano no se hicieron porque las platas estaban para esto. Entonces, esa es una primera observación con respecto a este programa. Yo creo que en la medida que no hay una planificación, la mayoría de los proyectos que fueron presentados en ese programa fueron presentados de acuerdo a necesidades del momento, es decir, como era seguridad ciudadana, y para seguridad ciudadana hay que presentar proyectos de luminarias, de cierre de sitios eriazos, entonces presentamos, no sé, vamos a aprovechar de cerrar el sitio que está detrás de la escuela, por ejemplo. Pero eso no está pensado, no corresponde a un plan...<sup>36</sup>.

Los entrevistados insistieron, sin embargo, que aquellos proyectos aprobados habían tenido un resultado útil para la prevención del delito<sup>37</sup>.

Al examinar la respuesta de los vecinos ante la criminalidad es necesario enfatizar que esta respuesta no necesariamente debe consistir en medidas dirigidas y diseñadas precisamente para enfrentar el crimen.

---

36 Entrevista realizada el 11 de octubre de 1995.

37 Entrevista realizada el 11 de octubre de 1995.

Hay un amplio número de autores que señalan que la estructura de las comunidades locales, del barrio y de la población tiene influencia sobre la presencia del crimen en su interior. En buena cuenta, en situaciones de desorganización social en que la comunidad no es capaz de poner en práctica los valores y objetivos comunes de sus residentes, se terminan por debilitar los procesos de socialización de sus habitantes y el control sobre sus conductas (Groves y Sampson 1989). La construcción de relaciones de confianza mutua, la adhesión a normas de comportamiento social y el mantenimiento de relaciones de comunicación adecuadas debieran tener un efecto positivo sobre la conducta de los habitantes del lugar<sup>38</sup>.

Una de las consecuencias de la organización comunal es que los vecinos se reconocen entre sí, desarrollan amistad y una preocupación común por su entorno. Cuando ello sucede, su capacidad para ejercer control social informal aumenta, tanto porque reconocen y singularizan a los extraños, cuidan los bienes y casa de sus amigos como porque la relación de derechos, obligaciones y expectativas entre adultos facilita el control y la supervisión de los hijos (Sampson 1995: 198-200). Un factor que contribuye a la organización comunitaria es, sin duda, la participación en organizaciones voluntarias, donde los lazos antes indicados se refuerzan.

La investigación realizada permite aseverar al menos tres cosas: primero, en las tres comunas señaladas hay una multiplicidad de organizaciones de carácter comunitario y vecinal. Algunas de ellas son en efecto muy dinámicas. Segundo, en general la opinión de muchos de los entrevistados fue que la capacidad de convocatoria de estas organizaciones y su presencia en la comuna había tendido a descender desde el advenimiento de la democracia. En tercer lugar, en las tres comunas existe la sensación de que el consumo de pasta base está disolviendo los hogares, la familia y dañando de manera quizás irreversible la socialización de los jóvenes.

38 Sobre el particular resulta importante el concepto de capital social como recurso para la acción, ver Coleman (1988).

En entrevistas realizadas a funcionarios municipales se logró establecer que en la comuna de Pedro Aguirre Cerda había diversas organizaciones funcionales, tales como centros de madres, clubes deportivos, organizaciones juveniles, entidades religiosas y clubes del adulto mayor. Algunas de estas entidades, como los grupos religiosos, actúan directamente en la rehabilitación de delincuentes y de drogadictos.

Muchas de estas instituciones tienen un número importante de beneficiarios. Así, los centros de madres benefician a 700 mujeres<sup>39</sup>. La encargada territorial de organismos comunitarios señaló que había en el municipio 45 organizaciones juveniles y que sus beneficiarios directos serían unos 700 jóvenes. Es común que algunas de estas instituciones se involucren en actividades de prevención de la drogadicción, como sucede con los centros culturales juveniles. Los testigos calificados que se entrevistaron sostienen, sin embargo, que la intensidad y coherencia del esfuerzo que realizan son muy variadas<sup>40</sup>.

Así, por ejemplo, el director y el monitor de deportes de la comuna de Pedro Aguirre Cerda expresaron que en los centros deportivos continuamente se echaban a andar programas de rehabilitación de drogadictos. Sin embargo, eso sucedió durante casi todo el año 1994, lo que sugiere que no se trata de esfuerzos continuos y debidamente sustentados<sup>41</sup>.

El tejido de organizaciones en otras comunas como Renca, por ejemplo, es bastante amplio y revela una multiplicidad de contactos entre vecinos. No obstante, la visión general, tanto allí como especialmente la captada en La Pintana, es que los niveles de participación en organizaciones comunitarias han bajado notoriamente.

Por ejemplo, un concejal de Renca expresa que la calidad del tejido de organizaciones sociales ha disminuido y que los dirigentes vecinales requieren de mayor formación que la que poseen<sup>42</sup>.

---

39 Entrevista a encargada de los centros de madres de la comuna, realizada el 25 de octubre de 1994.

40 Entrevista al encargado de los centros culturales juveniles del Departamento de Cultura del municipio, realizada el 26 de octubre de 1994.

41 Entrevista realizada el 21 de octubre de 1994.

Funcionarios del Departamento de Deportes de la comuna de Pedro Aguirre Cerda expresaron:

La situación deportiva no es mejor que antes. En la comuna ya casi no quedan canchas de fútbol, sólo quedan 20 de 30 que existían. Lo normal es que haya sólo multicanchas. Han desaparecido muchos clubes...<sup>43</sup>.

En La Pintana, el encargado de la oficina municipal de la juventud indicó:

Yo creo que hay un replanteamiento del quehacer social, porque yo creo que antes la mayor cantidad de gente que participaba en una organización, que era seguramente promovida por la vía de la Iglesia Católica, de la ONG, y alguna Iglesia Evangélica, estaba intencionada en [tenía] un discurso contra algo establecido, y hoy día, con el retorno de la democracia, el discurso o elemento nucleador de toda la gente, salió del mapa, se escondió, y no se hace tan claro contra qué tengo que trabajar, o qué tengo que hacer[...] empieza el replanteamiento de la organización, de las mujeres, principalmente las organizaciones sociales que tenían una reivindicación por el cambio, y hay un repliegue, y hoy día hay una reorientación, los temas que le preocupaban a un grupo de gente no es lo que más le interesa a la comunidad en general, entonces hay que ponerse en sintonía en qué está la comunidad, para que el grupo y la organización lleguen...<sup>44</sup>.

En la encuesta a dirigentes vecinales se observó también que no es alta la participación en las juntas de vecinos (ver Cuadro 13). Las razones de esta escasa participación no son enteramente claras. Algunos de los entrevistados lo consideran un problema nacional que refleja una nueva mentalidad individualista. Un funcionario del Departamento de Cultura de la municipalidad de Pedro Aguirre Cerda expresó:

42 Entrevista realizada el 4 de octubre de 1995.

43 Entrevista realizada el 21 de octubre de 1994.

44 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

Cuadro 13 Participación vecinal						
	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Frecuencia con que se reúne la junta de vecinos</i>						
Semanalmente	15	34,9	10	28,5	6	11,7
Mensualmente	4	9,3	6	17,1	5	9,8
Cuando se necesita	14	32,5	8	22,8	39	76,5
La directiva no se reúne	4	9,3	4	11,4	1	1,9
Otra	3	7,0	7	20,0	0	0,0
No sabe, no responde	3	7,0	0	0,0	0	0,0
<i>Grado de participación de los vecinos</i>						
Nulo	5	11,6	5	14,3	4	7,8
Escaso	17	39,5	18	51,4	20	39,2
Mediano	16	37,2	9	25,7	23	45,1
Alto	1	2,3	3	8,6	4	7,8
No corresponde respuesta	2	4,6	0	0,0	0	0,0
No sabe, no responde	2	4,6	0	0,0	0	0,0
<i>Ante algún problema los vecinos acuden a la junta de vecinos</i>						
Sí	36	83,7	34	97,1	49	96,1
No	6	13,9	1	2,8	1	1,9
No sabe, no responde	4	9,3	0	0,0	1	1,9

Hay elementos que llevan a la inercia que, a su vez, conduce a un estado de indiferencia ante las cosas. La gente se ha transformado en un sujeto individualista: uno se cuida el pellejo, se cuida lo de uno. Mientras no me roben a mí, no hay problema...<sup>45</sup>.

Sin embargo, no parece ser ésta una razón convincente, aunque es probable que los pobladores perciban que las organizaciones comunitarias que hemos mencionado carecen de efectividad en la representación de sus intereses inmediatos. En todo caso, esta menor participación en las organizaciones afecta su capacidad para defender los intereses de sus miembros y las aísla del municipio, del que obtienen bienes y servicios. En esa misma medida, su capacidad para integrar más miembros y fortalecer el control informal del delito se resiente.

De nuestras entrevistas, así como de la encuesta a líderes vecinales, se desprende que el principal factor disociador de la familia es el consumo de pasta base por parte de los jóvenes. Algunos de nuestros entrevistados expresaron que según la policía la venta de pasta base era emprendida por mujeres jefes de hogar como medio de subsistencia, lo que naturalmente implica que se involucren en el circuito delictual personas que tradicionalmente no pertenecían a él. Por otra parte, fueron comunes los testimonios de que dicho consumo simplemente terminaba con la autoridad de los padres y debilitaba fuertemente el rol socializador de la familia.

En definitiva, el cuadro que emerge de las entrevistas, de la observación y de las encuestas es que en las tres comunas hay organizaciones sociales, algunas de las cuales asumen con preocupación problemas sociales tales como la drogadicción y la violencia intrafamiliar. Sin embargo, la fortaleza de tales organizaciones no parece crecer sino disminuir, y los desafíos que enfrentan aumentan como consecuencia del impacto de la pasta base en la vida familiar.

Las entrevistas en profundidad sugieren que hay una relación directa entre el aumento de la delincuencia y la falta de un sentido de comunidad en los vecindarios. Los delitos resultan más factibles cuando se cometen contra víctimas que se perciben como extraños.

Así, los integrantes de un grupo de testigos calificados de Pedro Aguirre Cerda se pronunciaron en estos términos respecto de los robos en las propias casas, o en las de los vecinos (robo doméstico):

Esto se debe a que se ha perdido el valor y el respeto por la persona que conocemos, queremos y con la cual nos relacionamos. Además, un “voladito” asalta hasta a su propia familia porque en ese estado no se reconoce a nadie...<sup>46</sup>.

Al preguntárseles a los asistentes a qué factores creían que se asociaba la falta de respeto, uno de ellos, asistente social de la Vicaría de la Esperanza, contestó:

46 Entrevista a sacerdote, realizada el 23 de noviembre de 1994.



Se ha perdido el sentido de comunidad, que es tremendamente importante en este sector. El sentido de nosotros, de un objetivo común...<sup>47</sup>.

La evidencia recogida en investigaciones realizadas en otros países parece apoyar estas expresiones, en el sentido de que las zonas de bajos ingresos donde predominan altas tasas de criminalidad parecen coincidir con aquellas donde existe alta movilidad residencial, donde precisamente no hay sentido de comunidad (Sampson 1995: 195). En el caso chileno, encontramos correlación positiva entre comunas receptoras de alto número de erradicados y delitos contra el orden de la familia (Frühling y Sandoval 1996). De lo anterior parece desprenderse que en contextos de pobreza la falta de contactos y de conocimiento mutuo influye en la aparición de, al menos, ciertas conductas delictuales.

### *Los vecinos y el sistema de justicia penal*

En esta sección analizamos la relación entre los vecinos de estas comunas populares y el sistema de justicia penal, cuyo componente básico es la policía.

Tanto de la encuesta como de las entrevistas en profundidad se desprende la sensación mayoritaria de que la policía carece de los medios necesarios para proporcionar la seguridad que la población requiere. Una segunda afirmación repetida con frecuencia es que se estima que el sistema de justicia penal adolece de serias deficiencias, lo que naturalmente incide en el desinterés por denunciar que demuestran las víctimas de hechos delictuales. En tercer lugar, la opinión que tienen los pobladores respecto de la policía es variable. Es muy alta en Renca y bastante inferior en Pedro Aguirre Cerda y La Pintana. Discutiremos a continuación estas afirmaciones preliminares.

Los habitantes de las comunas analizadas reconocen, en general, que los recursos policiales han experimentado una mejoría, pese a que

el equipamiento policial y el número de efectivos desplegados en cada comuna es altamente deficitario.

La impresión de que los medios policiales han mejorado fue comúnmente expuesta por quienes piensan que la delincuencia ha bajado. Un funcionario municipal de La Pintana expresó:

Otro elemento que ha ayudado es no solamente la instalación de cuarteles móviles y una comisaría en El Castillo, [...] es el elemento del teléfono. Antes me acuerdo que existían doce teléfonos públicos en la comuna [...] y había un retén no más y los carabineros se quedaban cuidándolo para que no se les metieran por detrás, así que salían menos [...] y uno los llamaba y no pasaba nada. Entonces hoy día hay más teléfonos y la gente llama...<sup>48</sup>.

Un concejal de Renca, puso de manifiesto los dilemas que enfrentaba la policía debido a la escasez de sus medios, en estos términos:

O sea, la clave es esa. ¿Qué pasa, por ejemplo, si en estos en momentos tú tienes, te explico lo siguiente, una pelea entre vecinos que no ha llegado a ninguna cosa? Tú llamas a Carabineros, y en este momento Carabineros, el furgón, o se está llevando algún detenido a algún juzgado, o simplemente en la carretera hubo un accidente y está bloqueada la Panamericana Norte. Lógicamente si yo fuese carabinero, tomamos la Panamericana Norte y luego vamos a ver a los vecinos que se están agrediendo...<sup>49</sup>.

En la encuesta dirigida a líderes vecinales se les preguntó si consideraban que Carabineros tenía los medios para ofrecer protección a los vecinos del sector. La respuesta fue mayoritariamente negativa.

Curiosamente, la comuna menos afectada por la delincuencia de acuerdo con las cifras oficiales (Pedro Aguirre Cerda) se pronunció más definitivamente en esa dirección<sup>50</sup>.

48 Entrevista realizada el 29 de noviembre de 1994.

49 Entrevista realizada el 19 de octubre de 1995.

Se preguntó a los testigos calificados si las relaciones entre la comunidad y la policía habían mejorado con el advenimiento de la democracia. La respuesta fue unánimemente positiva en el caso de Renca. En Pedro Aguirre Cerda y especialmente en La Pintana se distinguió entre las relaciones con los jefes policiales y aquellas que se mantenían con el personal de menor nivel.

El acercamiento existe y existe desde que se democratizó el país, tanto Carabineros como Investigaciones han buscado el acercamiento a través de los organismos sociales, en el sentido de involucrarse con la comunidad civil. De parte de las autoridades máximas de Carabineros y que dirigen al menos aquí. En La Pintana con las dos instituciones existe ese acercamiento, al menos ha habido un trabajo y conversaciones con ellos, lo que pasa es que a nivel más bajo no lo percibimos igual, ese es el problema. Actúan con prepotencia, realizan abusos[...] entonces se aleja la población, mantienen un tipo de concepto de autoridad dictatorial y eso es difícil borrarlo de un viaje y yo sé que las autoridades máximas están tratando de borrar eso...<sup>51</sup>.

Las quejas dirigidas contra Carabineros por parte de los testigos calificados se refirieron frecuentemente al recurso demasiado numeroso de las detenciones por sospecha, al trato brusco y a la falta de respuesta efectiva frente a las quejas de la población. En numerosas ocasiones se aludió a la falta de probidad del personal de menor graduación. Es imposible saber si las diferencias entre Renca y las otras dos comunas obedecen solamente a la realidad objetiva o al perfil personal o ideológico de los testigos calificados. El análisis de las respuestas en esta materia parece sugerir que la diferencia más notoria entre las tres comunas es la percepción de que Carabineros colabora fuertemente

50 Las mismas preguntas se hicieron respecto de la Policía de Investigaciones. Sin embargo, por el bajo número de sus efectivos y por sus funciones puramente investigativas nos encontramos con que un alto porcentaje de líderes vecinales no ha tenido contacto con ella. De allí que respondieran no sabe, o no responde. Ello distorsiona los resultados de la encuesta, debido a que las apreciaciones se basarían en muy pocas respuestas, por eso se decidió no utilizarlas en el estudio.

51 Entrevista realizada el 3 de agosto de 1994.

con las juntas de vecinos de Renca. Esto condiciona una imagen positiva del liderazgo institucional, una mejor opinión respecto del personal de menor rango y de la institución en general.

Cuadro 14						
Afirmaciones referidas a Carabineros						
	La Pintana		Pedro A. Cerda		Renca	
	N	%	N	%	N	%
<i>Colaboran con la junta de vecinos</i>						
Sí	20	46,5	16	45,7	42	82,4
No	23	53,5	19	54,3	9	17,6
<i>Ha aumentado presencia y vigilancia en el sector</i>						
Sí	22	51,2	19	54,3	34	66,7
No	21	48,8	16	45,7	16	31,8
No sabe, no responde	0	0,0	0	0,0	1	2,0
<i>Responde con rapidez a llamados de ayuda</i>						
Sí	12	27,9	9	25,7	26	51,0
No	30	69,8	26	74,3	25	49,0
No sabe, no responde	1	2,3	0	0,0	0	0,0
<i>Existe corrupción en carabineros de menor rango</i>						
Sí	24	55,8	17	48,6	19	37,2
No	3	7,0	8	22,8	12	23,6
No sabe, no responde	16	37,2	10	28,6	20	39,2
<i>Carabineros cometen abusos o excesos</i>						
Sí	14	32,5	8	22,9	15	29,4
No	22	51,2	20	57,1	20	39,2
No sabe, no responde	7	16,3	7	20,0	16	31,4
<i>Ha cambiado para mejor</i>						
Sí	23	53,5	20	57,1	41	80,4
No	14	32,5	15	42,9	5	9,8
No sabe, no responde	6	14,0	0	0,0	5	9,8

Al comparar las respuestas provenientes de los líderes vecinales de las tres comunas, se verifica que las diferencias más notorias se concentran en la contestación a tres afirmaciones: a) Carabineros colabora con la junta de vecinos; b) Carabineros responde con rapidez a los llamados de ayuda, y; c) Carabineros ha cambiado para mejor. A modo de hipótesis podría sostenerse que la abrumadora respuesta positiva a la última afirmación en el caso de Renca, obedece en parte a la positiva imagen que presenta la institución en la respuesta a las dos primeras.

Las ventajas de un clima más propicio de acercamiento entre Carabineros y la comunidad son evidentes. No se trata de un objetivo fácil de obtener. Las poblaciones de bajos ingresos normalmente mirarán a la policía con sospecha, si no con hostilidad. Albergan en su interior a delincuentes habituales que cuentan con redes de solidaridad. Los policías que deben ingresar en esos lugares saben que enfrentan un ambiente difícil y actúan, consecuentemente, con mayor agresividad.

En el caso de las tres comunas analizadas, el mejoramiento de la relación con la policía depende, al parecer, de la percepción de los vecinos de obtener el mejor servicio posible con los escasos medios que posee la institución. Este servicio incluye respuesta a las peticiones de ayuda de la población y disciplinamiento de los policías que infringen la ley. La población no espera lo imposible: que la presencia policial suprima enteramente el delito o, incluso, que provea de mayor seguridad subjetiva a los habitantes. En un análisis de las relaciones entre percepción de seguridad y otras variables locales realizado con los datos de esta encuesta, se constata que no hay relación directa entre la percepción de la labor policial y la sensación de inseguridad de los habitantes. Lo anterior parece sugerir que las personas de comunas populares saben que la delincuencia es un fenómeno complejo cuya prevención no es de responsabilidad única de la policía.

La encuesta, así como las entrevistas a testigos calificados, entrega otra información que no es sorpresiva. Existe una percepción generalizada de que el sistema de justicia penal no es eficiente. Ello limita seriamente a la población para prestar denuncias ante las autoridades.

Se preguntó a los líderes vecinales acerca de la existencia de sitios de venta de drogas en su sector vecinal y si habían sido denunciados. Sorprende, sin duda, que en las tres comunas se encuentre tan extendida la venta de drogas, de manera que abarca la inmensa mayoría de las unidades vecinales representadas en este análisis. El porcentaje de los que sostienen que tales sitios de venta no se han informado a la policía es bastante alto. Corresponde a un 40,9% de quienes responden que dichos sitios existen en La Pintana, 29,4% en Pedro Aguirre Cerda y 29,2% en Renca.

Seguidamente, se consultó a quienes habían afirmado que la existencia de sitios de venta de drogas se había comunicado a la policía, qué había sucedido luego de tal denuncia. En las tres comunas el mayor porcentaje de respuestas se centró en que la policía acudía al lugar pero no encontraba nada ni detenía a nadie. Otra alternativa que recogió un número importante de preferencias es la que señala que se ha logrado detener a algunos traficantes; pero quedan libres a los pocos días. En La Pintana se detecta además la percepción de que hay algunos policías involucrados en este y otros delitos.

## Conclusiones

Este estudio examina las percepciones y las condiciones de seguridad en tres comunas populares de Santiago. Para caracterizar estas percepciones, se utilizaron dos instrumentos metodológicos complementarios: entrevistas en profundidad a testigos calificados de la comuna y conocedores de su realidad por largos años y una encuesta a líderes vecinales a quienes se les preguntó en detalle respecto de la situación delincuencia existente en su propio sector vecinal. De esta manera esperábamos obtener respuestas que reflejaran lo que ya sabíamos: esto es, que cada comuna contiene realidades sociales e históricas diferentes, lo que también se expresa en una diversidad en la distribución espacial de los delitos en su interior.

La realidad de seguridad ciudadana que hay en ellas es preocupante y coincide en muchos aspectos con la descripción de O'Donnell, al referirse a áreas geográficas en que la presencia y actuación del Estado no logra asegurar la aplicación uniforme del derecho. En forma consistente, los entrevistados coincidieron en que los problemas de seguridad eran muy importantes y que entrañaban serias limitaciones para la vida en común.

Sin embargo, hay diferencias entre las respuestas a la encuesta y las que emanan de las entrevistas en profundidad. En efecto, de estas últimas surge una realidad bastante menos negativa que la revelada por las encuestas. Se aprecian matices en las opiniones e incluso se reconocen

logros y avances. En particular esto es notorio en el caso de La Pintana, una comuna que, al vivir una situación social particularmente delicada, aprecia los avances materiales y sociales que experimenta.

En definitiva, el estudio no permite afirmar que la realidad del delito haya creado una situación de total anomia y que impida toda forma de acción colectiva. Los problemas son serios, los recursos para enfrentarlos insuficientes y las políticas muchas veces inadecuadas, pero el problema de inseguridad sólo se agrega a un contexto de vulnerabilidad personal y familiar muy agudo creado por la pobreza, lo que sin duda provoca que estos problemas se sientan de manera distinta que en las comunas de alto nivel socioeconómico.

Los problemas que preocupan mayormente en las comunas populares son el tráfico de drogas, los asaltos con violencia en las calles, los robos sin violencia en calles y casas, así como los problemas de convivencia que terminan en disputas, riñas y desorden. De manera menos clara se tradujo de las entrevistas en profundidad, preocupación por la violencia intrafamiliar. La distribución de estas conductas no es uniforme y ellas no predominan igualmente en todas partes. Los motivos de preocupación de algún sector vecinal de Pedro Aguirre Cerda son diametralmente distintos de los predominantes en Renca. Es probable que el tráfico de drogas sea el delito que se distribuye de manera más extendida en las tres comunas.

De acuerdo con los testimonios recibidos, los sectores más vulnerables al delito son los más pobres y los que corresponden a poblaciones más nuevas o provenientes de erradicaciones ocurridas durante los años ochenta. En ellos se producirían dos situaciones complementarias: la acumulación de personas carentes de recursos y de trabajo, y desconocidas entre sí, habría dificultado la educación y el control sobre los menores. Además existiría un clima propicio para disputas y para la utilización de la violencia en la resolución de conflictos. Por el contrario, el aumento del conocimiento mutuo tendía a reducir el temor y contribuía a disminuir el delito.

En este aspecto, los resultados de este análisis parecen confirmar los estudios de Shaw y McKay, quienes demostraron empíricamente que

las tasas más altas de delincuencia se concentraban en aquellas zonas de la ciudad habitadas por personas de bajos recursos y donde había un alto grado de movilidad residencial (Shaw y McKay 1942). Naturalmente que la delincuencia no se concentra sólo en las zonas indicadas y hay un número frecuente de delitos contra la propiedad que afectan también a zonas más estables de la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

Este estudio no pretendió arribar a una conclusión precisa respecto de las causas de la delincuencia, sino registrar las causas del fenómeno de la delincuencia según la opinión de los entrevistados. Muchos mencionaron la pobreza como un factor contextual que crea menores expectativas de desarrollo personal y mayor propensión a adoptar modelos de conducta que se encuentran fuera de la ley. En forma más precisa, sin embargo, se aludió a tres factores que nuestras observaciones parecen confirmar: el primero es la disminución de la autoridad normativa de los padres sobre sus hijos en momentos claves del desarrollo de su personalidad. En parte, esto se debería al ingreso de la madre al mercado de trabajo provocada por la crisis económica de los años ochenta. La ausencia de los padres en un contexto de pobreza y frustración habría incidido en la formación de jóvenes más predispuestos a acciones delictivas.

Un segundo factor, mencionado en forma unánime por los entrevistados, es el aumento notorio del consumo de pasta base. Fueron frecuentes las alusiones al aumento del delito llamado “doméstico”, cuyo objetivo inmediato es el de proveer medios para el consumo. No parece haber todavía una relación entre el aumento de la violencia y el consumo de drogas. Sin embargo, a mediano plazo la necesidad de consumir estimulará la realización de acciones para obtener una mayor cantidad de recursos.

El tercer factor aludido por los entrevistados fue la pérdida del sentido de comunidad, estimulada por la movilidad residencial y por las erradicaciones, que creaba condiciones para la comisión de delitos en las propias poblaciones donde se vivía. Era notorio que la debilidad del sentimiento colectivo incidía en una menor participación en organizaciones sociales y en la escasa continuidad de algunos programas preventivos y recreacionales emprendidos por organizaciones de la comuna.



En las tres comunas existe la sensación de que el debilitamiento de la cohesión social se ha visto acompañado de una mayor presencia del Estado, a través de las policías, las que habrían aumentado su visibilidad y vigilancia en el sector respectivo. Sin embargo, también se comparte la convicción de que cuentan con medios insuficientes para desempeñar su labor. Las jurisdicciones son muy amplias y tanto los medios vehiculares como los recursos humanos con los que cuentan son escasos. La tarea se dificulta por la escasez de teléfonos para comunicarse con la policía en comunas como La Pintana, por ejemplo, lo que obliga a la policía a entrar en contacto directo con el delito a través del patrullaje.

La evaluación que existe en relación al sistema de justicia penal y de sus actores no es unánime. En Renca es muy superior a la que detectamos en La Pintana o en Pedro Aguirre Cerda. Se expresaron frecuentes dudas sobre la probidad de los funcionarios policiales de menor rango y respecto de la transparencia y eficacia de las investigaciones administrativas llevadas a cabo frente a abusos policiales. En general, es posible apreciar que existe poca confianza en la eficacia de la justicia del crimen.

La buena evaluación que tienen los habitantes de Renca respecto de la labor de Carabineros parece responder a un esfuerzo consciente del mando local para relacionarse con las juntas de vecinos, abrirse a las quejas y responder a las peticiones de la gente.

El análisis realizado permite identificar elementos para elaborar recomendaciones generales que ayuden a enfrentar el tema del delito en comunas predominantemente pobres. Algunas de estas recomendaciones tienen utilidad para el gobierno central o para sus órganos, otras son útiles para el gobierno municipal y otras, finalmente, tienen aplicación para las organizaciones sociales y líderes cívicos.

*Las políticas de vivienda deben considerar su efecto sobre la seguridad de las personas*

Dos aspectos nos interesa mencionar a este respecto. El primero, que es necesario estabilizar las poblaciones comunales actualmente existentes como un medio para impulsar el conocimiento mutuo entre sus habitantes, así como promover un sentido de comunidad y pertenencia colectiva. El influjo masivo de nuevos inmigrantes pobres sobre comunas que ya enfrentan serios problemas de convivencia colectiva sólo va a tender a agravarlos y a deteriorar la calidad de vida.

En segundo lugar, se debe propender a desconcentrar la pobreza, mediante la instalación de viviendas económicas en sectores donde también residen personas de mejores condiciones económicas. La concentración de la pobreza crea ambientes menos favorables para la socialización de los jóvenes dado que se educan en colegios que proporcionan una peor educación y en comunas que carecen de la infraestructura recreacional suficiente (Wilson 1987).

*El temor al crimen se reduce enfrentando pequeños problemas que afectan la vida colectiva*

De nuestras entrevistas se deduce que el temor al crimen es uno de los aspectos, entre otros, que producen ansiedad colectiva en las comunas populares. Todo esfuerzo tendiente a enfrentar en forma desagregada los problemas que causan esa ansiedad contribuye a una sensación de mayor seguridad personal y a una mejor disposición a la organización colectiva.

El énfasis en el cumplimiento de las ordenanzas municipales crea la sensación colectiva de que existe una comunidad que vale la pena cuidar; el cuidado por parte de los centros deportivos de que no se consuma alcohol en las canchas de fútbol previene la ocurrencia de disputas y riñas, y; la conformación de programas de mediación de conflictos es otro mecanismo que conviene explorar para impedir roces y violencia.

En suma, enfrentar ciertos problemas que causan inseguridad puede contribuir a descargar el peso de las instituciones policiales de forma que concentren sus recursos en aquellos problemas que no pueden atacarse sin su concurso.

*Debe crearse un programa especial de financiamiento de proyectos locales en materia de seguridad ciudadana*

El Subprograma de Seguridad Vecinal no constituyó en rigor un programa de seguridad independiente y autónomo que entregase fondos a las comunas en función de la situación de seguridad que experimentaban. Los principios que guiaron la asignación de fondos fueron variables y han cambiado de año en año. A partir del año 2001 se concebiría un nuevo programa: Comuna Segura Compromiso 100, el que superaría las críticas que merecía el Subprograma de Seguridad Vecinal. Dicho Programa ha sido rediseñado en diversas ocasiones a fin de asegurar que las asignaciones del gobierno central dirigidas a reducir los niveles de inseguridad se canalicen hacia problemas que son prioritarios en las comunas.

*Políticas en materia policial*

Existe la percepción de que el despliegue policial en las comunas debe ser fuertemente reforzado. La realidad de los hechos indica que algunos delitos violentos (cogoteos) se concentran en zonas particulares de las comunas, lo que hace aconsejable la concentración de visibilidad y acción policial en ellas. Debe cuidarse asimismo que el patrullaje no sea predecible y rutinario, de manera tal que aumente la incertidumbre de quienes cometen delitos.

En las comunas populares la relación entre la comunidad y la policía es particularmente delicada dado que existe un pasado conflictivo que constituye su telón de fondo. En efecto, allí se produjeron las protestas populares reprimidas durante los años ochenta y en ellas reside la mayor parte de las personas que componen nuestra población penal.

En consecuencia, el respeto por los derechos de las personas, el cuidado de la legalidad de los procedimientos y el diálogo constante y productivo con las organizaciones vecinales es esencial.

*Políticas en materia de participación comunitaria*

Se constató la inexistencia de conceptos claros de participación ciudadana en la prevención de la ocurrencia de delitos. Los líderes vecinales entienden que ello es importante, pero no tienen claro cómo encarar el problema. Lo mismo sucede con los municipios. No es necesario replicar programas de acción existentes en otros países, pero parece necesario diseñar al menos estrategias viables de colaboración ciudadana en la prevención de la delincuencia.

La realidad es que la reacción ante el delito es esencialmente individual y no se ha asumido la posibilidad de atacarlo colectivamente de manera exitosa.

# La policía en Chile

## II. La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja<sup>1</sup>

Un artículo de dos connotados expertos en materia policial sostiene que en países democráticos desarrollados como Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, las policías viven un proceso de reflexión interna, autocuestionamiento y búsqueda de un nuevo papel, lo que sin duda marca el fin de una etapa y el comienzo de otra en su desarrollo institucional (Bayley y Shearing 1996).

Dos elementos impulsarían el proceso indicado. En primer lugar, la policía ha perdido el monopolio de las actividades de vigilancia. En muchos casos éstas han sido asumidas por compañías privadas de seguridad que custodian servicios públicos, transportan valores, ofrecen protección a personajes públicos y preservan el orden en espacios de propiedad privada pero de acceso público (centros comerciales, *malls*). En segundo lugar, las distintas fuerzas policiales examinan con cuidado todos los aspectos involucrados en su acción, debido a que ya no tienen la misma confianza que antes en su capacidad para controlar el delito. Ello ha implicado un autoanálisis de las funciones que desempeñan, sus estrategias, organización, administración, sistema disciplinario y de los mecanismos de control público sobre la gestión policial vigentes en la actualidad (Bayley y Shearing 1996).

Quizá una de las expresiones más conocidas de este proceso de cambio es el ocurrido en la policía de la ciudad de Nueva York, que ha recibido gran publicidad porque al parecer ha causado una baja notoria de las tasas de criminalidad (Bratton y Knobler 1998). Al mis-

1 Parte de la investigación para este artículo fue financiada por el *Institute for Peace* y por el Proyecto N° 1980712 del FONDECYT. Artículo publicado originalmente en *Perspectivas*, Vol. 3, N° 1. p. 63-90. Santiago de Chile: Universidad de Chile. 1999.

mo tiempo, demuestra la falta de unanimidad que hay en torno a la labor policial, la que recibe fuertes críticas a pesar de sus aparentes resultados<sup>2</sup>.

En contextos distintos y más cercanos, también se abre paso al debate acerca de la reforma policial en América Central, Argentina, Brasil y Colombia; a raíz del incremento del crimen y el colapso de instituciones policiales afectadas por el desprestigio y la corrupción, e involucradas en elevados grados de violencia contra las personas. Aunque las situaciones nacionales son distintas, existe conciencia acerca de la necesidad imperiosa de reestructurar las fuerzas policiales, lo que ha dado lugar a diversos experimentos cuyos resultados finales están por evaluarse (ver, por ejemplo, Frühling 1999a y Llorente 1999; este tema también es analizado en detalle en la tercera sección de este volumen).

En agudo contraste con lo anterior, el modelo policial chileno que consiste en la existencia de dos policías de carácter nacional —una militarizada que cumple en lo fundamental funciones preventivas y de seguridad pública (Carabineros de Chile), y otra civil que actúa como auxiliar de la justicia en la investigación de delitos (la Policía de Investigaciones de Chile)— se desenvuelve con críticas más bien puntuales a sus orientaciones y funcionamiento. Sería injusto sostener que las policías son por completo impermeables al cambio. De hecho, ambas han propuesto y puesto en práctica reformas de cierta relevancia. Carabineros ha fortalecido el accionar de su Unidad de Asuntos Internos para controlar la corrupción y los abusos policiales; ha introducido la enseñanza de los derechos humanos en su currícula y está empeñada en preparar a la organización para la entrada en vigencia de un procedimiento penal de carácter acusatorio.

A su vez, Carabineros inició un proceso de racionalización para dejar de cumplir 24 de las 67 tareas que actualmente le encomienda la

---

2 Éstas se refieren al incremento de los abusos policiales (como resultado de la estrategia aplicada) y a que el notable aumento de las detenciones por contravenciones y faltas ha producido una ocupación sin precedentes de las instalaciones penitenciarias del estado, dejándolas sin lugar para recibir a delincuentes peligrosos (Massing 1998).

ley<sup>3</sup>, lo que debiera incrementar el personal que cumple tareas operativas. Asimismo, el discurso de la superioridad de la institución ha incorporado una mayor preocupación por el tema de los abusos policiales, refiriéndose a éste de manera pública<sup>4</sup>.

Sin embargo, estas modificaciones resultan pequeñas si se las compara con la magnitud de los desafíos futuros que enfrentan las instituciones policiales. En años recientes se han hecho patentes los siguientes aspectos de trascendencia:

- Las estrategias utilizadas en el pasado para enfrentar el delito común se encuentran superadas porque demuestran ineffectividad o directamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía, incompatible con el Estado de Derecho.
- Existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se agrava por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privada.
- Los mecanismos que existen para controlar la gestión policial y las infracciones de las normas legales y reglamentarias por parte de las policías, adolecen de graves limitaciones. Dichos mecanismos cuestionan la posibilidad que tiene el público, o la autoridad que lo representa, de conocer en detalle la gestión interna de la policía y la forma en que se asegura el cumplimiento de ciertas normas de conducta del personal policial.

Como ya se señaló, los dilemas indicados no son exclusivos de la situación chilena. Las fuerzas policiales que actúan en países desarrollados comparten algunos de sus aspectos. Quizá lo peculiar de la situación nacional es la casi ausencia de un debate informado acerca de los cambios profundos que enfrenta la función policial y de las consecuencias

3 “Plan Antidelictivo: Carabineros deja de cumplir funciones extrapoliciales”, *El Mercurio*, 12 de enero de 1999, p. A1 y A10; “Sin crear Viceministerio, Gobierno lanzó nuevo Plan de Seguridad”, *La Hora*, 11 de enero de 1999, p. 2-3.

4 “Trece carabineros dados de baja este año por violencia innecesaria”, *La Segunda*, 29 de diciembre de 1997, p. 6-7.



que éstos pueden tener en la seguridad de los ciudadanos, en la vigencia efectiva de los derechos personales y en la calidad del régimen democrático.

Con el fin de aportar a esa discusión, en la primera sección de este capítulo se describen el modelo de policía que existe en Chile y las políticas gubernamentales. Éstas tienen como telón de fondo la situación delictual existente, que se describirá a partir de las cifras oficiales sobre delitos denunciados y de las encuestas que miden percepciones de inseguridad. La segunda sección aborda rasgos del debate que existe en el país en torno a las falencias que enfrenta la policía. Éste enfatiza aspectos relacionados con la dotación policial, los recursos materiales con los que cuenta la policía y sus atribuciones. En la tercera sección se abarcan los tres problemas centrales y no discutidos que enfrentan las instituciones policiales: la necesidad de concebir una nueva estrategia para enfrentar el delito; las razones y consecuencias que se derivan de la actual desigualdad en la oferta de servicios policiales a la comunidad, y; los inadecuados mecanismos de control y fiscalización administrativa de la actuación policial y sus efectos.

## **Policías y la función policial en Chile**

### *El sistema policial chileno*

En Chile, las funciones policiales corresponden a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones. La primera institución se creó en 1927, como resultado de la unificación definitiva de las policías fiscales y municipales y el Cuerpo de Carabineros que formaba parte del Ejército (ver: Maldonado Prieto 1990; Frühling 1998a). La segunda se estableció en 1933. El Servicio de Investigaciones y el Servicio de Identificación y Pasaportes se separaron de Carabineros y pasaron a depender en forma directa del Ministerio del Interior.

Carabineros de Chile tiene una planta legal de 41.400 funcionarios, pero en 1998 estaban financiadas sólo 34.777 plazas. De la canti-

dad indicada para 1998, un porcentaje elevado de funcionarios (8.450 policías) desempeñaba tareas administrativas<sup>5</sup>.

La institución tiene un carácter militar que rige su disciplina y formación, que se manifiesta en el hecho de que su personal está sometido a la competencia de los tribunales militares por actos de servicio violatorios de la ley en que pueda incurrir<sup>6</sup>. Sus funciones tradicionales han sido las de policía de seguridad (con competencia primordialmente preventiva), el mantenimiento del orden público y el control y regulación del tráfico vehicular. En materia de investigación de delitos, al comienzo sólo le correspondía realizarla en aquellos lugares del país donde no existía Policía de Investigaciones. Sin embargo, en años recientes, sus atribuciones evolucionaron hacia una superposición de tareas con la Policía de Investigaciones, que le llevó a crear su propio Servicio de Investigaciones Policiales.

En los últimos años, Carabineros ha defendido públicamente su carácter de policía preventiva e investigativa (Servicio Jurídico de Carabineros 1991: 20). Tal posición encuentra fundamento legal en el hecho de que Carabineros recibe órdenes de investigar por parte de los magistrados. Además, están autorizados para iniciar la investigación de ciertos delitos sin necesidad de esperar la expedición de una orden judicial<sup>7</sup>.

El desarrollo de funciones propiamente investigativas ha aumentado las tensiones entre Carabineros y la Policía de Investigaciones, lo que ha culminado en desacuerdos públicos y en proposiciones del alto

5 Información proporcionada por el General Subdirector de Carabineros, Gustavo Lagos Robles, a la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, sesión del 20 de agosto de 1998, ver Cámara de Diputados (1999: 12).

6 La jurisdicción militar sobre Carabineros tiene gran e inusual amplitud. Cubre los delitos cometidos por miembros de dicha institución, así como los delitos que puedan cometer civiles en su contra, ver Mera Figueroa (1999).

7 El artículo 74 del Código de Procedimiento Penal, modificado en 1989, estableció que Carabineros cumpliría las órdenes y resoluciones de los tribunales en todos aquellos lugares en que no existiera Policía de Investigaciones. Ya iniciado el gobierno democrático, en 1991 se dictó la Ley N° 19.077 que permite que tanto Carabineros como Investigaciones puedan practicar las diligencias preliminares de toda investigación referida a delitos contra las personas, robo, hurto y tráfico ilícito de estupefacientes.

mando de la institución uniformada para unificar ambas policías. Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle las tensiones disminuyeron, aunque sucedieron ocasionales conflictos –incluso con escándalo público– como los excesos publicitarios en la detención de miembros de la otra policía acusados de cometer delitos y altercados en la vía pública entre carabineros y detectives por la detención de sospechosos (Araya, Frühling y Sandoval 1998).

A su vez, la Policía de Investigaciones constituye un cuerpo civil bastante más pequeño. Su planta se fijó en 6.514 plazas en 1998, de las cuales 3.444 correspondían a investigadores policiales. Su principal función radica en la investigación de delitos, aunque también tiene a su cargo el control del ingreso y salida de personas del territorio nacional. En el período previo al régimen militar ejercía funciones de control de aquellas actividades que podían atentar contra la estabilidad del régimen político. Por lo general, su director ha sido una persona de confianza política del Presidente y ha provenido de fuera de las filas de la institución<sup>8</sup>. Ambas situaciones se conjugaron para que la Policía de Investigaciones sea percibida como una policía más cercana al gobierno.

Bajo el régimen militar, las dos policías acentuaron sus diferencias culturales y políticas. Si bien en 1974 ambas pasaron a depender del Ministerio de Defensa, la institución que mejor aprovechó el nuevo régimen para aumentar sus atribuciones fue Carabineros. Incurrió en el área investigativa y se hizo presente en el régimen político incrementando su autonomía institucional.

Sus atribuciones investigativas le permiten actuar, a pedido de los magistrados y por iniciativa propia, en respuesta a ciertos delitos que con mayor frecuencia se cometen en el país. En materia constitucional, la Constitución aprobada en 1980 consagró en su artículo 95 que el General Director de Carabineros será uno de los ocho integrantes del Consejo de Seguridad Nacional. Éste elige a dos miembros del Tri-

---

8 Durante el régimen militar (1973-1990) los directores generales de la policía eran generales del Ejército en retiro. En 1992 se nombró como Director a Nelson Mery Figueroa, quien fue el primer Director en hacer su carrera en la propia institución.

bunal Constitucional y a cuatro senadores de entre los ex-comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile. Por lo tanto, Carabineros cuenta con un senador que representa los puntos de vista institucionales. Por último, la Ley Orgánica Constitucional dictada en las postrimerías del régimen militar, otorga importante autonomía a la institución en materia de ascensos y retiros de oficiales, y permite a su General Director establecer los servicios policiales que estime pertinentes.

La creciente duplicación de funciones entre ambas policías y el fortalecimiento de una doctrina de autonomía corporativa durante el régimen militar en Carabineros, sin duda han contribuido a acentuar los roces y conflictos que tal vez siempre existieron. Ello ha dificultado con severidad la coordinación entre ambas policías, más allá de las declaraciones públicas de sus jefes o de las autoridades gubernamentales<sup>9</sup>.

### *Políticas recientes hacia las policías*

Las políticas hacia las policías emprendidas por los gobiernos democráticos tienen como telón de fondo el agudo incremento del temor al crimen y el aumento de las denuncias por comisión de delitos. Si bien esta tendencia se hizo notar con fuerza durante los años ochenta, es a partir de la década de los noventa cuando se produce un cambio en la modalidad de los delitos que experimentan crecimiento, por ejemplo, con el fuerte aumento de los asaltos con uso de armas.

Al analizar el comportamiento de los robos hay dos aspectos fundamentales que conviene tener en cuenta. El primero es el notorio aumento experimentado por los asaltos —o robos con intimidación o violencia contra las personas— durante la década de 1990. Según cifras de la Policía de Investigaciones en 1990 eran 96,6 por 100 mil, y en 1997

9 El Informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, sostiene que la escasa voluntad de coordinación entre ambas policías se agravaría con la entrada en vigencia de un nuevo procedimiento penal (ver Cámara de Diputados 1999).

llegaron a 194,6 por 100 mil (FPC 1998). El segundo, es la modificación sustantiva de la modalidad de estos asaltos. Se detectan bandas de asaltantes que actúan armadas en contra de entidades financieras, industrias y establecimientos comerciales y que utilizan tácticas que en el pasado eran monopolio de grupos armados de carácter político.

Como ya ha sido mencionado, durante 1990, y en forma repetida, las encuestas de opinión pública señalan que se mantiene la preocupación por la delincuencia como una fuerte prioridad para los chilenos<sup>10</sup>. Por ello, durante casi toda su administración Aylwin le concitó una atención mayor que a temas como el empleo, la salud y la educación. Esta percepción no parece haber sufrido modificaciones en años siguientes. En junio de 1997, un 68,6% de los chilenos pensaba que había más delincuencia que el año anterior y el 84,2% opinaba que la delincuencia era más violenta que en 1996<sup>11</sup>.

Para responder a esta situación, el gobierno incrementó de manera importante el financiamiento presupuestario otorgado a ambas policías, con énfasis en aspectos logísticos y en el financiamiento de nuevas plazas, en especial en Carabineros.

Al considerar todo el período, entre 1990 y 1998 el crecimiento del aporte fiscal alcanzó un 111,6% en Carabineros y un 170,2% en Investigaciones.

En relación con la participación de las policías en el total del aporte fiscal al Sistema de Justicia Criminal, es posible apreciar un comportamiento más o menos estable entre 1990 y 1998. En todo caso, Carabineros presenta una progresiva disminución, de un 62% en 1990 a un 53,9% en 1998. La Policía de Investigaciones experimentó un crecimiento que va del 13,4% en 1990, al 14,9% en 1998. La disminución relativa de Carabineros se explica por el aumento de la participación del Poder Judicial y de Gendarmería. El primero pasó de un 7,9% en 1990 a un 10,7% en 1998, mientras que el segundo aumentó de un 13% a un 17,5% en el mismo período.

---

10 Ver Cuadro 1, del capítulo anterior.

11 “Encuesta Fundación Paz Ciudadana y ADIMARK”, *La Segunda*, 26 de mayo de 1997, p. 16.

Cuadro 1		
Aporte fiscal* a las policías, 1990-1998		
(miles de pesos de diciembre de 1998)		
Año	Carabineros	Investigaciones
1990	78.499.429	16.932.667
1991	85.681.841	18.265.500
1992	99.386.851	22.610.657
1993	109.420.612	27.355.203
1994	117.254.208	29.443.879
1995	125.121.254	31.411.738
1996	141.418.807	36.828.309
1997	158.462.932	43.691.747
1998	166.140.687	45.758.020

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes anuales de presupuestos.  
\* En moneda nacional.

Además, hay que considerar que las policías reciben recursos fiscales en moneda extranjera, lo que no sucede con otros componentes del Sistema de Justicia Criminal. Estos recursos si bien en un comienzo no fueron muy significativos, con el transcurso de los años se han transformado en una importante fuente de ingresos, en especial para adquirir vehículos y equipamiento.

En términos porcentuales, la variación del aporte en moneda extranjera en el período 1990-1998 alcanzó un 319% en Carabineros y un 2.918% en la Policía de Investigaciones.

Si se consideran los aportes en moneda nacional y extranjera, el crecimiento de los recursos para las policías entre 1990 y 1998 llegó a un 120% en Carabineros y un 197% en Investigaciones, lo que obviamente es superior al incremento alcanzado si sólo se tomaran en cuenta los aportes en moneda nacional (ver Cuadros 1 y 2).

Cuadro 2

## Aporte fiscal\* total a las policías, 1990-1998

Año	Carabineros	Investigaciones
1990	81.811.828	17.101.783
1991	89.636.218	18.434.616
1992	109.179.496	24.044.833
1993	117.739.872	28.780.876
1994	122.794.870	30.005.511
1995	123.173.565	32.162.365
1996	148.652.515	37.774.978
1997	167.894.671	47.094.844
1998	180.028.953	50.862.194

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes anuales de presupuestos.

\* Incluye aportes en moneda nacional y extranjera (tipo de cambio, diciembre 1998: \$472,39).

En general, los mandos de ambas policías parecen reconocer que la situación presupuestaria ha mejorado, aunque la siguen considerando insuficiente. En el caso de Carabineros, se señala la mejoría en el aspecto tecnológico así como la renovación del parque automotor y la adquisición de helicópteros<sup>12</sup>. Un texto oficial de la Policía de Investigaciones se refiere en términos entusiastas a las mejoras que ha experimentado la institución en años recientes: “[e]n el período (1992–1998) [...] se dotó a la institución de recursos tecnológicos de alta especialización, se dotó al personal de armamento moderno y elementos de protección, como los chalecos antibalas. Cada detective operativo cuenta hoy con su propio chaleco de cargo. Contrasta esto con 1990, en que existían para la institución sólo ocho chalecos” (Policía de Investigaciones de Chile 1998: 52).

Hace muy pocos años eran frecuentes las críticas a las insuficiencias presupuestarias que enfrentaban las policías, en especial las provenientes de la policía uniformada. Su General Director sostuvo que en muchos lugares del país el funcionamiento de Carabineros se sostenía

12 “Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa”, *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, p. C1 y C10.

gracias al apoyo de entidades públicas, de organizaciones privadas y de particulares (Stange 1994: 190).

El que los delitos sigan aumentando a pesar de los esfuerzos gubernamentales y policiales, ha abierto un debate (soterrado a veces, más público en otras) acerca de la dotación de personal policial, el excesivo número de funciones desempeñadas por Carabineros y las disminuidas atribuciones con las que contaría su personal.

### *Las insuficiencias de las policías vistas a través del debate público*

El debate público acerca de la actuación de las policías que refleja la prensa, parece manifestar un importante grado de conformidad con la estructura del sistema policial chileno vigente y escasas críticas a la manera en que las policías desempeñan sus funciones. Las críticas, cuando existen, son generales. Alcaldes, autoridades y las propias policías asumen que los cuerpos policiales por sí solos son capaces de controlar la delincuencia. Ello explica que al hablar de las policías los temas que se mencionan sean casi exclusivamente de recursos y atribuciones.

Una de las principales carencias de las policías, mencionadas como críticas para un adecuado control del delito, es la deficitaria cantidad de personal. De manera regular, Carabineros ha reportado que el número de policías en relación con la población flotante<sup>13</sup> en algunas comunas de la capital, es en extremo bajo<sup>14</sup>. Tal insuficiencia es notoria en los sectores de menores ingresos, donde existe una persistente visión de abandono y de falta de adecuadas condiciones de seguridad<sup>15</sup>. Un estudio realizado por Carabineros en el año 1999, con apoyo

13 El término población flotante alude a personas que realizan actividades laborales o comerciales en determinadas comunas, aunque son residentes permanentes de otras.

14 En julio de 1997, se informó que la relación policía/habitantes en la comuna de Providencia era de un carabinero por cada 2.512 personas, si se tomaba en cuenta la población flotante. En "Faltan Carabineros", *La Tercera*, 22 de julio de 1997, p. 4.

15 "Nueve carabineros de ronda para 140 mil habitantes", *El Mercurio*, 9 de junio de 1998, p. C1 y C8. Ver también, "Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa", *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, p. C1 y C10.



técnico de la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Chile, concluyó que en Santiago existía un déficit de 21% en vigilancia policial<sup>16</sup>. A su vez, la Policía de Investigaciones conserva una planta con el mismo número de cargos fijado en 1975.

La argumentación a favor de más policías tiene sentido. Sin embargo, es poco probable que el aumento gradual se traduzca en un incremento significativo de la presencia policial y aún menos que ésta, en forma mecánica, implique una disminución del delito.

David Bayley, en un conocido estudio sobre la policía, calcula que en el caso de Nueva York, por cada 100 policías empleados en la fuerza policial sólo 12 están en la calle en todo momento (Bayley 1994: 52-53). Ello es producto de que la fuerza se divide en tres turnos, que hay funcionarios con licencias y que muchos cumplen funciones administrativas, de apoyo o planificación en el propio cuartel. Otros autores estiman que el porcentaje de personal policial en la calle es aún menor con relación al total<sup>17</sup>. Si se aplica esa conclusión a la realidad de Chile, resulta probable que el incremento de personal requerido tendría que ser muy sustantivo para que efectivamente el público notara la diferencia. En términos prácticos ello no parece posible a corto plazo, no sólo por las limitaciones financieras inherentes a la actual coyuntura nacional, sino porque la institución carece de la capacidad para entrenar a contingentes masivos de aspirantes a policías<sup>18</sup>.

Además, es necesario indicar que el mero aumento de personal policial no constituye una varita mágica que por sí sola resuelva la realidad de inseguridad que vive el país; o que reemplace la necesidad de contar con estrategias adecuadas para enfrentar una cambiante realidad delictual. Ésta se desplaza con gran rapidez y toma ventaja del incremento notable de las oportunidades delictuales, producto de una economía que se ha expandido en años recientes. Al respecto, Sherman

16 “Déficit de 21% en vigilancia policial capitalina”, *La Tercera*, 30 de julio de 1999, p. 11.

17 Se habla de una relación de 8 policías en la calle por cada 100 en la planta (Sherman 1995: 329).

18 “Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa”, *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, p. C1 y C10.

sostiene una hipótesis que hacemos nuestra: la presencia y visibilidad policiales pueden ser muy importantes, pero su efecto depende concretamente de lo que la policía haga (Sherman 1995: 330).

En parte, la notoria falta de personal policial se atribuye a que Carabineros desempeña un gran número de funciones, de las que rehusaría desprenderse con el propósito de mantener su influencia social. Ello habría llevado a la renuencia institucional a aceptar la participación de los municipios en tareas de vigilancia preventiva, lo que ha creado tensiones con la Asociación Chilena de Municipalidades y con algunos alcaldes. Sin embargo, en meses posteriores aceptó la necesidad (sugerida en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de 1994) de dejar de desempeñar algunas funciones no esenciales y de optimizar el despliegue operativo del personal institucional para incrementar el número de policías dedicado a funciones operativas<sup>19</sup>.

Otro factor que debilitaría la eficiencia profesional, y que es señalado en el debate público, es el de los escasos salarios percibidos por el policía que cumple funciones en la calle y que impediría atraer personal de mejor nivel educacional y excelencia (Echeverría 1998). No cabe duda que ese factor puede tener importancia en el marco de policías que realizan un esfuerzo sustantivo por elevar el nivel educacional de sus miembros y de esta forma incentivan una mayor iniciativa para responder a problemas delictuales que son crecientemente complejos. Resulta incuestionable que mejores sueldos permitirían contar con un universo más amplio y educado de postulantes a las policías. Sin embargo, de nuevo se carece de estudios que demuestren de manera fehaciente que en la actualidad existen deficiencias en la actuación policial y que éstas se subsanarían si el personal policial subordinado experimentara un incremento en sus remuneraciones.

Una tercera razón que aparece en el debate público y que explicaría el incremento delictual, señala que la policía ve entorpecida o limi-

19 Ver: "Encuesta Fundación Paz Ciudadana y ADIMARK", *La Segunda*, 26 de mayo de 1997, p. 16, y; "Reingeniería en cuarteles de Carabineros", *La Tercera*, 7 de agosto de 1999, p. 11.

tada su acción debido a la legislación vigente desde el 1° de julio de 1998. Ésta elimina la detención por mera sospecha predelictual y obliga al funcionario público que realiza la detención a informar a la persona detenida sobre la razón de la detención y sus derechos, antes de conducirla a la unidad policial<sup>20</sup>. La nueva disposición legal también estableció que el detenido o preso, aunque se encuentre incomunicado, tiene derecho a que con la mayor brevedad se informe a su familia, a su abogado, o a quien él indique, sobre su detención y la causa que la motiva. Al comienzo, la reacción policial ante la norma fue positiva. El General Subdirector de Carabineros expresó que ésta otorgaba transparencia al procedimiento ya que obligaba al policía a cumplir una rutina destinada a proteger los derechos del sospechoso<sup>21</sup>. Sin embargo, a los pocos días de vigencia de la nueva ley, carabineros entrevistados por la prensa daban cuenta de que los detenidos adquirirían una actitud desafiante frente a los agentes de la ley<sup>22</sup>.

Con posterioridad, y ya oficialmente, Carabineros dio a conocer que dicha legislación entorpecía la acción policial. Más aún, y de manera oficiosa, oficiales de la institución señalaron que el Congreso debería modificar dicha legislación<sup>23</sup>. Sin embargo, las objeciones presentadas y reproducidas en la prensa son débiles y traslucen poco aprecio por las libertades públicas. Se asevera que el derecho a visita de los detenidos distrae personal policial de tareas más importantes y que los delincuentes al comparecer ante los tribunales se quejan de que no les han leído sus derechos. Por último, se hace notar que al garantizar al detenido el derecho a guardar silencio se le incita a no cooperar con la investigación. Ello expresa una elevada confianza en la declaración extrajudicial de los inculpados como método y medio de prueba para resolver los delitos (ver González, Jiménez y Riego 1998: 265-389). Volveremos sobre el tema más adelante.

20 Ley N° 19.567, en *Diario Oficial*, 1° de julio de 1998.

21 "Policías están entrenadas para aplicar nueva Ley", *El Mercurio*, 2 de julio de 1998.

22 "Delincuentes asumen actitud desafiante ante la policía ... y hasta exigen café!", *La Segunda*, 14 de julio de 1998.

23 "Legislación entorpece acción policial", *El Mercurio*, 10 de agosto de 1999, p. C2.

En suma, el debate público acerca del delito rara vez abarca aspectos cualitativos del desempeño policial, pone en cuestión la estructura de funcionamiento de las policías o releva las limitaciones que enfrenta la policía para controlarlo. Se centra en los recursos y en las atribuciones y supone que la policía es omnipotente. Bastaría con resolver esos problemas para avanzar decididamente en la obtención de mayor seguridad ciudadana. Tenemos dudas acerca de los fundamentos de tal reflexión. Por lo tanto, nuestra intención es describir aspectos no tratados por el debate público que tienen gran incidencia sobre la actuación policial y constituyen dilemas en torno a los cuales existe menos consenso.

## La policía y el delito

### *La investigación policial del delito*

La policía moderna utiliza tres estrategias predominantes para enfrentar el crimen común urbano: el uso de la patrulla preventiva motorizada que permite cubrir áreas extensas a fin de detectar delitos; la reacción ante los pedidos de auxilio de la población, y; la investigación de delitos ocurridos.

Los expertos coinciden en que la investigación de delitos ya producidos enfrenta límites conocidos, que la convierten en una estrategia imprescindible pero no suficiente para controlar la criminalidad. Tal como lo demuestran las cifras de la Policía de Investigaciones de Chile, que se exponen a continuación, los porcentajes de esclarecimientos de casos pueden ser muy altos en los delitos cometidos entre conocidos, pero tienden a ser bastante bajos en los delitos cometidos entre extraños y en aquellos donde no existe confrontación ni contacto directo entre víctima y victimario.

El Cuadro 3 indica el alto porcentaje de homicidios resueltos por la Policía de Investigaciones entre 1990 y 1997, lo que se explica porque en este tipo de delitos existe, por lo general, una relación previa entre el hechor y la víctima. Sin embargo, a pesar de haber disminu-

do apreciablemente el número de homicidios investigados por la Policía de Investigaciones, no se logra advertir una tendencia clara de aumento de los delitos investigados con resultado, lo que ratifica las limitaciones ya señaladas.

Año	Delitos investigados	Con resultado	%
1990	673	580	86,2
1991	600	489	81,5
1992	611	509	83,3
1993	560	453	80,9
1994	599	487	81,3
1995	490	425	86,7
1996	560	509	90,9
1997	465	373	80,2

Fuente: *Anuario de Estadísticas Policiales*. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

Año	Delitos investigados	Con resultado	%
1990	70.687	15.677	22,2
1991	71.502	14.346	20,1
1992	60.176	14.743	24,5
1993	55.923	14.838	26,5
1994	57.717	15.934	27,6
1995	58.011	13.817	23,8
1996	64.976	15.279	23,5
1997	70.189	16.861	24,0

Fuente: *Anuario de Estadísticas Policiales*. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

Los auspiciosos resultados de la investigación policial en materia de homicidios no se producen en el caso de los robos con fuerza, por las razones ya indicadas (ver Cuadro 4).

Año	Delitos investigados	Con resultado	%
1990	4.648	1.479	31,8
1991	6.521	2.044	31,3
1992	5.353	1.881	35,1
1993	4.165	1.242	29,8
1994	4.915	1.278	26,0
1995	5.402	1.317	24,4
1996	8.273	1.375	16,6
1997	10.448	1.558	14,9

Fuente: *Anuario de Estadísticas Policiales*. Policía de Investigaciones de Chile. INE.

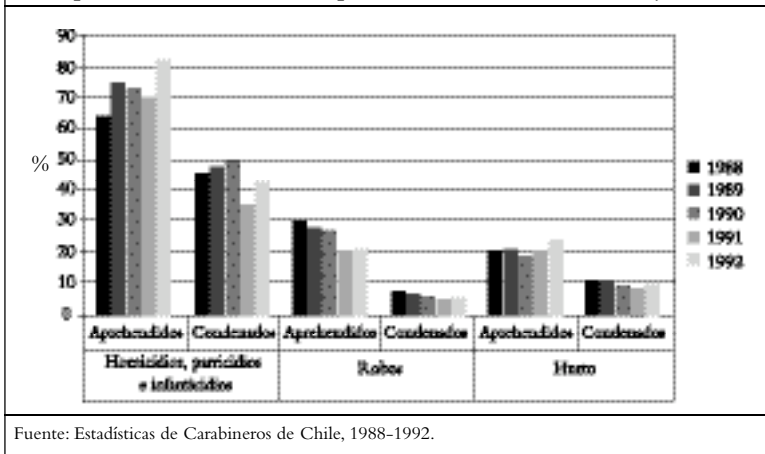
Esta situación se corrobora en el caso de los robos con violencia donde, además, el porcentaje de casos con resultado es decreciente, en la medida que ha aumentado notablemente el número de casos investigados por esa policía. Un incremento de algo más de 124% en el número de delitos investigados trae consigo una disminución en algo más del 100% en los resultados policiales (ver Cuadro 5).

La labor policial es la base sobre la que se asienta la tarea judicial. Por lo tanto, no sorprende que los estudios realizados den cuenta de un bajo porcentaje de condenas en comparación con el número de denuncias que procesa la justicia. Un estudio acerca del porcentaje de aprehendidos y de condenados por robo, en relación con el total de causas ingresadas a la justicia, concluye que en 1993 el porcentaje de condenas llegó al 4,6%. Si se toma en cuenta que sólo algo más del tercio de los robos se denuncia a la justicia, se deduce que sólo un 1,5% de los responsables de robos fue condenado (Frühling 1998b: 26-27). La situación es algo mejor en el caso del hurto. Sin embargo, en

términos reales habría que concluir que no se condena a más de un 2,8% de los delincuentes procesados por este delito.

Los datos al respecto son algo precarios, en la medida que sólo se cuenta con la proporción de aprehendidos por Carabineros y condenados con respecto al total de las causas ingresadas por el delito respectivo. Sin embargo, no se tiene certeza de que los condenados lo sean por los delitos ingresados ese mismo año, si bien se trata de un dato indicativo que refleja tendencias generales. A continuación, el Gráfico 1 ilustra la evolución de esa proporción entre los años 1988-1992.

Gráfico 1  
Porcentaje de aprehendidos y condenados respecto de las causas ingresadas por delitos de homicidio, parricidio e infanticidio, robos y hurtos



Contrario a lo que sucede con los robos, el gráfico sugiere que un porcentaje significativo de las personas que cometen homicidio, parricidio e infanticidio es en definitiva condenado. Cabe notar que aquí la hipótesis es que la cifra negra de casos de homicidio que no se denuncian debiera ser poco significativa.

En conclusión, el funcionamiento del sistema de justicia penal sólo demuestra ser satisfactorio para el caso de los homicidios.

Lo anterior obliga a pensar en estrategias preventivas. Es decir, la policía debe actuar antes de que se produzca el delito para contribuir a un control que la mera investigación de delitos ya ocurridos sólo obtiene en forma parcial.

### *La prevención policial del delito*

Durante décadas, y no sólo en Chile, la actividad policial preventiva se ha basado en dos estrategias centrales: el incremento de la visibilidad de la policía —mediante el uso del patrullaje motorizado— y la detención sin orden judicial. Pero la mera visibilidad policial pierde importancia a medida que se extiende el área de las ciudades, se diversifican las formas de construcción y se incrementa el proceso de urbanización. Las posibilidades de que la patrulla se enfrente con un delito se reducen notoriamente si ésta debe desplazarse por áreas territoriales cada vez más extensas, donde predominan, además, construcciones que no se visualizan en detalle desde una patrulla en marcha. En Chile, aún se mantiene incuestionada la utilidad de ese patrullaje. En otros países está en entredicho. En todo caso, se sostiene que la presencia policial puede tener efecto, dependiendo de lo que la policía haga y de los lugares donde se concentre (Sherman 1995: 329-334).

Otra estrategia policial de tipo preventivo, comúnmente utilizada en América Latina, consiste en las detenciones sin orden judicial por simple sospecha de que el detenido pueda tener malos designios. Aquí el uso de la discrecionalidad policial es máximo ya que la sospecha no se dirige hacia quienes han cometido un delito concreto, sino hacia quienes parecen encontrarse en el proceso de intentar cometer una acción delictual.

Las críticas hacia este modelo de prevención son múltiples. En primer lugar, se sostiene que las detenciones basadas en la táctica de la sospecha simplemente sirven para producir estadísticas justificativas de



la efectividad policial, pero carecen de relación directa con la prevención delictual (Sozzo 1999: 41). En segundo lugar, privan de libertad a las personas sobre la base de apreciaciones subjetivas y devienen en un sistema de control dirigido a aquellas que pertenecen a las capas populares definidas como peligrosas<sup>24</sup> (Barros y Correa 1993). Por último, al permitir la detención sin ninguna evidencia que dé lugar a procesar a los detenidos, carecen de efectividad para controlar el delito.

Tal como se desprende de los anuarios estadísticos basados en información de Carabineros de Chile, en 1930 las detenciones por sospecha constituían el 11,8% del total de detenciones efectuadas por Carabineros, en 1964 eran el 35,2%, y en 1970 representaban el 40,3%. En 1930, se detuvo a 18.612 personas por sospecha, en 1964 a 173.288 y en 1970 a 185.318. La tasa de detenciones por sospecha por 100 mil habitantes pasó de 434,1 en 1930 a 3.035 en 1951. Ello demuestra de manera fehaciente su importancia como estrategia policial para el control del delito. En 1985 descendió a 1.728,7 y durante los años noventa sufrió una baja aún más sustantiva con la llegada de la democracia.

La táctica de las detenciones por sospecha cumple con el papel de demostrar un fuerte control policial sobre el espacio y las personas. Pero en los hechos constituye un instrumento anticuado de intervención policial. Primero, porque motivó fuertes críticas de los sectores juveniles y de derechos humanos debido a la discrecionalidad que implica, lo que termina por afectar la imagen policial. Segundo, porque carece de toda selectividad: produce una enorme cantidad de arrestos cuyos resultados son inciertos y obliga a un gasto enorme de recursos humanos y materiales en el procesamiento, detención y traslado de sospechosos en torno a los cuales no existen evidencias de que hayan cometido delito alguno. En los países democráticos las detenciones por meras sospechas de designios peligrosos están prohibidas, lo que ha

---

24 Un 41,3% de los encuestados en este estudio mencionó el abuso policial como uno de los cinco problemas prioritarios que los nuevos tribunales debían atender. Un 40,6% de los encuestados manifestó estar en desacuerdo con estas detenciones y casi un cuarto de la muestra declaró haber sido detenido alguna vez sin pasar al juzgado (Barros y Correa 1993).

obligado a las policías a repensar sus estrategias preventivas. No es del caso examinarlas aquí en detalle y sólo algunas se pueden aplicar a realidades como la chilena<sup>25</sup>.

Por ejemplo, en años recientes se ha puesto énfasis en Estados Unidos en el control de faltas e infracciones menores que inciden sobre la calidad de vida de la población. Este concepto fue puesto en práctica en 1994 por William J. Bratton cuando asumió el cargo de Comisionado de la Policía de Nueva York. En términos argumentativos, Bratton sostuvo que era necesario controlar aquellas infracciones que en apariencia eran leves, pero que incidían sobre la calidad de vida de la población<sup>26</sup>. La estrategia de Bratton parte de la base de que las personas involucradas en faltas menores también pueden cometer crímenes mayores, o al menos tener información sobre ellos. De esta manera, la detención por faltas otorga a la policía la base legal para interrogar a sospechosos de otros crímenes y crea, además, una sensación de control externo muy fuerte.

Los resultados aparentes de esta estrategia han sido muy buenos desde el punto de vista de la disminución de las tasas de criminalidad, aunque también se han producido reducciones comparables en ciudades que han impulsado estrategias policiales distintas. En el caso de nuestro país, es debatible que una estrategia de esta naturaleza conduzca al control de la criminalidad, entre otras razones porque ya se aplica. Por ejemplo, importantes porcentajes de las detenciones se deben a ebriedad. Asimismo, hasta 1998 las detenciones por vagancia y mendicidad sumadas constituían cerca del 0,9% de las detenciones anuales, aunque los jueces se mostraban renuentes a condenar a los acusados de tales delitos.

No es perceptible que esas formas de control hayan tenido un efecto serio sobre la criminalidad. A pesar de su aplicación, ésta ha continuado subiendo durante las dos últimas décadas. Por otra parte, en países como Chile que arrastran serios problemas sociales, un énfasis riguroso en la aplicación de la ley a ese tipo de delitos menores o faltas, a

25 Ver Frühling (1997).

26 Ver: Bratton y Knobler (1998); Coles y Kelling (1996).

la postre será percibido como un intento por criminalizar la pobreza y le restará toda legitimidad.

Por cierto que ésa no es la única alternativa estratégica existente. También están aquellas modalidades de actuación policial en asociación estrecha con las organizaciones sociales y vecinales. Una de sus opciones es la policía comunitaria, tema que será desarrollado en capítulos subsiguientes<sup>27</sup>.

También existen las estrategias en que la policía se centra en la resolución de problemas de carácter acotado –en conjunto con otros servicios sociales y con investigadores– para responder a los factores precipitantes del problema (Goldstein 1998)<sup>28</sup>.

Las posibilidades o limitaciones que existen para aplicar cualquiera de estas estrategias a nuestra realidad exigen una discusión seria que ya se ha iniciado débilmente. El punto central es que la selección de las estrategias de prevención adecuadas para la actual situación no puede consistir en el retorno a la táctica de la sospecha, que no ha sido por completo abandonada por la policía (como lo demuestran sus críticas hacia la ley que la derogó). Es necesario definir otras que la reemplacen, compatibles con el respeto de los derechos constitucionales y basadas en una evaluación empírica de su posible impacto. Tal estrategia debe incluir una relación más estrecha de la policía con el mundo social, que hasta ahora no ha sido propuesta ni formulada en forma oficial.

Las estrategias policiales a emplear constituyen uno de los problemas centrales para la policía. Pero no es el único. Otro adicional y del que se habla poco es la creciente desigualdad en el servicio policial proporcionado en el territorio de Santiago.

---

27 Para una descripción del modelo ver el capítulo V de este volumen. Para una discusión sobre su aplicabilidad en Chile, ver De la Barra (1999).

28 Una descripción de ejemplos exitosos que han aplicado esta estrategia se encuentra en PERF (1998).

## Distribución de la vigilancia policial

### *El aporte municipal a las policías*

Una fuente de creciente magnitud para el financiamiento policial desde la instalación de los gobiernos democráticos son los aportes municipales. Carabineros de Chile recibe la mayoría de ellos y ya constituyen un verdadero complemento al financiamiento fiscal de la institución. Esta nueva fuente de financiamiento coloca a Carabineros ante la necesidad de interactuar y responder ante autoridades locales que carecen de atribuciones legales en materia de seguridad pública. Ello significa cambios de carácter relevante en la estructura de funcionamiento institucional.

No existen cifras oficiales que den cuenta del monto anual que reciben las policías por esta vía o por la de los aportes privados, lo que sin duda es un obstáculo para determinar el presupuesto real de dichas instituciones. Según fuentes extraoficiales provenientes de la propia institución, los aportes municipales a Carabineros para el período 1989–1994 alcanzaron aproximadamente los \$3.100 millones en cifras nominales. Un 57% se destinó a la construcción y reparación de cuarteles, un 42,9% a infraestructura y equipamiento y el resto a adquisición de vestuario y mobiliario.

Datos de la Asociación Chilena de Municipalidades señalan que en 1997, los municipios entregaron alrededor de \$3 mil millones para colaborar con las tareas de Carabineros e Investigaciones. En los primeros siete meses de 1998 los recursos entregados alcanzaban los \$2 mil millones<sup>29</sup>. Análisis de la Fundación Paz Ciudadana sostienen que en 1999 los municipios de Santiago, Vitacura, Las Condes y Providencia gastaron \$2.623 millones en seguridad y que Carabineros de Chile recibió alrededor del 22% de esa inversión<sup>30</sup>.

29 Estos montos correspondían sólo a cien municipios que informaron a la asociación de los aportes, de acuerdo con su presidente, alcalde Gonzalo Duarte. En: *El Mercurio*, 27 de agosto de 1998, p. A1.

30 *El Metropolitano*, 3 de agosto de 1999, p. 11.

Pero la obtención de recursos por esta vía presenta algunos inconvenientes. Al ser un aporte localizado, en el sentido que los municipios favorecerán a sus residentes, se presentan grandes diferencias entre municipalidades que cuentan con mayores recursos y aquellas que a duras penas logran financiar sus actividades. Por ejemplo, de los 225 municipios que entregaron recursos a Carabineros entre 1989 y 1994, un 30,7% (69 municipalidades) hicieron aportes inferiores a \$500 mil y un 31,1% (70 municipios) realizó aportes entre \$1 y \$5 millones. Las municipalidades cuyos aportes superaron los \$10 millones representan un 16% (36 municipios), y la mayoría se localiza en la Región Metropolitana.

Los vehículos (radiopatrullas, cuarteles móviles, furgones y motos todo terreno) son entregados en comodato a Carabineros. Entre 1990 y 1994 las municipalidades pusieron a su disposición 291 vehículos, lo que representa casi la mitad de los vehículos recibidos por la institución en ese período<sup>31</sup>. También cabe consignar que algunos municipios mantienen sus propios sistemas de vigilancia preventiva (“patrullando juntos”, “seguridad vecinal”, “protección ciudadana”, etc.) que consisten en vehículos municipales que recorren el territorio de la comuna, conducidos por funcionarios del municipio acompañados, por lo general, de carabineros. En algunos casos, el equipamiento con que cuentan estos dispositivos comunales es superior en cantidad y calidad a los recursos de la propia policía<sup>32</sup>.

Más allá de la distribución interna de aportes, interesa determinar el significado del aporte municipal. Para ello resulta esencial comparar el monto de los aportes fiscales con los municipales. Del aporte fiscal se tomó sólo aquella parte destinada a la inversión real, que incluye ve-

31 No se consideran aquellos vehículos entregados en conjunto con otros niveles de la administración del Estado (gobiernos provinciales y regionales) ni con el sector privado.

32 Por ejemplo, en la comuna de Providencia se compró un importante número de motos *Harley Davidson* para este fin. Según el Jefe de Seguridad Ciudadana de Ñuñoa, la municipalidad cuenta con 15 camionetas, 2 jeeps y 10 motos todo terreno destinadas a tareas de seguridad. Carabineros de la comuna tiene 15 vehículos policiales y 10 motos todo terreno. En: *La Tercera*, 3 de enero de 1999, II cuerpo, p. 2.

hículos, requisitos de inversión para el funcionamiento, terrenos y edificios e inversión no regionalizable, ítems utilizados en las partidas de la Ley de Presupuestos de la Nación.

El aporte fiscal para inversión real en moneda nacional para el período 1989-1994 fue de \$5.145.318.000, sin considerar el ítem vehículos que no recibe aportes en moneda nacional. Si se comparan estos \$5 mil millones con los \$3 mil millones de aporte municipal para el mismo lapso, es posible dar cuenta de la importancia que tiene para Carabineros los fondos que provienen de las municipalidades. En este punto, los mayores aportes los realizan los municipios más ricos, lo que acentúa todavía más las diferencias de recursos para las tareas policiales entre comunas de distintos niveles socioeconómicos.

Sin embargo, si se compara el aporte fiscal total –incluyendo el que se hace en moneda extranjera– con el realizado por las municipalidades durante el período, el primero alcanza los \$15.710.625.820, superior en casi cinco veces al aporte municipal a Carabineros.

### *Distribución de la vigilancia policial en el territorio*

La importancia del aporte municipal para el financiamiento de las policías, en especial Carabineros, ha incidido en una distribución de los recursos policiales que es poco equitativa, según los indicadores a los que se puede acceder.

Si bien al analizar la distribución de medios y de personal policial en las diversas comunas de la Región Metropolitana nos hemos encontrado con limitaciones de información (las cifras del personal efectivo del escalafón operativo de Carabineros corresponden a 1993), resulta posible establecer la relación entre número de policías y habitantes de las diversas comunas a esa fecha. De acuerdo con éstas<sup>33</sup>, el promedio en la Región Metropolitana era de 11,7 funcionarios policiales por cada 10 mil habitantes.

33 Dicho análisis fue elaborado en el marco del proyecto FONDECYT N° 1980712.

Una revisión de las comunas que están bajo ese promedio demuestra que no todas, pero sí muchas de ellas, son comunas con importantes bolsones de pobreza. Así, la relación en Cerro Navia era de 6,4 carabineros por 10 mil habitantes; en Peñalolén de 5,1; en Lo Prado de 7,3 y en La Cisterna de 7,9. Otras comunas de expansión reciente y que albergan también a sectores de clase media se encontraban notoriamente desprotegidas, como Maipú con 5,6 o La Florida con 7,8. La relación policías/habitantes constituye tan sólo uno de los indicadores a examinar, ya que también debe tomarse en cuenta la extensión de la comuna y la demanda que existe por servicios policiales.

Un indicador adicional, basado también en cifras de 1993, se refiere a la dotación de vehículos que sirven a las diversas comunas. Una vez más se confirma la regla anterior. Los municipios como Vitacura, Providencia y Las Condes tienen las más altas tasas de vehículos policiales por cada 10 mil habitantes de toda la Región Metropolitana.

Un trabajo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES 1998), utiliza cifras de 1998 y una sofisticada metodología destinada a establecer el nivel de vigilancia policial por comuna. Dado que la vigilancia policial puede ser de diversos tipos, según sea la forma en que se ejecuta la acción o el personal que la realiza, es necesario establecer una unidad común en que se expresen de manera equivalente los distintos tipos de vigilancia por territorio. Una vez establecida la unidad de vigilancia equivalente, resulta posible conocer la oferta de vigilancia policial por comuna.

Comparando el *ranking* de vigilancia policial por comuna con los niveles de pobreza por comuna, se arriba a la siguiente conclusión: cuatro de las seis comunas que ostentan los mayores niveles de vigilancia son las que coincidentemente tienen los más bajos niveles de pobreza. Las comunas con mayor porcentaje de población pobre, gozan de un nivel de vigilancia medio. Las dos comunas con los más bajos niveles de vigilancia, tienen un importante porcentaje de población pobre (El Bosque y San Ramón).

Los datos anteriores parecen sugerir una alta concentración de recursos humanos y materiales de policía en aquellas comunas que apo-

yan con más vigor la labor policial. Sin embargo, son precisamente las comunas cuyos residentes cuentan con los medios económicos para contratar seguridad privada. Por lo tanto, puede sostenerse como una hipótesis seria que es necesario redistribuir los recursos policiales para proporcionar mayores niveles de seguridad subjetiva a los sectores poblacionales que en los hechos no acceden a la seguridad privada.

No obstante, la solución al dilema de la equidad en la distribución de recursos policiales es más dificultosa de lo que parece a primera vista. Desde luego, y tal como lo postula el diputado Aldo Cornejo, mientras las policías reciban financiamiento privado y municipal es inevitable que se produzcan formas de inequidad inaceptable (Cornejo 1997). Dichos financiamientos están sujetos a la condición de ser empleados en territorios determinados y con fines específicos. A las policías les resulta difícil renunciar a ellos dada su cuantía.

Un paso inicial consiste en reconocer el problema y buscar una solución política o legislativa que evite que una situación que hoy sólo existe en Santiago se traslade a todo el país. El camino tal vez pasa por dejar de incentivar dichas donaciones sin límites; por asegurar una mayor flexibilidad en el despliegue policial que permita redistribuir recursos humanos y materiales, y; por construir un grupo de indicadores más sofisticados que las meras denuncias policiales como factor determinante del despliegue territorial, de manera de proporcionar seguridad a sectores con menor predisposición a denunciar.

## Control administrativo de la conducta policial

### *Ética y procedimientos policiales*

Al analizar las estrategias de prevención policial del delito, señalamos que hay muchas alternativas de estrategias policiales disponibles, pero que resulta ineludible que éstas busquen una relación mucho más estrecha con la comunidad. Esta relación es imprescindible para obtener apoyo de la población en las tareas cotidianas de la policía, pero, ade-



más, porque el mantenimiento del orden público debe continuar siendo una tarea que la policía sólo realice en forma subsidiaria. En otras palabras, la policía ya no puede asumir el conjunto de la tarea de mantener el orden público por sí sola.

Para obtener dicho apoyo se necesitan estrategias que involucren a las instituciones policiales y es esencial crear estrechas relaciones de confianza con las organizaciones vecinales y funcionales. Sin embargo, ello no será posible mientras el sistema de control administrativo de la conducta policial constituya un sistema cerrado, secreto, basado en reglamentaciones insuficientes o claramente atrasadas en comparación con el avance de otras policías en la materia (Neild 1998).

En años recientes ha existido una evidente mejora en la situación de los derechos humanos en el país. Sin embargo, las quejas por abusos han continuado y defensores de derechos humanos siguen sosteniendo que el procedimiento de investigación al interior de las instituciones policiales carece de transparencia. Un informe realizado en 1996 por el Relator Especial sobre la Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas hacía ver la necesidad de que la policía registrara la identidad de los funcionarios que llevan a cabo las detenciones y los interrogatorios de los detenidos<sup>34</sup>.

En la Policía de Investigaciones se han adoptado algunas medidas sistémicas destinadas a enfrentar los problemas de probidad y de abusos que marcaban a la institución al comenzar la transición. El 4 de septiembre de 1995 entró en vigencia un Código de Ética Profesional, que menciona en forma explícita la Declaración Universal de los Derechos Humanos como uno de sus fundamentos. Asimismo, se creó el Departamento V de Asuntos Internos, organismo encargado de investigar denuncias por infracciones a la ética cometidas por los funcionarios. Además, se estableció en 1993 el Consejo Superior de Ética Policial, cuerpo colegiado asesor del Director General que analiza las conductas de los funcionarios y de las estructuras institucionales, y

34 Ver: "Informe del Relator Especial, Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1995/37 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita del Relator Especial a Chile" (E/CN.4/ 1996/35/Add.2), 4 de enero de 1996, p. 28.

aconseja y propone decisiones al Director General en esa materia. También en diciembre de 1993 se creó el Departamento VII de Control de Procedimientos Policiales, encargado de revisarlos críticamente para extraer lecciones y avanzar en el mejoramiento de las formas de trabajo policial. También está a cargo de revisar procedimientos específicos con el fin de establecer eventuales irregularidades o responsabilidades.

Los avances han sido muy importantes, pero como reconocen profesionales asesores de la institución, han enfrentado fuertes resistencias internas que se han vencido sólo de manera progresiva.

La reglamentación que rige a Carabineros se mantiene casi igual que en el pasado. Las obligaciones que asume el funcionario policial en el tratamiento del público, del detenido y del sospechoso están establecidas en el Reglamento de Disciplina N° 11, aprobado por Decreto N° 900 del Ministerio del Interior, el 20 de junio de 1967; en el Reglamento de Servicios para Jefes y Oficiales de Fila de Carabineros N° 7, aprobado por Decreto Supremo N° 639 del 25 de abril de 1968, y; en el Código de Ética y Doctrina Institucional publicado en el Anexo N° 2 del Boletín Institucional N° 387 de 1990.

El Reglamento de Disciplina clasifica las faltas en las que puede incurrir el funcionario policial, distinguiendo entre aquellas relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la institución, las contrarias a la subordinación y el compañerismo, las que van contra la reserva en asuntos de servicio, las de abuso de autoridad y las contrarias al régimen institucional. El mayor énfasis de la norma está en el mantenimiento del orden disciplinario y jerárquico al interior de la institución, por lo que las referencias a la necesidad de evitar el abuso de poder son relativamente puntuales.

El Código de Ética y Doctrina Institucional concibe al carabinero como integrante de una institución casi total, cuyos valores, orientaciones y perspectivas, moldean al conjunto de las relaciones sociales y valores del funcionario. Al ingresar a la institución éste asume compromisos con la patria, la institución, el servicio policial, la familia y la comunidad, los que tienen idéntica jerarquía. El ámbito de las relacio-

nes privadas del individuo también pasa a ser regido por la doctrina institucional. Es obvio que esto contribuye a disciplinar a los miembros pero, a la vez, puede fortalecer el espíritu de pertenencia a la institución, el sentimiento de cuerpo y de lealtad, muchas veces contradictorio con la adecuada denuncia e investigación de hechos punibles cometidos por sus miembros, y muy poco receptivo a las críticas externas. Así, por ejemplo, el artículo 7 del Código establece la obligación de actuar de manera serena aunque decidida cuando se ofenda, de obra o palabra, la dignidad, el honor y prestigio de la institución o de cualquiera de sus integrantes.

En el Código se definen los principales deberes éticos del policía como aquellos que son la expresión de la responsabilidad de preservar la institucionalidad de la República, de garantizar el orden público y la seguridad pública interior. En lo esencial, Carabineros se define como una institución que existe para el servicio de los intereses del Estado y el mantenimiento del orden, por encima de la protección de los derechos individuales. Al respecto, el artículo 3 del Código de Ética establece la obligación del policía de permanecer alerta ante cualquier acto atentatorio contra los valores patrios y la institucionalidad vigente, y a reaccionar en forma oportuna ante cualquiera acción que perturbe la integración armónica de los sectores nacionales. El concepto mismo de integración armónica parece poco conciliable con el disenso vehemente que exponen grupos, a veces muy impopulares, y cuyos derechos deben ser plenamente respetados en la democracia.

Los principios que rigen el respeto a los derechos de las personas por parte de Carabineros están regulados por los artículos 14 y 15. De ellos se desprende que el funcionario policial debe guardar el orden público evitando arbitrariedades y exceso de celo. Asimismo, se asevera que el policía debe tener dominio y control sobre sí mismo, con el fin de impedir que las pasiones y prejuicios influyan en la equidad con la que debe actuar. No existe duda alguna de que estos artículos cubren en lo fundamental las obligaciones que debe respetar el policía ante la comunidad, aunque constituyen una porción minoritaria del Código de Ética que consta de 23 artículos. A nuestro juicio, ello refle-

ja acertadamente el pensamiento doctrinario de la institución. Este código asume la necesidad de reforzar mediante normas éticas el cumplimiento de un conjunto de obligaciones laborales, familiares e incluso protocolares por parte del funcionario. La ética ayuda a moldear una actitud disciplinada, de fuerte espíritu de cuerpo, de defensa del espíritu institucional, de deferencia y respeto hacia oficiales de Carabineros en retiro. En ese sentido, no resulta extraño que el respeto por los derechos de las personas constituya sólo un aspecto de dicho código.

Sin embargo, el Código de Ética no menciona de manera explícita el concepto de derechos humanos, producto sin duda de la cercanía de la superioridad de la institución con el régimen militar, con frecuencia denunciado por violaciones de dichos derechos. En parte para avanzar en la dirección de subsanar ese evidente vacío, el General Director de Carabineros aprobó en 1994 un documento denominado “La Dignidad Humana como Principio de la Doctrina Institucional”. En él se define una responsabilidad con la sociedad y se detallan orientaciones relativas al trato con el público y con los detenidos.

El procedimiento disciplinario vigente en ambas policías es exclusivamente interno y los superiores administran las sanciones. Ante un hecho que revista el carácter de falta o delito, los jefes superiores pueden ordenar la instrucción de un sumario. Todo sumario administrativo, eventualmente, puede desembocar en la eliminación del funcionario de la institución, ya sea como sanción directa o como consecuencia de la calificación resultante, sin perjuicio de la sanción penal pertinente. No existen normas que estimulen a la población a presentar quejas. Por el contrario, el artículo 11 del Reglamento N° 15 que rige a Carabineros, establece que cuando cualquier persona presenta reclamos contra el personal hay que advertirle que si se establece que la denuncia es falsa, se seguirán acciones legales en su contra. Por último, tampoco se consigna la obligación de informar al reclamante acerca de los resultados de la investigación realizada.

Se carece de toda información respecto del número de quejas presentadas por el público contra los procedimientos policiales. Tampoco

se sabe acerca de las investigaciones internas realizadas por la policía o las sanciones aplicadas. Entonces, nuestra impresión es que el conocimiento con el que cuentan las instituciones y el público para poner en práctica una política de acercamiento a la comunidad es limitado, lo que siempre redundará en fuertes desconfianzas mutuas más allá de los avances parciales que puedan obtenerse.

Por otra parte, ese acercamiento depende de la emisión de nuevas reglamentaciones que acojan de manera eficiente y accesible las quejas de la población; que den a conocer los resultados de las investigaciones internas realizadas, y; que utilicen esa información con el objetivo de modificar sistémicamente la formación, doctrina y procedimientos policiales.

## Conclusiones

Sin duda la policía chilena enfrenta problemas materiales y de dotación, cuya solución contribuiría seriamente a su mayor eficiencia. Sin embargo, la coyuntura actual es lo bastante compleja como para rechazar la creencia, ampliamente compartida en nuestro país, de que con ello bastaría para resolver los problemas de seguridad urbana existentes. Se trata de un paso necesario, pero no suficiente. Más aún, sostenemos que es abiertamente insuficiente.

Nuestra argumentación parte por sostener que las policías se encuentran en la búsqueda de nuevas estrategias preventivas, ya que las aplicadas históricamente en el país son obsoletas o carecen del apoyo popular que pudiera otorgarles legitimidad.

Las opciones son muchas y no consisten en la aplicación de una táctica única: puede tratarse de una multiplicidad o combinación de éstas. Lo que sí nos parece claro es que el éxito requiere involucrar a la sociedad en estrategias bien concebidas y planificadas.

A su vez, mejorar las relaciones con la población también implica una actitud de mayor apertura de la policía hacia la población y de entrega de información sobre su actuación y objetivos. Asimismo, se

debe sustentarse en la solución de dos problemas fundamentales y de gran trascendencia: la entrega de un servicio de vigilancia marcado por la equidad hacia los sectores de menores ingresos y la instauración de procedimientos de control disciplinario más abiertos y transparentes, que hagan a la policía más responsable frente a las peticiones y orientaciones provenientes de la sociedad.

No sostenemos que la solución a estos problemas sea de incumbencia exclusiva de las policías. Corresponde al gobierno y al Congreso participar activamente en su solución, involucrando en el debate a la mayor cantidad de sectores posible.

### III. Legitimidad de la policía en Chile: perspectivas comparadas<sup>1</sup>

---

Como ya se ha señalado, las tasas delictuales en Chile vienen experimentando un alza sostenida desde la reinstalación del sistema democrático en 1990. Más recientemente, ello ha sido confirmado por dos encuestas realizadas en el año 2003, de las que se desprenden elevados niveles de inseguridad subjetiva entre la población e importantes tasas de victimización, especialmente por delitos contra la propiedad. Esta percepción de inseguridad no se expresa en una fuerte crítica hacia la policía, la que continúa recibiendo importantes niveles de apoyo de parte de la población, especialmente en el caso de Carabineros de Chile<sup>2</sup>. Este apoyo público a la policía es notoriamente más alto que el que reciben otros componentes del sistema de justicia penal, como los tribunales.

No deja de llamar la atención que la opinión favorable respecto de la policía se mantenga a pesar del incremento constante de las denuncias por comisión de delitos, lo que contrasta con el desprestigio que afecta al grueso de las fuerzas policiales de otros países de América Latina. En un período en que buena parte de las policías de la región inician procesos de reforma estructural para incrementar su eficiencia y responder ante el desprestigio ciudadano, las policías chilenas sólo han

1 Publicado originalmente en inglés, bajo el título “Police Legitimacy in Chile”, en Tom Tyler (ed.) (2007) *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. Nueva York: Russel Sage Foundation. p. 115-145.

2 Nuestro análisis se concentra principalmente en dos estudios aplicados en Chile durante los últimos años. Éstos son: “Estudio de percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile”, llevado a cabo en octubre de 2003 por el Ministerio del Interior y Carabineros, y la “Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana”, realizada en el año 2003 por el Ministerio del Interior de Chile y el INE.

debido realizar cambios graduales durante el período democrático (ver capítulo anterior).

Este capítulo analiza las razones del apoyo público a la policía en Chile basándose en el concepto de legitimidad policial. La legitimidad policial se entiende aquí como un concepto que comprende dos aspectos: primero, apoyo público a la estructura legal de organización y funciones de las policías al interior del Estado, y niveles importantes de cooperación pública voluntaria con la policía (Vagg 1996).

Con este fin, nos referimos a la situación que han enfrentado las dos policías chilenas durante el período que se inicia con la transición democrática en 1990 y a las modificaciones que han introducido a fin de establecer relaciones más cercanas con el público. Luego, abordaremos los resultados de las dos encuestas ya citadas a fin de sacar conclusiones respecto de los desafíos que enfrenta la policía chilena a futuro. Los resultados de las encuestas indican alto apoyo para la policía ya que el público aprecia que las responsabilidades por el incremento delincriminal no se encuentra en ésta. Sin embargo, se desprenden también una serie de desafíos: los entrevistados de menor nivel socioeconómico tienen una imagen mucho menos favorable de la policía que los de mayor ingreso. Asimismo, entregan peor calificación a la policía respecto de su eficiencia para resolver los problemas que más los afectan, como el tráfico de drogas en sus lugares de residencia. La encuesta demuestra que problemas que preocupan a segmentos muy significativos del público son precisamente aquellos respecto de los cuales éstos piensan que la policía es menos efectiva. Lo anterior hace dudar que las reformas que hasta ahora se han llevado a cabo en Chile serán suficientes para proporcionar seguridad a una sociedad que avanza hacia la modernización económica manteniendo o ensanchando las diferencias sociales.



## Policías y la función policial en Chile

### *Las policías chilenas<sup>3</sup>*

Desde la década de 1930, tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones pasaron a depender del Ministerio del Interior, que tenía a su cargo el mantenimiento del orden público. Como fue analizado en el capítulo anterior, bajo el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990) Carabineros experimenta fuertes transformaciones, al participar su General Director como miembro integrante de la Junta Militar. La institución pasa a estar regida por una normativa institucional que le garantizaba una mayor autonomía respecto de los ministerios propiamente políticos, a la vez que reforzaba sus características militares. Paralelamente, la institución se vio permeada por el proceso de ideologización que tuvo lugar en las Fuerzas Armadas. En 1974, tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones, comenzaron a depender del Ministerio de Defensa. El Decreto Ley N° 444 que estableció dicho traspaso, sostenía que éste se justificaba porque el mantenimiento de la unidad de acción de Carabineros requería que no dependiera de una Secretaría de Estado preocupada esencialmente de lo político, lo que actuaba en desmedro de su eficiencia técnica<sup>4</sup>. Sin embargo, este cambio institucional consagraba una autonomía operativa relativamente alta ya que el Ministerio de Defensa carece de atribuciones en materia de orden público o seguridad ciudadana.

Tal como se señaló anteriormente, en la actualidad Carabineros mantiene el carácter militar que rige su disciplina y formación. Cuenta con una escuela de admisión para suboficiales y otra para oficiales, igual que el Ejército y su personal está sometido a la competencia de los tribunales militares por actos de servicio violatorios de la ley. Sus funciones tradicionalmente han sido las de policía de seguridad, el mantenimiento del orden público y el control y regulación del tráfico

3 Para una descripción general sobre el proceso de creación y la estructura de las policías en Chile, ver el capítulo anterior.

4 Decreto Ley N° 44, publicado en *Diario Oficial*, 4 de mayo de 1974.

vehicular, aunque en años recientes sus atribuciones evolucionaron hacia una superposición de tareas con la Policía de Investigaciones. En el marco del nuevo sistema procesal penal de tipo oral y acusatorio corresponde al fiscal determinar si encarga la investigación a Carabineros o a la Policía de Investigaciones.

Carabineros de Chile cuenta con mucho prestigio en la región debido a su buen nivel profesional y a su estructura disciplinada<sup>5</sup>.

### *Incremento de la delincuencia y percepción de inseguridad en Chile*

Desde comienzos de los años noventa, existe la percepción de que la delincuencia ha adquirido niveles incontrolables. Si al tema de la delincuencia se suma el de las drogas, que por cierto incluye tanto su consumo como el delito de tráfico ilícito, entre ambos constituirían el segundo problema que los ciudadanos consideran más relevante después de la pobreza, de acuerdo con la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENU SC) de 2003. El tráfico de drogas es considerado un problema de especial relevancia para los sectores de más bajos ingresos incluidos en la muestra.

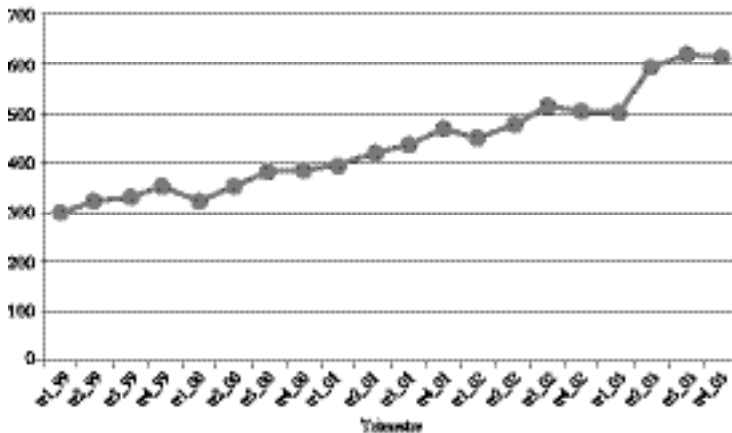
En la misma encuesta, un 80,5% de los encuestados manifestó que creían que la delincuencia había experimentado un incremento a nivel nacional, aún cuando sólo un 44,6% expresó lo mismo en relación con su barrio. Ello parece demostrar la distancia que normalmente reflejan las encuestas de este tipo entre percepción de realidad y experiencia. A la vez, la experiencia pasada de victimización contribuye fuertemente a la impresión de que el delito ha aumentado, en la medida que un porcentaje superior de personas que ha sido víctima de delitos en el año previo expresa que la delincuencia se ha incrementado.

La dimensión del incremento de la delincuencia en todo el país, sólo puede hacerse a partir de las denuncias registradas por ambas poli-

5 Carabineros es una institución considerada por tener altos estándares profesionales en Latinoamérica. Entre 1996 y 2003, 481 oficiales de 21 naciones recibieron del gobierno chileno becas para estudiar en academias de Carabineros.

cías, por no existir al momento de hacer este estudio una serie publicada de encuestas nacionales de victimización que permitiera realizar esa comparación. Acudiendo a esas cifras, es posible determinar que los delitos que registra el Ministerio del Interior de Chile experimentaron un significativo aumento a partir de 1999 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1  
Evolución de las tasas de denuncias de delitos de mayor connotación social, 1999-2003 (por trimestre)



Fuente: Estadísticas del Ministerio del Interior de Chile, 1999-2003.

Como ha sido señalado, este incremento es particularmente relevante en el caso de los robos con violencia o intimidación. Éstos han experimentado un crecimiento constante que, adicionalmente, manifiesta un aumento proporcional mayor de los robos con ejercicio de la violencia directa contra las personas, por sobre el mero uso de la amenaza. Este aumento de robos con violencia o intimidación ha sido recogido preferentemente por los medios de comunicación de masas y por el debate político, como expresión del agravamiento de la delincuen-

cia. Sin embargo, una minoría, aunque creciente, de los robos con violencia o intimidación se concreta en una agresión violenta contra la víctima de la cual pueden resultar lesiones (Goldstein Braunfeld 2003).

Un 30,3% de los encuestados en la ENUSC de 2003, declaró haber sido víctima de alguno de los siguientes delitos: robo de vehículo, o robo o hurto de objetos del vehículo, robo con fuerza, robo por sorpresa, robo con violencia, hurto, lesiones, delito económico o corrupción. Una comparación realizada por el Ministerio del Interior entre los porcentajes de victimización apreciados en Chile y los que relevan otras encuestas de victimización internacionales, concluye que las tasas de victimización chilenas son particularmente altas en el caso de los robos de objetos que se encuentran en vehículos y los robos residenciales. Los porcentajes de denuncias que se encuentran en Chile son más altos que en muchas provincias argentinas, lo que indica una mayor confianza en la policía. Así, en el caso chileno un 47,5% de los que expresaron haber sufrido un robo en su vivienda, denunciaron el hecho. Una encuesta similar realizada por el Ministerio de Justicia en la Ciudad de Buenos Aires en 2003, revela un 38,4% de denunciantes. Un estudio de victimización realizado el mismo año en el Gran Buenos Aires, revela que el porcentaje de denuncia es de sólo 28,6%. En el caso de hurto un 26,5% de los afectados denunció el hecho, mientras que en el Gran Buenos Aires sólo lo hizo el 16,9%<sup>6</sup>.

El incremento del delito no se distribuye de manera uniforme en el espacio, ni afecta igualmente a diversos sectores sociales. Recientes estudios de carácter cualitativo ponen en evidencia que en los últimos quince años se han consolidado redes de narcotráfico en sectores populares urbanos (Eissman y Lunecke 2005). Se trata de un fenómeno que ha tenido especial vigencia en algunos barrios donde existen import a ntes niveles de pobreza y de traficantes de drogas. Un estudio no publicado realizado en Santiago considera tres tipos de barrios de ese carác-

---

6 Estos estudios de victimización se encontraron en la página web de la Dirección Nacional de Política Criminal de Argentina: [www.polcrim.jus.gov.ar](http://www.polcrim.jus.gov.ar).

ter: aquellos que se encuentran bajo el control del narcotráfico, aquellos denominados en transición y los calificados de desorganizados<sup>7</sup>.

Los primeros se caracterizan por contar con importantes redes de narcotráfico que emplean de manera permanente a microtraficantes. Son centros de distribución de drogas y merced a la fuerte presencia de control de los narcotraficantes se limita la inseguridad en los espacios públicos, a fin de impedir que afecte los niveles de venta de drogas a personas provenientes de otros sectores de la ciudad. En este tipo de barrios se constata desconfianza hacia la policía, así como la sospecha de que tribunales y policías están coludidos con quienes controlan el narcotráfico.

Los llamados barrios en transición cuentan con fuerte presencia de microtráfico de drogas, con predominante participación de vecinos del sector. Sin embargo, no existirían redes de narcotráfico fuertemente instaladas, por lo que se carece de control formal o informal de actos de violencia, lo que redundaría en mayor presencia de delitos callejeros.

Por último, se encuentran los llamados barrios desorganizados, donde coexisten la desorganización social, el consumo y microtráfico de drogas, aunque carecen de expresión organizada. Allí existen altos niveles de inseguridad y de violencia en los espacios públicos, unidos a muy bajos niveles de organización social.

La preocupación ciudadana por los niveles delictivos se han traducido en la aparición de nuevos actores que buscan proveer a los ciudadanos de seguridad y en variados esfuerzos de las propias policías por insertarse en este nuevo cuadro social.

### *Las políticas en materia de seguridad ciudadana en Chile*

#### *- Surgimiento de nuevos actores*

Al igual que en otros países, el incremento de la percepción de riesgo, unido a cambios en la administración del espacio público, han llevado

7 Entrevista a Azun Candina, 2006.

a la aparición de otros actores que de manera competitiva o complementaria con el gobierno central y las policías proveen de servicios de seguridad a los ciudadanos. El principal de estos actores es la industria privada de seguridad, la que ha experimentado un crecimiento muy significativo en años recientes.

En la actualidad, el personal que cumple funciones de seguridad en empresas privadas, de acuerdo con cifras provenientes de las propias empresas, supera las 80.000 personas, incluyendo a 62.000 guardias de seguridad. Un 84% de las empresas fueron establecidas después de 1990 y entre 2002 y 2003 la industria creció a una tasa de 16,67% (Abelson 2004).

Un segundo actor de creciente participación en tareas de prevención del delito son los municipios. La elección democrática de alcaldes y concejales producida por primera vez en 1992, tiene por efecto que surjan autoridades locales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana, competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central, e incluso con las policías.

Como vimos en capítulos anteriores, en años recientes algunos municipios han realizado diversas actividades que buscan fortalecer la prevención del delito a nivel local. Luis Sandoval ha clasificado estas medidas en: tendientes a la prevención por disuasión, que incluyen la entrega de recursos a Carabineros, la contratación de guardias municipales y el establecimiento de fiscalías municipales que presentan querrelas judiciales en casos de delitos graves que afectan a vecinos de la comuna; medidas dirigidas a proteger los blancos contra los cuales se dirige el accionar delictivo, que incluyen el cierre de pasajes, iluminación y colocación de alarmas comunitarias, y; finalmente, medidas de control de condiciones criminógenas, entre las que destacan los programas de prevención del consumo de alcohol y drogas, así como esfuerzos por erradicar actividades no deseables, como la prostitución o el comercio callejero, entre otras (Sandoval 2001: 65-70).

Es característico del caso chileno que la emergencia de programas municipales de prevención del crimen no se haya traducido en la creación de policías municipales. Algunos alcaldes han proclamado, en

ocasiones, la necesidad de crear policías municipales, lo que por lo demás ha venido sucediendo en muchas ciudades de América Latina. La oposición de Carabineros y el respaldo que ha recibido del gobierno, han hecho que no se haya materializado una iniciativa de esta especie. Ello indica claramente la influencia de la institución en el debate sobre seguridad pública en Chile, pero también confirma que la opinión pública considera que Carabineros está en condiciones de responder ante el aumento de la inseguridad colectiva. De hecho, dicha opinión pública considera a Carabineros y en menor medida al gobierno como principales responsables de la seguridad ciudadana<sup>8</sup>.

#### - Los cambios en la policía

Durante la última década tanto la Policía de Investigaciones como Carabineros de Chile han realizado cambios destinados a adaptarse a las nuevas condiciones del régimen democrático. La Policía de Investigaciones de Chile, por ejemplo, inició a comienzos de 1990 un esfuerzo por mejorar el control ético sobre su personal<sup>9</sup>. Sin embargo, se carece de información que permita evaluar con claridad las mejoras experimentadas por el sistema de control interno de la policía.

Carabineros ha realizado cambios más graduales con posterioridad al inicio de la transición, manteniendo por años bastante autonomía con respecto del accionar de las autoridades políticas. En parte, ello es producto del marcado carácter militar de la institución. Por otra parte, la legislación que rige a Carabineros, que entró en vigencia cuatro días antes de que se iniciara el régimen democrático, concedía amplias atri-

8 La ENUSC de 2003 planteó una pregunta acerca de qué personas o instituciones tenían la principal responsabilidad sobre la seguridad ciudadana. Un 32,5% de los encuestados nombró a Carabineros, un 21,6% mencionó al gobierno, un 20,8% a las cortes, 9,1% dijo que la ciudadanía, un 4,9% mencionó al municipio y solamente un 2% dijo que la Policía de Investigaciones.

9 Para un análisis de los cambios institucionales llevados a cabo en la Policía de Investigaciones, ver: Candina y Lunecke (2004). Este tema se analiza también en el capítulo anterior.

buciones al General Director. Así, el artículo 10 de la Ley enunciaba que, al igual que en el caso de las Fuerzas Armadas, los ascensos y retiros de los oficiales se efectuarían mediante decreto presidencial y a proposición del General Director. Con esto se privaba al Presidente de la República de la atribución de llamar a retiro a los oficiales de Carabineros, o de ascenderlos sin la previa anuencia del General Director. A ello se sumaba la dependencia de ambas policías del Ministerio de Defensa lo que incrementaba, como hemos dicho, la autonomía de Carabineros, en particular al no establecer su dependencia respecto del ministerio encargado del mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Los gobiernos democráticos posteriores a 1990 han considerado que esta estructura legal es antidemocrática y han intentado aprobar modificaciones legales que, por una parte aumenten las atribuciones del Presidente de la República para llamar a retiro a los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, y por otra, traspasen la dependencia de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de Chile al Ministerio del Interior. En 2005, se aprobó una reforma constitucional que permitía al Presidente de la República cambiar al General Director de Carabineros. Asimismo, se determinó el eventual traspaso de Carabineros e Investigaciones al ministerio a cargo de la seguridad pública.

Paralelamente, a partir del período democrático y en consonancia con el discurso del gobierno central y de los municipios, Carabineros incorpora a la comunidad en su propio discurso. Así, en 1999 dio comienzo a la ejecución del llamado Plan Cuadrante. Un primer objetivo del mismo, consiste en aumentar la presencia policial en las calles. Para ello se subdivide en pequeños sectores llamados cuadrantes un territorio asignado a la vigilancia de una Comisaría, unidad policial al mando de un Mayor, distribuyendo los vehículos y recursos humanos acorde a la demanda específica de cada cuadrante.

De acuerdo con la información oficial de Carabineros, la responsabilidad de la gestión de un cuadrante está entregada a carabineros bajo la denominación de Delegados y Subdelegados, cuya misión es



atender y gestionar las soluciones a los problemas que los ciudadanos del cuadrante manifiesten. Carabineros ha iniciado también la práctica de realizar cuentas públicas en las que se presenta información estadística respecto de la actividad policial, a las que normalmente se invita a dirigentes vecinales y autoridades del sector (Frühling 2003, 2004c; ver capítulo V de este volumen). Una evaluación encargada en 2007 por la Dirección Nacional de Presupuesto sugirió la necesidad de diversas modificaciones en la ejecución del Plan (Dirección Nacional de Presupuestos 2007).

A pesar de los cambios introducidos por las dos policías, continúan reportándose denuncias por abusos policiales. Un estudio del investigador Claudio Fuentes, referido a denuncias ante la justicia militar, revela que las denuncias por violencia innecesaria presentadas en contra de funcionarios de Carabineros han aumentado durante los años noventa, aunque aquellas referidas a homicidios, cuasi homicidios y lesiones a bala, tienden a disminuir a partir de 1992. Las muertes de detenidos en calabozos de Carabineros también tienden a aumentar, puesto que mientras entre 1990 y 1994 se denunciaron 16, entre 1995 y 2000 se denunciaron 36 (Fuentes 2001).

Fuentes se pregunta por qué la violencia policial no constituye un tema de debate público en Chile, un país donde la defensa de los derechos humanos jugó un rol relevante bajo el régimen militar. Menciona entre las diversas explicaciones, la inexistencia de control externo efectivo sobre Carabineros, la ausencia de una sociedad civil organizada y el predominio de una preocupación pública centrada en la delincuencia y no en la defensa de los derechos de las personas (Fuentes 2001: 62-64).

Las policías han enfrentado naturales cuestionamientos, debido al alza de la delincuencia en el país. Adicionalmente, los gobiernos electos han criticado las normas que fijan la excesiva autonomía corporativa de las Fuerzas Armadas y de Carabineros respecto del Ejecutivo. Pese a lo anterior, la legitimidad de las policías, en particular de Carabineros, no es cuestionada ni por su asociación pasada con el régimen militar, ni por una normativa legal que consagra su relativa autonomía

respecto del gobierno electo, ni tampoco por las acusaciones de abuso policial. Las razones para ello las exploraremos a continuación mediante el análisis de dos estudios de opinión pública sobre la policía.

### **Percepciones del público respecto de la situación de inseguridad y de las policías**

Este análisis se centra en las ya mencionadas encuestas realizadas por el gobierno en el año 2003. La primera, la ENUSC, cuyo cuestionario es aplicado cara a cara y sus resultados son dados a conocer públicamente. Fue aplicada por vez primera entre septiembre y noviembre de 2003 sobre un total de 16.289 encuestados de 15 años y más y es representativa del medio urbano nacional, regional urbano y de los ámbitos urbanos de las 77 comunas más pobladas del país. Fue realizada por el Ministerio del Interior y el INE. La segunda encuesta, realizada en octubre de 2003, es un estudio sobre la “Percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile” efectuado en la Región Metropolitana, regiones V y VIII.

Dado que ambas encuestas se aplicaron en universos distintos, sus resultados no son estrictamente comparables, por lo que en la medida en que obtengamos resultados de su análisis conjunto debe estimarse que establecen hipótesis a comprobar.

#### *Análisis de resultados especialmente significativos*

##### - Percepción sobre el rol policial en el control del delito

Al preguntarse en la ENUSC por las razones que explicarían los niveles de delincuencia en el país, las opiniones se dividen entre aquellas que entregan fuerte preferencia a la falta de trabajo y a otras circunstancias sociales y aquellas que ponen énfasis en deficiencias de la policía o del sistema de justicia penal, como la falta de vigilancia policial o la aplica-

ción de sanciones débiles por parte de la justicia. En las respuestas obtenidas, la falta de vigilancia policial es identificada como una de las causas principales de la delincuencia; recibe el cuarto lugar, después de la falta de trabajo, las sanciones débiles que la justicia aplica a los delincuentes y el consumo de drogas. Cuando se hace la misma pregunta, pero referida al barrio donde reside el encuestado, la falta de vigilancia policial pasa al segundo lugar, después de la falta de trabajo. Esta respuesta revela que la opinión pública da muy alta importancia a la policía en el control del crimen, por lo que le otorga mucho apoyo para cumplir esa función, con independencia de las críticas que pueda tener sobre ella.

Una mirada más cercana a las respuestas distribuidas por grupo socioeconómico y concentrada en particular en aquellas dos razones referidas a la falta de vigilancia policial y a la aplicación de sanciones débiles por parte de la justicia, permite aseverar que son claramente los sectores de menor ingreso los que atribuyen mayor importancia a la falta de vigilancia policial, mientras que son los sectores altos y medios los que atribuyen mayor relevancia a las sanciones débiles aplicadas por la justicia. De ello pueden desprenderse dos explicaciones: primero, que los sectores de menos ingresos atribuyen a la vigilancia policial un rol muy significativo en el control del crimen. Pero a la vez, esos sectores expresan una mayor insatisfacción con la protección policial que reciben, que los sectores de más altos ingresos que apoyan el mayor rigor penal.

La importancia otorgada a la policía en la disminución del crimen por todos los sectores sociales de Chile, se ve corroborada por el hecho de que sólo un 1,4% de los encuestados piensa que la falta de organización comunitaria es causa de los niveles de delincuencia en su barrio. En Chile, todos los sectores sociales parecen pensar que sólo el Estado y en particular la policía pueden asegurar menores niveles de delincuencia. La importancia del accionar policial a la que aludimos se confirma cuando en la misma encuesta nacional un 32,5% de los encuestados declara que Carabineros es el principal responsable de la seguridad de los ciudadanos, seguido por el gobierno con un 26,1% de preferencias y por los tribunales de justicia con 20,8%. En suma, la población otorga una gran importancia a la policía en el control del crimen, lo que

explica que demande fuertemente la presencia policial. A continuación, nos preguntamos por qué ello no altera la buena imagen que tiene la institución a pesar de que los delitos se han incrementado fuertemente.

#### - Legitimidad y confianza en la policía

Las diversas encuestas realizadas entregan resultados distintos sobre el nivel de confianza que tiene el público en ambas policías. En la encuesta centrada en las percepciones del público respecto de Carabineros de Chile, 82% de los entrevistados declaró tener confianza en Carabineros, mientras que sólo un 35% expresó confianza en los jueces y 31% en los parlamentarios. Siendo muy altos, esos niveles de confianza bajan en la medida que se baja en la escala de ingresos.

Sin embargo, al preguntarse en la ENUSC cuanta confianza tiene el encuestado en las autoridades que se le nombran, un 32,6% afirmó que le tiene mucha confianza a Carabineros, mientras que un 50,4% expresó que le tiene poca y un 15,5% que ninguna. Estas cifras a pesar de no ser positivas se comparan muy favorablemente con las referentes a Ministros de la Corte Suprema, los senadores o el Ministro del Interior. En otras palabras, aunque los niveles de confianza pueden ser distintos en las diversas encuestas, Carabineros recibe niveles de confianza superiores a otras autoridades públicas. En el caso de la Policía de Investigaciones, un 30,4% expresó mucha confianza y un 18,3% ninguna.

Al igual que en otros estudios, los niveles de confianza en Carabineros se ven afectados por la edad, por el estrato socioeconómico, así como por el hecho de haber sido víctima de un delito en los últimos doce meses. Mientras un 25,5% de los jóvenes de 19 a 24 años expresó mucha confianza en Carabineros, un 44,6% de quienes tenían 60 años o más expresaron lo mismo. Por otra parte, un 41,4% de los representantes del grupo de mayores ingresos señaló mucha confianza en Carabineros, pero sólo un 30,3% de los más pobres afirmó lo mismo. Asimismo, un 29,7% de las personas que sufrieron un delito en

los últimos doce meses dijo tener mucha confianza en Carabineros. En el caso de los no victimizados el porcentaje subió al 35%.

La confianza en las policías puede tener muchos fundamentos. Uno, que su trabajo sea percibido como eficiente en el ámbito de la inseguridad ciudadana. De todas las instituciones mencionadas en la ENUSC, Carabineros es la tercera en el aprecio de los encuestados en cuanto a su desempeño en el tema de la seguridad ciudadana, precedida por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Carabineros es seguido por la Policía de Investigaciones. Es cierto que las cifras son sólo medianamente positivas, pero son extremadamente mejores que las que se refieren a instituciones de carácter político.

En la encuesta sobre percepciones respecto de la labor de Carabineros de Chile los resultados son aún mejores para la institución. Ésta es precedida solamente por el SERNAM en el aprecio de los encuestados y un 50% de quienes respondieron tienen una evaluación positiva o muy positiva de su labor. Nuevamente existen divergencias en las opiniones expresadas por sectores socioeconómicos diferentes (ver Gráfico 2). Es así como mientras un 70% del sector de más altos ingresos (ABC1) otorga una positiva evaluación a Carabineros, sólo un 38% hace lo propio en el sector socioeconómico de menores ingresos (E). Sin embargo, cabe indicar que los sectores C2, C3 y D tienen opiniones mayoritariamente favorables a Carabineros de Chile.

Esta evaluación positiva de Carabineros parece indicar que la legitimidad institucional es alta. Decíamos en un comienzo, que esta legitimidad se manifiesta en la voluntad que expresan los ciudadanos de colaborar voluntariamente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto proviene de la ENUSC y hace referencia al porcentaje de delitos que las víctimas denuncian, pues en una abrumadora mayoría de casos esta denuncia se hace a Carabineros por tener cobertura en todo el territorio nacional.

Los porcentajes de denuncia que aquí se expresan son significativos. En algunos casos, como en lo referente a los robos con violencia o intimidación se trata de porcentajes similares a los de países indus-

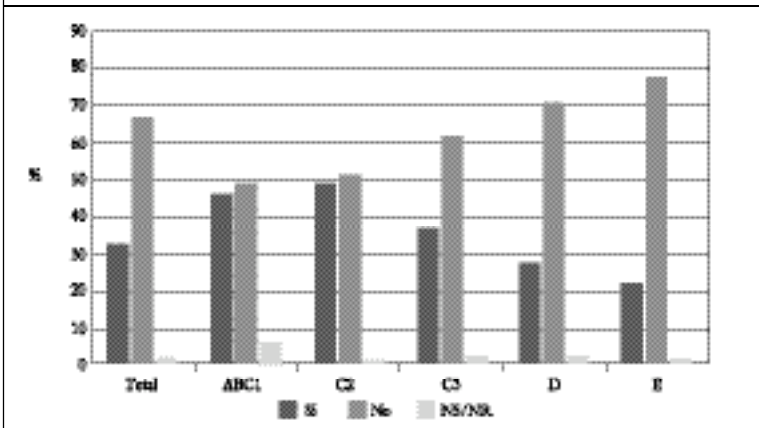
trializados, mientras que en otros como robo o hurto de objeto en vehículo o robo en vivienda son más bajos.

La imagen positiva que se tiene de Carabineros se confirma también en la respuesta a la pregunta respecto a si el entrevistado cree que la institución ha tomado las medidas adecuadas para enfrentar los problemas de delincuencia. La percepción sobre este tema es mayoritariamente positiva. Ello permite aseverar que la gran mayoría de ciudadanos estima que Carabineros expresa una voluntad de actuar adecuadamente frente a la delincuencia, aunque los resultados sean inferiores a los esperados, a juzgar por el incremento de los delitos.

Este apoyo significativo a la policía no se debe a las acciones de acercamiento al público que viene desempeñando la institución dentro del Plan Cuadrante. En efecto, un porcentaje importante de la población desconoce el Plan Cuadrante, como se desprende de la pregunta realizada sobre este tema en el marco de la ENUSC. Y, además, el porcentaje de desconocimiento es mayor entre los más pobres (ver Gráfico 2).

Gráfico 2

Porcentaje de personas que sabe en qué consiste el Plan Cuadrante (% del total por grupo socioeconómico)



Fuente: ENUSC. Ministerio del Interior de Chile-INE, 2003.

Complementariamente, la encuesta sobre percepciones acerca de Carabineros preguntó si los entrevistados han escuchado hablar de las cuentas públicas iniciadas por Carabineros tres años atrás. Un 95% de las personas contestó que no, mientras que un 4% contestó positivamente. Sólo un 9% de aquellos que contestaron positivamente había asistido a una audiencia pública. De la respuesta a esta pregunta se desprenden al menos tres conclusiones: primero, que la opinión pública otorga un rol central a la policía en el control de la criminalidad; segundo, que no asigna igual importancia a la rendición de cuentas de ésta al público, y; tercero, que ni el Plan Cuadrante ni las rendiciones de cuentas han sido debidamente difundidos y ejecutados masivamente por Carabineros.

La confianza en la policía depende de la percepción de que los policías actúan con probidad y no en provecho personal. La encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros pregunta directamente si el entrevistado ha sido víctima o testigo en los últimos doce meses de la acción de un carabinero que use sus funciones con fines personales. Un 88% de los encuestados contestaron que no habían sido víctimas ni testigos de un hecho así. Un 6% que había sido testigo y 2% que había sido víctima. Los niveles comparativamente más bajos de corrupción policial en relación con otros países latinoamericanos se comprueban en la ENUSC. Un 1,2% de los encuestados sostuvo que a ellos o algún miembro de su hogar un funcionario público le pidió o exigió el pago de un soborno. En un 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el caso del estudio realizado en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003 un 5,7% de los encuestados dijo que había recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En un 72,2% de los casos el funcionario respectivo era un policía.

- Percepciones sobre la calidad del servicio policial

Una dimensión fundamental respecto del cumplimiento de las expectativas que los ciudadanos tienen sobre la labor de la policía se refiere a la calidad del servicio que ésta provee. En la ENUSC se preguntó a quienes habían visitado un cuartel de Carabineros en los últimos doce meses cómo evaluarían la atención que recibieron. Un 69% estimó que buena o muy buena.

Las cifras correspondientes a la evaluación expresada por aquellos que visitaron un cuartel de la Policía de Investigaciones en relación a quienes visitaron un cuartel de Carabineros durante los últimos doce meses, es similarmente alta.

La percepción positiva de una institución depende fundamentalmente de la percepción positiva que se tiene sobre sus integrantes. La ENUSC realiza un conjunto de afirmaciones sobre la labor de Carabineros solicitando del entrevistado que exprese si está o no de acuerdo con ellas.

Las afirmaciones que recibieron una respuesta mayoritaria de tipo positivo fueron: los carabineros son serviciales (78,9%), los carabineros son disciplinados (73,9%), los carabineros son eficientes (66,2%), los carabineros son educados (65,1%) y los carabineros le dan a uno un buen trato (63,2%). Percepciones positivas mucho más bajas se perciben frente a la afirmación de que los carabineros son corruptos (39,3% de las personas están de acuerdo y 38,8% están en desacuerdo con ella)<sup>10</sup>. Por otra parte, en lo que respecta a si los carabineros son corruptos o si le dan a uno un buen trato, hay diferencias notorias entre la opinión de los encuestados de mejor nivel económico (ABC1) y los más pobres (E) (ver Cuadro 1).

10 Las dos encuestas no son estrictamente comparables. No obstante, pueden ser coherentemente comparadas en términos de las percepciones sobre corrupción policial. Nuestra hipótesis es que el porcentaje de personas afectadas por actos de corrupción es relativamente pequeño, pero la percepción de que los miembros de Carabineros son corruptos es más alta, especialmente entre los sectores pobres.



Cuadro 1						
Grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones sobre los miembros de Carabineros de Chile (% del total por grupo socioeconómico)						
Características	Total	ABC1	C2	C3	D	E
<b>Los carabineros son educados</b>						
De acuerdo	39,3	29,2	23,0	35,1	44,3	44,6
En desacuerdo	38,8	60,1	54,3	43,5	32,9	35,5
NS/NR	21,9	10,7	22,7	21,4	22,8	19,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Los carabineros le dan a uno un buen trato</b>						
De acuerdo	63,2	83,8	73,5	65,3	60,6	57,9
En desacuerdo	29,5	10,0	21,2	27,7	31,5	34,9
NS/NR	7,3	6,2	5,3	7,0	7,9	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fuente: ENUSC. Ministerio del Interior-INE, 2003.						

Las respuestas a las preguntas que obtuvieron mayor adhesión positiva, parecen asociarse con expresiones de una cultura o *ethos* militar que enfatiza la disciplina, la servicialidad en la atención al público en aquellos problemas en que la policía juega un rol social, la educación y caballerosidad en el trato a civiles y una cierta eficiencia de carácter general asociada probablemente a la organización militar. Sin embargo, los porcentajes de desacuerdo en cada pregunta se elevaron entre los sectores de menores ingresos.

Así, con respecto a la afirmación: los carabineros son educados, sólo un 15,3% de los entrevistados pertenecientes al grupo ABC1 estuvo en desacuerdo, mientras que en el grupo E un 34,3% estuvo en desacuerdo. Con respecto a la afirmación: los carabineros son corruptos, un 60,1% de los entrevistados pertenecientes al grupo ABC1 estuvo en desacuerdo, mientras que sólo un 35,5% del grupo E lo estuvo. Las diferencias más abrumadoras se presentan frente a la consulta de si los carabineros le dan a uno un buen trato. Un 10% de las personas en-

cuestadas pertenecientes al grupo ABC1 estuvo en desacuerdo y un 34,9% de las personas del grupo E lo estuvo.

La percepción más negativa de los integrantes de la policía por parte de los sectores de ingresos más bajos puede deberse a dos razones: primero, a que ellos pueden ser objeto con mayor frecuencia que otros grupos socioeconómicos del control policial; segundo, a que el personal policial destinado a actuar en los sectores más conflictivos de las ciudades cuenta con peores calificaciones.

La percepción de los sectores de más bajos ingresos de que la actuación policial no es estrictamente imparcial, se percibe también en las respuestas a la pregunta que presenta la encuesta de percepciones del público respecto de Carabineros, en que se pide calificar diversos aspectos de la labor de Carabineros: un 59% de los entrevistados le otorgó calificaciones positivas en el cumplimiento de la ley, un 57% hizo lo mismo en relación con el compromiso con su función y un 52% le otorgó calificaciones máximas en cuanto a su honestidad. Pero el porcentaje de personas que expresó una evaluación positiva respecto de la imparcialidad de Carabineros fue menor, de sólo 48% y el porcentaje que se pronunció negativamente en relación con la misma, fue superior, de 13%. Más llamativo aún, resulta el hecho de que un porcentaje significativo de quienes consideraron que Carabineros actúa con parcialidad, asociaron su opinión al recurso desmedido a la fuerza<sup>11</sup>.

De la encuesta se desprende, además, la muy buena evaluación de la labor de Carabineros en aspectos referidos a su acción en servicio del público, mientras que en lo referido al control del delito la evaluación es notoriamente más baja. Es así como un 78,9% de los entrevistados declaró en la ENUSC que el desempeño de Carabineros en materia de asistencia y rescate en catástrofes naturales es bueno o muy bueno, la asistencia en emergencias domiciliarias (encierro, escape de gas y similares) recibió el 57,3% de calificación positiva, el control del

---

11 41% de la muestra afirmó que había visto a Carabineros usar la fuerza contra las personas innecesariamente.

Cuadro 2  
En relación a los problemas que más demandan la intervención de Carabineros en su barrio, ¿cuál es el más importante para usted? (primera mención de acuerdo a grupo socioeconómico)

Problemas	Total	ABC1	C2	C3	D	E
Venta de drogas prohibidas	38%	10%	27%	31%	50%	51%
Consumo de alcohol en la vía pública y en locales del barrio por parte de menores	19%	17%	24%	21%	16%	12%
Robos y asaltos a casas, comercios y locales	13%	13%	13%	19%	7%	14%
Accidentes de tránsito	9%	21%	10%	8%	8%	8%
Bandas juveniles	7%	5%	7%	7%	7%	7%
Asaltos y robos a transeúntes en la vía pública	6%	14%	10%	5%	5%	5%
Robo o hurto de objetos que se encuentran en vehículos	4%	19%	6%	4%	2%	1%
Violencia intrafamiliar	2%	0%	1%	2%	3%	1%
Riñas en la vía pública	1%	0%	1%	2%	2%	1%
Prostitución en la vía pública	1%	1%	1%	1%	0%	0%
Cobro de peajes a transeúntes	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Estudio de percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile. Ministerio del Interior-Carabineros de Chile, 2003.

tránsito recibió el 60,7%. Sin embargo, las tareas policiales consideradas como más apremiantes por parte de la población, son las que recibieron peor evaluación de parte de ésta. Así, las peores calificaciones se dirigieron hacia la labor policial en materia de combate a las drogas, que recibió la aprobación de 32,6% de los encuestados, o el combate a la delincuencia, que como dijimos fue aprobada por el 33,8%.

La encuesta también indaga en la evaluación que los entrevistados hacen de determinadas funciones de la Policía de Investigaciones. Debido a la menor frecuencia del contacto del público con dicha policía y a que muchas preguntas requieren un nivel de conocimiento que es posible que el público no posea, las hemos dejado a un lado en este análisis.

- Las demandas del público hacia la policía

En la encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros, se incluyeron preguntas destinadas a determinar las demandas específicas que el público realiza a Carabineros y a valorar la calidad de las acciones llevadas a cabo para satisfacerlas. Estas preguntas buscan establecer la distancia existente entre expectativas en relación al accionar policial y percepción sobre la calidad de los procedimientos policiales empleados.

La utilidad de este tipo de estudios consiste en que, en primer lugar, permiten establecer las demandas precisas que la población realiza a Carabineros, las que muchas veces no coinciden con la percepción corriente sobre los problemas más acuciantes que experimenta la población. La jerarquización de estas demandas debiera conducir a cambios en el despliegue de la policía, así como a cambios en las prioridades que ésta fija para su accionar. En segundo lugar, a partir de este tipo de análisis, es posible establecer el tipo de acciones que el público considera responderían a las demandas citadas y cómo las evalúa.

La primera pregunta que responde a este tipo de análisis en la encuesta sobre percepciones respecto de Carabineros pide al entrevistado que jerarquice los problemas que demandan la intervención de Carabineros de acuerdo con la importancia que le otorga el entrevistado. En primer lugar se encuentra la venta de drogas prohibidas, seguida por consumo de alcohol por menores, posteriormente robos y asaltos a casas, comercios y locales, accidentes de tránsito, bandas juveniles y asaltos y robos a transeúntes (ver Cuadro 2).

Las respuestas permiten confirmar el efecto profundamente disruptivo que tiene la venta de drogas prohibidas sobre las redes sociales y la convivencia diaria, especialmente entre los sectores urbanos pobres. La segunda mención corresponde a un problema que no tiene un carácter delictivo, sino se relaciona con la falta de fiscalización de la venta de alcohol a menores. Recién en tercer lugar aparece el problema que recibe mayor atención por parte de la prensa: los robos y asaltos a casas, comercios y locales.

Cuadro 3  
**Ordenamiento jerarquizado por las opiniones de los encuestados respecto de las demandas prioritarias dirigidas a Carabineros y la opinión respecto de la respuesta a dichas demandas**

	Importancia	Ranking	Acción	Ranking
Venta de drogas prohibidas	38%	1	-15,0%	7
Consumo de alcohol en la vía pública y en locales del barrio por parte de menores	19%	2	-9,0%	3
Robos y asaltos a casas, comercios y locales	13%	3	-11,0%	4
Accidentes de tránsito	9%	4	30,6%	1
Bandas juveniles	7%	5	-16,9%	9
Asaltos y robos a transeúntes en la vía pública	6%	6	-16,3%	8
Robo de vehículos o hurto de objetos que se encuentran en los vehículos	4%	7	-14,2%	6
Violencia intrafamiliar	2%	8	-12,6%	5
Riñas en la vía pública	1%	9	-8,5%	2
Prostitución en la vía pública	1%	10	-22,9%	10
Cobro de peajes a transeúntes	0%	11	-26,3%	11

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Estudio de percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile. Ministerio del Interior-Carabineros de Chile, 2003.

Las demandas son considerablemente diferenciadas por sector socioeconómico en las regiones consultadas, lo que debiera provocar una fuerte presión para la descentralización del accionar policial a fin de responder a esta diferenciación de demandas. El aumento de drogas prohibidas es un problema mucho más grave para los sectores de menores ingresos (grupos D y E), el consumo de alcohol por parte de menores lo es para sectores medios (C2 y C3), mientras que los accidentes del tránsito preocupan fundamentalmente al grupo de mayores ingresos (ABC1).

Acto seguido, se pidió a los encuestados que indicaran si percibían una toma de acción concreta por parte de Carabineros para resolver los problemas ya precisados en su barrio de residencia. De estas respuestas se desprende que sólo en relación a dos problemas las respues-

tas de los encuestados fueron mayoritariamente positivas: esto es, respecto de accidentes de tránsito y los robos y asaltos a casas, comercios y locales. En todos los otros casos las respuestas fueron mayoritariamente negativas. Los porcentajes de respuestas mayoritariamente negativas se concentraron en la respuesta a preguntas tales como: acción de Carabineros frente a la venta de drogas prohibidas, bandas juveniles y consumo de alcohol por parte de menores.

En el Cuadro 3, comparamos el orden en el que son situadas las demandas que plantea la población a Carabineros, con el orden en el que se sitúa a la acción concreta desempeñada por Carabineros en torno a ese problema particular. Para ello, el orden de jerarquía de la percepción de acción concreta de Carabineros se establece restando las respuestas negativas a las positivas.

Cuadro 4 Importancia atribuida a acciones de Carabineros	
Patrullar visiblemente las calles, especialmente de noche	95,2%
Enviar vehículos con rapidez ante llamados de emergencia	94,7%
Detención de delincuentes	94,2%
Realizar operaciones contra traficantes de drogas ilícitas	91,9%
Detener a personas que consumen drogas o alcohol en lugares públicos	90,9%
Protección de víctimas de delitos	90,6%
Controlar venta de alcohol a menores de edad en botillerías y bares	90,5%
Respeto a los derechos de las personas	89,2%
Entregar información útil para prevenir asaltos a residentes y comerciantes	88,3%
Relaciones con la comunidad	83,7%
Trabajar con grupos de vecinos para solucionar problemas	82,4%
Fiscalizar normas y dirigir el tránsito	82,0%
Controlar la identidad de peatones sospechosos	81,8%
Realizar con regularidad audiencias públicas invitando a los vecinos	79,0%
Detener a quienes ejercen la prostitución en la calle	76,1%
Actuar contra el robo de peajes	72,1%
Fuente: Estudio de percepción y evaluación de la labor de Carabineros de Chile. Ministerio del Interior-Carabineros de Chile, 2003.	

La mayor discrepancia entre la prioridad de la demanda y la percepción de que Carabineros actúa frente a ella es la que se presenta ante el accionar policial para controlar la venta de drogas ilícitas, problema que afecta principalmente a los sectores de menores ingresos.

Acto seguido, la encuesta sobre percepciones de Carabineros inquiriere respecto de la importancia que el encuestado atribuye a que Carabineros desempeñe diversas acciones destinadas a enfrentar las demandas anteriores. Las respuestas pueden distribuirse de acuerdo a criterios como muy importante o importante, nada importante, poco importante y de regular importancia.

El Cuadro 4, jerarquiza las opiniones de los encuestados de acuerdo con la importancia neta que éstos declaran, esto es la diferencia entre el porcentaje de los que declararon que la acción era muy importante para su barrio y el porcentaje que declaró que era poco o nada importante.

También se pidió a los encuestados hacer una evaluación de un conjunto de acciones desempeñadas por Carabineros, entre las cuales están las anteriormente mencionadas. Al comparar las evaluaciones positivas, estableciendo una calificación neta entre porcentajes de personas que evalúan la labor en las distintas áreas como buena o muy buena y aquellas que la evalúan de manera negativa, surge una calificación coincidente en muchos aspectos con la que se desprende de la ENUSC, en el sentido de que las evaluaciones más positivas se concentran en aquellas acciones asistenciales y no vinculadas al control del delito.

Es así como, nuevamente, las evaluaciones más altas se concentran en la asistencia y rescate en catástrofes, en asistencia y rescate en accidentes de tráfico, en resguardo del orden público en eventos masivos y en asistencia en emergencias domiciliarias. Bajas son las calificaciones para acciones que habían sido consideradas como muy importantes en preguntas anteriores, tales como la protección de víctimas de delitos o las operaciones contra narcotraficantes.

## Conclusiones

Carabineros y también la Policía de Investigaciones son apreciados de manera claramente superior a las policías de otros países latinoamericanos. Ello obedece a su mayor grado de institucionalización y a un mayor nivel profesional. A pesar de su ligazón con el pasado régimen militar han logrado reinsertarse plenamente en el sistema democrático y concitan altos niveles de legitimidad a pesar de que su estructura legal y autonomía corporativa respecto del gobierno electo ha sido discutida por años.

Dicha legitimidad se debe en primer lugar a que la población otorga importancia prioritaria a la policía en el control del crimen, pero también a que existe una apreciación positiva de la atención que los ciudadanos reciben de la policía y a que se valoran algunas cualidades de los integrantes de Carabineros que se relacionan con su disciplina, educación y servicio al público.

Sin embargo, en todos estos aspectos, incluyendo la percepción de la imparcialidad de la institución, la opinión de los sectores de bajos ingresos es más negativa. En ellos se percibe desconfianza hacia la institución, además de un sentimiento de desprotección policial. Esta última, se refuerza por datos adicionales que señalan un aumento significativo de la seguridad privada que beneficia a los sectores de mejores ingresos.

De la información obtenida surgen importantes desafíos para Carabineros, en particular: desconocimiento de los planes de acercamiento a la comunidad, aunque las acciones en ese sentido no son prioritarias para los encuestados; distancia entre los problemas percibidos como prioritarios en los barrios de los encuestados y la percepción de calidad del accionar de Carabineros para enfrentarlos; asimismo, de las encuestas se desprende que existen demandas segmentadas por sector social, lo que ejerce presión hacia una descentralización del accionar policial.



# Reforma policial en América Latina

## IV. La modernización de la policía en América Latina<sup>1</sup>

---

En años recientes se ha extendido el interés por el funcionamiento, organización y valores de la policía latinoamericana. Ello ha sucedido después de décadas en las que se la sindicó como una institución de menor relevancia y cuya transformación en una entidad más confiable parecía muy difícil (Waldmann 1996: 17). Este interés obedece, primero, a que el aumento de la delincuencia violenta en la región posiciona la reforma y modernización del sistema de justicia penal (justicia, policía y sistema penitenciario) como una cuestión prioritaria para su desarrollo pacífico, y; segundo, a que resulta claro que los sistemas policiales en la región enfrentan serios cuestionamientos y críticas producto del exceso de violencia en el cumplimiento de sus funciones (Mingardi 1996: 283; Zaffaroni 1993), de la corrupción (Schmid 1996: 301; Oliveira y Tiscornia 1998), de la carencia de autonomía profesional con respecto del Ejército (Costa 1998), y en algunos casos del corporativismo militar (Frühling 1998a). Con la probable excepción de Chile, el grado de confianza que muestran las personas en la eficiencia policial es baja<sup>2</sup>. Sin embargo, incluso en el caso chileno la policía despierta mucho menos confianza que en países como Estados Unidos<sup>3</sup>.

- 1 Texto publicado originalmente en Fernando Carrillo, Juana Salazar y Jorge Sapoznikow (eds.) (2000) *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Alcalá de Henares: BID-Universidad de Alcalá. p. 207-238.
- 2 Ello fue comprobado hace ya algunos años por el proyecto ACTIVA de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), ver datos en próximo capítulo. Sobre los altos niveles de confianza en la policía en Chile, ver el capítulo anterior.
- 3 Una encuesta realizada por el diario *El Mercurio* de Chile y otros 16 diarios de Estados Unidos y América Latina, determinó que un 81% de los encuestados en Estados Unidos

La insatisfacción con los sistemas policiales vigentes ha impulsado un esfuerzo por recomenzarlos o reformarlos. La primera alternativa ha surgido en países que acaban de pasar por un fuerte conflicto interno que se ha superado con la participación y el apoyo internacional (casos de El Salvador, Guatemala y Haití), mientras que la segunda se intenta en aquellos casos en que el descrédito interno afecta a instituciones policiales de países donde no se ha producido un quiebre institucional, por lo que no se puede comenzar de cero. La documentación de estos procesos de reforma no es todavía completa, aunque se conocen informes que entregan valiosa información al respecto (Costa 1995; Garst 1997; National Coalition for Haitian Rights 1998; Neild 1995; Serrano 1997; Riedmann 1996). A partir de esas experiencias se han sistematizado los pasos que deben darse en un proceso de reforma policial (Costa 1994).

El proceso de reforma policial constituye una necesidad urgente, pues sin ésta no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia. Sin embargo, no se trata de un proceso fácil, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Debe realizarse precisamente en un período en que los países de la región están siendo azotados por una ola fuerte de criminalidad, por lo que no faltarán frecuentes llamados a posponer la reforma para enfrentar con fuerza y “a como dé lugar” la delincuencia.
- Este proceso de reforma se da en una coyuntura en que la policía en todo el mundo reexamina su rol, el impacto real de su actividad, sus tácticas y sistema organizativo (Bayley y Shearing 1996: 588-591). Ello significa que todo proceso de adaptación de modelos externos debe hacerse con plena conciencia de sus posibilidades.

---

declaró tener mucha o algo de confianza en la policía, mientras que en Chile la proporción sólo alcanzó un 38%. En general, en los quince países latinoamericanos participantes, la confianza promedio en la policía no superaba el 28%. Ver: “Espejo de las Américas”, *El Mercurio*, Sección Economía y Negocios, 16 de abril de 1998, p. 8 y 9.

El propósito aquí es discutir algunos conceptos fundamentales y propios de todo proceso de cambio policial, haciendo referencia a la definición, estructura y funciones de la policía; a los elementos centrales del proceso de profesionalización policial, y; al papel y estrategias de la policía frente al delito, incluyendo una apreciación relativa a algunas tácticas policiales que ya están siendo aplicadas. Lograr un acuerdo en torno a estos aspectos permitiría avanzar en la definición del contenido de las reformas policiales que son necesarias.

## Naturaleza y estructura de la policía

### *Naturaleza de la policía*

La policía es una organización pública, especializada y profesional, autorizada para usar la fuerza con el fin de restablecer el derecho (Bayley 1985: 7-14). Desde los tiempos más antiguos han existido instituciones o personajes encargados de salvaguardar el orden público. En la Europa de la Edad Media, por ejemplo, la función de hacer efectivo el derecho correspondía a los señores poseedores de tierra. Ellos se encontraban facultados para emitir órdenes de arresto en contra de los culpables de haber cometido algún delito. Si los sospechosos eran detenidos dentro de un determinado plazo, eran entregados al señor feudal, después de lo cual eran castigados por los habitantes del lugar. En el caso de Prusia, esta facultad de los *Junkers* permaneció legalmente vigente hasta 1872.

Sólo hasta el siglo XIX surge la policía, tal como la conocemos hoy. Esto quiere decir que apenas en ese siglo se organiza un cuerpo público, especializado y profesional que cumple con la función indicada.

La policía es un órgano público porque está dirigido y financiado por la comunidad en su calidad de colectivo. La policía es un órgano esencialmente estatal y como organismo público, reemplazó históricamente a diversas expresiones de policía privada cuando la capacidad

autónoma de los grupos sociales para mantener el orden se vio definitivamente superada. En todo caso, el establecimiento de la policía como un órgano público no constituye necesariamente un desarrollo irreversible, como lo atestigua el hecho de que en América Latina y en el mundo en general se ha producido en años recientes un crecimiento espectacular de la industria de la seguridad privada. Esto se debe por lo menos a tres factores concatenados: la consolidación de una tendencia al aumento de los delitos cometidos; la brecha —en proporción y rapidez— entre el presupuesto público que se asigna a la policía y el incremento de las denuncias; y, finalmente, a que parte de las funciones que realizaba la policía han sido transferidas al sector privado (Rico y Salas 1988: 137-168).

En la mayor parte de los países de América Latina la seguridad privada protege la propiedad privada en general, para lo cual se instala en vías de uso público con el fin de resguardar las casas y bienes de sus clientes. Ello sucede en particular en los barrios de los sectores de altos ingresos, alterando en forma dramática la ecología de las ciudades y acentuando las divisiones de acuerdo con la posición social de los residentes (Sanjuán 1997: 50).

La presencia de la seguridad privada casi exclusivamente en sectores de alto nivel social, se traduce en que éstos se hallan mejor protegidos que el resto de la sociedad. La razón es que la policía no equilibra esa situación con un aumento de su presencia en los barrios populares. Por una parte, su carácter público la obliga a proporcionar igual protección a todos los habitantes, sin distinciones de clase social. Por la otra, los sectores de altos ingresos tienen acceso privilegiado a los medios de prensa y a la propia policía, constituyendo un factor de presión importante.

Una segunda característica de la policía moderna es que se trata de una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. El surgimiento de la policía va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. En Europa, ello sucedió definitivamente durante el siglo XIX, debido a dos sucesos paralelos: el aumento de las movilizaciones populares con

características de revolución social y la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes. En esas condiciones, parecía más prudente que las tareas de conservación del orden interno se dejaran en manos de fuerzas especializadas que normalmente actuaban sin la intención de destruir a sus enemigos.

La especialización de las fuerzas policiales no fue un proceso de rápido desarrollo. En los países anglosajones, la policía evolucionó desde un comienzo como una fuerza claramente distinguible de las Fuerzas Armadas.

En otros países esta diferenciación respecto de las Fuerzas Armadas es menos clara, en la medida que algunos de los cuerpos policiales retienen una disciplina militar, rangos militares y son considerados como una reserva militar en caso de guerra. Tal es el caso de la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos y la Guardia Civil española. Una situación distinta, y claramente anómala, es la que tiene lugar en países de muy tardía democratización, donde las fuerzas policiales han dependido tradicionalmente del Ejército, como ha sucedido en Guatemala.

La separación de la defensa externa encargada a los militares, de la interna que se delega a la policía, es esencial para la democracia. De lo contrario, se compromete muy seriamente el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos. Más aún, una policía de ese tipo será muy poco sensible a los requerimientos emanados de la población (Bayley 1993: 33-36).

La sola existencia de policías que mantienen rasgos militares en su disciplina interna no es incompatible con la democracia representativa. Los casos de Francia, Italia y España así lo demuestran. Ello no obsta, sin embargo, para que el método de organización militar represente serios inconvenientes para promover flexibilidad y relaciones adecuadas con la comunidad.

El sistema burocrático de disciplina tiende a enaltecer y a incentivar a quien cumple con las normas internas y a desaprobado a quien se sale de ciertas reglas de conformidad o es innovador. Ello va en contra de la eficiencia policial.

Por último, el énfasis en el entrenamiento militar puede resultar antagónico con las capacidades y virtudes necesarias para desarrollar programas de contacto con la comunidad, dado su énfasis en la función de aplicación de la ley y en crear una mentalidad de “nosotros” versus “ellos” (Bittner 1995: 173-183).

Una tercera característica de la policía moderna es que se trata de un cuerpo profesional, en el sentido de que se preocupa por mantener un nivel de eficiencia adecuado y evaluable. Ello se expresa en criterios que rigen el reclutamiento del personal, su formación profesional, la reglamentación de los requisitos de ascenso y retiro, así como un interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de la tecnología (Bayley 1985: 47-50).

El proceso de profesionalización parece consustancial a la administración de empresas e instituciones, por lo que no es extraño que constituya un sello de la organización policial. Sin embargo, en América Latina tal proceso se ha visto comprometido por largos períodos.

La creación de nuevas policías civiles en Guatemala, El Salvador y Haití refleja algunos de los problemas aludidos. Para el caso guatemalteco, un autor señala que la presión por poner policías en la calle ha redundado en un proceso poco riguroso de selección de nuevos reclutas. En el mismo sentido, se sostiene que han existido serios problemas en la capacitación de miembros de la antigua policía o de las Fuerzas Armadas que se incorporan a la nueva Policía Nacional (Garst 1997: 6-8).

En referencia al caso de Haití, se ha hecho notar que la nueva policía ha ganado experiencia y confianza, pero que existen vacíos de liderazgo dentro de ella, posiblemente como consecuencia de que los oficiales fueron seleccionados con criterios meramente académicos y carecían de experiencia en el manejo y administración de recursos humanos y materiales (National Coalition for Haitian Rights 1998: 14).

El concepto de profesionalismo, va unido al de una relativa autonomía de la policía con respecto al mando político en el desempeño de sus funciones. La manipulación y dominio político de la policía ha sido parte de la historia de diversos países. En Estados Unidos, los par-

tidos políticos dominaron los departamentos de policía hasta muy entrado el siglo XIX. En América Central se vive recién un proceso de profesionalización, esencial para que la policía responda al derecho vigente y a las concepciones de la sociedad donde opera, manteniendo al mismo tiempo un nivel importante de objetividad profesional y autonomía frente a intereses especiales. El concepto de autonomía profesional no debe confundirse, sin embargo, con la absoluta independencia de la autoridad política electa, pues ésta podría conducir al corporativismo y al aislamiento.

### *La estructura de la policía*

En el mundo se conocen distintas maneras de organizar las fuerzas policiales. De ahí que haya que darles la consideración debida al momento de comenzar un proceso de reforma policial. También es conveniente decir que distintas combinaciones son plenamente compatibles con diversos regímenes políticos, sean éstos de carácter democrático o autoritario.

Con respecto a la estructura de las fuerzas nacionales de policía, debe distinguirse entre el número de fuerzas policiales y el de comandos a los que éstas se subordinan. Italia, por ejemplo, tiene dos fuerzas policiales, si bien ambas dependen de un comando único: el Gobierno Nacional. En cambio, Inglaterra posee 43 fuerzas policiales con comandos independientes y locales. En otras palabras, la pluralidad de fuerzas no se identifica con un sistema de comando descentralizado.

La descentralización policial puede ser moderada, como en Inglaterra, o extrema, como en Estados Unidos donde existen miles de fuerzas policiales de carácter autónomo. Algunas de ellas, sin embargo, cubren áreas territoriales similares en tamaño a muchos países.

Analizando ahora la multiplicidad de fuerzas y siguiendo a Bayley (1985), es posible distinguir entre los sistemas de coordinación múltiple y los sistemas policiales de descoordinación múltiple. Los primeros se caracterizan porque aunque existe pluralidad de fuerzas, cada una de



ellas tiene jurisdicción sobre un área determinada. Francia e Inglaterra son ejemplos de esta situación. En términos generales, cada policía tiene una competencia geográfica exclusiva. Así, en el caso francés la Policía Nacional cubre las ciudades que tienen más de 10.000 habitantes, mientras que las demás corresponden a la Gendarmería. Los sistemas de descoordinación múltiple, para utilizar la terminología de Bayley, son aquellos en que dos o más fuerzas comparten el mismo territorio jurisdiccional (Bayley 1985: 63-73).

La descentralización del comando de las fuerzas de policía obedece a muchos factores. El sistema de gobierno obviamente influye. Ningún país federal tendrá un sistema completamente centralizado, pues la conservación del orden público pertenecerá a las provincias, sin perjuicio de que existan fuerzas centralizadas bajo el mando del Gobierno Federal para prevenir e investigar delitos federales. Otro factor importante, es el de la tradición y vitalidad que tenga la política local en la sociedad respectiva. Si ésta es fuerte, es probable que se refuerce una tendencia hacia la descentralización del mando policial. En Europa continental, en cambio, la centralización del mando policial obedece a la necesidad que existió en algún momento de vencer la violenta resistencia a la autoridad central del Estado. Allí donde esta situación se desarrolla, es muy posible que se establezcan fuerzas nacionales de policía (Bayley 1985:67).

En años recientes, en muchos países de América Latina ha sido posible observar un proceso a veces informal de pluralización de policías y comandos. En Lima, Santiago y São Paulo, los municipios están contribuyendo al financiamiento de la policía, mediante compra de equipamiento policial para uso en sus comunas. En los hechos, si no en el derecho, esto confiere a los alcaldes cierta injerencia en la determinación del temario y las prioridades de la policía. En algunas ciudades, también es notorio que los alcaldes han puesto en funcionamiento equipos de guardias, sin las facultades coactivas de la policía y dedicados a tareas de mera vigilancia.

## El número de policías

En términos generales, los oficiales de policía analizan el número de sus efectivos de acuerdo con una razón ideal de policía por número de habitantes. Sin embargo, esa aproximación es demasiado general. En primer lugar, porque el número de policías necesario depende de las funciones que en realidad debe efectuar la policía. Si bien algunas como el patrullaje preventivo, la investigación de crímenes y el control de tráfico son compartidas por todos los cuerpos de policía del mundo, existen otras que son diferenciadas y que no son comunes a todos. Por ejemplo, los Carabineros de Chile asumen además funciones de control de fronteras en aquellos puntos en que no actúa la Policía de Investigaciones. En otros países ese control lo realiza una fuerza policial especial.

Las fuerzas de policía de carácter centralizado asumen generalmente aquellas funciones de inteligencia, de contrainteligencia exterior y de protección de la seguridad del Estado que no son realizadas por la policía local.

Un segundo aspecto de interés, es que la capacidad de la policía para cumplir con sus funciones no depende sólo de su pie de fuerza, sino también de su presupuesto, de los medios con los que cuenta y del entrenamiento que poseen sus hombres y mujeres. De acuerdo con esos factores, es posible realizar la misma tarea con menos efectivos.

Un tercer factor a tomar en cuenta se refiere a la capacitación, al grado de honestidad de los policías y al sistema de control que se aplica con respecto a su actuación, porque todo esto incidirá en la capacidad policial para cumplir con sus objetivos independientemente del número de efectivos. Resulta obvio que una policía más honesta requerirá un número mucho menor de efectivos para obtener resultados similares a una policía corrupta (Bayley 1985: 74-75).

La agudización del temor al crimen condiciona el esfuerzo por incrementar el pie de fuerza policial, para lo cual también se ha recurrido a métodos bastante novedosos. Así, en los años sesenta, muchos departamentos de policía de Estados Unidos prácticamente duplicaron

el número de sus efectivos. La Policía de Washington, DC pasó de 2.500 miembros en 1960 a 5.000 en 1973. En el mismo período la Policía de Nueva York pasó de 20.000 a 30.000 (Walker 1989: 128). En los años ochenta se crearon programas especiales en Nueva York con el objeto de facilitar el reclutamiento de policías. Así, la ciudad proporcionaba créditos universitarios a alumnos de educación superior a cambio de que éstos se comprometieran a servir por dos años como oficiales de policía al término de sus estudios (Walker 1989: 128-129).

¿Cómo saber si se necesitan más policías? Una manera de hacerlo es determinar su carga de trabajo, para establecer si ésta les permite realizar eficientemente sus funciones.

En la segunda sección del volumen vimos que en el caso chileno son frecuentes las quejas en público o en privado de los policías respecto a la escasez de personal. En los países desarrollados, en los que la policía actúa básicamente en respuesta a llamadas telefónicas de la población, es posible determinar que existen grandes variaciones en el promedio de llamadas a las que debe responder cada policía por año. En una de sus investigaciones, David Bayley (1994) logró determinar que en Estados Unidos cada policía responde en promedio a 200 llamadas por año. En Australia, en cambio, el promedio es sólo de 50 a 60, en Inglaterra de alrededor de 30 a 40, mientras que en Japón es sólo de 16 (Bayley 1994: 38-39).

Como fue señalado ya, al analizar el necesario aumento de los cuerpos de policía, debe considerarse que sus integrantes utilizan una importante porción de su tiempo en labores administrativas. De acuerdo con una encuesta realizada en Inglaterra en 1989-1990, los policías usan el 22% de su tiempo en patrullar las calles, el 11,7% en actuar frente a incidentes específicos y el 56,8% en trabajar dentro de los cuarteles policiales; la mitad de este tiempo lo dedican a labores administrativas (Bayley 1994: 42).

En consecuencia, es probable que un aumento gradual de la dotación policial no se traduzca en un aumento significativo de su presencia en lugares públicos, en la medida que un porcentaje importante de su labor se dedica a actividades que no son de patrullaje activo.

Asimismo, para realizar un cálculo del número de oficiales que se encuentran siempre en la calle, es necesario tomar en cuenta que éstos trabajan sólo un determinado número de horas, que además tienen vacaciones y permisos por otras razones y que deben tomar cursos de perfeccionamiento en determinadas etapas de su carrera. Bayley (1994) llega a la conclusión de que por cada 100 policías empleados en la fuerza pública, sólo 12 se encuentran en la calle en todo momento (Bayley 1994: 52-53).

En la realidad, esto significa que el número de policías operativos por habitante es mucho más bajo del que sugieren las cifras oficiales. En efecto, hasta hace algunos años el Departamento de Policía de Nueva York suponía que existía un policía por cada 325 habitantes de la ciudad. Sin embargo, cuando se analiza el número de policías que efectivamente patrullan, se llega a la conclusión de que la razón es más cercana a un policía en la calle por cada 2.083 personas.

De todo lo anterior se desprende que un aumento significativo de la presencia policial preventiva requiere de un mejoramiento muy importante de los equipos de dotación de la fuerza, un aumento muy significativo y no meramente gradual del personal y modificaciones en las prácticas de administración policial o en las prioridades de la actuación policial.

### **La profesionalización policial**

La reforma policial en América Central se ha concentrado, al menos en su fase de planificación, en dos aspectos fundamentales: la profesionalización y la especialización de la policía. La orientación teórica de los esfuerzos que se han emprendido es clara, sin perjuicio de que se puedan presentar retrocesos y frustraciones. A continuación, se discutirán con más detalle aquellos aspectos del proceso de reforma tendiente a la profesionalización policial que han recibido menor atención.

### *El carácter democrático del esfuerzo policial*

Las fuerzas de policía, en general, quieren creer que el profesionalismo significa realizar la labor policial para hacer efectivo el derecho, sin tomar en consideración aquellos valores políticos o sociales que lo trascienden. Al parecer, bastaría con la mera adhesión a la legalidad vigente para considerar que se está realizando la defensa de valores propiamente democráticos.

Esta manera de interpelar el profesionalismo encuentra su origen en una formación policial esencialmente legalista. La legalidad vigente es el fundamento de la autoridad de los oficiales sobre sus subordinados, de la policía sobre el público y de la autonomía policial con respecto a la posible interferencia indebida del poder político. El respeto a la legalidad permite argumentar que la policía es una institución totalmente profesional, que restablece el orden público en cualquier circunstancia y que apoya la estabilidad de cualquier gobierno. En el profesionalismo legalista, sin embargo, no se otorga una connotación positiva a conceptos como democracia y derechos humanos. Se aceptan en la medida en que están consagrados por la ley vigente, pero sólo muy lentamente se asumen sus consecuencias para la actuación policial. La falta de esa orientación positiva hace que la policía sea normalmente muy desconfiada de la comunidad y que no la considere en su estrategia para combatir el crimen.

En contraposición a esta visión legalista, una actuación policial realmente orientada hacia los principios democráticos significaría, como mínimo:

- que se conforme a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos;
- que el o la policía realice su tarea con fines y orientación de servicio público;
- que los policías sean plenamente responsables por las infracciones al derecho y que existan mecanismos que así lo aseguren, y;

- que la policía también se responsabilice ante el público por las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que realiza sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.

Tal y como lo afirman Stone y Ward (2000), la responsabilidad así definida va mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones legales y requiere del funcionamiento de múltiples mecanismos de fiscalización y control de la policía que superan con mucho a los meramente judiciales.

De acuerdo con este esquema, tanto la policía en su calidad de organización como sus miembros individuales, son responsables por lograr una reducción de la inseguridad y del temor, así como por la conducta corrupta o impropia de sus miembros. En la primera materia, la línea de responsabilidad se dirige hacia arriba: hacia los funcionarios gubernamentales encargados del orden público y la tranquilidad ciudadana, y a los jueces y fiscales encargados de las investigaciones. Sin embargo, la policía también es responsable ante las bases de la sociedad: los comités de seguridad ciudadana que pueden formarse a nivel comunitario, las juntas de vecinos y los medios de comunicación de masas, entre otros. En materia de abusos, los policías deben responder ante los mecanismos de control interno, como los Inspectores Generales si éstos existen, así como ante sus mandos y los tribunales de justicia, si han cometido delitos (Stone y Ward 2000).

En esta concepción, se ejerce control sobre la policía no sólo en lo que respecta a sus actuaciones ilegales, sino también a la eficiencia y oportunidad de su trabajo. Por otra parte, este control es ejercido tanto por instituciones cuyo único objetivo es el de supervisar a la policía (por ejemplo, los comités de ciudadanos que procesan quejas en contra de la policía en Estados Unidos), como por otras entidades que no realizan esa actividad de manera exclusiva.

En Canadá y Estados Unidos, el control disciplinario y administrativo de la conducta policial tiene un fuerte componente externo, a través del funcionamiento de comités de ciudadanos que procesan las

quejas del público en contra de la policía y recomiendan sanciones, que son a su vez aplicadas por la jefatura policial. La existencia de estos comités encuentra su fundamento en la falta de transparencia de las investigaciones internas realizadas por la propia policía (Kravetz 1998; Lapkin 1998).

Asimismo, en años recientes el control de la eficiencia de la actuación policial se ha trasladado de las autoridades políticas a los ciudadanos. En Dinamarca y Suecia, por ejemplo, existen comités consultivos de ciudadanos cuya función es interactuar permanentemente con la policía, ofreciéndole el punto de vista ciudadano con respecto a la labor que realiza. En la municipalidad de Santiago, en Chile, se intentó una experiencia similar, aunque de acuerdo con algunas versiones no tuvo mayor éxito.

#### *Empleo de personal policial capacitado*

En la medida que quedan en evidencia las limitaciones que enfrenta la policía para reducir el crimen, se pone mayor énfasis en mejorar la calidad del personal que realiza funciones policiales. El punto central es que no está enteramente claro qué tipo de personal se busca, más allá de requisitos mínimos de formación y salud.

La pregunta no es banal, ya que en distintos períodos históricos se ha requerido de un policía distinto al actual. Es común escuchar a antiguos policías en Chile referirse a los tiempos en que quienes llegaban a esa fuerza eran reclutas provenientes del sector agrícola, amantes de los símbolos patrios e incontaminados de las experiencias de la gran ciudad. Ese comentario sugiere una extraordinaria valoración de la sumisión y obediencia, por encima del conocimiento mínimo del escenario urbano.

Es importante definir, desde un comienzo, las características de la doctrina policial y de las grandes estrategias que se diseñarán para la protección de la seguridad de la ciudadanía. De ellas, surgirá la necesidad de contar con personas disciplinadas y obedientes, de personalidad

autoritaria, o la de poner énfasis en aquellas que poseen habilidades en materia de relaciones interpersonales y que muestran inventiva. En otras palabras, el tipo de persona que se requiere reclutar no resulta obvio, mientras que determinarlo supone decidir previamente quiénes serán buenos miembros de acuerdo con los fines y características que deberá tener la fuerza.

Naturalmente que los reclutas deberán tener un grado demostrable de estabilidad emocional, medido por exámenes psicológicos o entrevistas, y contar con un nivel mínimo de educación escolar, pues su labor requerirá de una comprensión adecuada de la legislación que deben aplicar. Del mismo modo, parece prudente establecer si el postulante tiene antecedentes policiales o de otra índole, que puedan ser contradictorios con la profesión que asumirá.

En los países democráticos desarrollados han aumentado las exigencias educativas hechas a los funcionarios policiales, particularmente a los oficiales que ocupan posiciones de mando. Después de todo, la policía no sólo tiene mucho poder, sino que maneja habitualmente una gran cantidad de recursos humanos y materiales.

En la actualidad en Inglaterra, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tiene un título universitario. En Estados Unidos, el nivel educativo medio del funcionario policial subió considerablemente entre 1969 y 1990. Mientras que en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la licencia secundaria, en 1990 alcanzaba dos años de estudio universitario (Bayley 1994: 85). En el caso de Carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años. Asimismo, los que llegarán a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros.

Ciertas fuerzas policiales, como la japonesa, admiten a graduados universitarios. Éstos, después de un año de entrenamiento en la Escuela de Policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración. Todas estas son posibilidades abiertas, pero no pueden evaluarse en el vacío puesto que requieren conocer la estructura de la fuerza policial: que se considere un reclutamiento estratificado por rango, o si por el contrario favorece



un reclutamiento igualitario que permita a todos alcanzar las más altas jerarquías, según el mérito y la antigüedad.

Por otra parte, la calificación educacional del personal dependerá de la oferta de candidatos disponibles y éstos de las condiciones de empleo que pueda ofrecer la policía. En ocasiones deberá optarse por lo posible, que será siempre menos que lo necesario. Existen ejemplos de mejoramiento de la policía que pueden señalarse como exitosos. Tal es el caso de DESEPAZ (Consejería Municipal para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz), iniciativa desarrollada en la ciudad de Cali, Colombia. Allí, un diagnóstico inicial demostró que los agentes de policía tenían un nivel medio de dos años de secundaria. En consecuencia, se organizó un proyecto para que todos los agentes tuvieran secundaria completa en un lapso de 18 meses (Guerrero 1996: 7).

Un último aspecto a considerar aquí es la calidad y contenido del entrenamiento que recibirán los nuevos policías. Al respecto caben algunas consideraciones generales:

- Mientras más deficiente es la preparación escolar con la que cuenta el recluta, más larga o intensa debería ser la preparación recibida en la academia policial.
- La enseñanza debe combinar los conocimientos teóricos (especialmente legales) con la aplicación de conocimientos a casos concretos y ejercicios prácticos. Se debe hacer hincapié en el análisis fundamentado de situaciones peligrosas en las que el policía deberá ejercer su buen juicio: arresto de sospechosos, reacción frente a un ataque, etc. (Goldstein 1977: 274). Muchos abusos futuros de derechos humanos y bajas de efectivos policiales pueden prevenirse mediante un adecuado entrenamiento de tiro, o de control de situaciones como el arresto de sospechosos peligrosos. Por último, es importante que el entrenamiento se acerque en la medida de lo posible a las que serán las experiencias reales que deberán confrontar los policías. Esto es, prepararlos para que sepan respetar los derechos de personas que pueden ser violentas y para actuar con

rapidez en situaciones muy tensas. De lo contrario, el nuevo policía enfrentará la inevitable divergencia entre lo que se le ha enseñado y la vida real.

El sistema británico —en el que el policía estudiante recibe entrenamiento por algunos meses y luego es enviado por tres meses a una estación de policía bajo el cuidado de un policía tutor— parece un buen modelo a seguir. Al cabo de esa experiencia práctica, el o la estudiante vuelve nuevamente a la escuela para graduarse. En esta última etapa podrá discutir con sus profesores la experiencia práctica vivida y plantear las divergencias entre el aprendizaje teórico recibido y la realidad.

#### *Planificación e investigación policial*

La profesionalización de la policía depende hoy en día de un esfuerzo intensivo destinado a anticipar problemas, a planificar estrategias orientadas a resolverlos, a evaluar diariamente los resultados y a adoptar las modificaciones organizativas que parezcan necesarias.

La policía pasa de ser una fuerza acostumbrada a realizar procedimientos preestablecidos y rutinarios, para convertirse en un organismo flexible que se moviliza en función de metas a obtener y que combina tareas tradicionales destinadas a hacer efectivo el derecho (como arrestos e interrogatorios de sospechosos), con la entrega de otros servicios sociales como información relativa a la prevención del delito, organización de clubes juveniles, etc.

La trascendencia de la investigación y planificación relativas al tratamiento del delito es patente. La policía debe conocer en detalle la distribución espacial y en el tiempo de los hechos delictivos, debe tener una visión realista con respecto a los cambios que experimentan los patrones de criminalidad y, finalmente, conocer su distribución geográfica. William Bratton, ex director de la Policía de Nueva York, resume así las tareas que se impuso al asumir el cargo:

- Determinar dónde suceden los delitos, a qué hora y en qué días.
- Una vez que éstos se encuentran ubicados en un mapa, es necesario coordinar los esfuerzos de las diversas divisiones de la policía con el fin de responder a ellos con rapidez.
- Antes de que la policía llegue al lugar, es esencial saber qué tácticas utilizará para enfrentar los hechos criminales: ¿investigación de delitos ya acaecidos?, ¿gran despliegue policial focalizado tendiente a disminuir la actividad criminal en un sector determinado?, ¿inicio de un programa de policía comunitaria?
- El último elemento presente en este ejercicio de sopesar estrategias, es un conjunto de preguntas de evaluación: ¿las tácticas puestas en práctica producen resultados?, ¿el jefe policial local coordinó sus esfuerzos con otros oficiales?, y por último, ¿cómo evolucionan las estadísticas de delitos conocidos por la policía después de aplicadas las estrategias respectivas? (Bratton y Knobler 1998: 224).

La planificación no sólo debe hacerse a nivel central, sino debe también recorrer los distintos niveles de la fuerza y por supuesto alcanzar a los distintos cuarteles. Hoy parece claro que la descentralización policial es crítica. Sin embargo, los jefes locales de la fuerza siempre enfrentarán graves limitaciones: no disponen de la autoridad para seleccionar a su personal y deben operar con un presupuesto y medios sobre los cuales no tienen poder de decisión. La descentralización del proceso de planificación debiera llevar a hacer más explícitas las necesidades locales en relación con las centrales.

Por otra parte, la evaluación del servicio policial se extiende rápidamente. Hoy es realizada por organismos públicos, por la propia policía, por organismos privados de investigación y por universidades. En 1992, por ejemplo, la Policía de Kent en Inglaterra realizó un sondeo entre 4.000 personas atendidas por ese cuerpo, con el fin de obtener una medida de su opinión con respecto a los siguientes tópicos:

- Satisfacción pública con el servicio policial entregado.
- Nivel percibido de presencia policial.
- Satisfacción de las víctimas con la atención recibida.
- Porcentaje de los delitos detectados en relación con los delitos cometidos.
- Rapidez en la respuesta a las llamadas.
- Satisfacción de los denunciantes con las acciones emprendidas.
- Rapidez de reacción ante llamadas de emergencia.
- Satisfacción de toda la gente que ha tenido contacto con la policía, y;
- Críticas hechas a la policía (Bayley 1994: 94-95).

El auge de la investigación aplicada dentro de algunas fuerzas de policía para enfrentar el delito no sólo hace el trabajo más eficiente, sino que crea condiciones para un ambiente de trabajo más creativo y exigente para el policía. Así, pues, éste se formará en una práctica profesional, en que su esfuerzo es evaluado progresivamente por los resultados obtenidos y por la opinión del público y cada vez menos por el nivel de cercanía con sus jefes.

### **La policía y el delito**

Si bien la policía ejerce una labor fundamental en la prevención y represión del delito, ésta no es su única función. En los países desarrollados, al menos una parte significativa de las acciones efectuadas por la policía no está relacionada con el mantenimiento del orden o la represión de la delincuencia, sino que se concentra en actividades de asistencia o de servicio a la comunidad (Rico y Salas 1988: 81). Por otra parte, la policía enfrenta serias limitaciones en la prevención y el control del crimen. A continuación se hará referencia a este último aspecto.

*Las limitaciones que enfrenta el trabajo policial*

En los países desarrollados se han utilizado tres estrategias predominantes para enfrentar el delito urbano: 1) el uso de la patrulla preventiva motorizada que permite cubrir áreas extensas con el fin de detectar delitos; 2) el desarrollo de medios tecnológicos que permiten una comunicación instantánea entre el individuo y la policía, con el fin de que ésta responda con rapidez a los llamados de la población, y; 3) la investigación de delitos ya consumados (Kelling, Moore y Trojanowicz 1988: 1).

Cada una de estas estrategias ha tenido éxitos demostrables pero, al mismo tiempo, son numerosos los estudios que ponen en duda el que por sí mismas puedan tener efectos perceptibles sobre las tasas de delincuencia. Si bien, tanto el público como los dirigentes políticos asumen que existe una relación directa entre el número de policías, su visibilidad y la frecuencia o violencia de los hechos criminales, las investigaciones experimentales demuestran que no existe un nexo directo e inmediato entre esos tres elementos (Sherman 1995: 329). Sin embargo, la presencia policial tiene efectos benéficos en el temor de la población, ayudando a disminuir la ansiedad que provoca el delito.

En teoría, una rápida reacción policial ante una llamada de urgencia debería disminuir las posibilidades de victimización, aumentar las detenciones de delincuentes y disuadir el delito. Sin embargo, muchas veces la víctima no se encuentra en condiciones de llamar de inmediato. Por otra parte, sólo una pequeña proporción de las llamadas que se hacen a la policía es para denunciar agresiones o ataques, por lo que una respuesta extremadamente rápida sólo se justifica en algunos casos (Sherman 1995: 334-335).

La fe en la capacidad de la policía para identificar sospechosos de cometer delitos y ponerlos a disposición de la justicia para su castigo, ha sido puesta en duda en años recientes. Al parecer, la principal dificultad es que el porcentaje de personas arrestadas es mínimo con relación al de quienes deberían serlo, de acuerdo con el número de delitos cometidos.

El informe de una Comisión Presidencial de Estados Unidos presentado en 1967, describe el flujo de casos a través del sistema de jus-

ticia penal en dicho país. En ese año se reportaron 2.780.000 delitos compilados y publicados por el FBI. Y si bien se arrestó a un total de 727.000 personas, sólo se realizó una investigación formal por parte de la fiscalía en 177.000 casos. Un total de 160.000 personas fueron sentenciadas y de éstas, 63.000 fueron a prisión (President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice 1967).

No es posible establecer con exactitud el número de personas que debió haber sido detenido y condenado. Desde luego, existe un grupo de delincuentes profesionales que comete muchos delitos, por lo que el número de delincuentes debería ser menor que el número total de delitos. Sin embargo, en la comisión de muchos delitos participa más de un delincuente y sus grados de participación en los mismos son distintos: algunos lo hacen en calidad de autores, otros de cómplices y los últimos de encubridores. La combinación de ambos factores conduce a proponer como hipótesis que existe una relación de un delincuente por cada delito.

Volviendo al ejemplo mencionado, resulta conveniente clarificar que en Estados Unidos se estima que sólo se denuncia un 50% de los delitos, por lo que la cifra de 63.000 personas enviadas a prisión, corresponde tan sólo a poco más del 1% del total de delitos cometidos (cit. en Walker 1989: 36-37).

Como ha sido analizado en secciones anteriores, las razones que explican la dificultad para identificar a los culpables de los delitos son complejas. Una de las más significativas es que los delitos que se cometen con mayor frecuencia y que obedecen a motivaciones económicas son precisamente los que resultan más difíciles de aclarar. En general, todos aquellos delitos en que la víctima no ve o no conoce al delincuente presentan mayores dificultades en su investigación que aquellos en que existía una relación interpersonal previa entre ambos. Las estadísticas provenientes de los tribunales chilenos también ilustran esta situación, cuando se compara el porcentaje de condenas ingresadas por homicidios con el de condenas por robo<sup>4</sup>.

4 Ver datos en el capítulo II de este volumen.

### *Desarrollo de nuevas estrategias policiales para enfrentar el delito*

Frente a la situación descrita, se han intentado variadas estrategias dirigidas a prevenir el delito de manera más efectiva. Entre ellas cabe mencionar los operativos policiales focalizados; el seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales y peligrosos; la puesta en práctica de programas de policía comunitaria, y; la represión de las contravenciones legales como medio para prevenir la comisión de delitos más violentos. Las dos últimas se discutirán con más detalle debido a su importancia como modelos en aplicación postulados en diversos países del mundo.

#### - Operativos policiales focalizados

En Estados Unidos, en respuesta a los insuficientes efectos preventivos del patrullaje policial, a partir de la década de los años ochenta se ha puesto énfasis en dos estrategias diferentes. Por falta de un mejor nombre en español, a la primera la denominaremos operativos policiales (*police crackdowns*), mientras que la segunda se refiere a la focalización de la actuación policial en el patrullaje concentrado en zonas de alta criminalidad.

Los operativos policiales consisten en el aumento significativo de efectivos para enfrentar un tipo de delito o falta específica (prostitución callejera, mercados callejeros de drogas, etc.) o la situación de delincuencia existente en una zona geográfica determinada. El objetivo inmediato de estos operativos es aumentar la credibilidad de la amenaza de sanción que pueden sufrir los infractores de la ley.

Con ese fin, los operativos normalmente utilizan tres elementos tácticos: aumento de la presencia policial, incremento del control policial y difusión de los operativos a través de los medios de comunicación. El uso de estas herramientas busca crear una mayor certidumbre con respecto a la posibilidad de la sanción (Sherman 1990: 8-10).

El efecto de este tipo de operativos es muy alto al comienzo, pero luego empieza a decaer por una de las siguientes razones: 1) no es posible que la policía pueda mantener tan alta concentración de recursos y de esfuerzos en un solo problema o zona de la ciudad, y; 2) con el tiempo los delincuentes pueden predecir con mayor certeza el riesgo que efectivamente corren, lo que puede impulsar el retorno gradual de una mayor actividad delictiva.

Un estudio de 18 operativos policiales del tipo indicado, demuestra que en la abrumadora mayoría de los casos se produjo una disminución inicial de los delitos. En sólo cuatro de los casos se pudo detectar un efectivo desplazamiento de los delitos hacia una zona cercana (operativos contra el mercado callejero de drogas). En siete de los casos se pudo detectar un aminoramiento del efecto del operativo con el paso del tiempo, que fue más claro en los operativos policiales de mayor duración.

Una conclusión importante es que en todos los casos en que se continuó midiendo el efecto de estas tácticas a través del tiempo, fue posible detectar una baja en el nivel de la actividad delictiva con respecto a la preexistente. Esto ocurrió aún después de concluida la aplicación de las medidas que hacían parte del operativo (Sherman 1990: 32-37).

Los operativos policiales focalizados se han complementado con otra estrategia encaminada a aumentar la presencia policial, simultáneamente, en aquellas zonas definidas como de alta incidencia criminal. Esta focalización del patrullaje policial, se origina en la conclusión de que la distribución espacial del delito parece responder a ciertos patrones, de manera tal que un porcentaje mayoritario de los delitos denunciados a la policía proviene de una proporción mínima de las casas o establecimientos comerciales de la ciudad (Buerger, Gartin y Sherman 1989). La concentración del patrullaje policial en aquellas zonas y horas en que se produce el mayor número de delitos, tiene un efecto directo sobre las tasas de delincuencia. Algunos expertos aconsejan, incluso, que la presencia policial en aquellos lugares públicos que son más peligrosos sea intermitente e impredecible. El efecto de esa



presencia será especialmente importante en el caso de delitos como el robo y los desórdenes y riñas callejeras.

Esta teoría se puso a prueba en un experimento realizado en Minneapolis entre 1988 y 1989. Durante tres horas diarias se realizó un despliegue intermitente e impredecible de patrullaje policial en 55 de los 110 peores focos de criminalidad de la ciudad. En los otros 55 se dejó el mismo tipo de patrullaje preexistente. El impacto de estas medidas fue significativo, demostrando la utilidad de rotar con frecuencia la presencia policial (Sherman 1995: 333-334). En suma, la efectividad policial en el control del crimen se encuentra relacionada directamente con lo que la policía hace y la calidad de su trabajo.

#### - La policía comunitaria

La policía comunitaria constituye una estrategia de acción policial que adquirió gran auge en Estados Unidos y Canadá en los años ochenta, aunque algunos de sus componentes se han aplicado por años en Inglaterra. Hoy en día se discute su aplicación en Haití, El Salvador, Guatemala, Brasil y otros países. En Costa Rica, así como en Río de Janeiro y São Paulo, en Brasil, también se han puesto en marcha programas pilotos de policía comunitaria.

La estrategia responde a tres constataciones básicas. En primer lugar, en vastos sectores ciudadanos se notaba una marcada insatisfacción con el servicio policial recibido y una marcada desconfianza hacia la policía. En segundo lugar, buena parte de la investigación experimental realizada durante los años setenta ponía en duda los resultados del patrullaje y de la investigación de delitos como estrategias capaces de reducir sustancialmente la criminalidad. Por último, se notaba una desmoralización de los agentes a cargo de realizar patrullaje preventivo, pues a pesar de la importancia de su tarea, era considerada una labor menor.

En el próximo capítulo se discutirán a profundidad los contenidos de este modelo, sin embargo, cabe señalar aquí que la puesta en prác-

tica de estrategias de policía comunitaria normalmente se ha visto acompañada de un esfuerzo por movilizar a los vecinos. Ello ha traído consigo la creación de grupos de vigilancia vecinal que asumen parte de la responsabilidad en la prevención de delitos en su sector residencial (*Neighbourhood Watches*). Estos grupos surgen con el apoyo de la policía local, que cuenta con oficiales especializados en informar a los habitantes del sector acerca de medidas preventivas útiles y sobre la manera de conectarse con los grupos de residentes que forman parte de la vigilancia barrial.

En Inglaterra, el número de grupos de vigilancia vecinal ha crecido enormemente desde 1982, al punto que para 1990 cubrían 3,5 millones de hogares. Cada grupo tiene un coordinador que se comunica con la policía para recibir asesoría, siendo además responsable de distribuir el material preventivo que recibe de aquélla y de establecer una relación permanente con la fuerza pública. Existe una organización nacional que cobija a estos grupos, la cual cuenta con financiamiento del Ministerio del Interior y publica una revista que se distribuye ampliamente.

Estos grupos se dedican a detectar actitudes sospechosas en las cercanías de sus domicilios y siguen los consejos de la policía en lo que se refiere a asegurar sus casas y a utilizar códigos para marcar los objetos y bienes de su pertenencia. Les corresponde igualmente distribuir material informativo destinado a proporcionar consejos relativos a las medidas de prevención, así como reportar los logros de otros grupos del área en la misma labor (Home Office 1993).

En esta estrategia de tipo comunitario, las funciones de la labor policial se amplían para incluir el mantenimiento del orden, la resolución de conflictos y la provisión de servicios. El control del crimen continúa siendo un objetivo central, pero unido a éstos otros. La esperanza se encuentra en que cada comunidad conjuntamente con su policía pueda desarrollar programas que enfrenten sus necesidades particulares.

Estas estrategias parecen tener resultados apreciables en términos de reducción del temor, de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad y de reducir la tasa de delincuencia en algunos casos

(Donziger 1996: 172-176). De acuerdo con otras evaluaciones, algunos aspectos de estos programas parecen ser claramente exitosos, incluyendo el uso del método mediante el cual se investigan las circunstancias que rodean la comisión de delitos. Otros, en cambio, parecen tener un resultado menos importante, como es el caso de la movilización de la comunidad (Grinc y Sadd 1993: 127-130).

Un estudio realizado por el *Vera Institute of Justice*, pone en evidencia que la realización de estos programas encuentra resistencia en muchos departamentos de policía, donde se considera que este es un método demasiado suave para lidiar con el delito. Asimismo concluye que el trabajo de carácter comunitario no disminuye el número de llamadas de emergencia que recibe la policía, por lo que aumentan las presiones que se ejercen sobre los efectivos policiales. Por otro lado, la movilización de la comunidad no siempre es fácil de lograr, en parte por temor a represalias provenientes de delincuentes que viven en el sector o debido a un historial de malas relaciones con la policía (Grinc y Sadd 1993: 121-132).

La aplicación de un modelo como éste en América Latina presenta grandes ventajas. La primera ventaja es que se dirige a crear relaciones de confianza mutua entre la policía y la comunidad, lo que naturalmente debiera facilitar un eficiente flujo de información hacia la primera. En segundo lugar, las posibilidades de abuso policial disminuyen drásticamente en este modelo, ya que el policía patrullará de modo permanente en su comunidad y deberá responder ante ella de sus acciones. En tercer lugar, el asentamiento del accionar policial en territorios tan reducidos genera confianza y disminuye el temor. Por último, una mayor comunicación entre los vecinos puede resultar en una mejor prevención de delitos menores, creando condiciones más favorables para el desempeño policial en situaciones más graves.

Sin embargo, toda réplica de programas de policía comunitaria que se ponga en práctica en América Latina enfrentará algunas dificultades, por lo que deberá realizarse con una adecuada planificación.

Primero, al igual que en Estados Unidos, es de esperar que se presente resistencia por parte de fuerzas policiales carentes de personal y, más grave

aún, de personal debidamente capacitado. Para que el modelo pueda ponerse en práctica, se requerirá una capacitación sustantiva de los policías involucrados, pues éstos gozarían de una gran autonomía y tomarían mucha iniciativa personal. Tal sistema de actuación requiere modificar significativamente los sistemas jerárquicos de tipo militar y de mando centralizado que operan en muchas policías de la región. Estas medidas pueden generar una fuerte resistencia dentro de las mismas.

En segundo lugar, resulta imprescindible realizar una adecuada planificación de los recursos disponibles. La cobertura de áreas de escasa densidad a través de patrullas a pie es costosa, ya que requiere de un empleo masivo de personal. Esas razones hacen pensar que el modelo resulta aplicable en programas piloto de la región, pero difícilmente en el ámbito de todo el país. Los estudios existentes fuera de América Latina demuestran que la actuación de los policías a pie no tiene incidencia sobre las demandas que la población sigue haciendo, por lo que es probable que además del patrullaje comunitario, deban aumentar los medios motorizados que tradicionalmente responden a los llamados de la población.

En tercer lugar, no pueden subestimarse las dificultades que encontrará la policía para entrar a vecindarios o sectores barriales donde, lejos de existir sentimientos de comunidad, imperan alianzas con bandas de narcotraficantes dado que éstas garantizan la seguridad del barrio frente a eventuales delincuentes externos (Junqueira y Rodrigues 1993).

Durante décadas, la negligencia e incapacidad policial ha creado en muchos sectores de las ciudades latinoamericanas una ausencia real de Estado que no es comparable con las malas relaciones que pueden existir entre la policía y ciertas comunidades de los países desarrollados.

Por último, la movilización de la comunidad para fines de prevención de la delincuencia puede crear problemas en algunos sectores. En muchos países, la constitución de comités de vigilancia ciudadana lejos de evocar una imagen benigna, proyecta la de hacer justicia por mano propia, dada la ocurrencia frecuente de hechos de este tipo. Por eso resulta probable que la constitución de comités de vigilancia ciudadana pueda realizarse precisamente donde la delincuencia constituye un problema menor. La experiencia de policía comunitaria parece ser

altamente recomendable por sus beneficios, pero como es natural deberá pensarse y planificarse para el contexto latinoamericano.

- Programas policiales destinados a enfrentar el desorden social mediante la represión de faltas

El desorden social podría definirse como la distensión o ineffectividad de los mecanismos de control informal que se ejercen sobre los miembros de una comunidad. En 1982, Kelling y Wilson (1982) sostuvieron que todas las trasgresiones de la ley tenían importancia, por cuanto contribuían al deterioro de los vecindarios y los hacían más vulnerables a la delincuencia. Según estos autores, si no se controlaban las faltas menores era probable que se produjera *un aumento* importante de los delitos *más graves* (Kelling y Wilson 1982: 249). Fue así como Kelling (1988) propuso que la policía contribuyera a mantener el orden en la comunidad, prestando la debida atención a la conducta de ebrios, bandas juveniles y vagos, con el fin de reducir el temor de los habitantes y propiciar su colaboración con aquélla (Kelling 1988: 2).

Como ya vimos, este fue uno de los conceptos puestos en práctica por William J. Bratton cuando asumió el cargo de Comisionado de la Policía de Nueva York en 1994. Bratton sostuvo entonces que era necesario controlar aquellas infracciones que aparentemente eran leves, pero que incidían sobre la calidad de vida de la población (Bratton 1996).

La estrategia de Bratton es mucho más policial que meramente sociológica. Su punto de partida, tal y como lo señalaba uno de sus principales asesores a una revista, era que las personas que cometían faltas menores, podían también cometer crímenes mayores o al menos tener información al respecto. De esta manera, la detención por faltas otorga a la policía la autorización legal para interrogar sospechosos respecto a otros crímenes y permite detectar personas sobre las cuales existen órdenes de captura pendientes, creando además una sensación de control externo muy fuerte. Los resultados aparentes de esta estrategia han sido muy buenos en términos de la disminución de las

tasas de criminalidad (Pooley 1996). Los asesinatos disminuyeron en un 60,2% en cuatro años, los robos en un 45,7% en el mismo lapso y los asaltos en 48,4%. Sin embargo, no cabe atribuir estas mejoras únicamente a la aplicación de la estrategia de “detención por romper vidrios”, como se la denomina en Estados Unidos.

En primer lugar, la Policía de Nueva York se benefició de un aumento importante del pie de fuerza antes del nombramiento de Bratton. En 1998, existían aproximadamente 38.000 policías para 7.500.000 habitantes, lo que muestra una razón excepcionalmente alta de un policía por cada 198 habitantes. Ello ha permitido saturar determinados barrios con fuerza pública para así erradicar la compraventa de estupefacientes en las calles, creando una sensación de mayor orden (Moraga 1998: 37-39).

En segundo lugar, cabe mencionar otro aspecto esencial en la estrategia de Bratton, y es la utilización de la tecnología que permite al comando central de policía tener información al minuto sobre el desplazamiento de la delincuencia en determinado sector; esto favorece una respuesta inmediata ante cualquier aumento de la actividad delictiva, por pequeño que éste sea.

En tercer lugar, el resto del sistema de justicia penal (jueces y sistema penitenciario) ha contado con los recursos necesarios para procesar el enorme aumento en el número de detenidos.

Existen aspectos de la estrategia de Nueva York que pueden resultar aleccionadores. Esto incluye, por ejemplo, el uso sistemático de estadísticas para planificar acciones policiales y el énfasis en la preservación del orden público. Sin embargo, esta estrategia también ha presentado problemas.

Desde luego, que para controlar a personas que pueden ser buscadas por la comisión de delitos no resulta necesario en América Latina atribuirles primero faltas menores. Las fuerzas de policía en la región cuentan con las atribuciones suficientes para hacerlo sin necesidad de detenerlos por contravenciones, restándole algún fundamento a la estrategia de “detención por romper vidrios” para el caso latinoamericano.

De hecho, la estrategia de la Policía de Nueva York tiene algunos puntos en común con la que aplican muchos cuerpos policiales lati-

noamericanos, que concentran gran parte de su esfuerzo en combatir las faltas o las conductas sospechosas (ver el caso de Chile en el capítulo II de este volumen). Una consecuencia que se puede extraer de la experiencia de Nueva York, es que las detenciones o controles que se realicen deben tener un sentido estratégico, es decir, que persigan por ejemplo el acopio de información que permita reducir el porte ilegal de armas. Sin embargo, son evidentes los peligros que las detenciones masivas pueden acarrear en el contexto policial de América Latina, pues podrían afectar al grueso de la población de menores ingresos, dañando la imagen policial.

A diferencia de Estados Unidos, muchos de quienes se encuentran en la calle en las ciudades latinoamericanas no tienen adónde ir y el número de mendigos, vendedores informales y de personas que cometen contravenciones o faltas de un tipo u otro puede sumar millares. Es así como una actividad policial más agresiva puede encontrar seria resistencia y producir además el colapso total del sistema de justicia penal. A esto debe sumarse que el control preventivo de faltas menores con criterios peligrosistas nunca ha sido dejado de lado en las ciudades de América Latina, por lo que no constituye un aporte demasiado novedoso en la región.

### Reflexiones finales

América Latina y el Caribe han experimentado en años recientes un aumento significativo de la violencia delictiva, aunque naturalmente ésta no se ha expandido con la misma intensidad en los diversos países, ni asume necesariamente las mismas modalidades.

Esta situación ha puesto en evidencia la necesidad de realizar reformas profundas de las fuerzas policiales de la región, que en algunos casos ha llegado a la completa transformación de las mismas. El fundamento de estas reformas puede desprenderse de un texto de David Bayley (1993), experto en policía, quien formula algunas hipótesis con respecto a la práctica policial latinoamericana que parecen razonables.

La primera es que la falta de confianza de la comunidad se expresa con toda probabilidad en que sólo los delitos más graves son denun-

ciados a la policía y que en pocas ocasiones se acude a ella para que asista de manera más general a la población. La segunda es que la policía responde más a las necesidades y demandas del gobierno que a las que provienen del público en general, como sí sucede en los países desarrollados. Este diagnóstico convierte a muchas de las fuerzas policiales de la región —mas no a todas— en organizaciones que no pueden asumir razonablemente los desafíos que enfrentan.

El camino de la reforma pasa por constituir fuerzas policiales especializadas y profesionales, diferenciadas claramente de las fuerzas militares y autónomas frente a la interferencia política. Su profesionalismo debe basarse en el reconocimiento de que el sistema democrático es fuente de sus prerrogativas, en un énfasis en la necesidad de capacitar a su personal y en su habilidad para utilizar plenamente los instrumentos de la planificación y la investigación.

La información de la que se dispone, permite afirmar que el sistema de justicia penal constituye un instrumento disuasivo útil, aunque imperfecto, para reducir las tasas de delincuencia. Naturalmente que a mayores niveles de criminalidad más difícil será que el sistema de justicia penal funcione con eficiencia.

En razón a lo anterior, las estrategias de control del delito que utilice la policía deben concentrar sus recursos en aquellos lugares y tipos de delitos que parezcan prioritarios. Tal y como se ha visto a lo largo de este capítulo, los modelos y casos provenientes de otros países que pueden ser aprovechados por las fuerzas de policía latinoamericanas, son muchos. La experiencia en materia de policía comunitaria es particularmente valiosa. Su aplicación más amplia dependerá de una evaluación rigurosa de sus resultados y de las dificultades que se presenten durante su implantación, tema que será analizado en detalle en el próximo capítulo.



## V. Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?<sup>1</sup>

---

Los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 respectivamente, entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban, abrieron paso a dos de los esfuerzos recientes más comprensivos para avanzar hacia reformas de la institución policial en América Latina. En ambos casos, los acuerdos respectivos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas y conocidas por su actuación represiva y politizada, que hacía imposible su continuidad en un sistema democrático. Estas reformas involucraron a una variedad de actores internacionales y se produjeron de manera paralela a cambios institucionales que afectaron al sistema de justicia criminal mediante la introducción de juicios orales y sistemas acusatorios<sup>2</sup>.

Con posterioridad los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Durante los años noventa, las policías militares de carácter preventivo de diversos estados brasileños dan comienzo a programas de policía comunitaria, con el objetivo anunciado de mejorar las relaciones con la comunidad, reducir los niveles de violencia policial y aumentar la aceptación ciudadana. El primer experimento evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Río de Janeiro en 1994. Aunque su duración fue breve, fue seguido de intentos parecidos en muchas otras ciudades de Brasil (Freire, Larvie, Muniz y Musumeci 1997). A esos esfuerzos se han sumado intentos más sis-

1 Documento publicado originalmente en *Serie Documentos del CESC*. Santiago de Chile: CESC, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 2003.

2 Respecto de los cambios policiales en América Central, ver: Stanley (1999) y Neild (2002, 2003).

temáticos y recientes en Perú, a partir del año 2001 con el reemplazo del Presidente Fujimori, y otros fallidos en Argentina. Carabineros de Chile avanza también en un plan estratégico, que comprende una focalización de las estrategias preventivas en áreas territoriales pequeñas denominadas cuadrantes y cuyo propósito es el de intensificar los contactos con la población.

Dadas las diferencias existentes en términos del nivel de profesionalismo del que gozan las policías involucradas en estos procesos de cambio y los distintos contextos políticos y sociales dentro de los cuales ellas actúan, cabe preguntarse si resulta acertado analizar estas reformas nacionales como si fueran similares. A ese respecto se puede decir que a un cierto nivel de generalidad todos ellos encuentran su origen en factores que son similares: esto es, el proceso de democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policial y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y; finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, un acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, la descentralización del proceso de toma de decisiones y una atención al usuario del servicio policial.

Sin duda los problemas que enfrentan las policías latinoamericanas admiten serias diferencias. Sin embargo, subyacen en ellas algunas similitudes que autorizan un tratamiento común de los desafíos que hoy enfrentan. Un primer aspecto a considerar es la compleja relación existente entre la policía y el poder público, que en períodos largos de la historia ha tenido características no democráticas. La policía latinoamericana ha tendido a ser objeto de instrumentalización política, por lo que constituye en muchos países más una institución de gobierno que de Estado. Las consecuencias de esta situación son extremadamente lesivas para el respeto al Estado de Derecho y para el pro-

fesionalismo policial, incentivando el uso de criterios particularistas en los procesos de selección y promoción del personal. En parte, en reacción a esta situación se han desarrollado tendencias institucionales que buscan separar a la policía de las influencias políticas y que pueden conducir a su aislamiento corporativo.

En segundo lugar, las policías latinoamericanas son todavía tributarias de un modelo de organización jerárquico, centralizado y de tipo militar, lo que es más notorio en aquellas fuerzas de tipo militarizado, como sucede por ejemplo con las policías militares brasileñas, con Carabineros de Chile y con la Policía Nacional del Perú, pero extensivo a las policías que se definen como civiles en la región. Este tipo de organización facilita la mantención de la disciplina interna, pero requiere reformas si se desea avanzar hacia modelos de administración más flexibles y que incentiven la cooperación con la comunidad.

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el sistema y contenido de la capacitación que reciben los policías, refuerza la organización indicada, pues enfatiza la obediencia y disciplina, es de carácter teórico y dedica gran atención al aprendizaje de las normas legales, más que a la enseñanza de métodos de gestión destinados a obtener resultados.

Las encuestas conocidas indican, con la posible única excepción de Chile, que este modelo policial recibe una baja estimación por parte de los ciudadanos, lo que se expresa en bajos porcentajes de denuncia de delitos, motivados por la sensación de que la policía hará poco con las denuncias que recibe (UNDOC 1999: 36-38).

Entre los esfuerzos por solucionar los problemas mencionados, adquieren especial notoriedad aquellos proyectos que tienen un fuerte componente de policía de proximidad y de acercamiento a la comunidad. Este capítulo examina, en primer lugar, los factores originarios del proceso de reforma policial en curso en muchos países de la región. En segundo lugar, se refiere al modelo de policía comunitaria y a su conexión con cambios más profundos del modelo policial vigente. En tercer lugar, describe cuatro proyectos de policía comunitaria realizados en Bogotá (Colombia), Villa Nueva (Guatemala), São Paulo y Belo Horizonte (Brasil). El análisis de estos casos, se verá para poner de ma-

nifiesto tanto sus aspectos positivos, como el limitado impacto que parecen tener respecto del conjunto de la institución policial. A partir de dicha evaluación, se espera destacar aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta en un proceso de reforma comprensivo de la policía que obtenga los resultados esperados.

### **El origen del proceso de reforma policial**

Los intentos por reformar a las policías han sido influidos por los tres factores ya mencionados que condicionan sus características y contenidos. En primer lugar, por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochenta y noventa en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales.

En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos, el que se ve acompañado por la visible presencia del tema del crimen como uno de los problemas que requerirían ser solucionados con urgencia por parte de la autoridad pública. Esta demanda ciudadana, respaldada por las encuestas, conduce a que se creen o a que adquieran mayor presencia centros de reflexión que propicien una mayor atención al tema policial y a que las autoridades públicas y la propia policía, en algunos casos, asuman el liderazgo de este proceso.

Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular. Dichos cambios limitan el tamaño del aparato público, privatizan empresas públicas, descentralizan funciones hacia los gobiernos locales o regionales y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones (Bresser 1999). Las ideas que presiden la reforma del Estado, alimentan también muchas de las propuestas que se dirigen hacia la policía, específica-

mente en lo referente a utilizar criterios propios de la administración empresarial con el fin de hacerlos aplicables a la gestión policial. Por otra parte, queda claro que los problemas que enfrenta la policía son comunes en el aparato público de los países latinoamericanos, aunque en este caso las fallas son más graves debido a los poderes coercitivos con los que cuentan sus integrantes.

La confluencia de los tres factores históricos mencionados, explica por qué los proyectos de reforma policial actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias, así como las dificultades y desafíos que la transformación institucional enfrenta. Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales, son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que resta continuidad a muchas iniciativas de reforma<sup>3</sup>. Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados de corto plazo cuando su realidad organizativa requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por sufrir serios problemas de financiamiento y regirse por un modelo de administración policial centralizado y altamente regulado<sup>4</sup>. Lo anterior indica los obstáculos que debe remontar el proceso de cambio institucional.

3 A modo de ejemplo, pueden citarse los casos del proyecto de policía comunitaria llevado a cabo en Copacabana, Río de Janeiro, al que se puso término cuando se produjo un cambio de gobierno. Asimismo, los cambios que experimenta la reforma de la Policía de Buenos Aires al producirse el ascenso del Gobernador Ruckauf en 1999, ver Frühling (2001).

4 La Policía Nacional del Perú, por ejemplo, está compuesta por alrededor de 100.000 policías y los expertos coinciden en que no había sido una prioridad política ni presupuestal en la década de los noventa. La infraestructura destinada a la seguridad ciudadana y la moral interna estaban deterioradas (Basombrío 2004, 167-187).

### *Policía y ciudadanía en América Latina*

La instalación de nuevos regímenes democráticos en América Latina durante los años ochenta y noventa, permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido fuertemente en los regímenes autoritarios. Un análisis respecto del uso de la violencia por parte de la policía civil, según lo revelan las denuncias presentadas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Civil de Bahía, indica resultados extremadamente preocupantes: de un total de 1.140 denuncias dirigidas en contra de dicha policía, durante el período 1993-1997, el 24,1% se refería a tortura, el 5,6% a golpes efectuados a los ciudadanos, el 2,8% a homicidios y 6,84% a amenazas de muerte, todo lo cual totalizaba un 40% del total de denuncias. Un porcentaje absolutamente mayoritario de estas denuncias fue archivado o dio lugar a simples recomendaciones de sanción administrativa, sin que llegaran a la justicia (Lemos-Nelson 2001). Esto indica, no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los policías, sino también, la falta de operancia del control administrativo interno de la conducta policial.

La Policía Militar del Estado de São Paulo presentaba carencias similares y eran frecuentes los hechos de violencia policial que recibían gran cobertura en los medios de comunicación. En 1991, 1.056 civiles fueron muertos por la policía militar, en 1992 el número llegó a 1.421, en 1995 la cifra era de 592, 368 en 1996 y 405 en 1997<sup>5</sup>. Por otra parte, las encuestas de victimización demostraban que sólo un 33% de los delitos eran denunciados a la policía, debido a la creencia de que ésta era ineficiente o por el temor que despertaba en la población (Affonso y Mesquita Neto 1998).

Una encuesta realizada en 1992 a sectores de bajos ingresos en las tres ciudades principales de Chile, mostró una actitud fuertemente crítica hacia la policía al inicio del período democrático, expresando la convicción de que abusaban de su autoridad (Barros y Correa 1993).

Esta situación llevó a cambios en la legislación protectora de los derechos del detenido sin que las críticas se hayan acallado totalmente. Es así como en 1998, se promulga la llamada Ley de Derechos del Detenido, que obliga al funcionario policial a informar al detenido sobre la causa de su aprehensión y sus derechos, en el acto mismo de la detención<sup>6</sup>.

En Colombia, en febrero de 1993, se develaron delitos de gravedad cometidos al interior de estaciones de policía de Bogotá. Debido al bajo nivel de credibilidad alcanzado por la policía, se dio inicio a un proceso de reforma destinado a revertir la situación de una institución considerada como corrupta, ineficiente y penetrada por el narcotráfico. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del entonces Ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993. El proceso de reforma se inició con el nombramiento del Mayor General Rosso José Serrano como Jefe de la Policía Nacional de Colombia en 1994. Éste consiguió obtener facultades del Congreso para dar de baja a aquellos funcionarios sobre los cuales existían fundadas sospechas de que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7.000 funcionarios policiales fueron despedidos. A diferencia de otros procesos de purga, éstos fueron percibidos como creíbles y no sólo afectaron a personal subordinado.

Los estudios existentes parecen sugerir al menos tres tipos de razones para esta situación: la primera es que subyace en la cultura social una aceptación de la violencia institucional, aún cuando esta violencia se opone a las normas legítimamente sancionadas. Esta aceptación se refuerza durante los períodos de suspensión de las garantías ciudadanas<sup>7</sup>. La segunda, es que en sociedades caracterizadas por fuer-

6 Un estudio realizado por Claudio Fuentes indica, sin embargo, que las denuncias por abusos policiales presentadas ante las fiscalías militares han seguido aumentando (Fuentes 2001: 15; Neild 2002: 9). Ver también la segunda sección de este volumen.

7 El argumento es expuesto por Ana Tereza Lemos-Nelson (2001).

tes divisiones de clase se acentúa una actitud del policía que tiende a una mayor consideración por quienes se encuentran cercanos a la cúspide de la escala social y, por el contrario, se nota un mayor uso discrecional de la fuerza respecto de los ciudadanos de menor nivel socioeconómico<sup>8</sup>. Finalmente, el sistema de control interno y externo de la conducta policial parece ser inadecuado, aún allí donde puede existir la voluntad de corregir actuaciones ilegales<sup>9</sup>. Observaciones puntuales indican gran demora en la disposición de los casos, espera en los fallos judiciales cuando la conducta investigada constituye a la vez un delito y escaso uso de la información producida por el sistema disciplinario para tomar medidas que afecten el sistema de selección y formación de aspirantes a policías o los procedimientos operativos utilizados (Neild 2002: 9).

### *El crimen y la policía en América Latina*

Un segundo factor que influye en la búsqueda de transformaciones en la policía, proviene del incremento que experimenta el crimen en casi todos los países de América Latina en años recientes. Ello ha llevado a un aumento de la desconfianza en la policía y a un sentimiento de inseguridad bastante extendido. Para el caso argentino, Lucía Dammert y Mary Fran Malone (2002) argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que más fuertemente explica la sensación de inseguridad prevaleciente.

El proyecto ACTIVA, realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), descubrió que aquellos que consideraban la eficiencia policial como mala o muy mala, constituían un 15,6% de la población de Santiago, un 18,1% de la población de San Salvador, un 25,1% de la población de Cali, un 27,6% de Caracas y un 28,7% de

8 Un interesante estudio empírico que ha probado esta hipótesis se encuentra en Birkbeck y Gabaldón (1998).

9 Para un análisis del sistema de control interno de la policía argentina, ver Martínez, Palmieri, Sozzo y Thomas (2001).



Río de Janeiro<sup>10</sup>. El caso de Chile resulta una excepción, pues como se ha visto las encuestas realizadas demuestran una actitud general de confianza respecto de la policía. Una encuesta realizada en Chile por ADIMARK en 1996, registra un alto grado de apoyo para el General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones en su lucha contra la delincuencia, de alrededor del 70%. La encuesta no distingue, sin embargo, entre quienes han entrado en contacto con la policía y quienes expresan una opinión general sobre ella (sobre el tema ver también el capítulo III de este volumen).

Frente al incremento del delito, las necesidades de profesionalizar la actuación policial y de introducir cambios en su estrategia, pasaron a formar parte del debate público. Frente a él se plantean dos posiciones: una que enfatiza la necesidad de incrementar las funciones y prerrogativas de control que poseen las policías y otra divergente, que sostiene en cambio la necesidad de crear canales de participación ciudadana, que estimulen la rendición de cuentas de la policía ante los vecinos respecto de la efectividad de su accionar.

En parte, la aplicación progresiva de programas de policiamiento comunitario se explica porque constituye una estrategia cuyos principios coinciden con los que guían el proceso de reforma del Estado en América Latina. En otras palabras, razones de tipo económico y político llevan a predicar cambios en la administración del Estado, que busquen que ésta sea más cercana y que rinda cuentas ante el ciudadano, que descentralice funciones hacia los gobiernos locales y que flexibilice sus principios de funcionamiento. Estos cambios, cuando se trasladan hacia la organización policial, sintonizan adecuadamente con algunos conceptos de la policía comunitaria.

10 El proyecto ACTIVA es descrito en detalle en un número especial de la *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 5, N° 4-5 (mayo), 1999.

### *Descentralización y reforma del Estado*

Durante los años ochenta y noventa, se incrementa el interés por la reforma del Estado en América Latina. En gran parte, ello es producto de la crisis económica que presiona por la reducción del tamaño del Estado, una rendición de cuentas efectiva de la actuación de los organismos públicos al ciudadano y una delegación de funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos, de acercar los servicios públicos al ciudadano y de disminuir el tamaño de los organismos que proporcionan dichos servicios (Bresser 1999).

En ocasiones este proceso es alentado por consideraciones políticas. Así, la descentralización en Venezuela obedece en parte al proceso de deslegitimación de los partidos políticos que se alternan en el poder, lo que conduce a la formación de una comisión de reforma del Estado y a elecciones municipales y estatales en 1989 (Seele 2004). En Chile, bajo el régimen militar se traspasaron los servicios de educación pública y la atención primaria en salud a los gobiernos municipales, lo que incrementa las funciones, presupuesto y visibilidad de los municipios. Una vez instalada la democracia se reinician las elecciones municipales en 1992 y los nuevos alcaldes adquieren gran prominencia política<sup>11</sup>.

La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce en los hechos a que surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana, competitivos en ocasiones con los desarrollados por el gobierno central. En Chile hemos visto que, por ejemplo, el alcalde de Las Condes desarrolla programas de vigilancia mediante guardias y vehículos municipales que son en alguna medida alternativos a la vigilancia policial (Sandoval 2001: 66). Guardias municipales son creadas en ciudades de Ecuador y Guatemala. Todo ello motiva a la policía a prestar mayor atención a las autoridades y realidades locales, las que en ocasiones participan en el financiamiento policial.

11 El desempeño de funciones ejecutivas a nivel local conduce a carreras políticas de tipo nacional. Es el caso del alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, en Chile, quien se convierte en el líder de las fuerzas políticas de oposición.

Por otra parte, los cambios que experimenta la organización estatal se expresan en nuevos conceptos de administración pública. Las organizaciones públicas, enfatizan cada vez más la prestación de servicios al consumidor, la atención a los valores y expectativas del ciudadano, la evaluación de la calidad del servicio prestado y la integración y participación de los consumidores o ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación de las acciones de la organización (Affonso y Mesquita Neto 2001: 17).

En las policías con mayores dificultades organizativas, se abre paso a un nuevo debate sobre la estructura orgánica de la institución y sobre cómo avanzar hacia modificaciones esenciales de la misma. Así, el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú, indica las siguientes características de dicha estructura: excesiva burocratización, deficiente coordinación, poca fluidez y oportunidad en el intercambio de informaciones, inadecuado alcance de control, acondicionamiento de la organización a modelos militares, poca delegación de autoridad y duplicidad de funciones (Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú 2002).

En las policías que avanzan más tempranamente en la búsqueda de cambios organizativos en el sentido expresado, es posible observar un discurso oficial cada vez más permeado por conceptos propios de la administración de empresas. Así, una publicación de la Policía Nacional de Colombia referida al cambio cultural que debe experimentar la organización policial expresa: “[l]a transformación cultural, requiere de un viraje sustancial en la forma como se ejerce la dirección, en primer término sustituir la autoridad jerárquica y rígida por un modelo basado en el liderazgo y la gerencia” (Policía Nacional República de Colombia s/f: 25). El resto de la publicación profundiza en el concepto de gerencia, preguntándose quién es un gerente y respondiendo: “[g]erente es, sin excepción, toda persona que conduce grupos humanos dentro de la organización. La función gerencial no depende del nivel jerárquico del equipo y menos aún del tamaño y clase del grupo” (Policía Nacional República de Colombia s/f: 27).

No se conoce la profundidad del cambio que expresiones de este tipo pueden haber producido en la subcultura policial. La evidencia que surge de los casos de policía comunitaria que examinaremos, es menor de lo que habría cabido esperar. Ciertamente es más probable que tengan impacto en la organización de aquellas policías más profesionales de la región, que en aquellas con niveles de organización más precarios.

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

En la sección siguiente abordaremos algunos rasgos del modelo de policía comunitaria como se ha puesto en práctica en Canadá y Estados Unidos.

### **El modelo de policía comunitaria en Europa Occidental y Norteamérica**

Las definiciones existentes son diversas (Moore 1992), sin embargo, el modelo de policía comunitaria que ha dominado el debate sobre policía en años recientes considera ciertos elementos esenciales:

- 1) El modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario.
- 2) Promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad, con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones (Lawrence 1995: 327-348).
- 3) Supone un esfuerzo policial por movilizar a la comunidad en las tareas preventivas, y;
- 4) Se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada, que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstan-

cias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.

El radio de acción policial se reduce a un vecindario específico y a éste se destina un grupo de policías que se establece allí de manera permanente y lo recorre a pie para conocer bien a los vecinos, la situación de seguridad existente y los riesgos que enfrentan sus habitantes (Kelling 1988: 3-4).

Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior, son el enfoque en la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención, en lugar de la actuación meramente reactiva frente a las llamadas de la ciudadanía; un énfasis en la actuación destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la policía; el reconocimiento de que la comunidad, definase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio, y; finalmente, el reconocimiento también de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia (Rosenbaum 1998: 7).

El papel de la comunidad es clave, no sólo para la vigilancia, sino también para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones. El modelo de policía comunitaria supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad que cumplen tres funciones principales: 1) sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales (a veces diferentes de lo que ella misma percibe); 2) establecen un canal para que la policía pueda educar al público acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia, y; 3) abren un espacio para que la ciudadanía exprese directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial (Bayley 1994: 105-120).

Un factor que contribuyó fuertemente al desarrollo del modelo de policía comunitaria, fue la percepción de minorías y grupos urbanos marginados de que la policía usaba fuerza excesiva en su contra y los

discriminaba. La policía comunitaria se presenta entonces como una estrategia que pone énfasis en el trato al público y la reducción de la violencia policial.

Habría que enfatizar que el modelo de policía comunitaria en general demanda cambios organizativos importantes: para comenzar, la policía comunitaria no puede constituir una unidad especializada al interior de la organización policial. Por el contrario, se supone que todos los funcionarios policiales actúan de manera consistente con los principios de la policía comunitaria y que aún los que actúan en unidades especializadas deben mantener comunicación y relación con sus colegas en terreno, a fin de responder adecuadamente a los problemas que existen en el vecindario (Schafer 2001: 23-24).

Los cambios organizativos asociados a la policía comunitaria, buscan promover ejecutivos que tomen riesgos, que tengan cualidades empresariales y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente. Todos y cada uno de los miembros de la institución deben actuar como profesionales con iniciativa, dispuestos a enfrentar los problemas de seguridad desde una perspectiva amplia, lo que implica resolver problemas sociales con incidencia criminal y el uso de estrategias que van más allá de la mera aplicación de la ley a un caso determinado. El perfil de esa organización y de ese policía ya no se corresponde con los programas de capacitación tradicionalmente utilizados para formar policías.

El caso de la provincia de Ontario en Canadá, representa muy claramente el cambio de paradigma que experimenta la capacitación policial. En el pasado inmediato las fuerzas policiales eran entrenadas para obedecer y actuar como un solo cuerpo. En la actualidad, el sistema de formación de la policía de Ontario, enfatiza principios tales como justicia y acceso, a parandizaje relevante, rendición de cuentas, cooperación, participación de la comunidad, investigación y sensibilidad frente a lo diverso (De Lint 1998: 272-273). A su vez, un nuevo programa de formación de la Real Policía Montada de Canadá, enfatiza que el entrenamiento busca aumentar la habilidad del recluta para trabajar con víctimas y la comunidad, evitar conflictos, resolver y mediar disputas; pro-

porcionar información respecto de estrategias de prevención del crimen, y; promover habilidades en el campo de la comunicación interpersonal (De Lint 1998: 273). El programa de inicio para los nuevos reclutas enfatiza cinco aspectos fundamentales que se sintetizan en la sigla CAPRA que indica esos aspectos en inglés<sup>12</sup>: primero, identificación de los clientes (ciudadanos, comunidades, agencias públicas); segundo, búsqueda, organización y análisis de información; tercero, establecimiento de asociaciones y alianzas con organismos ciudadanos y entidades públicas; cuarto, respuesta que enfatiza los conceptos de proporcionar servicio mediante la prevención del crimen y la aplicación de la ley; quinto, evaluación, que indica una constante revisión del compromiso de cada miembro y de la organización de continuar aprendiendo y modificando antiguas prácticas (De Lint 1998).

Este modelo de enseñanza enfatiza el rol y la responsabilidad del policía que está en la calle, quien adquiere una fuerte responsabilidad con los resultados de su trabajo a partir de su identificación corporativa con la policía y sus objetivos. Más que poner énfasis en la enseñanza de materias, se recomienda promover la adquisición de habilidades y competencias a través del proceso de formación. Si bien los estudios existentes demuestran que la organización policial es muy resistente a los cambios en todos los contextos<sup>13</sup>, no cabe duda que el cambio en el paradigma organizativo es especialmente difícil en policías latinoamericanas que experimentan niveles de profesionalización inadecuados, insuficiente motivación de sus miembros y problemas significativos en el control de la gestión.

Desde esa perspectiva, no cabe duda que las instituciones policiales con mayores niveles de profesionalización tendrán mejores posibilidades de transitar hacia el nuevo paradigma de organización policial

12 Las siglas corresponden a los siguientes elementos: *clients, acquiring and analysing information, partnerships and alliances, response and service y assessment* (De Lint 1998: 274).

13 Un análisis sobre el impacto de un programa de policía comunitaria en las percepciones y modos de organización de miembros de la policía, demostró resistencia a los cambios realizados y a cómo se habían efectuado y una cierta preferencia por el modelo tradicional de actuación policial (Schafer 2001: 39-186).

moderna que aquí se ha presentado. Incluso ellas, sin embargo, deberían experimentar cambios de enorme magnitud y la resistencia a ellos será mucho mayor que la que se ha encontrado en los países desarrollados. Más aún, tal cambio requiere modificaciones en los presupuestos y en la actitud social hacia la policía, que considere a sus integrantes como verdaderos profesionales (Sandoval Quappe 2002).

A partir de este diagnóstico referente a las causas por las cuales el modelo comunitario adquiere influencia en América Latina y los cambios institucionales y procesos de formación que requiere, analizaremos algunas experiencias desarrolladas en la región y las evaluaciones existentes. El propósito es determinar tanto los resultados de su proceso de implementación, como su impacto en el cambio institucional.

### **La policía comunitaria en América Latina**

Los procesos de reforma policial que hoy se ejecutan en América Latina son de variada naturaleza. Algunos buscan un acercamiento con la comunidad pero no se definen como modelos de policía comunitaria porque aparentemente las instituciones que los realizan no aceptan todas las premisas que este modelo promueve. En el otro extremo existen aquellos que a partir de estos programas de tipo comunitario buscan transformar a la policía en su conjunto.

#### *El Plan Cuadrante de Carabineros de Chile*

En la segunda parte de este volumen vimos que Carabineros, la policía preventiva de carácter militarizado de Chile, goza de apoyo popular porque es vista como libre de corrupción y bien disciplinada.

También analizamos cómo, en respuesta al incremento de los robos con violencia, en los últimos años Carabineros ha anunciado y está implementando una serie de cambios institucionales con el objeto de: colocar más policías en las calles y ubicarlos en sectores de patrullaje



llamados cuadrantes, definidos de acuerdo con ciertas variables cuantificables; establecer indicadores de gestión para evaluar a cada miembro de la fuerza, y; reforzar los vínculos con la comunidad. Este plan, que aquí se examina en mayor detalle, constituye un punto de partida importante ya que por vez primera se considera la participación de la comunidad en la prevención del delito.

El denominado Plan Cuadrante intenta responder a dos dilemas que ha enfrentado la institución en los últimos años: el aumento de las denuncias de delitos en las áreas urbanas y la falta de equilibrio entre la dotación humana y los recursos logísticos asignados a los diversos municipios de la Región Metropolitana, en desmedro de los más pobres y los más poblados (Ward 2001; Frühling 1999b, ver segunda sección de este volumen).

Un primer objetivo del plan consiste en aumentar la presencia policial en las calles. Para ello se subdivide en pequeños sectores denominados “cuadrantes”, un territorio asignado a la vigilancia de una Comisaría, unidad policial al mando de un oficial del grado de Mayor. Los recursos humanos y vehículos se distribuyen de acuerdo a la demanda específica de cada cuadrante, medida ésta en términos del patrullaje preventivo realizado en el sector, el número de procedimientos policiales que deben efectuarse y las necesidades de fiscalización del cumplimiento de la ley que constituyen la tarea ordinaria de la policía.

Para el diseño del cuadrante, se toman en consideración aspectos tales como la extensión en kilómetros lineales del sector a subdividir, las condiciones viales y de circulación del mismo, así como lo que alcanza a cubrir un vehículo policial durante las 8 horas de cada turno.

La responsabilidad de la gestión de un cuadrante es entregada a carabineros bajo la denominación de Delegados y Subdelegados, quienes tienen por misión atender y gestionar las soluciones a los problemas que los ciudadanos del cuadrante manifiesten. Estos Delegados, seleccionados de acuerdo con criterios preestablecidos, reciben capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de problemas. Cada tres meses, se realizan cuentas públicas, que normalmente consisten en la entrega de información

estadística respecto de la actividad policial, en las que se invita a dirigentes vecinales y autoridades del sector. Estas cuentas pueden efectuarse agregadas por comuna o desagregadas por sectores más pequeños (ver Villarroel 2002).

El Plan Cuadrante se ejecuta en la Región Metropolitana y recientemente se ha extendido a algunas comunas de las regiones V y VIII. Para su ejecución, el gobierno ha asignado vehículos a la policía. Así, en el mes de abril del año 2000 se entregaron 332 móviles (autos, furgones y motos) y en el mes de septiembre de 2001 otros 480 nuevos vehículos. Ello indica que el plan privilegia el patrullaje motorizado por sobre el que se realiza a pie, que constituye el sello de los programas de tipo comunitario. Por otra parte, es visto por los expertos como un importante primer paso hacia el reconocimiento del rol de la comunidad en la prevención del crimen, pero no constituye aún un cambio de orientación definitivo de una institución que aplica la ley a una que provee de servicios al público. El plan no contempla un cambio en aspectos tales como la organización interna de la policía, subcultura policial, formación y controles internos.

En forma complementaria a estos programas decididos internamente por la policía, el gobierno promocionó la organización de Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en Santiago durante la segunda mitad de los años noventa. Dichos comités recibieron asistencia y capacitación proporcionada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El número de comités efectivamente creados, no está claro. A fines de 1998, existían 261 comités, si bien el nivel de intensidad y continuidad de su trabajo difería bastante (Sandoval 2001: 60-61). La información existente, muestra que los participantes de estos comités eran mayoritariamente mujeres que no trabajaban fuera del hogar (57,1%) y que se trataba generalmente de personas que también participaban en otras agrupaciones vecinales. Las actividades que llevaban a cabo eran patrullaje de calles, organización de talleres deportivos para los jóvenes y lobby en la municipalidad para obtener mejor iluminación de las calles y remoción de basura (Jordan y Sotomayor 2000).

En agosto de 2000, el gobierno lanzó una nueva iniciativa cuyo objetivo es la institucionalización de la participación social en la prevención del delito. El nuevo programa “Plan Comuna Segura Compromiso 100” se propuso crear Consejos de Seguridad en aquellas municipalidades definidas como vulnerables por sus elevados niveles de criminalidad y pobreza. Los miembros del consejo incluyen al alcalde, un representante de Carabineros, un representante de la Policía de Investigaciones y delegados de otras organizaciones comunales. Estos consejos determinan la política de seguridad a nivel comunal y deciden el financiamiento de proyectos presentados por las organizaciones vecinales, usando para ello un fondo para proyectos de seguridad aportado por el gobierno.

Además del Plan Cuadrante existen muchos otros intentos de aproximación a la comunidad por parte de la policía en distintos países. A continuación nos referiremos a cuatro de estos proyectos evaluados por el BID a fin de extraer de ellos conclusiones útiles en relación al diseño y ejecución de proyectos de esta especie, determinando su impacto sobre la institución policial. La evaluación tuvo lugar durante los años 2001 y 2002 y fue realizada por cinco investigadores expertos en materia policial, los que focalizaron su trabajo en cuatro proyectos de policía comunitaria que por su duración y la cantidad de información existente a su respecto pudieran arrojar información que permitiera evaluar el impacto de la experiencia. Un estudio preliminar centrado en los casos de experiencia comunitaria en ejecución, llevó a identificar cuatro que cumplieran las condiciones requeridas por un estudio de esta especie: el programa de policía comunitaria de São Paulo, el programa de policía comunitaria de Bogotá, el programa de policía comunitaria de Villa Nueva en Guatemala y el de Bello Horizonte en Brasil<sup>14</sup>. Si bien el grado de información existente

14 Los trabajos producidos como consecuencia de este proyecto fueron: Hugo Frühling (2002a) “La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”; Beatriz Stella Affonso y Paulo de Mesquita Neto (2001) “Community Policing in São Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation”; Laura M. Chinchilla (2001) “Programa de policía comunitaria: el caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)”; María Victoria Llorente (2001) “Programa de policía comuni-

sobre los distintos casos difería, se caracterizaban porque habían sido objeto de seguimiento independiente, porque existían antecedentes respecto del proceso ocurrido al interior de la organización policial durante la aplicación del modelo y porque también había logrado reunirse información sobre las características de la organización comunitaria que establecía relaciones con la policía.

Son muchas las conclusiones que se derivaron de los estudios encargados, las que se resumen a continuación agregando elementos de comparación con experiencias internacionales.

#### *Cuatro casos de policía comunitaria*

##### - São Paulo

La Policía Militar de São Paulo constituye –así como la policía militar de todos los estados de Brasil– una fuerza auxiliar del Ejército, que cumple funciones policiales de carácter preventivo, pero que es regulada en su organización y funcionamiento a través del Ministerio del Ejército.

Entre la década de 1980 y 1990 el Estado de São Paulo, al igual que el resto de Brasil, experimentó una fuerte alza de la criminalidad. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, reproducidos por Paulo de Mesquita Neto, el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3.452 en 1980 a 12.350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó la cifra de 36,20 por 100 mil habitantes. Los robos también experimentaron un alza espectacular.

Frente a esta situación, la policía demostraba serias carencias y los niveles de desconfianza que hacia ella expresaba el público eran bastante altos. El 10 de diciembre de 1997 el Comandante General de la

---

taria desarrollado en la ciudad de Bogotá”; Cláudio Beato (2001a) “Reinventando a policía: a implementação de um programa de policiamento comunitário”. Posteriormente, estos documentos fueron compilados en Hugo Frühling (ed.) (2004a) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID.

Policía Militar adoptó oficialmente la estrategia de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional.

En el caso de São Paulo, el órgano principal de análisis y discusión respecto de la puesta en ejecución del programa de policía comunitaria es la Comisión Estatal de Policía Comunitaria. Esta comisión no tiene un número fijo de integrantes y en agosto de 1998 tenía representantes de centros de derechos humanos, consejos comunitarios, la Federación de Industrias del Estado, consejos empresariales, la Asociación Paulista del Ministerio Público, la Orden de Abogados de Brasil y el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), entre otras organizaciones.

Al interior de esta comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población y se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, los que comprendían la enseñanza de valores de carácter democrático y de respeto a los derechos humanos que jamás habían formado parte de la doctrina de la policía militar. Estas metas son las siguientes: implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar; mejorar la calidad del entrenamiento y formación policiales; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y ascensos de la policía; acercar a la policía a otros órganos públicos y mejorar la valorización y derechos del policía (Affonso y Mesquita Neto 2001).

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestales y bomberos.

Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por Affonso y Mesquita Neto, entre diciembre de 1997 y julio de 2001, el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la policía militar del estado<sup>15</sup>.

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

Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria (Affonso y Mesquita Neto 1998: 4). Desde septiembre de 1997 hasta mayo de 2000, se instalaron 239 subcomisarías de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria (Kahn 2000: 4). El nuevo programa de acción se tradujo en un incremento del patrullaje preventivo en los lugares elegidos, el establecimiento de cuarteles móviles en ciertos barrios, así como esfuerzos para preservar la seguridad en las escuelas y programas preventivos de consumo de drogas.

La Comisión Estatal de Policía Comunitaria, en diálogo con la policía iba evaluando los problemas que ocurrían durante la implementación de este modelo de accionar policial. Si bien su establecimiento constituye un logro, el funcionamiento de la relación entre sus miembros pertenecientes a la sociedad y a la policía no fue fácil, como relatan Affonso y Mesquita Neto (1998: 69-71). En esas reuniones la policía tomaba nota de los problemas, pero rara vez hubo un seguimiento riguroso de las medidas adoptadas para solucionarlos.

Por otra parte, y por decreto del gobierno estadual, se establecieron Consejos Comunitarios de Seguridad, formados por personas provenientes de un mismo distrito policial que se reúnen para discutir problemas de seguridad pública y para proponer soluciones en conjunto con la policía. Estos consejos se reúnen mensualmente y resumen la reunión en un acta que es enviada a la Coordinadora de Consejos de Seguridad Pública, un órgano de la Secretaría de Seguridad del Estado. Al parecer el diálogo que se produce entre policías y ciudadanos al interior de estos consejos no es del todo productivo y han funcionado más como un ámbito de reclamos y demandas de carácter particular hacia la policía que como un lugar destinado a debatir soluciones de carácter colectivo y civil. Aún así, constituyen un principio de control ciudadano (Affonso y Mesquita Neto 1998: 71-74).

-Villa Nueva

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en Villa Nueva, Guatemala, se desarrolló como parte de un proyecto internacional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) denominado “Seguridad Ciudadana en Centroamérica”, llevado a cabo en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La iniciativa buscaba impulsar la adopción de la policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas<sup>16</sup>.

La zona de aplicación del programa corresponde a un municipio ubicado en el Departamento de Guatemala, donde se ubica la capital del país y habitan 192.000 personas. Dicho lugar fue seleccionado por las autoridades políticas del Ministerio de Gobernación y no por la policía. El programa se definió como un piloto que no involucraría cambios en la organización policial como un todo. Al igual que en cualquier programa piloto de carácter internacional, la cooperación dio un considerable impulso a su realización mediante reuniones con los representantes de organismos estatales y de la sociedad civil involucrados, a fin de seleccionar responsables y la zona geográfica donde se efectuaría la experiencia. La dependencia de los organismos involucrados respecto de la cooperación internacional, hacía que ésta contara con importantes instrumentos de poder para influenciar la ejecución del programa. Sin embargo, y al mismo tiempo, era evidente que una vez concluido dicho apoyo la sustentabilidad del programa se pondría a prueba.

Según una encuesta administrada en 1998 por los responsables del proyecto, los principales problemas sociales a criterio de los ciudadanos de la zona eran, en orden de importancia: la criminalidad (33,3%), el desempleo (21,3%), la salud y la pobreza (9,3% cada uno), y el costo de la vida y la corrupción (6% cada uno) (Chinchilla 2001).

16 El proyecto ha dado lugar a las siguientes publicaciones elaboradas por el coordinador regional del proyecto, José María Rico: *Seguridad ciudadana en Centroamérica: aspectos teóricos y metodológicos* (1999), *Diagnósticos sobre la situación* (2000) e *Informe final de evaluación* (agosto, 2000). San José: IIDH (también traducidas al inglés).

Pese a la inexistencia de un sistema de estadísticas criminales confiable y uniforme, el registro de algunos datos por parte de la Policía Nacional Civil de Villa Nueva indicaba que los delitos más frecuentes en 1998, antes de la ejecución del proyecto, eran los robos, las lesiones, los homicidios y los robos de vehículos. Por otra parte, el subregistro de delitos por parte de la policía era alto: solamente un 30,3% de las víctimas declaró haberlos denunciado a la policía (Chinchilla 2001).

El proyecto se centraba en la Policía Nacional Civil (PNC), surgida de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla. Si bien se disolvieron los antiguos cuerpos de seguridad para ser reemplazados por esta nueva policía, su composición y preparación distaba de responder a las expectativas que se habían cifrado en ella. Por otra parte, el Ejército continúa cumpliendo funciones de seguridad interior. Asimismo, el personal ingresado a la nueva policía ha provenido en su gran mayoría de los antiguos cuerpos de seguridad tras un curso de reciclaje.

La PNC ya había realizado algunos intentos dirigidos a movilizar civiles en tareas de seguridad. A ese efecto había impulsado la constitución de Juntas Locales de Seguridad Ciudadana para que prestaran apoyo e información a la policía y así favorecer el acercamiento entre la institución y la comunidad. Las juntas están coordinadas por el Jefe de la Oficina de Relaciones e Información de la PNC (ORIS), son impulsadas por los jefes de las estaciones y subestaciones policiales, y están conformadas por representantes de los distintos sectores de la localidad (gobierno local, servicios de bomberos, centros de enseñanza, asociaciones, comités de vecinos, comerciantes, empresarios, Organismo Judicial y Ministerio Público). Según algunos análisis sobre el funcionamiento de las juntas, éstas han funcionado en comunidades de clase media o clase alta; sin embargo, en regiones más deprimidas económicamente y con problemas más graves de criminalidad, o donde hubo fuerte presencia de organizaciones paramilitares durante el conflicto armado, el modelo no funciona dada la tradicional desconfianza existente entre la policía y los ciudadanos (IEPADES 2000).



El proyecto de Villa Nueva se inició con una serie de actividades preparatorias, entre las que destacan el levantamiento de un diagnóstico basado en la compilación y análisis de información acerca de la criminalidad en la zona y otras de sus principales características, así como la realización de una primera encuesta de opinión pública y victimización. A esa primera etapa siguió la creación de un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana (CMSC) conformado por representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema, cuyo objetivo era el de coordinar las diferentes acciones que en adelante se ejecutarían en el municipio de Villa Nueva en materia de prevención y control de la criminalidad. Dada la amplitud de su conformación, los integrantes del CMSC designaron un Comité Ejecutivo encargado de la ejecución de las acciones acordadas. La actividad policial se focalizó en el patrullaje de las zonas de mayor incidencia delictiva y enfatizó el control sobre la venta ilegal de bebidas alcohólicas mediante la vigilancia y sanción de los negocios cercanos a escuelas y parques. Se iniciaron, asimismo, reuniones de coordinación entre policías, fiscales, jueces y abogados defensores, a fin de aumentar la eficiencia del accionar coordinado de estas instituciones. Se realizaron contactos con pandillas juveniles en los que participaron líderes comunitarios, maestros y miembros de la PNC a fin de avanzar en la recuperación social de los miembros de bandas juveniles implicados en hechos delictivos.

- Bogotá

A diferencia de lo ocurrido en Villa Nueva, la implementación de la policía comunitaria en Bogotá es el resultado de una decisión interna de la propia policía, aunque el modelo adoptado y la capacitación proporcionada a los policías participantes tuvo un fuerte componente internacional. En el contexto de la violencia interna propagada por el narcotráfico y la guerrilla, la policía sufrió efectos devastadores. A fines de las década de los ochenta, la lucha antinarcóticos debilitó fuerte-

mente las normas morales al interior de la organización. Efectivos policiales participaron en violaciones de los derechos humanos, mientras que la policía en sí misma fue corroída por una fuerte corrupción (Llorente 2001: 4).

A principios de los años noventa, la policía era enérgicamente cuestionada por su falta de efectividad, por la participación de policías en el asesinato de delincuentes, trabajadoras sexuales y personas con enfermedades mentales en varias ciudades y por los casos de corrupción.

En respuesta a las críticas recibidas, en 1993 se inicia un proceso de reforma dividido en dos fases: una primera busca acentuar el carácter civil de la policía, aunque ésta continúa dependiendo del Ministerio de Defensa. Por otra parte, en 1995 se inicia un proceso de depuración interna impulsado por el propio mando policial que alcanzó tanto a personal de base como a oficiales superiores.

Parte de este proceso de transformación de la cultura interna de la fuerza policial se expresa en la realización de encuestas que llevaron a pensar que un programa de policía comunitaria podía responder a las demandas ciudadanas. Tal es el caso de una encuesta realizada en 1996 en la ciudad de Bogotá, en la que se indaga en las expectativas puestas por el público en la policía. Recién en 1998 el Comandante del Departamento de Policía de la ciudad adoptó el esquema de policía comunitaria como su programa más importante para la jurisdicción.

La iniciativa ha contado con el apoyo del mando policial y con la colaboración de la Cámara de Comercio de Bogotá, que había propuesto inicialmente la creación de una guardia urbana financiada por la administración municipal y dependiente del alcalde (Llorente 2001: 21). El gobierno nacional, a su vez, estableció como una de sus políticas centrales en materia de seguridad ciudadana la adopción del modelo comunitario por parte del conjunto de la institución.

A pesar de que el impulso para la ejecución del programa ha provenido principalmente del país, se ha contado con apoyo internacional para la preparación de los oficiales que inicialmente constituirían el núcleo del nuevo proyecto. En 1998 veintiún oficiales de la policía de Bogotá asistieron a un curso de cuatro semanas llevado a cabo en la

Universidad de Barcelona y desarrollado por especialistas en policía de proximidad y guardias urbanos. En 1999 diez oficiales adicionales tomaron otro curso en Toledo, España, con el mismo objetivo.

Las principales manifestaciones del trabajo comunitario se reflejan en el impulso que la policía ha dado a las Escuelas de Seguridad Ciudadana y a los Frentes Locales de Seguridad. Los frentes constituyen redes de apoyo al trabajo policial, organizadas por cuadradas o sectores de barrios y que realizan tareas de vigilancia informal y de colaboración con los vecinos ante situaciones sospechosas. Para ello, los vecinos intercambian números telefónicos e instalan alarmas vecinales (Llorente 2001: 27-30). De acuerdo con información proporcionada por María Victoria Llorente operarían en la ciudad de Bogotá cerca de 5.400 frentes, pero ellos no cubrirían más que el 13% de las manzanas de la ciudad (Llorente 2001: 21). Las Escuelas de Seguridad Ciudadana, por su parte, se dirigen hacia líderes locales y buscan formar promotores en materia de seguridad ciudadana. La policía le proporciona a estas personas formación en materias legales y en las acciones de seguridad preventiva que pueden realizar para su propia seguridad. Desde su creación en 1996, estas escuelas han formado a 21.000 ciudadanos, los que se han incorporado a trabajar en los Frentes Locales de Seguridad.

Para el desarrollo de la modalidad comunitaria se realizó una selección y posterior capacitación de 1.000 efectivos del Departamento de Policía de Bogotá. La selección se realizó a partir de un perfil considerado como idóneo para los fines perseguidos.

Estos 1.000 efectivos constituyen una rama especial del servicio de vigilancia, que incluye también a funcionarios que actúan de manera tradicional. A la policía comunitaria se le asignan zonas de patrullaje específicas y permanentes para realizar su trabajo.

- Belo Horizonte

En el caso de Belo Horizonte, el programa encuentra su antecedente inmediato en un proyecto previo realizado en algunos barrios de la ciudad a partir de 1993. Una evaluación de dicha experiencia realizada en 1999, considera que ésta fue un fracaso, debido a que los policías carecían de la preparación necesaria, a la ausencia de indicadores que permitieran evaluar la efectividad de lo que se hacía y al hecho de que el programa se percibía como un instrumento para que la policía obtuviera financiamiento de la comunidad para sus proyectos específicos (Souza 1999).

En 1999, el mando de la Policía Militar de Minas Gerais puso en práctica un programa más amplio al que denominó “policía de resultados”, que pasó a orientar el despliegue policial sobre la base de información georeferenciada sobre el crimen. El otro elemento central del programa consistió en la creación de los Consejos Comunitarios de Seguridad, cuyo objetivo era planificar junto con la policía las estrategias de prevención adecuadas a las necesidades de seguridad del área (Beato 2001).

El impulso a este programa ha provenido fundamentalmente de la policía militar, la que ha contado con apoyo de la Universidad Federal de Minas Gerais para el desarrollo de cursos de capacitación, dirigidos tanto a los miembros de los consejos comunitarios como a funcionarios policiales. Por otra parte, aquí al igual que en el caso de São Paulo, existe escasa coordinación entre la policía civil y la militar, y la primera cuyo rol es el de investigar delitos casi no participa en la puesta en práctica del programa (Beato 2001).

El objetivo central de los consejos es el de desarrollar programas de prevención con participación de la comunidad. Existe un consejo por cada una de las 25 compañías de la policía. Los integrantes de los consejos son los comandantes de las compañías, representantes de la alcaldía y otras asociaciones y entidades. Sus objetivos, de acuerdo con el reglamento establecido, son los de entrenar a los policías en la actuación comunitaria, atraer nuevos miembros a participar, difundir pro-

gramas que sirvan para la autodefensa de las comunidades, reunir información periódica sobre el servicio otorgado por la policía a la ciudadanía, entre otros (Beato 2001: 5).

Como resultado de la creación de estos consejos comunitarios, se conocen ejemplos anecdóticos de esfuerzos desarrollados junto con la policía para enfrentar problemas de seguridad pública acuciantes. Asimismo, los dirigentes de los consejos tienen acceso a la información georeferenciada de delitos producida por la policía. La actuación de los consejos y el peso que ejercen en la determinación del accionar policial es muy variado: existe una relación inversa entre los niveles de criminalidad violenta y su nivel de funcionamiento. Esto es, mientras mayor el nivel de criminalidad violenta menor la calidad de desempeño de estos organismos comunitarios (Beato 2001: 14).

#### *Dificultades que enfrenta el cambio institucional*

Tal como expresamos previamente, los programas de policía comunitaria en América Latina buscan enfrentar profundos desafíos internos y externos. En consecuencia, su impacto debe medirse no sólo en términos de su capacidad para reducir el temor y los niveles de victimización, sino también para producir cambios significativos al interior de la propia policía.

La literatura comparada indica de manera consistente que los programas exitosos de policía comunitaria se caracterizan por promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías; por descentralizar el funcionamiento policial enfatizando el acercamiento a la comunidad, y; por establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios, a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para entrar en contacto con los miembros de la comunidad cuando éstos han terminado de trabajar y pueden asistir a reuniones. Los trabajos basados en experiencias que han tenido lugar en Estados Unidos, enfatizan también la necesidad de que exista un nuevo sistema de gerencia que apoye la

participación de los funcionarios y que conciba a los mandos como facilitadores, más que como autoridades de un sistema jerárquicamente centralizado (Skogan y Wycoff 1994: 75-91). Como hemos visto para el caso de Canadá, esto se expresa en cambios profundos en el sistema de formación de los policías, que modifican los objetivos de esa formación haciéndola compatible con los criterios en boga en la empresa privada.

Otro aspecto central de todo programa de policía comunitaria, es que por definición éste pone énfasis en el o la policía que se encuentra en la calle y que mantiene un contacto directo con el público. Un análisis de la implementación de la policía comunitaria en seis ciudades sostiene al respecto: “...[l]a mayoría de los departamentos de policía que implementan la policía comunitaria están interesados principalmente en modificar la manera en que su primer punto de contacto con el público –los policías en la calle– realizan sus tareas junto a los ciudadanos” (Eck y Weisel 1994: 55). Ello se explica porque la policía comunitaria supone mayor calidad y frecuencia de los contactos con la comunidad. En consecuencia, es imperativo que exista un aumento del patrullaje a pie o de otras formas de presencia o interacción constante de la policía con el público, como pequeñas comisarías en los barrios. Asimismo, el cumplimiento de la meta de que los policías conozcan al público con el que trabajan requiere necesariamente que esos funcionarios permanezcan en la misma área de patrullaje por un tiempo que no sea breve y que esté determinado (Frühling 2000).

Algunas dificultades que enfrentan los programas descritos, en relación con las premisas indicadas, se refieren a recursos, a la timidez para realizar transformaciones institucionales más radicales y a las características de la subcultura policial prevaleciente en las fuerzas policiales que han tenido a su cargo los programas analizados.

Como se dijo, la policía comunitaria demanda un uso significativo de personal para cubrir la relación con los vecinos. Ese personal muchas veces no está disponible en forma adecuada para llevar a cabo la experiencia de acuerdo con las premisas mencionadas. En el caso de la experiencia de Villa Nueva, se trataba de un caso piloto que no pre-

tendía aplicarse de inmediato al conjunto de la policía, por lo que los cambios se produjeron al interior de la subestación de policía, sin afectar al conjunto del cuerpo policial, aunque sin duda, las demandas que recaían sobre la policía desde otras ciudades o municipios terminaban afectando al proyecto. La dotación de la subestación contaba con sólo 117 efectivos al comienzo del proyecto, cifra absolutamente insuficiente para los fines perseguidos (Chinchilla 2001: 15). En consecuencia, se asignaron en dos fases 80 oficiales adicionales provenientes de la anterior Policía Nacional. A pesar de lo anterior, la tasa de encuadramiento policías/habitantes continuó siendo inferior a la del resto del país, con el agravante de que al retirarse el IIDH del proyecto volvió a niveles cercanos a los existentes al comienzo.

La escasez de personal y la inestabilidad del mismo obligó a extender la jornada de trabajo de los policías a lapsos de hasta 12 horas, lo que unido a la obligación de patrullar con mayor intensidad y a pie, motivó las quejas de los efectivos (Chinchilla 2001). Por otra parte, continuaron las características tradicionales de un servicio policial que pese a los cambios continúa siendo rígido y autoritario en su trato con el personal subordinado.

El programa de policía comunitaria llevado a cabo en Bogotá, constituye un programa puntual al interior del departamento y no la implantación de una filosofía que pueda recorrer la actividad del conjunto de la fuerza policial. Los costos que el programa ha involucrado corresponden al 5,7% del total de inversiones realizadas en el mismo periodo por el gobierno nacional y la administración municipal en la Policía Metropolitana (Llorente 2001: 11).

Sólo un 6% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá están asignados a la modalidad comunitaria. Este porcentaje equivale a un 15% del personal policial involucrado en tareas de vigilancia. Resulta evidente, por tanto, la primacía que la policía otorga al patrullaje preventivo no focalizado y al accionar reactivo frente a los incidentes acaecidos.

Al igual que en el caso de Villa Nueva, el servicio comunitario aparece cubriendo un área urbana significativa, pero la relación entre

policías y habitantes es muy baja. Teóricamente el servicio cubre un conjunto de manzanas donde habitan 3 millones de personas, lo que corresponde a un 42% de los habitantes de Bogotá. Sin embargo, la relación establecida con el número de habitantes es deficitaria. El resultado de esta situación es que de acuerdo con encuestas realizadas, sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales de la ciudad señalan que la policía comunitaria presta servicio en su barrio (Llorente 2001: 21).

En el caso de São Paulo, el lanzamiento del programa de policía comunitaria buscaba producir una transformación profunda en la organización policial. Para ello se redefinieron la misión y los valores de la policía militar, se procedió a entrenar a los policías que participarían en el programa, se determinaron las compañías policiales que llevarían a cabo el programa, se establecieron pequeños cuarteles en los barrios y se adquirieron cuarteles móviles como medio de acercamiento a los vecinos (Affonso y Mesquita Neto 2001: 19). En el año 2001, un total de 7.305 policías trabajaban en los cuarteles móviles y cuarteles de barrio.

Tanto el número de policías involucrados, como los recursos utilizados parecían escasos. Durante 1998 y 1999, la policía invirtió recursos muy limitados en la implementación del programa de policía comunitaria. En ese período, la policía militar no tenía oficiales que estuvieran exclusivamente dedicados a la implementación de la policía comunitaria al nivel estatal o local. Como resultado, los policías debían usar su propio tiempo para asistir a reuniones o para hacer contacto con los vecinos del barrio a su cargo. Generalmente esas reuniones se realizaban con posterioridad al cumplimiento de sus funciones regulares (Affonso y Mesquita Neto 2001). Recién en el año 2000, la policía militar creó el Departamento de Policía Comunitaria y Derechos Humanos cuyo rol fundamental era el de planificar y coordinar la puesta en práctica del programa. Parte importante de su presupuesto se ha dirigido a la capacitación de policías y dirigentes vecinales. Por otra parte, una mayoría muy predominante de policías no ha participado en el programa comunitario (Affonso y Mesquita Neto 2001).



En el caso de Belo Horizonte, se desprende de encuestas realizadas a policías que apenas un 24,7% de ellos había realizado patrullaje a pie en los cinco años previos (Beato 2001: 29).

Un aspecto relacionado con el anterior, se refiere a las dificultades que enfrenta el gerenciamiento policial para asegurar la estabilidad del policía en el vecindario donde éste debe actuar. Ello se debe tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, como a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados o a características del proceso de ascensos y traslados, que involucra un constante movimiento del personal. En Villa Nueva los entrevistados por Laura Chinchilla, frecuentemente se refirieron a las altas tasas de rotación de personal que afectaron al proyecto, obligando a un constante esfuerzo de capacitación dirigido hacia los nuevos agentes. En Belo Horizonte se detectó al igual que en Villa Nueva que el problema radicaba en las constantes rotaciones de comandantes de la policía (Beato 2001: 9).

Una tercera dificultad institucional que afecta los programas de policía comunitaria, se refiere a la subcultura institucional de las policías, que se resiste a creer que programas de esa especie puedan enfrentar adecuadamente el crimen y que en consecuencia no aplica en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar un programa de policía comunitaria. Como ya dijimos, este tipo de resistencia se ha detectado también en el caso de programas realizados en Estados Unidos, pero es de presumir que será todavía mayor en instituciones centralizadas y muy jerárquicas que actúan en sociedades cuyas creencias democráticas son débiles. En ellas prevalecerá sin contrapesos la idea de que la mera aplicación rigurosa de la ley basta para controlar el delito.

Una encuesta realizada a 1.200 policías de la ciudad de Belo Horizonte por el Centro de Investigación en Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (CRISP), indica por ejemplo, que un 46,1% de los entrevistados piensa que las medidas más importantes para el control de la criminalidad consisten en incrementar recursos materiales y humanos de la policía y aumentar sus salarios. Un

58,7% de los encuestados concuerda total o parcialmente con la afirmación de que “quienes pueden evaluar lo que los policías hacen son sus colegas”. Esto naturalmente pone en cuestión el énfasis en la rendición de cuentas a la comunidad que define a los programas de tipo comunitario. Un 44,7% de los policías sostiene que las entidades de defensa de los derechos humanos constituyen el grupo que torna más difícil para el público comprender el trabajo policial (Beato 2001: 18).

Una encuesta realizada por ILANUD a una muestra de policías militares de São Paulo, permite deducir que éstos tienen una visión en general positiva del proyecto comunitario. Así, apenas un 16% de los encuestados consideraba que el proyecto comunitario no debía continuar (Kahn 2000: 46). Por otra parte, al comparar la policía comunitaria con la tradicional, un 46,7% de los policías comunitarios entrevistados en esta encuesta consideraron que la primera resultaba más satisfactoria desde el punto de vista profesional; y un 50,6% declaró que era más servicial hacia la comunidad. Sin embargo, al preguntárseles si la policía comunitaria era más eficiente para enfrentar el crimen, sólo un 21,4% de los policías comunitarios estuvo de acuerdo con esa aseveración (Kahn 2000: 53). Incluso más desconcertante es el hecho de que un 66,3% de ellos expresó que la policía comunitaria constituye una táctica de relaciones públicas para mejorar la imagen de la policía (Kahn 2000: 55).

Un último obstáculo serio para la puesta en práctica de programas de policía comunitaria, se refiere a la escasa identificación de los policías de menor graduación con estos programas, así como su deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la resolución de problemas. En el caso de Belo Horizonte, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores, el personal subordinado que se encuentra en la calle demuestra no conocer mucho sobre el programa comunitario. Evaluaciones realizadas revelaron una gran diferencia de preparación entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su comprensión del programa de policía comunitaria en ejecución y en particular al rol de los consejos de ciudadanos (Beato 2001: 32). Sólo

un 10% del personal raso encuestado tenía un grado de conocimiento alto al respecto.

La encuesta realizada por ILANUD, indica que la idea de la policía comunitaria es claramente compartida por los oficiales y por los sargentos de la Policía Militar de São Paulo. En cambio, encuentra resistencia entre cabos y soldados. Así, mientras un 36,2% de la muestra de oficiales expresó que la policía comunitaria era más eficiente en su combate del crimen, sólo un 17,8% de los soldados coincidió con esa aseveración (Kahn 2000: 59). Así también, un 66,6% de los soldados sostuvo que la policía comunitaria constituye una táctica de relaciones públicas para mejorar la imagen de la policía, opinión que fue compartida por un 43,5% de los oficiales.

¿A qué se debe esta situación? En primer lugar, a que probablemente el esfuerzo destinado a capacitar e involucrar a los soldados en el programa de policía comunitaria ha sido abiertamente insuficiente. Como anota el profesor Beato, en organizaciones de tipo jerárquico y centralizadas, se supone un alto grado de obediencia de los subordinados, por lo que existe poco esfuerzo por involucrarlos creativamente en un proceso de cambio institucional (Beato 2001: 31-32). Por otra parte, los esfuerzos del mando policial pueden encontrarse también con una respuesta poco entusiasta de parte de quienes prefieren cumplir normas y órdenes y se resisten a actuar con mayor autonomía, pues ello los obligaría a responder personalmente por resultados.

Las dificultades institucionales a las que nos hemos referido, pueden explicar en parte que la información disponible refleje que el grueso de las actividades que sigue desarrollando la policía sea de tipo reactivo y no corresponda a la resolución de problemas que propone la concepción comunitaria (Beato 2001: 20).

La encuesta realizada por ILANUD en São Paulo parece sugerir algo similar. Se preguntó a una muestra de policías comunitarios y no comunitarios de São Paulo sobre el número de horas semanales que empleaban en determinadas actividades. Salvo en el caso del patrullaje a pie, al que los policías comunitarios dedicaban 22,50 horas semanales en promedio y los no comunitarios 15,42, la dedicación a

otras actividades era muy semejante. Así, por ejemplo, ocurría con el patrullaje en vehículos, con las reuniones formales con la comunidad, con las actividades de socorro y atención social. Incluso, los policías comunitarios declararon que en promedio dedicaban más tiempo semanal a responder a llamados de emergencia que sus colegas no comunitarios (Kahn 2000: 69-70). Esto parece indicar que no existen diferencias demasiado sustantivas entre el trabajo que realizan los policías dedicados al programa comunitario y quienes no pertenecen a él. Ello pone en cuestión la profundidad del cambio que ha tenido lugar al interior de las instituciones que han emprendido estas estrategias.

En suma entonces, los obstáculos institucionales a los que nos hemos referido afectan la posibilidad de llevar a cabo programas de tipo comunitario con la integralidad que éstos requieren. La información disponible permite afirmar que en algunos de los casos considerados, los recursos humanos y materiales distan de asegurar el nivel de personal y tiempo requerido para el desarrollo de programas preventivos efectivos. Los niveles de centralización del proceso de decisión y la cultura institucional acostumbrada a la ejecución de órdenes más que a la toma de iniciativas restringen las posibilidades de innovación y descentralización de las acciones. Por otra parte, el impacto de estos programas en la totalidad de la policía se ve limitado por la subcultura institucional predominante y por el hecho de que a diferencia de lo ocurrido en otras experiencias de Norteamérica, los policías comunitarios constituyen una unidad especial, que no se encuentra enteramente integrada al resto de la institución.

### *La relación entre la policía y la comunidad*

La realidad de la región permite suponer que una de las dificultades que enfrentan los programas de policía comunitaria, se halla en una historia de relaciones conflictivas entre la policía y el público.

Los niveles y tipos de relación entre ambos actores que se han estructurado en el marco de programas de policía comunitaria son di-

versos. En el caso latinoamericano, la experiencia es que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del accionar policial y que los ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que los afectan.

Desde la perspectiva de cómo se organiza la relación, se presentan tres modelos posibles. El primero pone énfasis en la existencia de una *comisión central* que asume el rol de co-producir la seguridad en un área determinada y cuyos participantes provienen de sectores diversos, normalmente representativos de instituciones y de organizaciones no gubernamentales, además de la propia policía. El rol de esta comisión es asesor o deliberativo y más raramente tiene atribuciones decisorias. En ocasiones el modelo es mixto y el rol de la comisión central es complementado por el accionar de comisiones de carácter barrial. Por otra parte, existe la tercera posibilidad: que las relaciones entre la policía y la comunidad se encuentren plenamente descentralizadas y que sea la policía la que promueva la formación de *comités preventivos* en los territorios jurisdiccionales correspondientes a las estaciones de policía.

La experiencia de Villa Nueva se conforma al primer modelo mencionado, ya que inmediatamente después de iniciado el proyecto se creó un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, conformado por representantes de todas las instituciones y organismos involucrados e interesados en el tema y cuyo objetivo era el de coordinar las acciones que se ejecutarían en materia de prevención y control de la criminalidad. El consejo procedió a designar un Comité Ejecutivo encargado de la ejecución de las acciones que acordara. Este comité fue integrado inicialmente por un presidente (uno de los jueces del Tribunal de Sentencia), una representante de los Directores de Educación y el Jefe de la Subestación de la Policía Nacional Civil. Poco tiempo después, amplió su composición con un representante de otros sectores (religioso, empresarial, medios de comunicación y municipalidad). El Comité Ejecutivo se reunió por lo menos una vez a la semana hasta finales del año 2000, además del tiempo que le dedicaron sus miembros a la ejecución de cada una de las diferentes actividades previstas en el

plan de acción. El comité contribuyó a la cooperación entre la policía, instituciones gubernamentales y empresas privadas (Chinchilla 2001: 14).

En São Paulo se introdujo un modelo mixto, ya que se contó con la asesoría de una comisión central denominada Comisión Estatal de Policía Comunitaria establecida por la policía. Esta comisión ha constituido la principal arena de discusión respecto del programa entre representantes comunitarios y la policía. Sus miembros tienen funciones meramente asesoras, pero sus opiniones se han vertido en los documentos oficiales relativos a la puesta en práctica de la nueva estrategia. Esta estructura de consulta a nivel estatal ha sido complementada a nivel local por numerosos consejos comunitarios de seguridad pública y foros comunitarios, los que organizan eventos en conjunto con la policía.

La comisión se reunía regularmente cada semana o cada dos semanas. Los estudios realizados indican que progresivamente los representantes de grupos más conservadores y empresariales pasaron a dominar las reuniones (Affonso y Mesquita Neto 2001: 14). Este hecho ha dado pie a frecuentes sugerencias de que las pequeñas comisarías vecinales benefician particularmente a grupos determinados, como autoridades públicas, políticos y empresarios y no a los sectores más vulnerables (Affonso y Mesquita Neto 2001: 34).

En el año 2000, la Policía Militar de São Paulo reestructuró la comisión, creando siete subcomisiones cuyas funciones han sido específicas: estructura, evaluación, relaciones con agencias gubernamentales, relaciones con agencias del sistema de justicia criminal, relaciones con la comunidad, comunicación social y motivación profesional. La Policía Militar de São Paulo estableció a su vez un consejo amplio donde además del presidente, vicepresidente y secretario general de la comisión, participaban siete consejeros, de los cuales sólo tres representaban a la policía militar. Esta nueva estructura busca impulsar una participación más diversificada de grupos y organizaciones en la implementación del modelo de policía comunitaria (Affonso y Mesquita Neto 2001: 33).

En relación con la red de organizaciones locales, ésta ha sido movilizada para brindar apoyo a la policía militar. Una de las expresiones más notorias de este apoyo lo constituye la entrega de aportes financieros a la policía, así como el trabajo de voluntarios en las pequeñas comisarías barriales. Los ciudadanos organizan también grupos de seguridad ciudadana vecinales para colaborar en la transmisión de información relativa a sospechosos en el sector.

En Minas Gerais opera el tercer modelo, geográficamente descentralizado, de relación entre la policía y la comunidad. Allí no se creó una comisión central asesora del programa de policía comunitaria. Se realizó desde un comienzo un esfuerzo por descentralizar el accionar policial y su relación con el público. En el área correspondiente a cada una de las veinticinco compañías de policía, se creó un Consejo Comunitario de Seguridad cuya función es planificar en conjunto con la policía las actividades de patrullaje y prevención del área respectiva. La regulación respectiva establece que corresponde a los consejos atraer a nuevos integrantes, entrenar a los policías para la actuación comunitaria, recoger y sistematizar información sobre el servicio policial, a fin de entregar una opinión respecto de su calidad, desarrollar campañas de información que permitan la autodefensa por parte de las comunidades y desarrollar programas que atiendan problemas sociales que tienen consecuencias en materia de seguridad ciudadana (Beato 2001: 8).

La capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible, si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para efectivamente abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes. En el caso de Bogotá, la Dirección de Policía Comunitaria de la Policía Nacional ha informado que las relaciones con la comunidad han sido de dos tipos. Por una parte, se generan mecanismos de relación y de participación de acuerdo con los contextos y son determinados de manera flexible por la propia policía y los participantes en cuestión. Por otra parte, se encuentran los programas más formales de organización vecinal para la vigilancia, cuya expresión principal son las Escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes de Se-

guridad Local, que venían desarrollándose en la ciudad desde 1996 como iniciativa de la Policía Nacional.

Los Frentes de Seguridad Local integran a los vecinos de un área barrial determinada en redes de colaboración y apoyo a la policía. Sus líderes son voluntarios y establecen cadenas telefónicas y otros mecanismos de coordinación entre vecinos, con el fin de ayudarse ante situaciones de emergencia. Por su parte, las Escuelas de Seguridad Ciudadana buscan formar promotores de orden y convivencia comunitaria. En éstas, se da instrucción sobre la normativa penal y contravenacional vigente, la organización y funciones de la policía y las acciones de seguridad preventivas que los ciudadanos pueden realizar. De acuerdo a información de la propia policía, desde 1996 hasta el año 2001 estas escuelas han formado a cerca de 21 mil habitantes de Bogotá, buena parte de los cuales se han incorporado a los frentes de seguridad. Se carece de una evaluación más precisa respecto de la labor que realizan estas escuelas.

En rigor, un esquema mixto de organización de la participación ciudadana parece ser el más conducente a crear un trabajo participativo que tenga real impacto. La razón para ello estriba en que los miembros de estas comisiones de carácter central, municipal o estadual, tienen usualmente una mayor influencia social, que puede ser recogida por el proceso de planificación de la policía y que puede colaborar a la ejecución de programas conjuntos entre la policía y otros órganos del gobierno local o regional. Ello sin perjuicio de los acuerdos que puedan darse entre comités de tipo vecinal y las estaciones de policía locales, a fin de enfrentar la realidad delincriminal. Por el contrario, una relación articulada a nivel puramente vecinal corre el riesgo de tener escaso impacto sobre la actuación del mando policial.

La única evaluación del funcionamiento de los consejos comunitarios que conocemos, es la que realizó el CRISP de la Universidad Federal de Minas Gerais (2000) de acuerdo con un conjunto de dimensiones. La evaluación determinó que cada variable podría ser calificada de acuerdo con las categorías: inexistente, bajo, medio y alto. De acuerdo con dicha evaluación al cabo del primer año de su crea-



ción todos los consejos se encontraban funcionando, la gran mayoría medianamente y una minoría muy bien. La mayor parte de los consejos mantiene un grado bajo y medio de representatividad, a pesar de los esfuerzos que realizan para atraer nuevos adherentes. La representatividad es menor en aquellos lugares donde se presentan grados importantes de violencia o que coinciden con una alta heterogeneidad social. La capacidad fiscalizadora que mantienen los consejos respecto de la policía es mayoritariamente baja. En lo referente al grado de participación en las reuniones, se pudo establecer que en la mayoría de los consejos es bajo o medio, aunque existe. En general, se trata de reuniones semanales o mensuales en las que participan entre diez y treinta personas.

En el modelo de policía comunitaria la participación debe adquirir autonomía respecto del mando policial, de manera que sea posible supervisar el accionar policial y plantear las reales prioridades de la población. La evaluación realizada revela, sin embargo, que dicho grado de autonomía respecto de los comandantes locales es baja o inexistente en once casos, en ocho es media y sólo en un consejo es alta. Esta información introduce el dilema de los métodos a utilizar para convertir a consejos creados por la policía en entes independientes de ella. En Belo Horizonte, al igual que en São Paulo, una minoría de las organizaciones sociales involucradas en programas preventivos parece utilizar mecanismos de planificación estratégica y el método de resolución de problemas para enfrentar el delito. La preparación del liderazgo civil de los consejos parece haber sido predominantemente bajo, aunque en una minoría de ellos era alto. Por último, los oficiales de policía que participaban en los consejos demostraron un elevado nivel de apoyo a los programas de participación comunitaria, mientras que los policías de menor graduación demostraron poco conocimiento respecto del mismo (CRISP 2000 cit. en Beato 2001: 8-10).

Como se dijo, uno de los principales factores que afectan el nivel de funcionamiento de los consejos parece ser el nivel de criminalidad predominante en un área determinada. Dicha situación es explicable, pues en regiones con altos grados de delincuencia la disposición a

colaborar con la policía va a ser naturalmente menor. Ello se complementa con el hecho de que el apoyo de la oficialidad policial es mayor allí donde la criminalidad es más baja, mientras que en las zonas más violentas los oficiales favorecen métodos de intervención más coercitivos (CRISP 2000 cit. en Beato 2001: 15).

### *Relación entre la policía y otras agencias públicas*

Las condiciones de seguridad objetivas y subjetivas de la población no dependen sólo del accionar policial, por lo que el modelo comunitario asume la necesidad de que la policía colabore en la solución de problemas de seguridad que afectan a la ciudadanía mediante la coordinación efectiva con otras agencias públicas.

En el proyecto de Villa Nueva, la creación del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana incentivó un conjunto de iniciativas que requirieron de coordinación entre policía, municipio, fiscales, jueces y defensores públicos. En particular, la creación del consejo permitió canalizar soluciones, tales como el mejoramiento del alumbrado público. La cooperación institucional con los jueces permitió que la autoridad judicial tomara declaración con mayor rapidez a los detenidos por la policía, disminuyendo el hacinamiento en celdas de la policía y la presión sobre sus recursos (Chinchilla 2001: 30-31). Sin embargo, la regularidad de las reuniones con diversas instituciones públicas se estancó notoriamente al ponerse término a la participación internacional en el proyecto.

En Bogotá, existió un esfuerzo de cooperación entre policía y municipalidad bajo la vigencia del Programa Misión Bogotá, que fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad ciudadana bajo la administración Peñalosa (1998-2000). El programa en cuestión buscaba impulsar la recuperación de lugares públicos, a través de la incorporación de la comunidad que sería objeto del programa tanto en el diagnóstico de los problemas como en la solución de éstos. Para ello se requeriría una actuación realizada en conjunto con la policía comu-

nitaria. En los hechos, sin embargo, esta cooperación no funcionó, por una parte, por celos institucionales entre funcionarios de Misión Bogotá y la policía quienes competían por el protagonismo en la formación de Frentes y Escuelas de Seguridad, y por otra, por las dificultades inherentes a la coordinación entre entidades de alta visibilidad pública y política que no mantienen relaciones de dependencia entre sí (Llorente 2001: 26-27 y 39).

La presión del problema de la inseguridad pública ha empujado a los municipios en Minas Gerais a aportar fondos a la policía. El prefecto (alcalde) de Belo Horizonte anunció en un año de elecciones que entregaría dos millones de dólares para compra de vehículos y armamento policial y para la organización de bases de datos por parte de los Consejos de Seguridad. Sin embargo, la falta de una coordinación más orgánica entre la policía y el gobierno local, se traduce en los hechos en que éste se limite a entregar recursos para apoyar estrategias tradicionales y reactivas (Beato 2001: 34). Ello es, probablemente, consecuencia de que la policía da preferencia a ese tipo de acción policial. También refleja que una coordinación orgánica supone que el gobierno local cuenta con atribuciones explícitas en materia de seguridad y que la policía tendría necesidad de tomar en cuenta sus prioridades al momento de planificar su accionar. La carencia de atribuciones explícitas del municipio dificulta la coordinación de agendas entre el gobierno local y la policía.

El que la policía latinoamericana dependa del gobierno central o regional, plantea importantes diferencias con muchos programas de policía comunitaria de Norteamérica, donde el acercamiento a la comunidad y a las agencias del gobierno local se produce en un contexto en que las políticas de seguridad son locales y plenamente descentralizadas. En nuestra región ello no sucede así, afectando la colaboración existente. Sin embargo, el que los esfuerzos de colaboración institucional entre la policía y otras agencias públicas no sean tan sistemáticos como cabría esperar, se debe también a que la policía no desea hacerse cargo de demandas urbanísticas y sociales que entiende exceden su competencia, mientras que el gobierno local siente que los

programas de tipo comunitario resuelven algunos problemas, pero también crean nuevas demandas de inversiones que les resulta difícil procesar.

### *Resultados de los programas de policía comunitaria*

La medición del efecto de estos programas de policía comunitaria en los niveles de temor de la población y en la frecuencia de delitos, no es enteramente confiable, puesto que no existe en ninguno de los casos una comparación entre lo sucedido en áreas en las que opera la policía comunitaria y áreas en las que se opera con un patrullaje de tipo tradicional. A ello se suma, que sólo en Villa Nueva se realizaron encuestas de victimización previas al inicio del programa y posteriores a él, por lo que en tres de los casos se acude a las cifras de las denuncias registradas por la policía.

En el caso de Villa Nueva se realizaron dos encuestas de victimización. Una anterior al inicio del proyecto, en 1998 y otra en 2000. La última revela una reducción de 10 puntos en el porcentaje de personas que indicaron haber sido víctimas de un delito en los últimos meses, de un 34% a un 23,8%. De acuerdo con algunos testimonios recogidos por Llorente, el incremento del patrullaje y el control policial sobre los negocios que venden bebidas alcohólicas ilegalmente puede haber contribuido a ese resultado.

Existen indicios de que la confianza en la policía aumentó algo, a consecuencia del programa puesto en práctica. El porcentaje de víctimas de un delito que denunció el hecho a alguna autoridad se incrementó aunque levemente, pasando de un 30,3% en 1998 a un 31,5% en 2000. Al mismo tiempo, entre las personas que habían denunciado el delito, disminuyó la opinión de que las autoridades no hacían nada ante tales denuncias, pasando de un 7% en 1998, a un 4,8% en el 2000. De manera consistente con esta última percepción, aumentó la opinión de que la policía había hecho una investigación (el 0,7% en 1998 y 1,8% en el 2000) (Chinchilla 2001: 26).

Sin embargo, al preguntársele a los residentes de Villa Nueva respecto de la calidad del servicio policial que recibían en su barrio después de implementado el proyecto, su respuesta fue bastante negativa. Así, mientras que en 1998 el 44,7% de ellos estimó que dicho servicio era adecuado y muy adecuado, en el año 2000 este porcentaje bajó a 18,3%; en el mismo sentido, la proporción de personas que opinaron que el servicio era poco o nada adecuado aumentó de 51,3% a 79,3%. Los mismos resultados negativos se dieron en cuanto al patrullaje policial: en 1998 el 49,3% opinó que la policía patrulló a menudo y muy a menudo su zona, mientras en el año 2000 ese porcentaje bajó a 23,8% y la opinión de que la presencia policial era muy poca o nula aumentó durante ese período (así lo estimó en 1998 el 27% de las personas entrevistadas y el 37,1% en 2000). Las razones de esta situación pueden ser dos: en primer lugar, que la puesta en práctica de la policía comunitaria ha elevado las expectativas de la población respecto de la protección policial que recibirían en sus barrios, las que claramente no han sido satisfechas. En segundo lugar, existe la impresión entre la población de que el mayor esfuerzo de patrullaje se termina desviando hacia entidades que reciben atención especial de la policía por los recursos que manejan, como los bancos (Chinchilla 2001: 29).

Las encuestas realizadas por el programa encabezado por el IIDH, indican que el experimento de Villa Nueva ha tenido un efecto positivo en la sensación de inseguridad de la población. La encuesta realizada en el año 2000 indica que la criminalidad pierde importancia dentro de las principales preocupaciones del ciudadano. Asimismo, se presenta una relativa disminución en el porcentaje de quienes califican la zona como muy insegura (IIDH 2000 cit. en Chinchilla 2001: 27).

También es importante destacar que las entrevistas realizadas en marzo de 2000 indicaron una valoración positiva del proyecto de policía comunitaria, así como una voluntad por continuarlo. Sin embargo, las personas entrevistadas en agosto de 2001 criticaron en forma unánime la falta de seguimiento del proyecto y su ostensible debilitamiento al finalizar la cooperación prestada por el IIDH.

En el caso de São Paulo, la evaluación respecto del impacto del programa se ha medido a través de estudios de opinión pública, realizados a nivel del conjunto del estado y de estudios que abarcan ciertas localidades. Los primeros demuestran que la opinión sobre la policía ha tendido a mejorar a nivel del estado, aunque por la extensión del mismo y la falta de datos suficientemente desagregados no es posible determinar si ello es consecuencia primaria del programa de policía comunitaria. Encuestas realizadas por *Data Folha*, muestran que el porcentaje de la población que tenía más confianza en la policía, que había llegado a un 74% en 1997, disminuyó a 66% en 1999. Asimismo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía usaba fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones disminuyó de 73% en 1997, a 49% en 1999. Sin embargo, y al mismo tiempo, el porcentaje de la población que consideraba que la policía era ineficiente se incrementó de un 22% en 1995 a un 43% en 1999<sup>17</sup>.

Aún así, la única manera de determinar si los cambios que puede experimentar la opinión pública en materia de policía y temor obedecen efectivamente a la aplicación del modelo comunitario, consiste en focalizar las encuestas en aquellas áreas donde efectivamente se aplica. El primer esfuerzo de este tipo fue llevado a cabo por el *Fórum em Defesa da Vida* en Jardim Ângela, uno de los distritos más violentos, ubicado en la parte sur de la ciudad. El *Fórum* realizó una encuesta a 945 residentes y comerciantes con el fin de conocer los resultados de la policía comunitaria. Los datos arrojados demostraron que los residentes y personas que trabajaban a menos de un kilómetro de distancia de las pequeñas estaciones barriales de policía tenían una mejor percepción de la policía comunitaria, de su efecto en la inseguridad ciudadana y en el tratamiento otorgado a los ciudadanos, que quienes vivían o trabajaban más lejos de dichos cuarteles. Esto sugiere que la difusión de los efectos del modelo no es suficiente y no alcanza al conjunto de los ciudadanos del sector.

Un estudio realizado por ILANUD en el año 2000, se concentró en 23 vecindarios donde existen cuarteles comunitarios de la policía y 23 donde tales cuarteles no existen. Los resultados sugieren algunas semejanzas con los de la encuesta precedente. En los lugares donde se desarrolla un programa de policía comunitaria y los residentes lo conocen existen menores niveles de temor, mejor opinión respecto de la policía y mayor apoyo a la policía comunitaria que allí donde éste existe pero no es conocido, o allí donde éste no existe (Kahn 2000).

Los resultados de ambas encuestas parecen sugerir que el impacto de la policía comunitaria en el sentimiento de inseguridad requiere de la combinación de métodos de acercamiento personal con el uso de medios de comunicación que den a conocer el programa y sus ventajas. Pero también apuntan que los efectos del programa son muy dependientes de la cercanía física a la presencia policial. Ya sea por falta de personal o por carencia de iniciativas de acercamiento, la presencia del programa de policía comunitaria no es evidente para todos los vecinos. Ambas encuestas entregan resultados poco auspiciosos en materia de control del crimen. En el caso de Jardim Ângela, una mayoría de la población sigue pensando que la policía hace muy poco ante el tráfico de drogas o que incluso colabora con él. La encuesta de ILANUD, a su vez, demuestra que la presencia de pequeños cuarteles comunitarios no tiene efectos sobre los niveles de victimización. Estos resultados encuentran algún apoyo en las cifras oficiales de criminalidad registradas por la policía. En efecto, como lo indican Affonso y Mesquita Neto, en el año 2000 declinaron los homicidios, robos y hurtos en la Región Metropolitana de São Paulo pero no en el interior, donde existe la mayoría de las pequeñas estaciones de policía desde donde se realizan los patrullajes comunitarios (Affonso y Mesquita Neto 2001: 27).

La información disponible permite llegar a algunas conclusiones preliminares, mas no a inferencias definitivas. La primera, es que los programas de policía comunitaria concitan un fuerte apoyo por parte de la población, la que defiende su continuación; mejoran la imagen que el público tiene sobre la policía, y; reducen el temor de la po-

blación, cuando ésta efectivamente sabe que los programas se encuentran en ejecución. Ello indica que el accionar comunitario por sí solo no produce reducción del temor ciudadano, sino que se requiere una presencia intensa, conocida, una interacción continua y una comunicación adecuada con la población. En general, en esta relación con la comunidad debe existir preocupación por acercarse a los sectores de menores ingresos, dada la posibilidad real de que dicho acercamiento termine favoreciendo a los sectores más pudientes que ya tienen acceso a seguridad privada. Con respecto a la criminalidad, los resultados son poco concluyentes. Lo que se desprende en términos de disminución de la frecuencia de delitos cometidos en Villa Nueva puede perfectamente deberse a un incremento del patrullaje y de los controles policiales y no necesariamente a los aspectos propiamente comunitarios de las estrategias llevadas a la práctica.

### Conclusiones y propuestas

La policía comunitaria se presenta en América Latina como un camino adecuado para enfrentar diversos problemas. En estas conclusiones haremos referencia a tres aspectos: primero, a los efectos más evidentes de los programas comunitarios en ejecución. Segundo, a la capacidad que tienen esos programas para producir transformaciones más complejas y duraderas en la propia policía. Finalmente, a las recomendaciones que se derivan del proceso de implementación de estos programas que hemos descrito.

La instauración de programas de policía comunitaria constituye un fenómeno cada vez más frecuente en América Latina, que responde a diversos factores que hemos reseñado a lo largo de este volumen. En primer lugar, la falta de confianza pública predominante en muchos países respecto de la policía. En segundo lugar, la necesidad de modificar estrategias para enfrentar un masivo incremento de la violencia delictual presente incluso en los países considerados más seguros. Finalmente, la necesidad de poner a la policía en sintonía con procesos



administrativos de descentralización y modernización que ya tenían lugar en otros sectores del Estado.

El análisis de casos aquí presentado, permite aseverar que los programas de policía comunitaria responden parcialmente a los desafíos que intentan enfrentar. La información disponible indica que donde se ejecutan estos programas, se incrementa la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha con ella. Bastante menos claro resulta si estos programas traen consigo y por sí mismos una disminución generalizada del abuso policial. No obstante, parece bastante notorio que significan un paso en el camino correcto que debe ser complementado con programas de reentrenamiento de policías que presentan tendencias al abuso y el establecimiento de un sistema de alarma temprana frente a continuas infracciones protagonizadas por determinados policías, entre otras medidas (Frühling 2002b: 35). En relación con la disminución del delito y la violencia, en general los resultados no parecen concluyentes, aunque no está claro si ello se debe al impacto del modelo de policía comunitaria en sí o a fallas en su implementación, especialmente en lo relativo a la deficiente cooperación entre la policía y otras agencias públicas a nivel regional o local.

Pero la policía comunitaria se presenta como algo más que un intento por producir transformaciones en el medio externo. La realidad es que organismos internacionales, gobiernos y en ocasiones la propia policía, han presentado diversos programas de aproximación a la comunidad como un primer paso hacia la transformación completa y modernizadora en un sentido democrático de la policía. La información desarrollada aquí sugiere un cierto escepticismo respecto de que esa posibilidad se esté dando en los países a los que nos hemos referido o incluso que pueda darse.

En los países democráticos y desarrollados respecto de los cuales se conocen evaluaciones científicamente sustentadas de programas comunitarios, el camino recorrido por las transformaciones ha sido en rigor muy profundo. La policía comunitaria ha significado un nuevo sistema interno de valores, la distancia entre jerarquías y grados ha dis-

minuido notablemente, se ha impulsado la innovación y la autorresponsabilidad asumida del policía, por encima del control disciplinario y del control de la gestión realizado por el mando. Más allá de los problemas o dificultades que ello pueda significar y que han sido abordados en la literatura, lo cierto es que esas transformaciones son plenamente coherentes con los principios y valores que hoy se encuentran en la nueva administración pública (De Lint 1998). En otras palabras, el paradigma presente en el modelo de policía comunitaria, convierte al policía en un profesional del orden público que diseña soluciones estratégicas respecto de las demandas ciudadanas, para enfrentar así los patrones o tendencias de la criminalidad. Resulta evidente que los recursos humanos, materiales y organizativos de las policías latinoamericanas y sus paradigmas organizativos son muy diferentes y que avanzar en la dirección del llamado *new managerialism*, requiere de condiciones que aquí simplemente no existen: así, aludimos en el curso de este capítulo al escepticismo cultural que existe respecto de estos programas entre el personal subordinado de la policía, a su deficiente entrenamiento para asumir la estrategia de resolución de problemas y a las dificultades financieras y logísticas que limitan la expansión de estos programas más allá de casos pilotos.

En estricto rigor, los programas que aquí se han presentado con matices, pues son diferentes entre sí, constituyen programas de acercamiento a la comunidad cuyos beneficios parecen ser evidentes, pero que todavía no señalan un camino claro de transformación institucional de la subcultura interna e incluso de las estrategias de accionar preventivo que utiliza la policía. Estos comentarios se ligan con los que realizamos en un comienzo al referirnos a las dificultades inherentes a transformar instituciones numerosas, centralizadas y que enfrentan los problemas señalados.

Más allá de las dudas que aquí se expresan, sin embargo, de los casos analizados se desprenden una serie de conclusiones de importancia para la planificación y ejecución de futuros programas de acercamiento a la comunidad, las que detallamos a continuación.

*Definición de un curso de acción claro para la puesta en práctica del programa*

No todos los programas de policía comunitaria que hemos reseñado han sido precedidos de una planificación cuidadosa que pueda maximizar su impacto y utilidad. Del análisis ya realizado, resaltan algunos aspectos que deben abordarse con claridad. Primero, los programas de policía comunitaria deben hacer explícitos los criterios doctrinales que los presiden, éstos a su vez deben reflejarse en órdenes internas del servicio y en los programas curriculares de formación de oficiales y de policías de menor rango. Segundo, la aplicación de estos programas debe responder a un plan cuidadosamente diseñado, financiado y que determine los lugares de su aplicación de acuerdo con criterios estratégicos que señalen, a su vez, una implementación progresiva y constantemente evaluada de manera independiente. Tercero, los programas de policía comunitaria requieren establecer una asociación adecuada con gobiernos locales debidamente autorizados para actuar en determinadas áreas de la seguridad pública y con asociaciones ciudadanas, que en el proceso de interacción con la policía adquieran la autoridad para discutir, colaborar y evaluar los cursos de acción que se ponen en práctica.

*La determinación de objetivos que se presentan al interior de la policía*

Dada la resistencia natural que cabe esperar cuando se proponen programas de esta especie, la determinación clara de sus propósitos y del rol que cumplirá cada integrante de la policía resulta esencial. La enunciación de objetivos del programa debe complementarse con una visión acerca de la policía, una redefinición si es necesario de elementos de su misión y una descripción de los nuevos valores policiales. Ello precisa dar lugar a un nuevo documento, el que debe ser ampliamente comunicado a todos los integrantes de la policía. Previo a ello, sin embargo, debe establecerse si existe coherencia entre los objetivos perseguidos por el programa comunitario y las medidas que efectivamente

podrán ejecutarse. Los objetivos deberán tener correspondencia con los medios existentes y con la disposición del personal. No puede propugnarse un programa de patrullaje a pie, si resulta evidente la resistencia de los efectivos policiales a adoptar esa modalidad de patrullaje. Tampoco puede proclamarse un plan nacional, cuando los medios existentes hacen imposible su aplicación a esa escala geográfica.

Parte de este esfuerzo de comunicación del programa comunitario al interior de la policía, se lleva a efecto mediante la inclusión de cursos sobre policía comunitaria en el currículo regular, y de cursos especiales para oficiales y personal subordinado. Estos programas de capacitación son extremadamente importantes, ya que como se deriva de los estudios de caso presentados, la mayoría de los policías no han practicado la policía comunitaria y la subcultura predominante al interior de la institución policial privilegia un acercamiento tradicional a los problemas de seguridad.

Como ya fue mencionado, los cursos a realizarse tienen que tener un componente teórico sobre lo que significa la policía comunitaria, e incluir otros componentes referidos al desarrollo de habilidades interpersonales y al conocimiento de los recursos comunitarios a los que puede echar mano un policía en una comunidad determinada. Pero también es muy necesario que contengan elementos prácticos respecto del trabajo real que efectuarán los policías y el tipo de dilemas que enfrentarán bajo el nuevo modelo. Esto requiere que el currículo sea diseñado en conjunto por oficiales de policía y asesores civiles y que se hagan ejercicios con casos reales.

También resulta fundamental, que en la medida en que se aplique el nuevo modelo policial, se realicen grupos de discusión con oficiales y policías rascos que han tenido participación práctica en él, de manera de integrar sus observaciones en los nuevos currículos de entrenamiento.

### *Cuidadosa planificación de la aplicación del programa*

Los aspectos que debe contemplar la planificación que realice la jefatura policial son múltiples. Desde luego, para que la ciudadanía note que efectivamente existe un programa comunitario es indispensable contar con una presencia policial a pie significativa. Los policías deben contar con el tiempo requerido para asistir a reuniones con el público o para contactarlo en la calle. Se necesitan fondos para diseñar y ejecutar nuevos programas de capacitación policial, para capacitar a los ciudadanos y para imprimir y distribuir información adecuada sobre el programa. Resulta esencial que ese financiamiento incluya un seguimiento constante y desde un comienzo, por parte de una entidad académica externa a la policía, del proceso de implementación y de sus resultados.

Otro aspecto que debe cubrir el diseño del programa, se refiere a que debe garantizarse que las dotaciones asignadas a cada área geográfica permanezcan por un tiempo relativamente largo en sus funciones, a fin de asegurar que mantengan un contacto estable e intenso con los ciudadanos. Esto puede requerir cambios en la política de personal de la policía.

Por último, y en este terreno, deben asegurarse cambios en el desempeño de todos los policías en su relación con el público, de manera tal que la información que se adquiere mediante esa interacción fluya hacia el conjunto de la institución y que se difunda la estrategia de resolución de problemas a las diversas unidades actuantes.

La selección de los lugares donde se da comienzo a la ejecución de estos programas, no puede ser caprichosa. Parece adecuado seleccionar un conjunto de áreas para programas pilotos que puedan ser replicados progresivamente en el resto de la ciudad. Esta estrategia permite probar las debilidades y fortalezas de un programa de esta especie, facilita la evaluación de sus efectos y hace posible asegurar que se contará con los recursos adecuados para realizar el programa con eficiencia.

Lo natural sería que la selección obedezca a criterios objetivos y establecidos de acuerdo con variables debidamente diseñadas. Crite-

rios socioeconómicos y de niveles de criminalidad debieran ser los más importantes a considerar. Esto es, que los distritos seleccionados sean representativos de sectores de ingresos altos, medios y bajos, además de tener niveles altos, medios y bajos de criminalidad. Ello permitiría precisar los resultados del programa de policía de proximidad en distritos con situaciones sociales y delictuales diversas, los que tendrían que ser comparados además con áreas control que tengan similares características pero donde dicho programa no se realice.

### *La asociación del programa de policía comunitaria con organizaciones locales*

Son muchos los casos en los que no existe en realidad una asociación ni coordinación suficiente entre la policía, los gobiernos locales y las asociaciones ciudadanas que actúan en el ámbito preventivo. No existe la posibilidad de un programa de policía comunitaria sin la participación policial. Pero estos programas requieren también de la participación de la comunidad y de organismos públicos presentes en los gobiernos locales, que ofrecen programas de prevención complementarios al actuar policial. Es frecuente en la región que la participación comunitaria sea asumida por los gobiernos, mientras la policía realiza programas paralelos y no coordinados de acercamiento a la comunidad (Dammert 2004).

El problema obedece en parte a que los municipios recién incursionan en el tema de la seguridad y la agenda que desean resolver al respecto no es clara. Por otra parte, la policía depende de los gobiernos provinciales o nacionales, por lo que los mecanismos a través de los cuales responde por sus acciones ante la autoridad local o no existen o son poco claros. Ello lleva a la necesidad de coordinar agendas e intereses entre organizaciones cuyas fuentes de legitimidad y autoridad son diferentes.

Un programa de policía comunitaria requiere de la participación y de la acción del gobierno local que cumple tareas importantes en el ámbito de las políticas sociales y urbanísticas. Los ciudadanos convo-

cados a reuniones por la policía muy probablemente solicitarán otros servicios que no dependen de la policía: mejor iluminación de ciertos barrios, cierre de sitios eriazos, traslado de paraderos de locomoción pública, etc. Los municipios cuentan además con una red de relaciones con centros de padres y apoderados, juntas de vecinos, clubes deportivos que pueden ponerse a disposición de la resolución de problemas declarados prioritarios por parte de los vecinos.

El funcionamiento y éxito de un programa de policía comunitario, dependerá de un diseño conjunto en el que participen policía y municipio.

Por otra parte, no es fácil asegurar programas de participación comunitaria sustentables. Naturalmente, dos factores influirán en ello: que los ciudadanos sean efectivamente capacitados para cumplir un rol complementario al de las agencias de orden público y que su opinión tenga peso en orientar el accionar de la policía. La experiencia de Belo Horizonte, en la que se proporciona la misma capacitación en resolución de problemas a policías y a vecinos es particularmente interesante.

Algunos aspectos referidos a la participación ciudadana en los estudios de caso descritos no son particularmente distintos de los que se desprenden de estudios realizados en Norteamérica y otros países. La participación en áreas de altos niveles de criminalidad es baja, al igual que los niveles de preparación de los ciudadanos. Dos tipos de medidas cumplen un rol importante en este ámbito. En primer lugar, la capacitación masiva de los vecinos en materias referidas a la prevención del delito. En segundo lugar, un fuerte énfasis en que debe realizarse un seguimiento real de los problemas que los vecinos plantean a la policía y al municipio. De lo contrario, esa participación ciudadana carecerá de sentido, tanto para los que la practican como para quienes desean resolver a través de ella los problemas de inseguridad reinantes.

## VI. Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso<sup>1</sup>

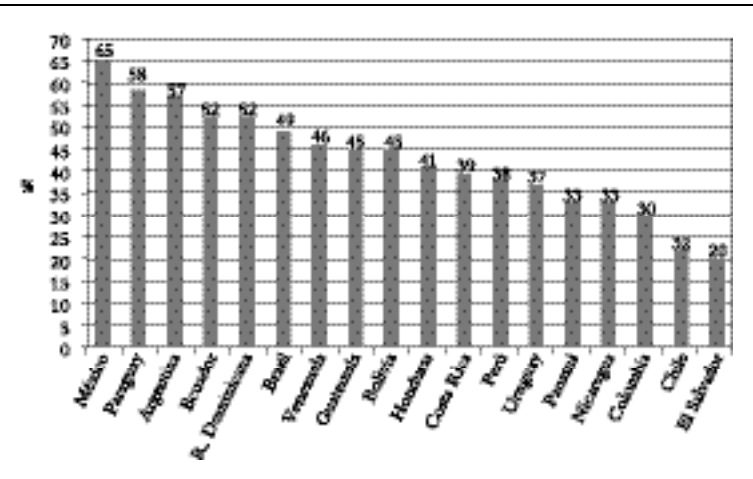
Tal como ha sido señalado en capítulos anteriores, los intentos de cambio policial que se han extendido en la región, deben sus características al impacto del proceso democratizador que comienza en los años noventa y al profundo desprestigio profesional que afectaba a un número significativo de las policías existentes. A veinte años de iniciado el cambio, son muchas las interrogantes que siguen planteadas respecto de sus resultados. Mientras que algunas policías lograron mejorar sustantivamente su imagen, reinsertándose plenamente en el sistema democrático, como ocurrió en el caso de Chile, es público y notorio que en otros países los resultados han sido muy modestos (Frühling 2007). De hecho, resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revelan que en 2003 un 62% de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, sólo un 29% en la policía y un 20% en el Poder Judicial. Cifras provenientes de Latinobarómetro en 2004, reproducidas en el Gráfico 1, indican que un 65% de los encuestados en México, un 58% en Paraguay y un 57% en Argentina piensa que en su país es posible sobornar a un policía. Los porcentajes más bajos de apoyo para esta afirmación se encuentran en Chile (22%) y en El Salvador (20%).

1 Estudio realizado con la colaboración de Diego Piñol. La versión original de este documento fue publicada en Eric Alda y Gustavo Béliz (eds.) (2007) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de seguridad ciudadana*. Washington, DC: BID. p. 281-310.



Gráfico 1

Probabilidad de sobornar a un policía, América Latina 2004



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

A pesar de estas cifras, no cabe duda que se han producido avances de carácter democrático en las policías, si se compara la situación actual con la existente anteriormente. Sin embargo, ese progreso ha sido notoriamente desigual entre países y ha estado por debajo de las expectativas y esfuerzos puestos en él. Recientes estudios cualitativos indican que la reforma policial constituye una necesidad urgente en buena parte de la región, pero que el proceso de reforma requiere de un esfuerzo sostenido y de largo plazo. Así, Niels Uildriks y Nelia Tello afirman que la policía preventiva del Distrito Federal de México se encuentra afectada por su aislamiento social y falta de aceptación (Tello y Uildriks 2006). Agregan que la corrupción interna prevalece entre sus miembros. La creación de la Policía Nacional Civil de Guatemala está lejos de haber constituido un éxito de acuerdo a ciertos autores (Glebbeek 2003). Así también, la reforma policial sigue ocupando un lugar visible en la agenda de Brasil, pese a los años transcu-

rridos desde que se iniciaron los esfuerzos de transformación institucional (Beato, Oliveira, Rabelo 2005).

Los procesos reformativos se han expresado en una variedad de políticas. Por una parte han existido esfuerzos destinados a crear nuevas fuerzas policiales de carácter civil en sociedades emergentes de un conflicto interno. Asimismo, se han evidenciado programas dirigidos a terminar con la corrupción administrativa y a despedir a policías sospechosos de corrupción. Un esfuerzo importante se ha dedicado a la creación de nuevas academias policiales con fuerte participación de docente civiles y también, como se vio en el capítulo anterior, a la puesta en marcha de programas de policía comunitaria destinados a mejorar las relaciones con el público y la calidad del servicio policial.

En este capítulo, aprovecharemos la existencia de nuevas investigaciones sobre la policía en América Latina a fin de analizar la dirección que creemos debiera asumir el cambio policial en la región, discernir las condiciones que influyen en el éxito o fracaso de las reformas llevadas a cabo, examinar cómo esas condiciones han terminado por afectar intentos de transformación policial concretos, para culminar finalmente con propuestas de utilidad para quienes se encuentran comprometidos con el cambio policial de carácter democrático.

### **La dirección de las reformas policiales y las condiciones que inciden en su resultado**

Las reformas policiales abarcan aspectos muy distintos y para su análisis es necesario establecer los objetivos con respecto de los cuales deseamos contrastar los resultados obtenidos (Bailey y Dammert 2005). De manera general, estamos interesados en analizar si las reformas llevadas a cabo en los diferentes países de la región han logrado producir una acción policial más democrática. ¿A qué nos referimos al hablar de un accionar policial más democrático? En términos puramente ideales, tres criterios se mencionan al definir el concepto de “policía democrática”. Primero, a que el personal policial debiera tender a representar

la diversidad social de la sociedad a la que sirve. Segundo, a que debe responder a las necesidades y expectativas públicas, siempre y cuando éstas no contradigan la ley. Finalmente, a que la policía debe rendir cuentas por sus acciones, legal, política y económicamente, ante las instituciones judiciales, las instituciones democráticas y los contribuyentes (Lindholt 2003).

La posibilidad de que las reformas logren mejorar la calidad de vida y generen policías más democráticas depende de una variedad de factores. Cualquier proceso de reforma policial debe prestar atención a tres áreas diversas pero relacionadas: el apoyo que existe para las reformas entre los actores políticos y, en especial, el gobierno; las características propias de la policía a reformar, y; el contexto social en el que ésta se desenvuelve. El Cuadro 1 se refiere a la situación existente al momento de iniciarse el proceso de reforma policial. La primera columna indica aquellos elementos que facilitan el tránsito hacia policías democráticas, mientras la segunda columna muestra el tipo de políticas y medidas esperables como consecuencia de la presencia de estos elementos. Las condiciones existentes al momento de iniciarse la reforma permiten evaluar las posibilidades de éxito de la misma; mientras que los resultados, políticas o medidas esperables hacen alusión a lo que sería razonable esperar que se manifieste como consecuencia de que los factores facilitantes estén presentes.

Las condiciones de éxito de las políticas de reforma que aquí hemos mencionado, indican una situación ideal que rara vez existe en la realidad. Mientras mayor es la presencia de las características que aquí hemos mencionado, más profundo y sustentable será el esfuerzo reformador. Su ausencia indica únicamente que el cambio institucional será más difícil.

Cuadro 1 Precondiciones ideales para el éxito de los procesos de reforma policial		
	Condiciones existentes que facilitan el éxito de los procesos de reforma	Resultados: políticas y medidas
<i>Existencia de un gobierno adecuado en el área de seguridad pública</i>		
1	Se formulan políticas estables y sostenidas respecto de las policías.	Políticas dirigidas a reformar la policía se mantienen pese a los cambios en el gobierno.
2	Existe apoyo de todas las fuerzas políticas para el proceso de reforma policial.	Cambios legislativos y administrativos para llevar a cabo las reformas cuentan con un apoyo amplio y sostenido.
3	Los valores democráticos permean al proceso de reforma.	La nueva misión y objetivos de la policía están claros para el gobierno y la superioridad policial.
4	Existe el personal civil adecuado para hacer un seguimiento del proceso de reforma policial.	El gobierno está en condiciones de monitorear los cambios puestos en práctica y de corregir errores.
5	Se encuentran disponibles fondos adecuados para avanzar en las diversas etapas del proceso de reforma.	Los pasos de implementación de la reforma se van cumpliendo ordenadamente y de acuerdo con los objetivos planificados.
6	La estructura de las fuerzas de policía es funcional a los propósitos reformistas.	Existe la intención de avanzar hacia una estructura policial en la que las fuerzas policiales existentes actúen de manera coordinada, compartan información y respondan a claras líneas de mando.
<i>Características de la policía como institución</i>		
1	Existe un núcleo de oficiales de la policía bien dispuestos hacia el cambio y motivados a producirlo.	El mando policial se pronuncia directamente por el cambio institucional y planifica en conjunto con policías de menor rango los pasos necesarios.
2	La policía cuenta con la capacidad para planificar, ejecutar y evaluar las reformas en ejecución.	Es la propia policía la que emprende reformas en el terreno de la selección de personal, capacitación y entrenamiento de sus miembros, control interno de las infracciones a la ley y planificación operativa.

Cuadro 1 (continuación)		
<i>Características del contexto social en el que opera la policía</i>		
1	No existe un predominio abrumador de índices de crímenes violentos.	Como consecuencia se puede desarrollar un fuerte esfuerzo tendiente a comunicar que es necesario esperar un plazo prudente a fin de que las reformas den resultado.
2	Existe en general un Estado de Derecho plenamente en funciones.	La cobertura policial alcanza a todo el país y no existen territorios sujetos al control de organizaciones criminales.
3	Los valores democráticos son considerados prioritarios por la población, la que apoya la vigencia de los derechos humanos y el control de la corrupción.	En consecuencia las políticas dirigidas a controlar adecuadamente la corrupción y los abusos policiales contarán con apoyo público.
4	Los niveles de temor al delito son razonables.	Es posible mantener el curso de las reformas propuestas sin cambiar su dirección en respuesta a las constantes presiones por aplicar políticas de mano dura.

Las características del gobierno de la seguridad pública a las que hemos hecho alusión se refieren aquí a aspectos tales como: los valores que orientan la política de reforma policial, la sustentabilidad en el tiempo de dichas políticas y las capacidades del gobierno —a nivel técnico y presupuestario— para liderar el proceso de reforma. También se hace referencia a la estructura del sistema policial, que incluye el número de fuerzas policiales existentes, los organismos de gobierno a los que responden y su disposición para coordinar actividades. Por ejemplo, si existe un número plural de fuerzas de policías que cumplen funciones diferenciadas en un mismo territorio, ¿cómo coordinan sus actividades y a qué organismos de gobierno responden? Preguntas que debe realizarse al aludir a las características del gobierno de la seguridad pública son algunas como: ¿Existe una política pública dirigida a reformar la policía? ¿Es sustentable, democrática y cuenta con apoyo técnico adecuado? ¿El organismo o ministro a cargo tiene los recursos humanos y materiales adecuados para guiar la reforma policial? ¿Cuántas fuerzas policiales existen en el país y a quién responden por

sus acciones? ¿Están los guardias municipales coordinados con la policía estatal en el desarrollo de sus actividades?

Existen también condiciones para el éxito de la reforma que aparecen vinculadas a las características de la policía como tal. En definitiva, lo que interesa aquí es si está comprometida la institución policial con los cambios democráticos. También, si existe un núcleo de oficiales motivados y dispuestos a encabezar los cambios. Todo proceso que aparece como una intervención externa en las funciones de la policía y que no encuentra apoyo al interior de la institución, enfrentará una fuerte resistencia que dificultará seriamente sus posibilidades de éxito. Debemos mencionar adicionalmente que la posibilidad de realizar la reforma depende, al menos en parte, de la capacidad profesional de la policía. Mientras mayor es ésta, mejores son las condiciones para la transformación institucional.

El contexto social puede facilitar o constituir un fuerte obstáculo para el proceso de reforma policial. Olvidarse de éste resulta imposible para cualquier coalición reformadora, ya sea que ésta esté integrada por organizaciones políticas o liderazgos nacionales o por organismos internacionales en asociación con organismos de cooperación internacional de gobiernos extranjeros. El contexto social en el cual tiene lugar el proceso de reforma policial afecta el apoyo social existente para la reforma e incluso el comportamiento de las policías.

Las características de la violencia y el crimen, en particular, son extremadamente importantes para facilitar u obstaculizar cualquier intento de reforma. Mientras mayores son los niveles de criminalidad y su violencia, más difícil será producir mejoras a corto plazo que traigan como resultado un apoyo sostenido para la reforma policial. Los programas de policía comunitaria encuentran serias dificultades en su implementación en áreas donde existe presencia permanente de la violencia, elementos criminales y el tráfico de drogas. Ello se demuestra en situaciones como la implementación de programas de policía comunitaria en las *favelas* de Río de Janeiro, donde el acercamiento a la comunidad por parte de la policía se ve dificultado por la necesidad paralela de ejecutar operaciones represivas que buscan remover a los líderes

del tráfico de drogas (Husain 2005). La aceptación social y masiva de la corrupción y la violencia ciertamente que limitan cualquier esfuerzo por introducir criterios de probidad en la policía. Posiblemente también es cierto que los abusos de los derechos humanos por parte de la policía, dependen en alguna medida del grado de tolerancia de la comunidad hacia el uso de la fuerza en contra de los sospechosos.

Finalmente, la desconfianza social hacia las instituciones públicas generalmente atenta contra los cambios en la policía. Sus miembros sienten su aislamiento respecto del resto de la sociedad y pierden motivación. Podemos agregar también que la existencia de altos niveles de pobreza y desigualdad pueden llevar al autoritarismo y militarismo en las tácticas policiales, a un servicio policial desigual en diferentes comunidades y, a veces, a una insuficiente supervisión sobre la policía. Todas esas circunstancias entran en contradicción con los esfuerzos reformadores.

Es importante tener en cuenta que el peso de las precondiciones del proceso de reforma depende también de las circunstancias de cada caso. El contexto social representa un factor que facilita o dificulta los procesos de reforma policial. Sin embargo, la realidad regional demuestra que existen ejemplos de procesos de reforma policial prometedores en circunstancias sociales extremadamente difíciles. Países en guerra interna como Colombia, han avanzado en años recientes hacia una actividad policial más democrática y apreciada por la ciudadanía. La Policía Nacional de Nicaragua, carente en recursos materiales y operando en una sociedad donde se denuncian niveles de corrupción significativos en el sector público, ha mejorado su capacidad profesional y desarrollado un fuerte compromiso hacia la comunidad<sup>2</sup>.

### *Consecuencias del proceso de reforma policial*

La reforma de la policía que interesa aquí tiene por objeto transformar a la policía en un sentido más democrático. Si bien la reforma se

dirige principalmente a la policía como institución, nos parece que el proceso debe alcanzar también al gobierno de la seguridad pública y tener efectos sobre el contexto social al más breve plazo. A continuación en el Cuadro 2, ejemplificaremos algunos objetivos que es necesario alcanzar como resultado del proceso de reforma.

Cuadro 2 Objetivos a alcanzar mediante el proceso de reforma policial		
	Consecuencias de la reforma a nivel de instituciones y del contexto social	Resultados: políticas y medidas resultantes
<i>Efectos sobre el gobierno de la seguridad pública</i>		
1	Existe una política pública en materia de seguridad ciudadana.	La política referida da pie a la coordinación de las tareas de las policías con otras reparticiones públicas y existen metas e indicadores para medir su avance.
2	Existe una unidad técnica ministerial a cargo del diseño y evaluación de las políticas públicas referentes a seguridad y a reformas policiales.	La unidad técnica ministerial posee facultades legales, adecuada capacidad profesional y recursos para sus tareas. Asimismo, cuenta con bases de datos para orientar el accionar policial.
3	Los valores democráticos permean la política gubernamental.	Existen políticas y medidas que no interfieren indebidamente con la actuación policial, sino más bien orientan su actuación de acuerdo con dichos valores.
4	Existen normas explícitas que aseguran la coordinación de la actuación policial.	Las fuerzas policiales existentes actúan de manera coordinada, comparten información y responden a claras líneas de mando.
<i>Efectos de la reforma en las características de la policía como institución</i>		
1	La policía evolucionó hacia una institución especializada, esto es, claramente diferenciada de las Fuerzas Armadas.	Las políticas policiales aseguran la autonomía de la policía respecto de las Fuerzas Armadas en todos los aspectos que son relevantes.



Cuadro 2 (continuación)		
2	Los valores de los policías son coherentes con los valores democráticos que permean el proceso de reforma.	Todos los aspectos relativos a la selección de personal, a su entrenamiento, a facultades policiales en relación con la población, son regulados por normas respetuosas de los derechos humanos e inspirados en procedimientos democráticos.
3	El personal policial es representativo de las culturas de la población, cuenta con derechos frente a sus superiores y es evaluado de acuerdo a criterios objetivos.	El personal es reclutado siguiendo procedimientos justos, tiene una base educacional suficiente, es ascendido de acuerdo a sus méritos y puede hacer una carrera profesional en la policía.
4	El sistema de formación y capacitación está bien diseñado y planificado.	El sistema de formación es teórico pero a la vez incorpora ejercicios y prácticas profesionales y es complementado con una oferta regular de cursos de capacitación ofrecidos a todos los que cumplen con los requisitos necesarios.
5	La gestión de la policía es liderada por un mando oficial profesional.	La policía es dirigida por mandos motivados que supervisan de cerca la implementación de las medidas de la reforma. El compromiso con el cambio está arraigado en el conjunto de la institución policial.
6	Las operaciones policiales se encuentran estrictamente reguladas para asegurar su eficiencia y la protección de los derechos humanos.	Las acciones a llevarse a cabo en el caso de las operaciones policiales están reguladas por procedimientos escritos y son cuidadosamente planificados. La operación de la policía se basa en dos conceptos importantes: primero, debe fortalecer su relación con la comunidad para enfrentar el crimen y el desorden. En segundo lugar, la respuesta frente a los incidentes de violencia y delincuencia sigue la estrategia de la resolución de problemas y no es meramente reactiva.
7	Los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas aseguran que tanto la institución como los oficiales de policía son debidamente supervisados por su conducta y efectividad tanto al interior de la institución como fuera de ella.	El sistema disciplinario interno funciona efectivamente. Limita el uso discrecional del poder por parte de los policías. Asimismo, existen mecanismos eficientes y autónomos para la supervisión externa de la policía.

Cuadro 2 (continuación)		
<i>Efectos sobre el contexto social en el que opera la policía</i>		
1	Existe una disminución de los índices de crímenes violentos.	Aumenta la efectividad policial en materia preventiva e investigativa con respecto de dichos crímenes.
2	Los niveles de temor al delito son razonables.	Para obtener ese resultado las políticas de seguridad han mejorado el acceso a los servicios de atención a las víctimas y dan a conocer información precisa sobre a los riesgos existentes.
3	El nivel de confianza en la policía se ha venido incrementando.	El nivel de confianza público se ha incrementado sobre la base de una investigación severa de situaciones de corrupción y la ejecución de programas de acercamiento a la población que involucran consultas y cooperación entre la policía y la población.

El análisis del efecto esperable de las políticas de reforma sobre el gobierno de la seguridad pública y el contexto social no requiere de mayor explicación. En lo referente a la policía como institución abarca los siguientes temas:

- 1) El carácter especializado de la policía, que alude a su independencia respecto de las Fuerzas Armadas. Muchos países democráticos poseen fuerzas policiales que tienen jerarquías, sistemas de ascenso y valores similares a los militares. Aún así, para ser coherentes con el sistema democrático estas fuerzas policiales deben estar completamente separadas de las fuerzas militares, usar técnicas y perseguir objetivos claramente distintos a los militares.
- 2) Los valores básicos que persigue aplicar la institución. Ello significa que la policía debe promover el cumplimiento de las leyes, usar el mínimo de fuerza necesaria y establecer relaciones cercanas con la comunidad.
- 3) Las características de su personal, en el entendido de que los policías deben representar a diferentes segmentos de la sociedad y ser

- considerados como profesionales especializados en el mantenimiento del orden y la investigación del crimen.
- 4) Las características de su proceso formativo, tomando en cuenta que los policías deben tener acceso permanente a capacitación y especialización a fin de poder entregar un servicio eficiente a la población.
  - 5) La estructura de mando y el estilo de gestión de la policía, ya que reflejan el respeto a los derechos humanos tanto de los propios policías como del público.
  - 6) La correspondencia entre los procedimientos adoptados por la policía y los valores democráticos.
  - 7) La existencia de un sistema interno y externo de rendición de cuentas en funcionamiento, cuya función es supervisar las prácticas policiales (Lindholt 2003: 21).

### **Los factores institucionales y el contexto social: su impacto en los procesos de reforma policial recientes**

En América Latina, en años recientes, es posible encontrar variados ejemplos que demuestran que los tres factores que mencionamos afectan las características de la reforma policial, en algunos casos posibilitando su éxito y en otros conduciéndolas a su suspensión o a demoras temporales o definitivas. Naturalmente que la realidad de las policías de América Latina es muy diferente. Más allá de compartir algunas características comunes como su participación o apoyo a regímenes antidemocráticos en el pasado y la excesiva centralización del proceso de decisión a su interior, las realidades nacionales son muy diversas. Ello aconseja un análisis empírico antes de evaluar las posibilidades que tiene el proceso de reforma en cada país. La realidad de los hechos demuestra, a su vez, que situaciones que parecían muy adversas han podido enfrentarse con éxito gracias a la existencia de un liderazgo policial y civil en sintonía, capaz de poner en práctica políticas coherentes.

*La existencia de un gobierno adecuado de la seguridad pública como  
precondición para los esfuerzos de reforma policial en América Latina*

Las condiciones políticas adecuadas cumplen un rol sustantivo en los procesos de reforma policial. La estabilidad de las políticas de reforma propuestas resulta central para obtener éxitos significativos. La inestabilidad política puede haber tenido alguna influencia en las dificultades enfrentadas por los intentos de transformar completamente la policía de la Provincia de Buenos Aires, en el período que va desde 1995 a 2002. Durante la segunda administración del Gobernador Duhalde (1995-1999), los encargados políticos a cargo de la seguridad y los asuntos judiciales duraron en promedio 6,9 meses en su cargo (Fohrig y Pomares 2004). Bajo su sucesor, Carlos Ruckauf, esta permanencia se redujo a un promedio de 6,5 meses. Esta inestabilidad fue probablemente producto de la falta de consenso en relación a los cambios implementados, lo que contribuyó a limitar sus efectos. Pero lo cierto es que los cambios sucesivos terminaron por derrumbar toda semblanza de que existía una política coherente capaz de producir cambios internos en las policías.

La estabilidad de las políticas de reforma no sólo depende de la permanencia en el cargo de sus responsables. Se encuentra fuertemente condicionada por la presión de la opinión pública y de actores relevantes como los medios de comunicación y los líderes de opinión sobre el contenido de las reformas propuestas. Muchos de los esfuerzos de reforma policial democrática se enfrentan a interrupciones, producto de la implementación de políticas de “mano dura” que echan por tierra los intentos de poner en práctica programas de policía comunitaria y de fortalecimiento de los controles internos sobre el abuso policial. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde en 1996 una reforma constitucional creó una nueva policía civil a ser guiada por estándares de conducta similares a los que rigen a las policías de los países democráticos desarrollados. La elección del Presidente Maduro en 2002, en base a un programa de gobierno dirigido a controlar a las maras, significó el debilitamiento de los mecanismos de supervisión

internos de la policía y de la investigación de delitos cometidos por policías (Ungar 2004).

La implementación de planes estratégicos de reforma requiere necesariamente que en el gobierno existan capacidades internas y el conocimiento suficiente para realizar un seguimiento de dichas reformas y determinar incluso sus prioridades, para las cuales se recurrirá ante la cooperación internacional solicitando ayuda técnica o financiera. En ocasiones, ante la inexistencia de objetivos claros por parte de los gobiernos, es la propia cooperación internacional la que establece los objetivos prioritarios de su acción. Cuando la reforma es inducida desde el gobierno, las capacidades para modelar este proceso se convierten en esenciales. En la mayor parte de América Latina, escasea el personal civil con experiencia en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y de policía.

En el caso de América Central la mayoría de los ministerios a cargo de la policía carecen de personal suficiente dedicado al análisis de las estadísticas criminales y que pueda detectar oportunamente las deficiencias en el accionar policial. Sólo muy recientemente comienzan a diseñar políticas públicas en seguridad. Nicaragua es uno de estos casos, pero el equipo y recursos involucrados en la tarea son todavía escasos y su influencia en la orientación de los cambios institucionales es limitada. Como resultado de tal situación, la intervención ministerial se da en la mayoría de los países de manera intermitente, lo que deja un vacío de poder que llenan las instituciones policiales actuando muchas veces de manera autónoma rutinaria y en contradicción con los esfuerzos de reforma. Una consecuencia de lo anterior suele ser que el gobierno intervenga sólo cuando ya es tarde, cuando existen situaciones de crisis o escándalos, que usualmente se resuelven mediante el despido de los policías sospechosos de haber actuado ilegalmente. Como algunos autores señalan, estos esfuerzos de intervención extrema que redundan en purgas masivas son percibidos como ilegítimos por los policías y no contribuyen a fortalecer los mecanismos internos de control disciplinario (Tello y Uildriks 2006).

El caso de Bogotá demuestra que la continuidad de políticas a pesar del cambio de administraciones, unida a un seguimiento sistemático de la información sobre la policía, puede tener un impacto positivo en el proceso de reforma policial. Por primera vez en la historia de Colombia el liderazgo en materia de seguridad fue adoptado por la alcaldía. Para ello, fue central que a los alcaldes se les otorgaran funciones en el ámbito de seguridad en la Constitución de 1991. Asimismo, en 1993 se adopta un nuevo estatuto orgánico para la ciudad que le permitió sanear sus finanzas y contar con recursos adecuados para poner en ejecución un plan de seguridad (Llorente y Rivas 2004).

En la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997) como alcalde de Bogotá, se creó una oficina asesora de la alcaldía a cargo de las políticas referidas a seguridad ciudadana. Así, también, se creó el Observatorio de Violencia y Delincuencia que fue modernizado y dio origen, en 2000, al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).

Dándole prioridad al gasto policial, la alcaldía pasó de invertir sólo 15 millones de dólares en programas de seguridad durante el período 1992-1994, a invertir 72 millones de dólares a fines de los años noventa (Llorente y Rivas 2004). Cerca de tres cuartas partes del total de la inversión se dirigió a programas de dotación y capacitación de la policía metropolitana.

Paralelamente, y también como producto de las reformas adoptadas por la propia policía, se produce una mejora en la efectividad policial. La captura de personas requeridas por la justicia se incrementa en más del 500% y los decomisos de armas de fuego se triplicaron (Llorente y Rivas 2004: 5). También se da una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas de la ciudadanía, pasando de 20 a 5 minutos (Acero 2002: 56). Si bien se plantean dudas respecto del progreso real alcanzado por la policía, poco se cuestiona que la situación de Bogotá ha experimentado una mejora muy importante (Correal, Ruiz y Zuluaga 2006).

Casos como el de Bogotá pueden no ser únicos en el contexto de la región, aunque ciertamente contrastan fuertemente con lo que su-

cede en otros gobiernos. Al finalizar el gobierno autoritario del Presidente Alberto Fujimori en Perú, un grupo de civiles que habían participado en la lucha por la democracia asumieron las posiciones de más alta importancia en el Ministerio del Interior de este país. Entre 2001 y 2003 crearon una Comisión de Reestructuración de la Policía cuyos miembros incluían funcionarios de alto rango ministerial, generales, pero también representantes de los suboficiales de la institución. La comisión propuso cambios de enorme alcance que se dirigían a establecer un modelo más democrático de policía, controlar la corrupción administrativa y mejorar el sistema de formación policial (Comisión Especial de Reestructuración de la Policía del Perú 2002; Basombrió 2004). Se avanzó en la realización de modificaciones a la estructura organizativa de la institución a fin de descentralizarla; se creó el cargo de Defensor del Policía, totalmente independiente del mando policial, que contaba con facultades para recibir quejas del personal subordinado de la policía, y; se introdujeron cambios en el sistema formativo, dirigidos a asegurar una selección objetiva de los postulantes y a promover una formación basada en valores democráticos. Finalmente, las nuevas autoridades crearon una Oficina de Asuntos Internos en el Ministerio cuya función sería la de investigar serias irregularidades cometidas por policías. El reemplazo del Ministro Gino Costa y los frecuentes cambios de Ministros del Interior que siguieron, privaron de continuidad y dinamismo a lo que parecía un serio y esperanzador esfuerzo de reforma.

*El papel de las características internas de la policía como condicionante del proceso de reforma*

Las características internas de la policía tienen un impacto obvio en los esfuerzos de reforma policial. La realidad regional indica que la situación de las policías es en extremo heterogénea, ya que existe una enorme diversidad en cuanto a sus niveles de profesionalización, eficiencia, y el apoyo público que reciben.

En países de administración gubernamental federal, tales como Brasil, Argentina y México, la calidad del esfuerzo policial tiende a ser extremadamente desigual. Beato et al. sostienen que los niveles de formación policial son muy diferentes en las diversas fuerzas policiales pertenecientes a los distintos estados brasileños. El número de horas que deben estudiar antes de poder ejercer como policías es considerablemente desigual. Los aspirantes a oficiales de policía de la Policía Militar de Bahía deben tomar 6.105 horas de clase, mientras que en el otro extremo, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Río Grande do Norte sólo deben cursar materias durante 3.000 horas a fin de finalizar sus estudios (Beato, Oliveira y Rabelo 2005). También existen disparidades en cuanto a sus salarios. São Paulo, el estado que posee los mayores niveles de costo de vida, tiende a pagar salarios relativamente bajos a sus policías.

Como hemos visto, la opinión pública demuestra gran desconfianza hacia la policía, con la excepción de casos aislados como los de Colombia, Chile o El Salvador. Una encuesta de victimización realizada el año 2003 en Chile muestra que Carabineros de Chile cuenta con relativamente altos niveles de apoyo público. De todas las instituciones mencionadas en la encuesta, Carabineros está en el tercer lugar de las más consideradas por su esfuerzo en materia de seguridad ciudadana. La Policía de Investigaciones de Chile sigue a Carabineros en materia de apoyo público (Frühling 2007; ver también segunda sección de este volumen).

Esta evaluación mayoritariamente positiva de Carabineros parece indicar que la legitimidad institucional es alta, lo cual se corrobora también en la voluntad que expresan los ciudadanos de colaborar voluntariamente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto, proveniente de la encuesta nacional de victimización, se refiere al porcentaje de delitos que las víctimas denuncian pues en la gran mayoría de casos esta denuncia se hace a Carabineros por tener cobertura en todo el territorio nacional.

Ante un elevado compromiso del mando policial con el proceso de reforma, mayores serán las posibilidades de que ésta se concrete. Sin embargo, los procesos de reforma policial profunda que abarcan aspec-



tos de gestión, cultura organizativa, sistema de formación, control de la mala conducta policial y programas de relación con la comunidad, se facilitan si existe una fuerza policial motivada y con niveles mínimos de desarrollo profesional. Una fuerza policial menospreciada por el público tenderá a actuar defensivamente frente a cualquier propósito de cambio sustantivo. Aquellas policías afectadas por bajos niveles de formación profesional van a ser renuentes a adoptar procesos de reforma que demanden un trabajo más creativo y dirigido a la resolución de problemas. En ese sentido, una formación policial deficiente afecta las capacidades de la policía para responder a las demandas ciudadanas. Algunos de los problemas observables en las escuelas policiales de la región van desde la ausencia de criterios objetivos de selección de postulantes, hasta la existencia de un cuerpo docente poco motivado y el uso de metodologías de enseñanza teóricas que no preparan para la práctica policial. Es importante señalar también que en muchos países la formación de agentes es extremadamente corta (entre seis y nueve meses máximo), mientras que la de oficiales es bastante larga (de cuatro años en Chile y de cinco en Perú). Una consecuencia de lo anterior es que los agentes y suboficiales carecen de la preparación necesaria para llevar a cabo programas innovadores y se conforman con obedecer órdenes.

Otro aspecto interno que afecta el impulso reformista son las malas condiciones de trabajo que proporciona la policía a sus agentes y suboficiales. Las encuestas realizadas a policías en la región son consistentes en señalar que ésta es una preocupación central para sus integrantes, convirtiéndose en un elemento adicional que explica su falta de motivación y entusiasmo por los cambios institucionales. Tello y Uildriks (2006) mencionan, por ejemplo, que el cansancio provocado por jornadas muy largas de trabajo es mencionado por miembros de la policía judicial y de la policía preventiva de Ciudad de México, como uno de los tres problemas principales que los afectan (Tello y Uildriks 2006). Es sabido que en muchos países de la región tanto agentes como suboficiales mantienen un segundo empleo, lo que termina por consumir sus energías y dificultar su motivación para parti-

cipar en reformas policiales que pueden implicar cambios en sus rutinas y esfuerzos adicionales.

*El papel del contexto social como facilitador u obstáculo de las reformas*

La evidencia existente demuestra que la persistencia de altos niveles de conflicto interno termina por afectar la marcha de los programas de reforma policial. Así, por ejemplo, en sociedades que viven convulsiones internas de la magnitud del caso colombiano, no resulta posible hacer un tránsito completo hacia fuerzas policiales de carácter civil. Colombia, que vive un conflicto interno desde hace cuatro décadas, ha incrementado esfuerzos tendientes a aumentar el número de policías que sirven en zonas rurales que previamente ocupaban las guerrillas. En menos de dos años ello significó que 20 mil nuevos policías fueron agregados a la fuerza, para lo cual fue necesario disminuir el período de formación. Algunos observadores indican que ese esfuerzo ha terminado por debilitar la identidad civil que previamente se había intentado imprimir en la policía. Hugo Acero, quien fue Subsecretario de Convivencia de Bogotá, se ha referido a la creación de unidades especializadas de la policía para combatir el tráfico de drogas como contradictoria con la seguridad ciudadana, porque ha significado que policías que previamente patrullaban las vías públicas se limiten a reaccionar frente a denuncias relativas a tráfico de estupefacientes, en lugar de asumir acciones preventivas (Acero 2002).

En el mismo sentido, programas de acercamiento de la policía a la comunidad enfrentan serios problemas cuando se realizan en áreas de alta presencia de grupos criminales. En el caso de Río de Janeiro, con anterioridad al ingreso de oficiales de policía comunitaria a las *favelas*, policías pertenecientes a fuerzas especiales de intervención deben arrestar a líderes de las bandas criminales que allí existen. Su intervención se traduce en ocasiones en incidentes de violencia contra civiles que debilitan los intentos de los policías comunitarios por forjar mejores relaciones con la comunidad (Husain 2005).

### *El énfasis en programas de acercamiento a la comunidad*

Los esfuerzos por avanzar hacia un modelo policial más democrático y cercano a la comunidad se han expresado en una amplia variedad de iniciativas que han sido analizadas extensamente en capítulos anteriores. No obstante cabe señalar que el éxito de los programas de acercamiento a la comunidad depende de factores tales como un debido diseño y la capacidad de ejecución y estabilidad de las políticas. Adicionalmente, los niveles de capacidad profesional de la policía son importantes para que ésta pueda avanzar hacia un uso extendido de la resolución de problemas y la coordinación con otros organismos públicos. Los niveles de violencia social afectan a la participación social y, por tanto, al carácter del accionar policial (sobre este tema ver el capítulo anterior).

### **Conclusiones**

Nuestro análisis ha comenzado por precisar las características que consideramos forman parte integral del concepto de policía democrática. Éstas son que, primero, el personal policial debiera tender a representar la diversidad social de la sociedad a la que sirve; segundo, debe responder a las necesidades y expectativas públicas de carácter legítimo, y; finalmente, la policía debe rendir cuentas legal, política y económicamente, a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes por sus acciones.

Precisar esas características es importante, no porque sostengamos que deban seguirse ciegamente sino porque constituye una manera de distinguir los objetivos precisos a alcanzar a través de las medidas y políticas dirigidas hacia la policía. Algunas de ellas avanzan en el camino de una policía más democrática, mientras que otras pueden tener fines diferentes. Abundan en la región propuestas que parecen dirigirse en la dirección de la supervisión de la policía pero que al examinarlas con mayor detenimiento tienen otros fines que pueden ser legítimos pero

distintos. Naturalmente que una policía más democrática debe ser eficiente para responder con efectividad a las demandas ciudadanas, pero no cualquier policía efectiva se acerca al ideal democrático tal como lo hemos definido en este capítulo. La distinción anterior es importante, no porque descalifiquemos iniciativas que tengan por objetivo mejorar la gestión policial y la disciplina institucional, sino porque consideramos necesario precisar la dirección del cambio que se impulsa y sus objetivos reales. Así, por ejemplo, abundan programas llamados de policía comunitaria pero sólo algunos de ellos son realmente relevantes y entregan poder a los ciudadanos con respecto de la policía.

En segundo lugar, nuestro análisis buscó demostrar que existen tres factores que tienen alta incidencia en el éxito de los procesos de reforma policial. Estos son: la existencia de un gobierno adecuado en el área de la seguridad, lo que también depende de factores políticos favorables. En segundo lugar, la presencia de algunas características de la institución que permitan impulsar el cambio y sostenerlo. Finalmente, la posibilidad de contar con condiciones sociales positivas. Contextos de alta prevalencia de la violencia social son menos favorables para la reforma policial pues la demanda por resultados inmediatos será mayor. Muchos reformadores al interior de la policía o fuera de ella tienden a poner en ejecución propuestas que han probado ser exitosas en los países democráticos desarrollados. Nuestro análisis, que al respecto no pretende ser original, demuestra que las posibilidades del cambio policial se encuentran altamente diferenciadas en la región. En algunos países existen factores favorables a la reforma, tal como los definimos, mientras que en otros la situación es mucho menos positiva.

Los cambios policiales siempre serán bienvenidos y no es mi intención proclamar que existen casos sin esperanza. Lo que decimos es que la posibilidad de realizar las transformaciones propuestas depende de una evaluación que pueda determinar qué es posible alcanzar en cada caso y qué tipo de acciones deben ser consideradas prioritarias. En otras palabras, el estudio de los factores condicionantes del cambio en cada país puede aconsejar realizar inversiones en áreas de la actuación gubernamental o policial que son determinantes para que exista apoyo

en torno a los procesos de reforma. Un análisis insuficiente de estas condiciones puede llevar a impulsar programas o medidas que no serán sustentables en el tiempo, o que pueden ser prioritarias para una policía pero no para otra.

En ese sentido, resulta esencial fortalecer la capacidad de gobierno del área de seguridad fortaleciendo el consenso político respecto de las medidas propuestas a fin de que éstas sean estables en el tiempo.

En el capítulo nos referimos también a resultados deseables del proceso de reforma en cada uno de los tres elementos que mencionamos: la calidad del gobierno de la seguridad, las características de la propia policía y la situación de la inseguridad en la sociedad. Ellos constituyen efectos deseables que debieran orientar los procesos de reforma y ser evaluados de manera periódica mediante el diseño de indicadores adecuados.

En relación a las políticas de acercamiento a la comunidad por parte de la policía, el cambio policial tiende a ser sistémico, o sea, a requerir de medidas que sobrepasan un área específica. Así, los programas de acercamiento a la comunidad requerirán de esfuerzos de capacitación de la policía, se reflejarán en el área operativa, implicarán la construcción de indicadores de desempeño diferentes a los que rigen la actividad policial tradicional. Los cambios en el sistema de formación son muy importantes, pero en definitiva los que egresen de los institutos de enseñanza policial se insertarán en una institución que posee sus propias rutinas, códigos ocultos o visibles de conducta y criterios de aceptación o de rechazo de quienes ingresan a ella. La modificación de la formación policial tendrá un efecto relativo si no es acompañada de modificaciones institucionales. Debido a lo anterior es difícil afirmar de antemano que ciertas reformas sean, a primera vista, estratégicamente más importantes que otras. En rigor la reforma debiera ser orgánica, para lo cual la coordinación entre donantes de la cooperación internacional y el diseño de un Plan Estratégico de reformas es esencial. De no existir ambos, es posible concluir en una situación en que múltiples reformas parciales terminan asemejando pequeños temblores que sólo solidifican la resistencia ante el cambio propuesto.

## VII. Cambio e innovación en la policía latinoamericana: una nueva mirada a la reforma policial

Como hemos analizado a lo largo de este volumen, existe creciente consenso en América Latina alrededor de la idea de que el cambio en las instituciones policiales debe dirigirse a asegurar la existencia de instituciones competentes en el terreno operativo y cuya actuación y valores sean compatibles con los valores democráticos. Las policías deben jugar un rol central en el control del delito y la violencia, y guiarse por principios de cercanía a la ciudadanía y de respeto a los derechos humanos. Durante la última década, diversos académicos y organismos de la sociedad civil han propuesto una agenda de reformas policiales democráticas para América Latina. Estos esfuerzos han sido el producto de iniciativas desarrolladas por expertos en reforma policial y derechos humanos de América del Sur<sup>1</sup>, de Estados Unidos y América Central<sup>2</sup>, y por académicos de diversos países con experiencia gubernamental (Chinchilla y Rico

1 Una de las primeras iniciativas en esta materia fue coordinada por este autor al interior del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) con apoyo de la Fundación Ford. El proyecto se inició en 1998 y se denominó “Policía y Sociedad Democrática”. Participaron en él, entre otros: Azun Candina, Carlos Maldonado, Gino Costa, Carlos Basombrio, Manuel Piqueras, Elizabeth Sussekind, Julia Lemgruber, Gustavo Palmieri, Ricardo Gil Lavedra, Sergio Bitar, Marta Oyhanarte, Ana Sofia Schmidt de Oliveira e Ignacio Cano. Se produjeron diversos estudios y dos documentos en este plano: “Una agenda propositiva en materia policial para el Cono Sur y la Región Andina de América Latina”, *Policía y Sociedad Democrática*, N° 8, Año 2, 2001; e *Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia. Los cambios necesarios*. Santiago de Chile: CED. 2003.

2 En el año 2000, WOLA (*Washington Office on Latin America*) auspició el proyecto “Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana” ejecutado por diversas organizaciones no gubernamentales de América Central, que se expresó en el informe escrito por Rachel Neild: *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Washington, DC: WOLA. 2002.

2006; Basombrío 2005). A estos esfuerzos se agrega el más reciente de la Comisión Nacional para la Reforma Policial de Venezuela integrada por autoridades del gobierno y representantes de la sociedad civil, que entregó a la opinión y poderes públicos el documento: “El modelo policial para Venezuela”.

Estas propuestas, siendo diferentes entre sí, comparten algunos aspectos centrales: en primer lugar, la necesidad de que la policía latinoamericana se rija por una doctrina civil que se exprese en respeto a la plena libertad de opinión de sus integrantes, y en el sometimiento de los policías a las directrices provenientes de la autoridad civil y a la jurisdicción de los tribunales ordinarios. En segundo lugar, los diversos documentos con sus propios énfasis sustentan la necesidad de que los cambios policiales sean estructurales, esto es, que abarquen los más diversos aspectos referidos a la selección y formación de policías, al control interno y externo de la conducta policial que transgrede las normas legales y reglamentarias, a la evaluación independiente de la gestión policial y, por último, al fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Fuerza es reconocer que la influencia de estas propuestas ha sido limitada. La realidad de la última década es que se han producido variados intentos de reforma policial en el sentido indicado en la región, pero que los avances han sido disímiles. Hemos visto que existen policías como Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Nicaragua, la Policía Militar de São Paulo y la Policía Nacional de Colombia, que cuentan con niveles de apoyo importantes en su sociedad y han experimentado progresos significativos en materia gerencial y en el uso de la información para enfrentar la criminalidad. Sin embargo, buena parte de los otros países latinoamericanos enfrentan serias crisis en sus policías. Aún las mejores policías de la región tienen terreno que avanzar en materia de un modelo democrático de policía.

Esta realidad debe analizarse teniendo en cuenta que en años recientes se han producido cambios significativos en las policías de los países democráticos desarrollados, que son consecuencia de las nuevas demandas de seguridad que enfrentan y de cambios económicos y sociales más generales. En contraste con ello, es posible sostener que los

sistemas policiales latinoamericanos que enfrentan desafíos iguales o más graves han avanzado a través de reformas inorgánicas, que en muchos casos se han paralizado o revertido a poco de iniciadas. Este capítulo describirá brevemente las transformaciones policiales más recientes en Europa y Norteamérica y los contrastará con la realidad policial de América Latina. Finalmente, se referirá a los nudos o aspectos centrales que requieren de resolución para hacer avanzar el Estado de Derecho y la modernización democrática en las policías de nuestra región.

### **Tres transformaciones recientes de la organización policial moderna**

En términos muy generales, la última década ha sido escenario de transformaciones importantes que hacen converger dos modelos policiales muy diferenciados y de amplia influencia en el mundo. El primero es el modelo policial anglosajón, altamente descentralizado, en que la policía dependía históricamente de las autoridades locales y proclamaba que actuaba con el consenso de la comunidad a la que servía. El segundo, el modelo policial continental, basado en la experiencia francesa, en que las policías con fuertes rasgos militares dependen del gobierno central y actúan en obediencia al Estado y a la ley, pero con menor contacto con las comunidades locales. La tendencia de las últimas décadas se dirige a una relativa convergencia que se basa en tres aspectos centrales: el primero, la disolución relativa de las fronteras funcionales entre el campo de la acción preventiva y la investigación criminal y la evolución hacia la descentralización de la acción policial, caracterizada por el hecho de que la o las policías actúan más como servicios para la ciudadanía que como fuerzas que aplican la ley de manera coercitiva. Un segundo aspecto central se refiere a la diversificación de los mecanismos de supervisión a los que se encuentran sujetos los y las policías. En todo el mundo las policías rinden culto (a veces sólo verbalmente) al concepto de *accountability*, se hacen responsables por el uso de la fuerza contra civiles, pero también por la efi-



ciencia con la que responden a las demandas ciudadanas (Stone 2007). Por último, un tercer aspecto es que las tácticas policiales para enfrentar delitos e incidentes violentos se nutren crecientemente de estudios criminológicos y experiencias internacionales en materia de buenas prácticas policiales, las que muchas veces han sido sustentadas en evaluaciones experimentales.

*La organización policial se estructura en torno a servicios más que en torno a unidades que cumplen funciones excluyentes*

Tradicionalmente la policía se estructuraba en torno a funciones de cierta rigidez, cada una de las cuales era asumida por una unidad técnica diferente dependiente del nivel operativo: así, existía (aún existe en muchas policías) la función de seguridad pública o de patrullaje preventivo; la de policía judicial a cargo de la investigación de delitos; la de control de tránsito; la de control de eventos multitudinarios o fuerzas especiales, entre otras. En algunos países la distinción entre funciones de seguridad pública propiamente dichas y de investigación criminal llevó a la existencia de organizaciones policiales totalmente diferenciadas. Es el caso en América Latina de Chile, Brasil, Panamá, Costa Rica, Venezuela, donde se distinguen policías con funciones judiciales de policías que patrullan las calles en uniforme. En la actualidad la operación policial se organiza más bien en torno a servicios. La definición de los servicios distingue entre seguridad local o servicios a la población, control del crimen organizado y terrorismo, control de multitudes, etc.

En torno a dichos servicios confluye hoy en día una acción policial comprensiva que no corresponde a unidades policiales de tipo funcional, diferenciadas claramente entre sí. El caso típico es el de la seguridad local. La función de investigación de delitos de menor gravedad y que ocurren en el espacio público corresponde ahora a personal uniformado asignado a las estaciones de policía. Desde ellas se realiza toda la tarea investigativa, preventiva y de control del tránsito

local. Las estaciones de policía cuentan hoy con mayores recursos y autoridad que en el pasado y llevan a cabo planes de acercamiento y colaboración con otras agencias públicas y con la comunidad (Wisler 2005). En los casos de Francia y Bélgica, la actuación policial a nivel local se coordina con los alcaldes y con otras agencias públicas a partir de planes locales que fijan obligaciones recíprocas entre los participantes, formalizados a través de convenios de seguridad. Un país de tradiciones centralistas como Francia ha visto crecer en años recientes las policías municipales.

Como ha sido señalado en capítulos anteriores, de manera paralela a este énfasis en una actuación descentralizada que deja de estar centrada en unidades que monopolizan funciones específicas, el nuevo paradigma policial prevaleciente en Europa y Norteamérica entiende a la policía como un servicio de atención a necesidades públicas. Ello implica reconocer la necesidad de mejorar el servicio otorgado a la ciudadanía, de prestar especial atención a sus preocupaciones y de poner especial énfasis en actuaciones de tipo preventivo que minimicen la comisión de hechos violentos.

La transición hacia la descentralización no es, sin embargo, la única tendencia presente en la última década en los países a los que nos referimos. La prevención e investigación de la ocurrencia de delitos de gran gravedad, ya sea porque involucran al crimen organizado o porque atentan contra la seguridad nacional, sigue a cargo de unidades de alta especialización a nivel central, o como en el caso alemán a nivel regional. Esto quiere decir que la tendencia hacia la descentralización tiene matices y se ve acompañada de la centralización en el tratamiento del terrorismo, tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, etc.

La concepción de la policía como un servicio a los ciudadanos trae consigo que de forma paralela se pongan en funcionamiento los más diversos mecanismos de supervisión del accionar policial.

*Fortalecimiento de la supervisión de las policías  
y diversificación de los mecanismos de control*

Tal como lo indica Christopher Stone, las policías más que nunca deben rendir cuentas cuando utilizan fuerza excesiva en el cumplimiento de sus funciones (Stone 2007: 245). Ello no quiere decir, ni por un minuto, que los incidentes de represión ilegal hayan disminuido radicalmente o que las policías se sometan gustosamente a mecanismos de control externos a ellas. El incremento de los mecanismos de supervisión externos a la policía parece indicar más bien una pérdida de confianza pública en que la policía pueda investigar hechos ilegales cometidos por sus integrantes, lo que ha llevado al diseño de mecanismos externos a la organización policial.

En Sudáfrica, Inglaterra e Irlanda del Norte, se han creado en años recientes agencias independientes de la policía que investigan quejas de cierta gravedad contra policías. La situación actual constituye un cambio radical con respecto a la situación prevaleciente hasta 1960, en que las quejas del público por la conducta policial eran procesadas e investigadas internamente por la propia policía (Seneviratne 2004: 329-347). Más importante aún, es el hecho de que la evolución de los sistemas de supervisión se dirige hacia la formación de estructuras sistémicas que incluyen al gobierno, a unidades de asuntos internos, al nombramiento de auditores especiales para la policía, como existen en Irlanda del Norte y Brasil, y a la puesta en marcha de comisiones investigadoras especiales del Congreso en casos de especial impacto público<sup>3</sup>.

En el terreno de las funciones operativas de la policía la evolución de las últimas décadas asigna a los jefes la función de comandar a la organización con relativa autonomía operativa e inmunidad frente a la interferencia política, aunque a la vez se reconoce a las autoridades políticas fuertes facultades de dirección, de orientación de las metas del ser-

---

3 Una excelente sistematización de diversos mecanismos de supervisión en la experiencia internacional, se encuentra en Varenik (2005).

vicio policial y atribuciones en materia de la supervisión respecto de la eficiencia y eficacia de las policías. El caso de Inglaterra y Gales es paradigmático en esta materia. A partir de 1964 el gobierno de las policías correspondió a tres actores: la dirección y control de cada policía era asignada a su oficial director; asegurar el mantenimiento de una policía adecuada se convirtió en responsabilidad de la autoridad local correspondiente, y; la promoción de la eficiencia del servicio policial quedó en manos del Ministerio del Interior (*Home Office*) al que se le concedieron un conjunto de atribuciones para ese efecto. Éstas incluían el control sobre la calidad del equipamiento utilizado por cada policía y la posibilidad de retener el traspaso de financiamiento a aquellas policías que no cumplieran con las metas de calidad establecidas por la Inspección de Policía dependiente del *Home Office* (Joyce 2001).

En 1984 se agregó al sistema de gobierno policial la obligación de los jefes policiales de consultar al público respecto del accionar policial en su área mediante el establecimiento de comités consultivos. Esta atención a la opinión de los residentes locales fue complementada mediante un conjunto de disposiciones que buscaban establecer el gobierno de la policía a través de objetivos establecidos mediante metas fijadas por el *Home Office*, cuyo cumplimiento podía ser seguido a través de indicadores de gestión. En 1994, *The Police and Magistrates' Courts Act* introdujo nuevos cambios en el gobierno de los servicios policiales facultando al Ministro del Interior a establecer metas nacionales para la policía, acompañadas de indicadores de gestión que permitieran evaluar su cumplimiento. La nueva norma jurídica expandió a su vez las atribuciones de la Inspectoría de la Policía en su permanente revisión del funcionamiento de los servicios policiales (Joyce 2001: 332-337).

En suma, la supervisión ejercida por la autoridad política excluye acciones que pudieran implicar la politización de la fuerza policial pero permite ejercer control administrativo sobre la misma, establecer sus prioridades en materia de organización, administración y operación y examinar y auditar de manera continua el cumplimiento de tales objetivos.

Finalmente, la actuación policial se nutre de manera creciente de la experimentación respecto de aquellas tácticas policiales que tienen mejor resultado. La investigación criminológica alimenta la actuación policial y determina importantes similitudes en el accionar policial a nivel internacional.

*Evaluación del accionar de la policía y difusión  
y aplicación de las mejores prácticas policiales*

En años recientes la provisión de servicios policiales se ha visto radicalmente transformada por el impacto de prácticas policiales debidamente documentadas y que aparentan haber tenido éxito en otros países. Ello ha incidido en el diseño de los servicios policiales y constituye un incentivo para la constante innovación de los programas o proyectos en ejecución.

El vuelco hacia la descentralización de los servicios policiales y la atención al cliente ha puesto en el centro del accionar policial la importancia de los niveles de temor en la población. La Asociación de Jefes de Policía y la Unidad de Estándares Policiales del Ministerio del Interior del Reino Unido han promovido el concepto de “aseguramiento a través de la acción policial” (*reassurance policing*) que busca que policías y auxiliares de la policía trabajen con el público a nivel de vecindarios identificando señales de tipo físico o social que inducen importantes niveles de inseguridad subjetiva (Fielding e Innes 2006).

El impacto de los experimentos realizados respecto de puntos calientes (*hot spots*) y del patrullaje policial intermitente y no predecible, han impulsado a diversas policías a modificar los criterios utilizados para desplegar a su personal en el territorio y los tiempos de permanencia en aquellos sitios que presentan mayores niveles de delincuencia. Investigaciones relativamente recientes han puesto en duda que las detenciones tengan siempre un efecto sobre los niveles delictuales. Asimismo, han puesto en evidencia que el uso de estrategias de resolución de problemas puede incidir positivamente en la prevención de ciertos hechos

delictuales (Goldstein 1979). Esta metodología de acción, trasladada desde el campo de la salud pública, permite orientar el accionar policial hacia el control de factores de riesgo (Sherman 1995).

El punto es, naturalmente, que la movilización de la policía hacia intervenciones que buscan enfrentar patrones de actividad criminal tiene costos alternativos, en términos de no poder realizar aquello que el público puede esperar de la institución. Si se sigue la estrategia de concentrar recursos humanos en *hot spots* es posible que ello afecte la presencia del personal policial que atiende a sectores donde la presencia criminal es más baja. La puesta en práctica de políticas modernas y reflexivas en materia de resolución de problemas es probable que desvíe a la policía del patrullaje preventivo y que disminuya las detenciones policiales. Todo ello significa tomar decisiones que afectan la estructura de la policía, su despliegue territorial y el tipo de actividades que el ciudadano promedio piensa que la policía debe estar realizando. La capacidad que tiene la policía para focalizar su acción en tácticas prometedoras depende de su flexibilidad y capacidad como institución para adaptarse al cambio.

Por otra parte, la innovación en materia de tácticas policiales requiere de una constante experimentación y del seguimiento riguroso de procesos y resultados. Ello hace que los planes y tácticas en ejecución sean sometidos a pruebas empíricas, lo que se traduce en la evaluación independiente de programas, políticas y prácticas. El movimiento que busca introducir la evaluación sistemática al accionar policial forma parte de un esfuerzo amplio por utilizar métodos de investigación empíricos al servicio de las políticas públicas (Welsh 2006: 305-321). La posibilidad de utilizar estos métodos de investigación para incentivar la innovación policial requiere de recursos muchas veces no disponibles y de policías abiertas a la innovación y al intercambio con investigadores sociales que pueden diseñar y ejecutar esas evaluaciones. Es muy posible que esa posibilidad exista tan sólo en aquellos países de América Latina donde las policías han avanzado más en su modernización institucional y cuentan con mayor desarrollo relativo en el campo de los estudios sobre policía.

Al plantearnos la posibilidad de que la policía de América Latina avance en constituirse en una institución flexible e innovadora, surgen muchas preguntas: ¿las policías de América Latina han transformado su arquitectura institucional y se dirigen a proporcionar servicios más que a cumplir funciones rígidamente definidas como solía ser el caso? Una pregunta similar podría referirse a la creciente expansión del concepto de *accountability* en materia policial. ¿Existe en América Latina el consenso social y político y la disposición policial necesaria para someterse a un concepto estructural y sistémico de *accountability*? ¿Cuáles son, en definitiva, los obstáculos que enfrenta la transición hacia instituciones policiales democráticas e innovadoras en América Latina? Parte de la respuesta puede encontrarse en la descripción de algunos rasgos centrales de la policía en América Latina.

### La policía en América Latina

Como hemos sostenido a lo largo de este volumen la arquitectura actual y los valores prevalecientes en las policías latinoamericanas deben mucho a los regímenes autoritarios civiles o militares que dominaron la región desde fines de 1960 hasta la década de los ochenta. Las excepciones a esa situación se concentran en Costa Rica, Venezuela y, posiblemente, Colombia donde persistió un régimen civil y democrático, aunque con alta prevalencia de violencia política y del crimen organizado. Durante ese período las policías estatales brasileñas pasaron a depender de las autoridades militares y ello sólo cambió con la transición a un régimen civil democrático en 1985 (Husain 2007: 53). Sin embargo, aún hoy, de acuerdo con lo establecido por el artículo 144 de la Constitución Federal, las policías militares de cada estado constituyen fuerza “auxiliar y reserva del Ejército”. Para el caso de Chile vimos que en los años del régimen militar el General Director de Carabineros de Chile formaba parte de la Junta Militar, lo que identificaba fuertemente al conjunto de la institución con las acciones del gobierno de Augusto Pinochet (Frühling 1998a). Cabe

indicar que en buena parte de América Central la policía dependía directamente de las Fuerzas Armadas, o como sucedía en Nicaragua hasta la revolución Sandinista, y en Panamá hasta la invasión de Estados Unidos de 1989, las funciones policiales eran efectuadas por una Guardia Nacional que también operaba como Ejército.

Este aspecto de influencia histórica tiene peso hasta el día de hoy y si bien en muchos países se han producido reformas legales y culturales importantes al interior de las policías, en otros subsisten aspectos institucionales y de la subcultura interna que dificultan el cambio. Entre ellos, la existencia de jerarquías de grados excesivamente rígidas y diferenciadas, que afectan las relaciones al interior del cuerpo policial y que también debilitan la calidad del servicio ofrecido al público por el personal en la calle. También, la enorme importancia otorgada al mando centralizado al interior de la policía, lo que dificulta el establecimiento de una supervisión externa al cuerpo policial. Como veremos más adelante, aquí no proponemos reemplazar a las policías de carácter militar por estructuras civiles. Existe relativo acuerdo en diversos países con la idea de que las policías militarizadas exhiben mayor disciplina y mejor control sobre la conducta de sus miembros que sus equivalentes civiles de los mismos países. Sostenemos sí, que al caracterizar a las policías de América Latina hoy debemos atender a este aspecto histórico y que influye en la disposición policial a avanzar hacia mayores niveles de innovación y cambio.

Como lo hemos señalado también, un panorama preciso de la realidad policial latinoamericana debe considerar que más allá de rasgos similares existen también realidades institucionales y sociales muy diferentes. A objeto de establecer tanto aspectos comunes como diferentes y cómo ellos inciden en la disposición al cambio policial democrático, a continuación nos referiremos al modelo de organización policial que predomina en la región; su estructura interna y formación policial, y; la cooperación y coordinación entre las diversas policías en países que cuentan con una pluralidad de policías que dependen de diversos niveles de la administración.



### *El modelo de organización policial*

La organización y actuación policiales están reguladas en los Estados latinoamericanos por medio de las leyes orgánicas de la policía. En Perú, Brasil, Chile, Colombia y El Salvador se encuentran normas de organización policial en la propia Constitución. En todos los países latinoamericanos se reconoce la existencia de alguna fuerza policial de carácter civil. De hecho, a partir de la década de 1990 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía. Sin embargo, en Colombia y Chile las policías dependen del Ministerio de Defensa, en cada estado de Brasil existe una policía preventiva de marcado carácter militar, en Perú la policía mantiene formas de organización y grados jerárquicos equivalentes a los militares, y la mayor parte de las policías estatales de Venezuela se educa bajo la doctrina y el mando militar (Malarino 2003).

Por otra parte, y como ya se dijo, la policía constituyó un actor importante bajo los regímenes de fuerza y militares que imperaron en la región durante las últimas décadas del siglo XX. De allí que con independencia de su carácter militar o civil, la mayor parte de las policías de la región se vieron influidas por esa experiencia. Aún en el caso de América Central, donde se crearon durante los años noventa nuevas policías civiles, un número importante de los miembros de las nuevas instituciones provenían de la policía anterior. Ello incide, sin duda, en que el avance hacia la desmilitarización y hacia la supervisión externa de la policía encuentre frecuentes resistencias ideológicas entre el personal policial. Ocasionalmente, es ese mismo personal el que expone visiones críticas de los programas de acercamiento a la comunidad que implican fortalecer la rendición de cuentas de los policías ante las comunidades con las cuales trabajan (Husain 2007: 140-147).

Cabe indicar que a pesar de que en teoría se ha producido en años recientes una creciente separación entre funciones militares y civiles, existen variadas e importantes excepciones a esa regla. En Colombia, la policía ha venido asumiendo un rol cada vez mayor en los planes estratégicos de seguridad nacional en relación con la lucha contra el

narcotráfico y la guerrilla. El papel de la policía se supedita a la estrategia en contra de la insurgencia destinada a consolidar el control del Estado sobre importantes porciones del territorio nacional (Llorente 2003). Ello produce confusión al interior de la policía. Una comisión de expertos nombrada por decreto presidencial recomendó en el año 2003 darle “identidad policial” a los programas de formación. Sin embargo, dado el rol que cumple la policía en las zonas en conflicto con la guerrilla, los directivos institucionales enfrentan la disyuntiva de formar a esos policías que cumplen funciones militares o a aquellos que se desempeñarán en funciones propias de la seguridad ciudadana en las grandes ciudades del país (Casas Dupuy 2005: 64).

Por otra parte, la percepción de ineficiencia policial para enfrentar los niveles extremos de violencia alcanzados en determinados países ha llevado a un creciente involucramiento de militares en funciones policiales. En México, un fuerte número de policías militares cumple funciones de policía civil (Malarino 2003: 586). En Guatemala, los militares realizan patrullajes conjuntos con la policía. A su vez, en Brasil se ha producido la intervención de militares en Río de Janeiro a fin de enfrentar las olas de violencia que afectan a la ciudad. Estas intervenciones militares pueden responder a las debilidades de la policía. En los hechos, sin embargo, no contribuyen a fortalecer la opción de modernizar y reformar a la policía. Tampoco favorecen la especialización de la policía como una institución radicalmente separada de la función militar.

### *Estructura interna y formación policial*

La organización interna de aquellas policías de carácter militar tiende a ser similar en la región. Los aspirantes a oficiales ingresan a escuelas especiales donde se les entrena para constituirse en integrantes plenos de la corporación policial y a comandar y dirigir a suboficiales y soldados. La relación entre oficiales y subordinados tiende a seguir el modelo militar en el cual se basan y son muy jerárquicas. La observación

realizada en diversos países indica que en los hechos los niveles de rigidez de la relación son diferentes aún en países que cuentan con policías militares. Ello puede deberse a elementos de la cultura interna, o a la percepción de cercanía o distancia prevaleciente respecto de clases sociales distintas. Es posible especular que en países donde existe mayor distancia social, ésta influirá en las relaciones jerárquicas al interior de la policía ya que generalmente el personal subordinado cuenta con niveles sociales y educacionales más bajos que el cuerpo de oficiales.

La formación de soldados o personal raso y de suboficiales que patrullan los espacios públicos es en general de corta duración. De acuerdo con los países y la necesidad de formar rápidamente nuevos policías, el entrenamiento puede durar entre cuatro y nueve meses. En contraste, la formación de oficiales tiende a ser excesivamente larga (cuatro años en Chile y cinco, incluyendo la práctica, en Perú), en lo que incide el interés de las policías y de sus integrantes por homologar los estudios policiales a los de carácter universitario. En algunos países los aspirantes a oficiales cursan paralelamente dos carreras: a la vez que avanzan para obtener el grado policial aprueban créditos conducentes al título de abogado o de especialista en administración, según el caso.

El personal de suboficiales reclutado en los años ochenta y noventa en diversos países de la región frecuentemente carecía de una licencia secundaria, por lo que no cuenta muchas veces con las destrezas requeridas para participar activamente en programas policiales de tipo innovador. Existen estudios que demuestran que ese personal que patrulla las calles tiene una imagen marcada sobre las características que tienen los sospechosos que podrían ser peligrosos (Musumeci y Ramos 2005). Ello debilita su convicción en que el mejoramiento de las relaciones con la comunidad pueda contribuir a una estrategia de reducción del delito. Entrevistas realizadas a policías de menor rango revela precisamente esa opinión (Husain 2007: 140-142). Una encuesta realizada a oficiales y suboficiales de la Policía Militar de São Paulo reveló que 34,4% de los oficiales de la policía militar encuestados

expresaron que el programa de policía comunitaria era más efectivo para enfrentar el delito que las operaciones policiales de tipo tradicional. Sin embargo, sólo el 17,8% de los suboficiales expresó la misma opinión (Kahn 2000, 2004: 214; ver también en capítulo V de este volumen).

Tal como se analizó anteriormente, la formación policial adolece de una serie de problemas y tiende a ser excesivamente teórica, con énfasis predominante en aspectos legales, lo que es complementado por formación física y adiestramiento militar. Es también frecuente que los aspirantes a policías sean sacados de las academias a fin de cumplir funciones prácticas en la calle debido a escasez de personal policial<sup>4</sup>. Cabe agregar a lo anterior que algunas policías carecen de una práctica policial debidamente supervisada al terminar los estudios realizados en la academia policial, y cuando ésta existe los policías no perciben su utilidad<sup>5</sup>.

Estudios sobre las percepciones de los propios policías de menor graduación dan cuenta de que sus condiciones salariales y de trabajo son muy desmedradas, lo que agrega un elemento explicativo adicional a su falta de entusiasmo por desarrollar prácticas policiales más innovadoras (ver, por ejemplo: Tello y Uildriks 2006). El agotamiento de los policías se ve acentuado por el hecho de que un amplio porcentaje trabaja en un segundo empleo, como guardia privado en sus días de descanso, a pesar de existir una prohibición formal de hacerlo<sup>6</sup>.

4 Un análisis crítico de la formación policial en Guatemala puede encontrarse en MINUGUA (2003: 5-12).

5 Sobre la formación policial en México, ver Tello y Uildriks (2006).

6 El Plan de Gobierno que se preparó en materia de seguridad pública para ser aplicado bajo el gobierno del presidente Lula da Silva en Brasil, se refiere expresamente a la gran cantidad de policías que ejerce funciones extras para completar su ingreso en razón de los bajos salarios, ver Instituto da Cidadania (2002: 39).

*Cooperación y coordinación entre policías dependientes de diversos niveles administrativos*

En América Latina existen países que cuentan con una policía única y dependiente del gobierno central, como es el caso de Perú, Guatemala, El Salvador, entre otros; sistemas de policía plurales y centralizados como ocurre en Chile donde existen dos policías nacionales dependientes del Ejecutivo, y; otros sistemas con grados variables de descentralización. Los países federales como Brasil y Argentina cuentan con al menos una policía por estado o provincia, mientras que México y Venezuela se caracterizan por tener un sistema con elevados niveles de fragmentación. La policía mexicana, por ejemplo, está organizada bajo dependencia federal, estatal (31 estados y el Distrito Federal) y municipal (2.430 municipios). Por mandato constitucional cada uno de estos niveles cuenta con la función de seguridad pública (López Portillo 2003: 398) y todos, eventualmente, pueden crear policías. La función de policía preventiva existe a nivel federal, estatal y municipal, mientras que la función investigativa de delitos sólo se lleva a cabo por la policía judicial a nivel federal y estatal.

El incremento de la criminalidad violenta ha hecho que algunos municipios de ciudades importantes asuman tareas de seguridad pública. En el caso de Brasil, los gobiernos locales han creado guardias municipales cuya función podría ser complementaria a la que efectúan las policías estatales. Los expertos en policía tienden a asignarle un valor relativo a dichas guardias, al constatar que carecen en términos generales de la debida solidez institucional, capacitación, atribuciones legales y eficiencia, que serían necesarias para el cumplimiento de su función (Soares 2005: 36). En la actualidad la coordinación entre las policías estatales y las municipales sería imposible debido a que las guardias carecen de una identidad institucional que pudiera ser la base de su autoestima, y en muchos casos carecen de jerarquías, cadenas de mando y gestión adecuada de la información<sup>7</sup>.

En el caso colombiano en el año 1993 el gobierno inició una reforma de la policía única, la Policía Nacional, buscando entre muchos otros objetivos que ésta descentralizara su acción estableciendo relaciones constructivas con las autoridades locales. La policía carecía de esas relaciones con las autoridades civiles en el ámbito local, ya que el personal policial que prestaba servicio en esos municipios dependía de sus mandos a nivel nacional. La Ley 62 de 1993 y el Decreto 2.203 del mismo año crearon los Comandos Municipales, lo que permitía mayor compenetración entre los alcaldes y la policía. La ley reconocía a los alcaldes poderes de policía, estableciendo que éstos serían responsables de la seguridad pública en su municipio. En 1997, mediante el Decreto 2.158, se realizó una serie de reformas que echaban pie atrás a las reformas aprobadas en 1993. Si bien se mantuvo la entrega de atribuciones en materia de seguridad pública a los alcaldes, se eliminó la figura de los Comandos Municipales. Ello constituye una limitación en el proceso de descentralización policial puesto que la relación de la autoridad local se establece con Comandantes de Departamento que actúan a nivel regional relacionándose con diversos alcaldes. Salvo lo sucedido en las grandes ciudades del país ello debilitó la supervisión que los alcaldes podrían ejercer sobre los resultados del accionar policial (Casas Dupuy 2005: 33-35).

Los países con una pluralidad de fuerzas policiales dependientes de diversos niveles administrativos enfrentan un serio problema de coordinación, muchas veces producto de la falta de normas específicas que establezcan obligaciones de cooperación entre ellas y de su profunda heterogeneidad, lo que limita el interés por compartir información. En el caso mexicano, en 1994 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública encabezado por el Secretario de Seguridad Pública Federal. De él depende la Academia Nacional de Seguridad Pública que tiene a su cargo la evaluación y certificación de los policías. La información sobre el resultado de dicho proceso es muy escasa y no es posible definir qué efecto positivo ha tenido en la calidad del accionar policial (López Portillo 2003: 402). Un diagnóstico oficial sobre la policía mexicana da cuenta de los diferentes requisitos educativos exigidos a

sus miembros en distintas policías y sostiene que la escolarización y profesionalización policiales son una política reciente. De las 58 instituciones de capacitación policial, sólo 17 establecen requisitos mínimos educacionales para entrar en la policía (López Portillo 2003: 404). Además, alrededor de un 55% de los policías mexicanos no superan la educación primaria completa. Los sueldos que percibe la policía judicial son notoriamente mayores que los que recibe un policía preventivo (López Portillo 2003: 395).

En Venezuela se creó en el año 2001 un Consejo de Seguridad Ciudadana con el objeto de regular la coordinación entre los órganos de seguridad ciudadana, sus competencias concurrentes y cooperación recíproca. Sin embargo, la situación crítica del sistema policial del país llevó a crear una Comisión Nacional de Reforma Policial con el objeto de preparar una propuesta al respecto<sup>8</sup>.

En países federales como Brasil, Argentina y México la calidad de las diversas policías es extremadamente heterogénea. Un análisis reciente sobre la reforma policial en Brasil plantea que, por ejemplo, el nivel educacional de los policías es muy diverso entre las diversas fuerzas estatales (ver, por ejemplo: Beato, Oliveira y Rabelo 2005; tema también analizado en el capítulo anterior).

La realidad descrita indica que en muchos países latinoamericanos persisten policías estructuradas en torno a funciones y no a servicios. Las policías investigativas se diferencian de las que tienen funciones preventivas, y en el caso de México dependen de niveles administrativos de gobierno diferentes. El caso colombiano ilustra que la descentralización a nivel local de las policías centralizadas constituye todavía un problema en América Latina, debido a que ello se percibe al interior de las mismas como un debilitamiento del mando único policial. Por otra parte, allí donde existe una pluralidad de policías dependientes de diversos niveles administrativos se constata gran heterogeneidad en

---

8 La comisión fue creada por resolución gubernativa e inició sus funciones en abril de 2006, presidida por el Ministro del Interior y Justicia pero compuesta por un amplio espectro de autoridades políticas, expertos y representantes de organismos no gubernamentales. Entregó su informe en enero del año 2007.

su calidad profesional y nivel de probidad. En consecuencia, las posibilidades de coordinación y de colaboración entre el nivel federal, estatal y local se ven seriamente afectadas. A ello se agrega la falta de una política nacional coherente que utilice instrumentos que incentiven la construcción de un sistema coordinado de seguridad pública.

Este breve recuento de algunas características de las policías de la región indica con claridad que existen diferencias entre ellas lo cual incide también en la legitimidad que concitan en sus sociedades. Sin embargo, y en términos generales, tienden a compartir algunas características que dificultan el desarrollo de un nuevo modelo policial a su interior. A continuación nos referiremos a algunos cambios importantes que se han producido en muchas de las policías de América Latina durante las últimas dos décadas.

### **Tipos de reformas policiales en ejecución. Obstáculos que enfrentan**

#### *Desmilitarización de la policía*

Como se ha reseñado en capítulos anteriores, durante los años noventa con el proceso de transición a la democracia se produjeron una serie de iniciativas dirigidas a crear policías civiles autónomas de las Fuerzas Armadas. Es el caso de la creación de nuevas policías en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. En el caso de El Salvador se integraron a la nueva policía combatientes de ambos bandos del conflicto armado que había sacudido al país. Para asegurar una investigación independiente de las infracciones legales cometidas por policías se estableció la Inspectoría General de la Policía, dependiente del Viceministro de Seguridad Pública y no del mando policial. Adicionalmente, la Academia de la Policía fue separada de la policía para asegurar independencia académica y una mirada civil a la formación policial (Costa 1999; Neild 2002). En el año 2001, la ley regulatoria de la policía fue modificada ante el incremento de los delitos violentos y



el Inspector General fue ubicado bajo la dependencia del Director de la Policía. Posteriormente, un oficial policial fue nombrado para dirigir la Academia de Policía. Con ello los esfuerzos para independizarla de la policía se debilitaron (FESPAD-CEPES 2004).

Los casos de Guatemala, Honduras y Panamá han sido menos exitosos que el salvadoreño, en términos de alcanzar desarrollos efectivos de un accionar policial democrático. En particular el caso guatemalteco demuestra muy escasos avances en ese sentido. A comienzos del año 2007 pareció quedar claro que la policía guatemalteca se encontraba fuertemente penetrada por el crimen organizado<sup>9</sup>. La policía en los tres países mencionados confronta problemas de corrupción, acusaciones de abuso policial en el pasado reciente y su equipamiento no es el adecuado (MINUGUA 2003; Ungar 2004). Sin embargo, es necesario indicar que se trata de instituciones que en promedio tienen menos de veinte años de existencia por lo que tienen un largo camino que recorrer en términos de su fortalecimiento institucional.

Intentos por avanzar hacia policías más civiles se perciben en muchos otros países. Muchas veces ello ocurre como consecuencia de hechos policiales que provocan escándalos nacionales y reflejan altos niveles de abuso policial. Con el objeto de disminuir los niveles de militarización de la policía de República Dominicana, su ley regulatoria fue modificada para impedir que oficiales de las Fuerzas Armadas pudieran integrarse o hacer carrera en la policía. Otro ejemplo es el de Mendoza, Argentina, donde la policía había sido acusada de casos de violaciones a los derechos humanos. En 1999 un acuerdo político transversal en el Congreso Provincial permitió la aprobación de una nueva legislación regulatoria del sistema de seguridad pública y de la policía de la provincia. Las nuevas normas subordinaron la policía al Ministerio de Seguridad y Justicia y la descentralizaron, estableciendo policías distritales y una Inspección General de Seguridad a cargo de la investigación de denuncias en contra de la policía. La Inspección se

9 Policías pertenecientes a la unidad investigadora del crimen organizado asesinaron a cuatro parlamentarios salvadoreños visitantes, en apariencia como consecuencia de órdenes recibidas de carteles de droga. Posteriormente fueron asesinados en la cárcel.

encuentra establecida en el Ministerio y su personal de dirección es civil y proviene de los partidos políticos representativos de la provincia. La Universidad Instituto de Seguridad Pública también fue creada como una institución civil encargada de formar a los efectivos y totalmente independiente de la policía. Los cambios puestos en práctica han tenido efectos positivos respecto de la vigencia de los derechos humanos en la provincia, pero no parecen haber traído consigo una mayor eficiencia policial para reducir el crimen (Ungar 2004).

Intentos iniciados en los años noventa para darle un carácter más policial y civil a la policía colombiana se dirigieron a desmilitarizar su funcionamiento, establecer un régimen de carrera diferente al militar, modificar el sistema de formación y establecer una nueva relación con las autoridades locales. Sin embargo, la participación policial en una política de seguridad en la cual es considerada una fuerza militar más en el marco del actual conflicto armado en el país, termina por debilitar esos esfuerzos y por generar confusiones al interior de la institución (Casas Dupuy 2005: 61-72).

En el año 2001 el Ministerio del Interior de Perú creó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, integrada por autoridades del sector, oficiales y suboficiales de la institución y personalidades civiles. Realizó un diagnóstico crítico respecto de la institución poniendo énfasis en la necesidad de que la policía mejorara sus relaciones con la comunidad, desmilitarizara su cultura organizativa y apoyara la labor de las autoridades locales. A seis años de haberse aprobado el informe no parece haberse implementado de manera consistente su contenido. Ha existido falta de claridad en el liderazgo político y policial para asumir o desechar sus conclusiones.

Los esfuerzos por transformar el carácter militar en algunas policías, en particular en América Central, han significado la creación de instituciones más cercanas al ideal democrático que las anteriores subordinadas a las Fuerzas Armadas o que recreaban sus valores y organización. En algunos casos, esos esfuerzos no se han llevado a sus últimas conclusiones y en otros han sido parcialmente postergados para enfrentar los altos niveles de criminalidad.

*Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión*

Como ya lo hemos indicado en algunos países de América Latina se han creado nuevos mecanismos de supervisión de la conducta policial como un medio para asegurar una investigación independiente de las denuncias dirigidas en contra de policías. Entre los ejemplos mencionados hemos aludido a la Policía de Mendoza, Argentina y a la Policía Nacional Civil de El Salvador donde se creó una Inspectoría General a cargo de auditar el conjunto del sistema de control existente en la policía.

Las reformas que se han puesto en práctica con el objeto de reformar la investigación administrativa de denuncias del público buscan un mejor control sobre la mala conducta policial. Algunos de los problemas más comunes de los sistemas disciplinarios vigentes son que: tienden a focalizarse en quiebres a la disciplina del cuerpo policial más que en incidentes en que los policías cometen abusos; el procedimiento legal administrativo resulta especialmente complejo y, en muchas ocasiones, ha terminado con policías despedidos que reasumen sus cargos por decisión judicial; en general, el control de la conducta policial se realiza a través de medidas punitivas y no de acciones preventivas y sistémicas que pueden incidir en el conjunto de los procesos policiales, lo que en ocasiones no resulta eficiente. Finalmente, el proceso administrativo carece de la debida publicidad y, en muchos casos, no respeta el derecho al debido proceso legal. En diversos países de la región las unidades a cargo de la investigación de faltas cometidas por policías están situadas sólo en la ciudad capital y no son realmente accesibles ni ofrecen condiciones de seguridad a los ciudadanos que desean denunciar un hecho que los afecta<sup>10</sup>.

Esas características se traducen en serias dificultades para el funcionamiento adecuado del sistema disciplinario y para conocer si los

---

10 En lo referente a cambios realizados en el sistema disciplinario de la Policía Nacional de Perú, ver Basombrío y Rospigliosi (2006: 220-233). Para un estudio respecto del funcionamiento del sistema disciplinario en dos provincias y la capital argentina a fines de 1990, ver Martínez, Palmieri, Sozzo y Thomas (2001).

incidentes de mala conducta policial están disminuyendo o por el contrario, están en aumento.

Además de los ejemplos ya mencionados se puede aludir al caso salvadoreño, donde la reforma policial creó un sistema de control interno y externo a fin de asegurar una debida supervisión de la conducta policial y de la calidad de los procedimientos policiales. Bajo la autoridad del Director General de la Policía se crearon la Unidad Investigativa Disciplinaria, el Tribunal Disciplinario y una Unidad de Control. Estos organismos tenían a su cargo procesar denuncias de quebrantamiento de los reglamentos internos, determinar la calidad de los procedimientos operativos llevados a cabo y fiscalizar el uso de los recursos. Como dijimos, el conjunto del sistema de control era auditado por la Inspectoría General que dependía del Viceministerio de Seguridad Pública. A fines de los años noventa el sistema estaba saturado por un gran número de casos que debían ser investigados, lo que se traducía en una enorme demora en la disposición de los mismos. En parte para solucionar esta situación, creada por la excesiva centralización del sistema de investigación de denuncias, en agosto del año 2000 se aprobó una modificación a la ley de policía que especificaba las atribuciones disciplinarias de sus oficiales y directivos locales. A mediados del año 2000, en respuesta a revelaciones de la prensa de que existían policías involucrados con el crimen organizado, se procedió a despedir a alrededor de 1.568 policías, en virtud de los poderes legales delegados a los directivos policiales a fin de que procedieran a aplicar sanciones a su personal con base en meras sospechas.

Colombia constituye otro ejemplo, al igual que El Salvador, en que se crea un mecanismo de supervisión externo a la policía que encuentra resistencia a su interior y que finalmente es modificado o derogado. Mediante el Decreto 2.584 de 1993 se modificó el reglamento de disciplina de la policía, creando la función del Comisionado Nacional para Asuntos de Policía, basado en un estudio de modelos internacionales de supervisión externa del sistema de control interno de la conducta policial. Su función consistía en recibir y tramitar quejas de la ciudadanía, analizar el comportamiento agregado de dichas quejas y

supervisar las investigaciones penales que afectaban a miembros de la policía (Casas Dupuy 2005: 17-19). El Comisionado sería designado por el Presidente de la República. A partir de 1995 el Director General de la Policía pasó a utilizar facultades discrecionales otorgadas por ley a fin de despedir a algo más de 7.000 funcionarios policiales. Ello contribuyó a debilitar la institución del Comisionado cuyo despacho era visto como una competencia para el ejercicio de dichas facultades. La figura del Comisionado provocaba malestar en la policía, que entendía que los policías debían ser investigados por otros policías (Casas Dupuy 2005: 38-40). Años después, frente a nuevos escándalos de corrupción policial, una misión de expertos designada por el gobierno propuso la reestructuración de la Inspección General de la Policía para que asumiera la totalidad del control disciplinario interno, que estaría a cargo de un General de la Policía nombrado directamente por el Presidente de la República. Esta propuesta fue considerada inaceptable por el mando policial ya que el nombramiento del Inspector General por parte del Presidente de la República ponía en riesgo la autoridad del Director General de la Policía (Casas Dupuy 2005: 58).

Las dificultades que enfrentan los sistemas disciplinarios de las policías de América Latina han llevado a purgas colectivas de policías acusados o al menos sospechosos de faltas a la ética policial. En años recientes se han producido en la Provincia de Buenos Aires, en El Salvador, en Colombia y en Ciudad de México. Esas acciones logran que la policía se libere de funcionarios muchas veces problemáticos, pero demuestran que los procedimientos normales de control son totalmente inoperantes y que no logran moldear la conducta del policía en concordancia con los valores democráticos. Asimismo, son percibidas por el conjunto de los policías como una violación a su derecho al debido proceso legal, lo que termina por robustecer la oposición a las reformas en curso.

*Mejoramiento de la gerencia policial*

Igualmente, muchos países de la región han introducido nuevas capacidades gerenciales destinadas a mejorar la gestión policial. La Policía Militar de Minas Gerais ha evolucionado al reemplazar los mecanismos tradicionales destinados a supervisar la gestión policial por aquellos que buscan medir el cumplimiento de metas específicas. Con ese fin la policía introdujo en el año 2005 metas e indicadores destinados a medir progreso en tres áreas específicas: capacidad táctica, capacidad técnica y calidad del servicio brindado al público (Reis y Souza 2005).

Esfuerzos interesantes relativos a la modernización de la gestión policial se encuentran también en el caso chileno. La Policía de Investigaciones de Chile inició en el año 2004 un Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, denominado Plan Minerva, cuyos objetivos centrales son el mejoramiento de los procesos administrativos, el control de la corrupción y el incremento de la efectividad operativa (ver Policía de Investigaciones de Chile 2006). Clave en la implementación de esos procesos ha sido el apoyo gubernamental a la policía. El presupuesto de la Policía de Investigaciones de Chile experimentó un incremento de 19,2% entre 2000 y 2006 (ver Policía de Investigaciones de Chile 2006).

En Río de Janeiro, el gobernador Antonio Garotinho impulsó en 1999 un nuevo modelo de estación de policía dirigido a aumentar la productividad y la calidad del servicio otorgado al público por parte de la policía civil. El programa involucra cambios en la estructura física de las estaciones, en la distribución del trabajo entre los detectives, impulsaba cambios de actitud y comportamiento entre los policías y mayor y mejor supervisión a los policías (Husain 2007: 148-178). Evaluaciones realizadas al programa subrayan que tiene gran potencial para mejorar la calidad de la acción policial y el tratamiento de los sospechosos. Sin embargo, no ha sido incorporado a todas las estaciones de la Policía Civil de Río de Janeiro. Ello se debe en parte a la oposición interna de los propios policías, los que reciben un bajo salario y no se encuentran muy motivados a cambiar. A lo anterior se

agrega su creencia en que este tipo de iniciativas no van a durar más allá del gobierno en funciones (Husain 2007: 171-178).

En el terreno operativo también se han producido algunos cambios favorables. Estudios preliminares señalan a la modernización policial como la principal razón por la que la tasa de homicidios del Estado de São Paulo bajó en 2006 a menos de la mitad de lo que era en 1999. Esto es, que pasó de 35,7 por 100 mil habitantes a 15,1 en 2006. Dichos análisis indican que un esfuerzo tecnológico importante se ha realizado en el caso de ambas policías estatales y que ello ha mejorado sustantivamente la calidad de la información que utilizan en sus operaciones. Una red de comunicación fue establecida entre la policía civil y la militar, que previamente no compartían información. Los delitos denunciados por ambas policías se ingresaron a un sistema geográfico de información, lo que permitió que unidades policiales saturaran las áreas controladas por los traficantes de drogas. Se estableció una base de datos con fotografías de 300.000 delincuentes, así como centrales telefónicas para recibir denuncias ciudadanas y un sitio *web* para recoger información sobre robos de vehículos, documentos y celulares (Goertzel y Kahn 2007). A esos cambios se agregó la organización de una unidad policial especial a cargo de resolver homicidios especialmente complejos.

#### *Fortalecimiento de las relaciones entre policía y comunidad*

Tal como se ha analizado detenidamente a lo largo del volumen, con el objeto de aumentar la legitimidad de la policía una diversidad de países han dado inicio a programas de policía comunitaria o policía de proximidad. En el año 2004 el BID produjo una evaluación de dichos programas, con especial consideración respecto del impacto que habrían tenido en la propia institución policial. Los autores focalizaron sus estudios en los casos de São Paulo (Brasil), Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia) y Belo Horizonte (Brasil). El proyecto que

llevaba un tiempo más largo de ejecución era el de São Paulo (Frühling 2002a, 2004b; ver capítulo V de este volumen).

Existe evidencia de que estos programas concitan el apoyo de la población y que logran solucionar problemas de seguridad en la población. Sin embargo, existe escasa evidencia que permita indicar que de por sí logran transformar a las policías como instituciones.

Como se ve, los cambios experimentados por la policía en América Latina en los últimos años son importantes. Sin embargo, no se han incorporado sino en algunas policías de la región. Por otra parte, han enfrentado resistencias en otros países, dando lugar a la frustración de las esperanzas puestas en ellos de manera inicial. ¿Cuáles son los caminos que pueden conducir a cambios sostenidos y profundos en las policías? En la siguiente sección nos referimos a algunas propuestas de cambio que buscan definir aquellos aspectos que parecen prioritarios.

### **Propuestas de reforma**

En esta sección discutimos algunas propuestas de reforma dirigidas a incentivar un modelo de policía democrático y a la vez innovador en las tareas que realiza para asegurar mejores condiciones de seguridad a los ciudadanos. Aquí no nos referimos solamente a iniciativas que buscan hacer más eficiente la labor policial mediante la utilización de tecnologías de la información. Éstas pueden tener un fuerte impacto innovador en términos de ayudar a focalizar el accionar policial y de crear un sistema de información que facilite la supervisión de la efectividad de las tácticas policiales. Por sí mismas, sin embargo, no logran cambiar a la policía como institución ni provocar una dinámica de cambio permanente. Pensamos que iniciativas de ese carácter por sí solas no lograrán impulsar un nuevo modelo de acción policial. En rigor, pensamos que el cambio policial constituye un camino compuesto de cambios incrementales y que hacen al conjunto de la actividad de la policía. Un solo programa o reformas en una sola área de acción, no son suficientes.



Una segunda consideración es que aquí no proponemos realizar cambios que puedan ser políticamente inviables o incluso poco convenientes. El avance hacia un modelo policial que descarte la tajante separación entre funciones investigativas y preventivas puede ser muy difícil en algunos países donde dichas funciones son entregadas a diversos cuerpos policiales. Debemos buscar caminos que, a pesar de ello, reduzcan las dificultades que surgen de tal situación. Tampoco proponemos aquí transformar a las policías de carácter militar en policías civiles. Esta es una decisión que trasciende aspectos meramente técnicos y que requiere en ocasiones, como es el caso de Brasil, de una reforma constitucional. Por otra parte, puede haber aspectos del funcionamiento militar que contribuyan a una mejor operación de la policía, mientras que otros deben corregirse para favorecer el proceso de innovación y cercanía al ciudadano. Nos referiremos fundamentalmente a estos últimos<sup>11</sup>.

*Asegurar la supervisión gubernamental  
y la independencia operativa de la policía*

En casi todos los países de la región la policía depende del Ejecutivo en diferentes niveles administrativos: un ministerio del gobierno central, una secretaría del gobierno estadual o la alcaldía. El gobierno respectivo es responsable del mantenimiento del orden y la seguridad pública, para lo cual es esencial que asuma la responsabilidad de que la policía funcione adecuadamente y de acuerdo con valores democráticos. Sin embargo, la actividad policial siempre involucra opciones que rara vez están prescritas en la ley y que tienen contenido valórico o político. Es fundamental que la policía actúe de manera imparcial y guiada tanto por la ley como por la necesidad de responder a las demandas de la ciudadanía. En la perspectiva democrática, ello requiere

---

11 Para un análisis de propuestas de reformas factibles y prioritarias para la policía en Brasil, ver World Bank (2006: 48-52).

que la policía posea un importante grado de autonomía profesional y esté libre de interferencia política en el cumplimiento de su función (Osse 2006). A nuestro juicio ello quiere decir que la policía no debe recibir instrucciones de tipo político para su actuación y que debe contar con el debido respeto de las autoridades, basado en el reconocimiento del profesionalismo y mérito de sus oficiales. Naturalmente que los respectivos mandos policiales debieran responder con posterioridad a su actuación ante las autoridades de gobierno. Se trata de lograr un balance adecuado entre supervisión política y autonomía operativa.

Tres parecen ser los principales males que a este respecto afectan al gobierno de la policía: el primero, la inexistencia en muchos países de instrumentos y conocimientos que permitan supervisar de manera adecuada a la policía. Para ello es preciso que exista una unidad técnica al interior del Ejecutivo que establezca, de común acuerdo con la policía, las metas operativas del accionar policial y los indicadores que permitirán determinar el progreso hacia su cumplimiento. Dicha unidad debe tener acceso a la información necesaria para evaluar de manera constante el accionar operativo de la policía. Existen otros aspectos en los cuales el gobierno no puede estar ausente: debe existir una opinión fundada del Ejecutivo sobre las tácticas y estrategias policiales en ejecución y las normas que regulan el funcionamiento policial. Éstas en ningún caso pueden ser materia de decisión autónoma de la policía.

Un segundo mal frecuente que es posible percibir en la región, es que la ausencia de una supervisión técnica y respetuosa del desarrollo profesional de la policía es frecuentemente reemplazada por constantes intervenciones políticas carentes de una dirección estratégica y de la información necesaria. Esta intervención se expresa, en ocasiones, en interferencia operativa y en la escasa relevancia otorgada a la carrera profesional de los policías pues ésta pasa a depender de decisiones gubernamentales, lo que a mediano plazo debilita los liderazgos internos en la policía, produce desprofesionalización y escasa efectividad operativa.

En el sentido contrario a la excesiva interferencia política, existen algunas policías de la región cuyos altos niveles de autonomía se encuentran protegidos por su ley orgánica. Esta autonomía se expresa en que el director de la policía decide sin necesidad de consulta las materias que son cruciales para el desarrollo institucional: la malla curricular de oficiales y agentes policiales, el despliegue policial, los planes y programas de desarrollo y los valores que presiden el accionar de la institución. Una autonomía excesiva de la policía puede romper el necesario y prudente equilibrio entre supervisión gubernamental y autonomía operativa, que a nuestro juicio constituye un punto de partida para el desarrollo democrático de la policía.

*Diversificar y fortalecer los mecanismos  
de supervisión respecto de la policía*

En una sección anterior, dimos cuenta de diversos intentos por establecer mecanismos más adecuados de supervisión de la policía en países como El Salvador, Colombia y Argentina. Esos mecanismos externos a la policía no parecen haberse consolidado y han terminado en sistemas puramente internos de investigación de las conductas reñidas con los reglamentos internos. Dos son los principios básicos que debieran presidir el debate en materia de mecanismos de supervisión adecuados. El primero, que no es posible avanzar hacia una policía democrática sin la presencia de mecanismos de supervisión eficientes que, a su vez, resulten confiables para el público. El segundo, que esos mecanismos deben ser diseñados de acuerdo con las necesidades propias de cada fuerza policial sin pensar necesariamente en aplicar instituciones que pueden funcionar en el marco de otras realidades y culturas jurídicas.

La construcción de una cultura de la supervisión basada en un ejercicio serio de la misma y como contrapartida, de una cultura de responsabilidad por parte de policías y de la institución como tal, constituyen la columna vertebral del modelo democrático de policía. Para

que se establezca, es preciso facilitar al máximo la presentación de quejas ciudadanas respecto de policías, lo que permitirá obtener información sobre conductas violatorias a la ética policial. Debe existir la posibilidad de realizar denuncias en lugares distintos a los cuarteles policiales para incentivar a la ciudadanía a realizarlas. Es necesario el establecimiento de un sistema de control interno de la mala conducta policial que sea eficiente. Para ello resulta esencial distinguir entre las faltas menores a la disciplina, que deben ser procesadas y manejadas por los mandos superiores del acusado, y las faltas más graves, que deben ser investigadas por una unidad especializada y dar lugar a procedimientos administrativos en los que el policía tiene derecho a asistencia legal y a un debido proceso. El sistema de investigación y el procesamiento deben encontrarse claramente estructurados en normas legales que permitan apelar pero que no rindan absolutamente inútil al sistema, como ha ocurrido en Guatemala, donde los tribunales frecuentemente reinstalan en sus cargos a personas que la investigación administrativa respectiva considera culpables de faltas o delitos graves.

Lo ideal es que exista un sistema de auditoría de la calidad de las investigaciones realizadas por la Unidad de Asuntos Internos existente. Normalmente se establecerá en la Inspectoría de la Policía. En otros países como en Estados Unidos o Gran Bretaña pueden constituirse como unidades totalmente independientes de la policía. Tal y como lo demuestran los casos de El Salvador y Colombia, las policías de la región son renuentes a que exista una investigación administrativa independiente de la propia policía en lo referente a presuntas infracciones cometidas por policías. Aún si esa desconfianza persistiera, debe establecerse un sistema completo de rendición de cuentas por parte de la Unidad de Asuntos Internos y la Inspectoría de la Policía frente al gobierno, el Congreso y la Defensoría de Derechos Humanos si ésta existiera. Ello implica dar cuenta del número de casos ingresados durante un período de tiempo determinado, los resultados a los que se ha arribado en ellos, las razones por las cuales ciertas acusaciones se han descartado y las debilidades de las investigaciones. Todo sistema de control interno debe complementarse con acciones de tipo proactivo,

que implican investigaciones financieras al azar respecto del personal policial, o control de consumo de drogas por parte de éste.

Por último, para que un sistema de control funcione adecuadamente, se requiere que derive conclusiones del análisis estadístico de los casos que llegan a su conocimiento. El foco no puede ser únicamente, los casos individuales investigados, sino que debe dirigirse también a derivar conclusiones de éstos, que permitan modificar procesos, definir nuevos procedimientos operativos y diseñar mecanismos de control más efectivos.

La supervisión y el control respecto de la eficiencia del accionar policial requiere que el gobierno acceda a un sistema estadístico georeferenciado que permita establecer un control sobre la actividad policial que se realiza en el terreno, que posibilite la coordinación entre la policía y el resto del sistema de justicia penal y que permita concluir si la acción policial efectivamente contribuye a resolver problemas de seguridad que afectan al grupo poblacional asentado en un mismo territorio. La capacidad para manejar información que logre establecer si la policía está logrando resultados, es un componente esencial de un sistema de supervisión de la actuación policial.

En materia de diversificación y fortalecimiento de mecanismos de supervisión se debe analizar con seriedad el rol que pueden cumplir los comités de ciudadanos que interactúan con la policía en esquemas de policía comunitaria. Ellos hasta ahora han cumplido un papel menos relevante que el pensado. Pueden aportar sin duda una visión diferente al trabajo policial, pero ello requiere repensar su participación en tareas de seguridad ciudadana. Hasta ahora, en la experiencia de América Latina, se han caracterizado por constituir agrupaciones que tienden hacia la autodefensa y que en algunos casos canalizan recursos hacia la policía. Eso dista de convertirlos en un mecanismo que tenga influencia en la dirección que asume el trabajo policial.

*Construir un sistema policial*

En los últimos años se han realizado esfuerzos en Venezuela, México y Brasil, por establecer un sistema de seguridad pública a cargo de secretarías de seguridad federales que realizan convenios de colaboración con los estados. De esas secretarías dependen a su vez, policías federales o de carácter nacional, como ocurre en Venezuela. En teoría, están claras las asignaciones de competencia en los ámbitos políticos territoriales: nacional, estadual y municipal. En los hechos, sin embargo, la coordinación y cooperación entre los diversos órganos policiales federales o nacionales con los estaduais y municipales, deja mucho que desear por diversas razones que terminan por afectar fuertemente la eficiencia policial. En primer lugar, cabe hacer notar la debilidad de las estructuras federales del sistema público de seguridad. Las policías federales en México y Brasil son comparativamente pequeñas, los sistemas de información sobre la realidad delictual y las policías estaduais y municipales a su alcance son limitados, por otra parte, sus instrumentos para impulsar cambios en las policías estaduais o municipales son escasos<sup>12</sup>.

La experiencia de Estados Unidos que cuenta con un sistema policial altamente descentralizado y fragmentado, indica que los incentivos para la cooperación y colaboración entre los organismos del nivel federal, estadual y local provienen del desarrollo acelerado de capacidades técnicas y recursos en manos de las agencias federales, lo que se ve complementado por atribuciones de control sobre el crimen organizado que la legislación federal permite y que son más favorables que las existentes a nivel estadual. Las policías locales se benefician de esos factores cuando enfrentan manifestaciones del crimen organizado en su territorio (Geller y Morris 1992). Ello las predispone a colaborar con los organismos de seguridad federales. Por otra parte, un factor que ha posibilitado la cooperación de las policías federales con sus contrapartes estaduais y locales, es la percepción por parte de las

12 Sobre las falencias de la política de seguridad pública nacional en Brasil, ver Instituto da Cidadania (2002: 60-61).

primeras de que la mayor parte de las policías de Estados Unidos han avanzado en su calidad profesional, y que hacen esfuerzos importantes por controlar la corrupción en sus filas y por seleccionar con cuidado a los policías que participarán en tareas conjuntas con la policía federal (Geller y Morris 1992: 262-265).

Construir un sistema de seguridad pública, requiere que a nivel nacional se fijen estándares de calidad mínimos para las policías estatales y locales; se fusionen fuerzas correspondientes a municipios pequeños cuando sea posible; se establezca un sistema responsable de acreditación de policías, y; se camine hacia el establecimiento de equipos de trabajo en materias donde confluye el interés del nivel federal y local. El gobierno central cuenta con la posibilidad de incentivar mejoras en el sistema policial en su conjunto. Ello debe aprovecharse para beneficio de la seguridad pública y del Estado de Derecho.

#### *Realizar ajustes al modelo policial vigente*

No resulta productivo enfrascarse en un debate teórico sobre las ventajas o desventajas del modelo militar de policía. Baste decir, que entre las policías que reciben mayor apoyo ciudadano y que han demostrado capacidades para una actuación innovadora se encuentran policías de carácter militar, como Carabineros de Chile y la Policía Militar de São Paulo, y policías civiles, como la Policía Nacional de Nicaragua. Sin embargo, parece claro que si las institucionales policiales quieren movilizarse en dirección a los cambios que están prevaleciendo en los países democráticos desarrollados, requerirán enfrentar aspectos relativos a la excesiva concentración del mando y la separación drástica entre quienes planifican y quienes sólo obedecen, que tienen mucha importancia.

En primer lugar, la centralización excesiva del mando constituye una limitante al momento de emprender un trabajo descentralizado en contacto con los gobiernos locales. La criminología moderna enfatiza

la necesidad de emprender acciones dirigidas a reducir el delito a nivel local. Ello requiere de flexibilidad en la actuación policial, capacidad para establecer relaciones asociativas fuertes con los gobiernos municipales y las asociaciones ciudadanas e iniciativa para emprender proyectos con otras agencias gubernamentales que actúan en el territorio. En suma, el trabajo policial dirigido a poner atención a los problemas locales, necesita de la iniciativa de los comisarios, de su confianza en que pueden contar con personal adecuado para las tareas que emprenden y de la suficiente autoridad para considerar hasta qué punto responder a las peticiones o demandas que provienen de una comunidad local a la que no están subordinados. Desde esa perspectiva, tiene valor una organización de características más gerenciales en las que se delega autoridad a los comisarios, se les entregan los recursos que requieren y se termina evaluando el resultado obtenido con esas atribuciones.

En segundo lugar, la excesiva separación entre los grados superiores e inferiores en términos de la capacitación que reciben, la función que cumplen y las expectativas de carrera futura, se convierten en una limitante si la policía va a avanzar hacia una metodología de trabajo preventiva. En años recientes, hemos visto que se ha celebrado como una de las innovaciones del trabajo policial el uso de la estrategia de solución de problemas (*problem-oriented policing*) que intenta superar la mera reacción ante incidentes aislados, enfocándose en los objetivos que la policía debe alcanzar. Un problema ha sido definido como “dos o más incidentes similares en una o más características que causan preocupación en la policía y constituyen un problema para la comunidad” (Office of Community Oriented Policing Services 1998: 4). Al concentrarse en problemas, la policía adopta una nueva unidad de análisis denominada “problema” y la enfrenta a través de respuestas que van más allá de los mecanismos tradicionales consistentes en patrullaje, detenciones e investigación de delitos ya producidos.

Las respuestas ahora se diversifican e incluyen entrega de información a potenciales víctimas, sugerencias dirigidas a realizar modificaciones urbanísticas, entre muchas otras (Eck 2006). En un comienzo,



en Estados Unidos el uso de la metodología se restringió a una unidad especializada de análisis ubicada en el edificio central de la policía. Pero hoy, esta tarea se ha movilizadado del cuartel central de la policía hacia las policías que se encuentran en la calle realizando tareas operativas. Esta descentralización de la metodología ha puesto en manos de las policías en la calle responsabilidades superiores a las que tradicionalmente ejercían. Para el caso de América Latina, una expansión en el uso de *problem-solving* a objeto de mejorar los resultados policiales, requerirá también de un agente de policía mejor preparado para actuar innovadoramente.

En suma, el desafío actual en América Latina no radica en adoptar sin crítica las instituciones o modelos predominantes de policía en otros lugares del mundo. Se trata, más bien, de pensar en las adaptaciones que son necesarias para lograr que la institución policial pueda actuar en la dirección que se requiere para reducir los niveles de criminalidad y aumentar la legitimidad policial ante la ciudadanía. Ello exigirá de cambios profundos, que probablemente se irán dando de manera incremental en aquellos países donde la policía es más sólida institucionalmente.

## Bibliografía

---

- Abelson, Adam (2004) "Private Security in Chile". Mimeo.
- Acero, Hugo (2002) "En medio de la guerra ¿dónde queda la seguridad ciudadana?", *Semana*, N° 1.051, 24 de junio. Documento electrónico, <http://www.semana.com/noticias-on-line/medio-guerra-donde-queda-seguridad-ciudadana/1022.aspx>.
- Affonso, Beatriz y Paulo de Mesquita Neto (1998) "Policiamiento comunitário: a experiencia em São Paulo". São Paulo: Núcleo de Estudos da Violencia da Universidade de São Paulo (NEV-USP). Mimeo.
- Affonso, Beatriz y Paulo de Mesquita Neto (2001) "Community Policing in São Paulo, Brazil: Problems of Implementation and Consolidation". Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mimeo.
- Araya, Andrés, Hugo Frühling y Luis Sandoval (1998) "Temas policiales", *Cuadernos del CED*, N° 27. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).
- Bailey, John y Lucía Dammert (2005) "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia: análisis y desafíos para América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, N° 1 (enero-julio), p. 133-152.
- Bailey, William (1984) "Poverty, Inequality, and City Homicide Rates", *Criminology*, Vol. 22, N° 4, p. 531-550.
- Barros, Luis, Hugo Frühling, Gonzalo García, Augusto Quintana y Domingo Sánchez (1994) "El proceso penal chileno y su protección de los derechos del imputado". En *Proceso penal y derechos fundamentales*. Santiago de Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. p. 47-179.

- Basombrío, Carlos (2004) “Democratización y modernización de la Policía Nacional del Perú: hoja de ruta y camino recorrido”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 167-187.
- Basombrío, Carlos (2005) *Seguridad ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima: IPESM-Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Basombrío, Carlos y Fernando Rospigliosi (2006) *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bayley, David (1985) *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bayley, David (1993) “What’s in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America”. Ponencia presentada en la conferencia “Between Public Security and National Security”, Washington, DC.
- Bayley, David (1994) *Police for the Future*. Nueva York/Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, David y Clifford Shearing (1996) “The Future of Policing”, *Law and Society Review*, Vol. 30, N° 3, p. 585-606.
- Beato, Cláudio (2001) “Reinventando a policía: a implementação de um programa de policiamento comunitário”. BID. Mimeo.
- Beato, Cláudio (2004) “Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p. 139-175.
- Beato, Cláudio, Almir de Oliveira y Karina Rabelo (2005) “Reforma Policial no Brasil”. Mimeo.
- Birkbeck, Christopher y Luis Gerardo Gabaldón (1998) “The Effect of Citizen’s Status and Behavior on Venezuelan Police Officers’s Decisions to Use Force”, *Policing & Society*, Vol. 8, p. 315-338.
- Bittner, Egon (1995) “The Quasi-Military Organization of the Police”. En Kappeler, Victor (ed.) *The Police and Society*. Illinois: Waveland Press. p. 173-183.

- Blanco, Rafael, Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (eds.) (1995) *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello-CED-ILD.
- Bratton, William (1996) “How to Win the War Against Crime”, *The New York Times*, 5 de abril, p. A2.
- Bratton, William y Peter Knobler (1998) *The Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Nueva York: Random House.
- Bresser, Luiz Carlos (1999) “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”. En Bresser, Luiz Carlos y Peter Spink (eds.) *Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. p. 1-14.
- Buerger, Michael, Patrick Gartin y Lawrence Sherman (1989) “Hot Spots and Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place”, *Criminology*, Vol. 27, N° 1, p. 27-55.
- Cámara de Diputados (1999) “Informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados”, 2 de junio. Santiago de Chile: Cámara de Diputados.
- Candina, Azun et al. (2003) “Los barrios vulnerables de Santiago”. Mimeo.
- Candina, Azun y Alejandra Lunecke (2004) “Formación en derechos humanos y control institucional: los cambios en la Policía de Investigaciones de Chile (1992-2002)”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 119-166.
- Casas Dupuy, Pablo (2005) “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”. En Casas Dupuy, Pablo y Ángela Rivas (eds.) *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. p. 2-80.
- CEP (1993) *Estudio social y de opinión pública N° 19*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Chinchilla, Laura (2001) “Programa de policía comunitaria: el caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)”. BID. Mimeo.
- Chinchilla, Laura (2004) “El caso del Municipio de Villa Nueva, Guatemala”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p. 39-64.

- Chinchilla, Laura y José María Rico (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal-Open Society Institute.
- Cohen, Lawrence, James Kluegel y Kenneth Land (1981) “Social Inequality and Predatory Criminal Victimization: An Exposition and Test of a Formal Theory”, *American Sociological Review*, Vol. 46, N° 5, p. 505-524.
- Coleman, James (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Suplemento, p. 95-120.
- Coles, Catherine y George Kelling (1996) *Fixing Broken Windows*. Nueva York: The Free Press.
- Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú (2002) *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. 22 de febrero. Lima: Policía Nacional del Perú.
- Cordillera, Centro de Estudios Municipales (1989) “Estudio de la comuna de Renca”, *Cuaderno de Trabajo*, N° 27. Santiago de Chile: Cordillera, Centro de Estudios Municipales.
- Cornejo, Aldo (1997) “El riesgo de estirar la mano”, *La Época*, 23 de septiembre, p. 10.
- Correal, Olga, Juan Carlos Ruiz y Manrique Zuluaga (2006) *La tenue línea de la tranquilidad: estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario.
- Costa, Gino (1994) “Cómo encarar la reforma policial”, *Revista Ideele*, N° 71-72 (diciembre), p. 106-108.
- Costa, Gino (1995) “The United Nations and Reform of the Police in El Salvador”, *International Peacekeeping*, Vol. 2, N° 3, p. 365-390.
- Costa, Gino (1998) “La propuesta de nueva Ley Orgánica de Policía del Perú: novedades y limitaciones.” En Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile: CED. p. 119-136.
- Costa, Gino (1999) *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*. San Salvador: UCA Editores.

- CRISP (2000) “Conselhos comunitários de segurança pública: avaliação, análise e acompanhamento do policiamento comunitário em Belo Horizonte”. Citado en Beato, Cláudio (2001) “Reinventando a polícia: a Implementação de um Programa de Policiamento Comunitário”. BID. Mimeo.
- Dammert, Lucía (2004) “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 72-96.
- Dammert, Lucía y Mary Fran Malone (2002) “Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 166 (julio-septiembre), p. 285-301.
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (eds.) (2007) *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile I. Municipalidad de San Joaquín- Proyecto URB-AL, Red 14.
- De la Barra, Rodrigo (1999) “Policía comunitaria: trayectoria de un concepto y experiencias comparadas”. En *Taller Policía y Comunidad, Proyecto Policía y Sociedad Democrática, Cuadernos del CED*, N° 30. Santiago de Chile: CED. p. 3-38.
- De Lint, Willem (1998) “New Managerialism and Canadian Police Training Reform”, *Social and Legal Studies*, Vol. 7, N° 2, p. 261-285.
- De Ramón, Armando (1992) *Santiago de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Mapfre.
- DIPLANE-Municipalidad de La Pintana (1993) *Plan de desarrollo comunal. Diagnóstico comunal 1993*. Santiago de Chile: Ilustre Municipalidad de La Pintana.
- Dirección Nacional de Presupuestos (2007) “Plan cuadrante de seguridad preventiva. Informe final”. Documento electrónico, [http://www.dipres.cl/574/articles-38699\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-38699_doc_pdf.pdf).
- Donziger, Steven (ed.) (1996) *The Real War on Crime: The Report of the National Criminal Justice Commission*. Nueva York: Harper Perennial.

- Eck, John (2006) "Science, Values and Problem-Oriented Policing: Why Problem-Oriented Policing? En Braga, Anthony y David Weisburd (eds.) *Police Innovations: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 117-132.
- Eck, John y Deborah Weisel (1994) "Toward a Practical Approach to Organizational Change: Community Policing Initiatives in Six Cities". En Rosenbaum, Dennis (ed.) *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. p. 53-74.
- Eissman, Ignacio y Alejandra Lunecke (2005) "Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social", *Persona y Sociedad*, Vol. 19, N° 1, p. 73-97.
- Espinoza, Hugo y José Pablo Lagos (1993) "Delincuencia en Chile: evolución y perspectivas". Mimeo.
- Fariás, Guillermina (1992) "Lucha, vida, muerte y esperanza. Historia de la población La Victoria". En *Constructores de ciudad*. Santiago de Chile: SUR Ediciones. p. 49-63.
- FESPAD-CEPES (2004) "Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador: julio 2002-diciembre 2003". San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho- Centro de Estudios Penales de El Salvador.
- Fielding, Nigel y Martin Innes (2006) "Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance", *Policing and Society*, Vol. 16, N° 2, p. 127-145.
- Fohrig, Alberto y Julia Pomares (2004) "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 230- 258.
- Foster, Janet (1995) "Informal Social Control and Community Crime Prevention", *British Journal of Criminology*, Vol. 35, N° 4, p. 563-583.
- FPC (1996) *Anuario de Estadísticas Criminales*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- FPC (1997) *Anuario de Estadísticas Criminales*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

- FPC (1998) *Anuario de Estadísticas Criminales*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Freire, Bianca, Sean Patrick Larvie, Jacqueline Muniz y Leonarda Musumeci (1997) “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”, *Tempo Social*, USP, Vol. 9, N° 1, p. 197-213.
- Friedmann, Robert (1992) *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. Nueva York: St. Martins Press.
- Frühling, Hugo (1997) “La prevención del crimen: notas sobre la justicia penal y la reducción de oportunidades para la delincuencia”. Trabajo presentado en la reunión “El Desafío de la Violencia Criminal Urbana”, organizada por el Estado de Río de Janeiro y el BID.
- Frühling, Hugo (1998a) “Carabineros y consolidación democrática en Chile”, *Pena y Estado*, N° 3, p. 81-116.
- Frühling, Hugo (1998b) “Modernización de la policía”. Documento presentado en el Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano y las Islas Haití y República Dominicana”, organizado por el BID.
- Frühling, Hugo (1999a) “Reforma policial y consolidación democrática en América Latina”. Trabajo presentado en el Seminario “Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 5 y 6 de mayo.
- Frühling, Hugo (1999b) “La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja”, *Perspectivas*, Vol. 3, N° 1, p. 63-90. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Frühling, Hugo (2000) “La modernización de la policía en América Latina”. En Carrillo, Fernando, Juana Salazar y Jorge Sapoznikow (eds.) *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Alcalá de Henares: BID-Universidad de Alcalá. p. 207-238.
- Frühling, Hugo (2001) “La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina”. *Cuadernos del CED*. Santiago de Chile: CED.



- Frühling, Hugo (2002a) “La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”. BID. Mimeo.
- Frühling, Hugo (2002b) “Policía y sociedad: tres experiencias sudamericanas”, *Replones*, Vol. 51 (mayo-agosto), p. 23-35. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Frühling, Hugo (2003) “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?”. *Serie Documentos del CESC*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Frühling, Hugo (ed.) (2004a) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Frühling, Hugo (2004b) “La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p. 1-38.
- Frühling, Hugo (2004c) “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 11-44.
- Frühling, Hugo (2007) “Police Legitimacy in Chile”. En Tyler, Tom (ed.) *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. Nueva York: Russel Sage Foundation. p. 115-145.
- Frühling, Hugo y Luis Sandoval (1996) “Distribución espacial de la actividad delictual en el Gran Santiago: algunos factores explicativos”, *Estudios Sociales*, N° 90, trimestre 4, p. 137-159. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Frühling, Hugo y Luis Sandoval (1997) “Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago”, *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera), p. 253-306. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Fuentes, Claudio (2001) *Denuncias por actos de violencia policial*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Gast, Rachel (1997) *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*. WOLA Briefing Series. Washington, DC: WOLA.

- Geller, William y Norval Morris (1992) "Relations Between Federal and Local Police". En Morris, Norval y Michael Tonry (eds.) *Modern Policing, Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 15. Chicago: The University of Chicago Press. p. 231-348.
- Glebbeek, Marie-Louise (2003) *In the Crossfire of Democracy: Police Reform and Police Practice in Post-Civil War Guatemala*. Utrecht: The Latin America Series.
- Goertzel, Ted y Túlio Kahn (2007) "Brazil: The Unsung Story of São Paulo's Dramatic Murder Rate Drop", *Brazzil*, 18 de mayo. Documento electrónico, <http://www.brazzil.com/component/content/article/179-may-2007/9881.html>.
- Goldstein Braunfeld, Eduardo (2003) "Los robos con violencia en el Gran Santiago. Magnitudes y características". *Serie Documentos del CESC*. Santiago de Chile: CESC, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Goldstein, Herman (1977) *Policing a Free Society*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Goldstein, Herman (1979) "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach", *Crime and Delinquency*, Vol. 25, N° 2, p. 236-258.
- Goldstein, Herman (1998) "La nueva orientación policial: confrontando la complejidad", *Pena y Estado*, N° 3, p. 117-128.
- González, Felipe, María Angélica Jiménez y Cristián Riego (1998) "La policía y el proceso penal: antecedentes empíricos". En Duce, Mauricio et al. *La reforma de la justicia penal*. Santiago de Chile: Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales. p. 265-393.
- Greenberg, Stephanie (1986) "Fear and Its Relationship to Crime, Neighborhood Deterioration, and Informal Social Control". En Byrne, James y Robert Sampson (eds.) *The Social Ecology of Crime*. Nueva York: Springer-Verlag. p. 47-62.
- Grinc, Randolph y Susan Sadd (1993) *Issues in Community Policing: Problems in the Implementation of Eight Innovative Neighborhood-Oriented Policing Programs*. Nueva York: Vera Institute of Justice.

- Groves, Byron y Robert Sampson (1989) “Community Structure and Crime: Testing Social- Disorganization Theory”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, N° 4, p. 774-802.
- Guerrero, Rodrigo (1996) “El Programa DESEPAZ, un esfuerzo integral para combatir la violencia urbana en Cali, Colombia”. Mimeo.
- Home Office (1993) “Practical Ways to Crack Crime: The Handbook”. Londres: Home Office, Public Relations Branch.
- Hope, Tim y Margaret Shaw (1988) “Community Approaches to Reducing Crimes”. En Hope, Tim y Margaret Shaw (eds.) *Communities and Crime Reduction*. Londres: HMSO. p. 1-29.
- Husain, Saima (2005) “The Whole is Greater than the Sum of Parts: Citizen-Police Cooperation in the Implementation of Community-Orientated Policing in Brazil”. Preparado para ser presentado en la conferencia anual de LASA 2006, San Juan. Mimeo.
- Husain, Saima (2007) “Na guerra, quem morre não é inocente”: Human Rights Implementation, Policing and Public Security Reform in Rio de Janeiro, Brazil”. Disertación de Ph.D., Netherlands School of Human Rights Research, Utrecht University.
- IÉPADES (2000) “Informe de avance sobre la investigación relaciones policía-comunidad en Guatemala”. Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible-WOLA, Proyecto Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Un estudio comparativo de la reforma a la seguridad pública en Centroamérica. Mimeo.
- IIDH (2000) “Encuesta de opinión pública, Municipio de Villa Nueva, septiembre de 1998 y marzo 2000”. Citado en Chinchilla, Laura (2001) “Programa de Policía Comunitaria: el caso del Municipio de Villa Nueva (Guatemala)”. BID. Mimeo.
- ILPES (1998) “Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana (con énfasis en vigilancia policial). Versión Preliminar”. Santiago de Chile: Dirección de Desarrollo y Gestión Local -ILPES.

- “Informe del Relator Especial Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1995/37 de la Comisión de los Derechos Humanos. Adición: Visita del Relator Especial a Chile” (E/CN.4/1996/35/Add. 2), 4 de enero de 1996.
- Instituto da Cidadania (2002) “Plan Nacional de Seguridad Pública, Porto Alegre”. Documento electrónico, [www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br) [consultado en 2002].
- Jones, Trevor et al. (1988) *Preventing Crime: The Hilldrop Environmental Improvement Survey*. First Report. Enfield: Centre for Criminology-Middlesex Polytechnic.
- Jordan, Mariana y Cecilia Sotomayor (2000) “Seguridad ciudadana y comunidad local organizada: estudio de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana en tres comunas de Santiago”. Trabajo preparado para el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile.
- Joyce, Peter (2001) “The Governance of the Police in England and Wales, 1964-1998”, *Police Practice and Research*, Vol. 2, N° 4, p. 315-344.
- Junqueira, Eliane y José Augusto Rodrigues (1993) “Pasárgada Revisited: Policing Favelas in Brazil”. En Findlay, Mark y Ugljesa Zvejkic (eds.) *Alternative Policing Styles. Cross-Cultural Perspectives*. Norwell, MA: Kluwer Law International-Taxation Publishers. p. 123-130.
- Kahn, Túlio (2000) “Policía comunitária: avaliando a experiência”. Informe de investigación realizado por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. Mimeo.
- Kahn, Túlio (2004) “Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo.” En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 188-229.
- Kelling, George (1988) “Police and Communities: The Quiet Revolution”, *Perspectives on Policing*, N° 1. Washington, DC: National Institute of Justice-John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Kelling, George y James Wilson (1982) "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", *Atlantic Monthly*, Vol. 249, N° 3, p. 29-38.
- Kelling, George, Mark Moore y Robert Trojanowicz (1988) "Crime and Policing", *Perspectives on Policing*, N° 2. Washington, DC: National Institute of Justice-John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kravetz, Katharine (1998) "El control a la policía en Estados Unidos". En Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad Interior*. Santiago de Chile: CED. p. 175-191.
- Lapkin, Gerald (1998) "A Globalized Approach to Public Accountability: How Citizens can Watch the Watchmen". Trabajo presentado en la conferencia "Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies", McGill University.
- Latin American Weekly Report* (1996) "Rising Crime Rates and Public Reactions. Vigilantism, Lynchings and Police Overkill". Mayo.
- Lemos-Nelson, Ana Tereza (2001) "Police Criminality, Citizenship and the (Un) Rule-of-Law". Trabajo presentado en la Conferencia Anual de LASA (2001), Washington, DC, 6-8 de septiembre.
- Lindholt, Lone (2003) "The Police and Human Rights in Transitional Countries: A Legal Analysis". En Lindholt, Lone et al. (eds.) *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer Law International-The Danish Institute for Human Rights. p. 11-28.
- Llorente, María Victoria (1999) "Perfil de la policía colombiana". En Deas, Malcolm y María Victoria Llorente (comp.) *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Norma-CEREC. p. 391-473.
- Llorente, María Victoria (2001) "Programa de policía comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá". BID. Mimeo.
- Llorente, María Victoria (2003) "Desmilitarización en tiempos de guerra". Trabajo presentado a la Conferencia de Redes, organizada por el Center for Hemispheric Studies, Santiago de Chile, 28-30 de octubre.

- Llorente, María Victoria y Ángela Rivas (2004) “La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana”. Informe final de consultoría para el Departamento de Desarrollo Sostenible-BID, Washington, DC.
- López Portillo, Ernesto (2003) “La policía en el Estado de Derecho latinoamericano: el caso México”. En Ambos, Kai, Juan-Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (eds.) *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*. Bogotá: Instituto Max-Planck-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. p. 387-420.
- Malarino, Ezequiel (2003) “Un resumen comparativo”. En Ambos, Kai, Juan-Luis Gómez Colomer y Richard Vogler (eds.) *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos*. Bogotá: Instituto Max-Planck-Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. p. 383-387.
- Maldonado Prieto, Carlos (1990) “Los Carabineros de Chile: historia de una policía militarizada”, *Nordic Journal of Latin American Studies*, Vol. 20, N° 3, p. 3-31.
- Martínez, Josefina, Gustavo Palmieri, Máximo Sozzo y Hernán Thomas (2001) “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas: los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fe y la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 177-220.
- Massing, Michael (1998) “The Blue Revolution”, *The New York Review of Books*, Vol. 45, N° 18 (19 de noviembre), p. 32-36.
- McKay, Henry y Clifford Shaw (1942) *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mesquita Neto, Paulo de (2004) “La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p. 109-138.
- Mera Figueroa, Jorge (1999) “La modernización de la justicia militar chilena: un desafío pendiente. La situación de Carabineros”, *Cuadernos del CED*, N° 29. Santiago de Chile: CED.

- Mingardi, Guaracy (1996) “Corrupção e violência na polícia de São Paulo”. En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. p. 284-299.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1974) “Plan intercomunal de Santiago”. Citado en Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987) “Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985”. En Pozo, Hernán (ed.) *Espacio y poder: los pobladores*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- MINUGUA (2003) “Policía Nacional Civil. Tres aspectos estratégicos: formación, capacidad de investigación y presupuesto”. Ciudad de Guatemala: Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala. Mimeo.
- Moore, Mark (1992) “Problem-Solving and Community Policing: A Preliminary Assessment of New Strategies of Policing”. En Morris, Norval y Michael Tonry (eds.) *Modern Policing. Crime and Justice, Vol. 15: An Annual Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press. p. 99-158.
- Moraga, Javiera (1998) “Lecciones de un sheriff moderno”, *Qué Pasa*, N° 1.408, p. 34-39.
- Morales, Eduardo y Sergio Rojas (1987) “Relocalización socioespacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985”. En Pozo, Hernán (ed.) *Espacio y poder: los pobladores*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Musumeci, Leonarda y Sílvia Ramos (2005) *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira-CESEC.
- National Coalition for Haitian Rights (1998) *Can Haiti's Police Reforms be Sustained?* Washington, DC: WOLA.
- Neild, Rachel (1995) *Policing Haiti: Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force*. Washington, DC: WOLA.
- Neild, Rachel (1998) *Internal Controls and Disciplinary Units*. Washington, DC: WOLA.
- Neild, Rachel (2002) *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*. Washington, DC: WOLA.

- Nettler, Gwynn (1974) *Explaining Crime*. Nueva York: McGraw-Hill Book Company.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 33, N° 130 (julio-septiembre), p.163-183.
- Office of Community Oriented Policing Services (1998) "Problem Solving Tips: A Guide to Reducing Crime and Disorder Through Problem Solving Partnerships". Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Oliveira, Alicia y Sofia Tiscornia (1998) "Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad". En Frühling, Hugo (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile: CED. p. 157-174.
- Osse, Anneke (2006) *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists*. Amsterdam: Amnesty Internacional Netherlands.
- PERF (1998) *The 9th Annual Internacional Problem-Oriented Policing Conference*. Washigton, DC: Police Executive Research Forum.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1996) "Democracy without Citizenship: Democratization and Human Rights". Trabajo presentado al Seminario "Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe", organizado por el Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, 10 de mayo.
- Policía de Investigaciones de Chile (1998) *Gestión 1992-1997*. Santiago de Chile: Policía de Investigaciones de Chile.
- Policía de Investigaciones de Chile (2006) *Plan Minerva: una misión renovada*. Santiago de Chile: Policía de Investigaciones de Chile.
- Policía Nacional República de Colombia (s/f) "Transformación cultural: la fuerza del cambio". Bogotá. Mimeo.
- Pooley, Eric (1996) "One Good Apple", *Time*, 15 de enero, p. 24-26.
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (1967) "Task Force Report: Science and Technology". Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Reis, Gilberto Protásio y Renato Vieira de Souza (2005) "O controle da polícia no Brasil: uma introdução ao controle científico da polí-



- cia”. Presentado a la Conferencia “Internacional Police Accountability in Times of Political Change”, organizada por ALTUS, La Haya.
- República Nacional de Nicaragua (2000) “Programa de modernización y desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana”. Mimeo.
- Revista Panamericana de Salud Pública* (1999) Vol. 5, N° 4-5 (mayo).
- Rico, José María y Luis Salas (1988) *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Riedmann, Arnold (1996) “La reforma policial en Colombia”. En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. p. 215-239.
- Rosenbaum, Dennis (1998) “The Changing Role of the Police: Assessing the Current Transition to Community Policing”. En Brodeur, Jean-Paul (ed.) *How to Recognize Good Policing: Problems and Issues*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications-Police Executive Research Forum. p. 3-29.
- Sampson, Robert (1995) “The Community”. En Petersilia, Joan y James Wilson (eds.) *Crime*. San Francisco: ICS Press. p. 193-216.
- Sánchez, Héctor Jacob (1984) “Análisis crítico sobre la policía uniformada chilena”. Santiago de Chile. Mimeo.
- Sandoval, Luis (2001) “Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 57-83.
- Sandoval Quappe, Ricardo (2002) “Los modelos de policía comunitaria, como cambio doctrinario y procesos de modernización de las policías. ¿Sobre qué aspectos trabajar prioritariamente en Latinoamérica?”. Presentación en el Seminario “Policía y Comunidad: Los Nuevos Desafíos para Chile”, Santiago, 4 y 5 de diciembre.
- Sanjuán, Ana María (1997) “La criminalidad en Caracas: percepciones, realidades objetivas y políticas”. Trabajo presentado en conferencia organizada por el BID sobre “Crimen Urbano”, Río de Janeiro.

- Schafer, Joseph (2001) *Community Policing: The Challenges of Successful Organizational Change*. Nueva York: LFB Scholarly.
- Schmid, Robert (1996) “La corrupción en la policía preventiva del Distrito Federal de México”. En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. p. 301-320.
- SECPLAC-Municipalidad de La Pintana (1984) “La Pintana”. Documento de circulación interna.
- Seele, Andrew (2004) “Exploring the Link between Decentralization and Democratic Governance”. En Seele, Andrew y Joseph Tulchin (eds.) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson Center Report on the Americas, N° 12. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. p. 3-35.
- Seneviratne, Mary (2004) “Policing the Police in the United Kingdom”, *Policing and Society*, Vol. 14, N° 4, p. 329-347.
- Serrano, José (1997) “La transformación cultural en la policía”. Trabajo presentado en el “Foro Internacional de Gestión Pública”.
- Servicio Jurídico de Carabineros (1991) “Capacidad de investigación de Carabineros”, *Revista de Carabineros*, N° 432.
- Sherman, Lawrence (1990) “Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence”. En Michael Tonry y Morris Norval (eds.) *Crime and Justice, Vol. 12: An Annual Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press. p. 1-48.
- Sherman, Lawrence (1995) “The Police”. En Petersilia, Joan y James Wilson (eds.) *Crime*. San Francisco: ICS Press. p. 327-348.
- Skogan, Wesley y Mary Ann Wycoff (1994) “Community Policing in Madison: An Analysis of Implementation and Impact”. En Rosenbaum, Dennis (ed.) *The Challenge of Community Policing*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. p. 75-91.
- Soares, Luiz Eduardo (2005) “Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima”. En Sento-Sé, João Trajano (org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 15-44.

- Souza, Elenice (1999) “Avaliação do Policiamento Comunitário em Belo Horizonte”. Tesis de Maestría en Sociología, Universidad Federal de Minas Gerais. Mimeo.
- Sozzo, Máximo (1999) “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre la prevención del delito e institución policial”. Ponencia presentada en la jornada sobre “Detenciones, Facultades y Prácticas Policiales en la Ciudad de Buenos Aires”, organizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en el marco del proyecto Policía y Sociedad Democrática (CED), 5 de julio.
- Stange, Rodolfo (General Director) (1994) “Reflexiones finales”. En *Plan de Modernización de Carabineros de Chile*. Santiago de Chile: Carabineros de Chile.
- Stanley, William (1999) “Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala: Learning and Counter-Learning”, *International Peace Keeping*, Vol. 6, N° 4, p. 113-134.
- Stone, Christopher y Heather Ward (2000) “Democratic Policing: a Framework for Action”, *Policing and Society*, Vol. 10, N° 1, p. 11-45.
- Stone, Christopher (2007) “Tracing Police Accountability in Theory and Practice”, *Theoretical Criminology*, Vol. 11, N° 2, p. 245-259.
- Tello, Nelia y Niels Uildriks (2006) “Mexican Police Reforms and Human Rights: Past Approaches, Policing in Crisis and Viable Alternatives”. Mimeo.
- Tudela, Patricio (s/f) *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: CIDEPOL.
- UNDOC (1999) “Global Report on Crime and Justice”. Nueva York: Oxford University Press.
- Ungar, Mark (2004) “La mano dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform”. Mimeo.
- Vagg, Jon (1996) “The Legitimation of Policing in Hong Kong: A Non-Democratic Perspective”. En Marenin, Otwin (ed.) *Policing Change, Changing Police*. Nueva York: Garland Publishing, Inc. p. 107-134.
- Varenik, Robert (2005) *Accountability: sistema policial de rendición de cuentas*. México, DF: CIDE-INSYDE.

- Villaruel, Jorge (Mayor) (2002) “Comunicación de la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile” (diciembre). Santiago de Chile.
- Waldmann, Peter (1996) “Introducción”. En Waldmann, Peter (ed.) *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké. p. 17-28.
- Walker, Samuel (1989) *Sense and Nonsense About Crime: A Policy Guide*. California: Brooks/Cole.
- Walklate, Sandra (1991) “Victims, Crime Preventions and Social Control”. En Reiner, Robert y Malcom Cross (eds.) *Beyond Law and Order: Criminal Justice Policy and Politics into the 1990's*. Londres: MacMillan.
- Ward, Heather (2001) “Police Reform in Latin America: Current Efforts in Argentina, Brazil, and Chile”. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Welsh, Brandon (2006) “Evidence-Based Policing for Crime Prevention”. En Braga, Anthony y David Weisburd (eds.) *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 305-321.
- Wilson, William (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wisler, Dominique (2005) “New Trends in Policing in Western Europe: The Challenges for Bosnia and Herzegovina”, *Working Paper*, N° 135. Ginebra: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
- World Bank (2006) “Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements for Effective Public Policy”, *Report N° 365252-BR* (junio). Washington, DC: World Bank.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1993) *Muertes anunciadas*. Bogotá: Editorial Temis.

### Artículos de prensa

*Impacto*, N° 5, abril de 1994.

*Impacto*, N° 8, diciembre de 1994.

“Encuesta Fundación Paz Ciudadana y ADIMARK”, *La Segunda*, 26 de mayo de 1997, p. 16.

“Faltan Carabineros”, *La Tercera*, 22 de julio de 1997, p. 4.

“Trece carabineros dados de baja este año por violencia innecesaria”, *La Segunda*, 29 de diciembre de 1997, p. 6-7.

“Carabineros apoya idea de bajar su carga administrativa”, *El Mercurio*, 20 de abril de 1998, p. C1 y C10.

“Nueve carabineros de ronda para 140 mil habitantes”, *El Mercurio*, 9 de junio de 1998, p. C1 y C8.

“Policías están entrenadas para aplicar nueva Ley”, *El Mercurio*, 2 de julio de 1998.

“Delincuentes asumen actitud desafiante ante la policía ... y hasta exigen café!”, *La Segunda*, 14 de julio de 1998.

*El Mercurio*, 27 de agosto de 1998, p. A1.

*La Tercera*, 3 de enero de 1999, II cuerpo, p. 2.

“Sin crear Viceministerio, Gobierno lanzó nuevo Plan de Seguridad”, *La Hora*, 11 de enero de 1999, p. 2-3.

“Plan Antidelictivo: Carabineros deja de cumplir funciones extrapoliciales”, *El Mercurio*, 12 de enero de 1999, p. A1 y A10.

“Déficit de 21% en vigilancia policial capitalina”, *La Tercera*, 30 de julio de 1999, p. 11.

*El Metropolitano*, 3 de agosto de 1999, p. 11.

“Reingeniería en cuarteles de Carabineros”, *La Tercera*, 7 de agosto de 1999, p. 11.

“Legislación entorpece acción policial”, *El Mercurio*, 10 de agosto de 1999, p. C2.

*Folha de São Paulo*, 6 de febrero de 2000.

**Páginas Web:**

Dirección Nacional de Política Criminal de Argentina

[www.polcrim.jus.gov.ar](http://www.polcrim.jus.gov.ar)

Instituto da Cidadania

[www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br)

## Publicaciones del autor

---

### Libros

2008 Coeditado con Ernesto López Portillo. *Responsabilidad policial en democracia: una propuesta para América Latina*. México DF: Instituto para la Seguridad y la Democracia-Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

2004 (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Coeditado con Azun Candina. *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

2003 Coeditado con Joseph Tulchin y Heather Golding. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press. También publicado en español como *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*. Bogotá: FCE (2005).

2001 Coeditado con Azun Candina. *Policía, sociedad y Estado: modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED.

- 1999 En coautoría con Heinz Wolfgang. *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-sponsored Actors in Brazil Uruguay, Chile, and Argentina*. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers.
- 1998 (ed.) *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago de Chile: CED.
- 1995 En coautoría con Rafael Blanco y Eugenio Guzmán. *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello-CED-ILD.
- (ed.) *El Estado frente al terrorismo*. Santiago de Chile: Atena-CED.
- 1991 (ed.) *Derechos humanos y democracia: la contribución de las organizaciones no gubernamentales*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- 1989 En coautoría con Gloria Alberti y Felipe Portales. *Organizaciones de derechos humanos en América del Sur*. Santiago de Chile: IIDH.
- 1986 (ed.) *Represión política y defensa de los derechos humanos*. Santiago de Chile: Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano-CESOC-Ediciones Chile y América.
- 1982 En coautoría con Augusto Varas y Carlos Portales. *Estado y Fuerzas Armadas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.



## Capítulos en libros

2007 “Police Legitimacy in Chile”. En Tyler, Tom R. (ed.) *Legitimacy and Criminal Justice: International Perspectives*. Nueva York: Rusell Sage Foundation. p. 115-145.

“Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso”. En Alda, Erik y Gustavo Béliz (eds.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de seguridad ciudadana*. Washington, DC: BID. p. 281-310.

2004 “Police Reform and the Process of Democratization”. En Frühling, Hugo, Joseph Tulchin y Heather Golding (eds.) *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press. p. 15-44.

“La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso”. En Frühling, Hugo (ed.) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: BID. p. 1-38.

“Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?”. En Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: CED. p. 11-44.

2003 “Police and Society in Transitional Countries: the Case of Latin America”. En Lindholt, Lone, Paulo de Mesquita Neto, Danny Titus y Etannibi Alemika (eds.) *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya/Londres/Nueva York: Kluwer Law International- Danish Institute for Human Rights. p. 103-128.

2001 “Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina”. En Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (eds.) *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho*. México DF: El Colegio de México. p. 37-66.

2000 “La modernización de la policía en América Latina”. En Carrillo, Fernando, Juana Salazar y Jorge Sapoznikow (eds.) *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*. Alcalá de Henares: BID-Universidad de Alcalá. p. 207-238.

“Seguridad ciudadana: las nuevas estrategias y el rol de las policías”. En Israel, Ricardo (ed.) *Chile del Bicentenario: desafíos futuros*. Santiago de Chile: Editorial Don Bosco. p. 71-96.

“From Dictatorship to Democracy: Law and Social Change in the Andean Region and the Southern Cone of South America”. En Golub, Stephen y Mary McClymont (eds.) *Many Roads to Justice*. Nueva York: The Ford Foundation. p. 55-88.

1998 “Judicial Reform and Democratization in Latin America”. En Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (eds.) *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, University of Miami. p. 237-262.

“Participación social y prevención delictual”. En Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.) *Nociones de una ciudadanía que crece*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. p. 245-262.

1995 En coautoría con Gonzalo García. “Introducción al análisis de las políticas antiterroristas”. En Frühling, Hugo (ed.) *El Estado frente al terrorismo*. Santiago de Chile: Atena-CED. p. 9-43.

“Seguridad ciudadana en Chile: mitos y realidades”. En Bolívar E., Augusto, René Coulomb y Carmen Muñoz (eds.) *Adminis-*

*tración y política metropolitana*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana. p. 477-485.

“Propuestas para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”. En Schneider, Hermann et al. *Seguridad ciudadana, democracia y participación*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Dirección de Seguridad e Informaciones-Konrad Adenauer Stiftung. p. 236-257.

En coautoría con Rafael Blanco. “Proposiciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”. En Blanco, Rafael, Hugo Frühling y Eugenio Guzmán (eds.) *Seguridad ciudadana. Políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello-CED-ILD.

1994 En coautoría con Luis Barros, Gonzalo García, Augusto Quintana y Domingo Sánchez. “El proceso penal chileno y su protección de los derechos del inculpado”. En *El proceso penal chileno y su protección de los derechos del imputado*. Santiago de Chile: Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. p. 47-182.

1993 “Human Rights in Constitutional Order and in Political Practice in Latin America”. En Greenber, Douglas, Stanley Katz, Melanie Oliviero y Steven Wheatley (eds.) *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*. Nueva York: Oxford University Press. p. 85-104.

“Seguridad Ciudadana”. En Cotal, Patricio et al. *Santiago una ciudad para vivir*. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. p. 55-70.

1992 “Resistance to Fear in Chile: The Experience of the Vicaría de la Solidaridad”. En Corradi, Juan, Patricia Weiss y Manuel

Garretón (eds.) *Fear at the Edge: State Terror and Resistance in Latin America*. Berkeley: University of California Press. p. 121-141.

“Political Culture and Gross Human Rights Violations in Latin America”. En Abdullahi Ahmed An-Na’im (ed.) *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives: A Quest for Consensus*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. p. 253-275.

1991 En coautoría con Patricio Orellana. “Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos bajo regímenes autoritarios y en la transición democrática: el caso chileno desde una perspectiva comparada”. En Frühling, Hugo (ed.) *Derechos humanos y democracia: la contribución de las organizaciones no gubernamentales*. Santiago de Chile: IIDH. p. 25-83.

1990 “Modalidades de la represión política en el Cono Sur de América Latina”. En Varas, Augusto (ed.) *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. p. 245-282.

“El sistema universal de protección de los derechos humanos”. En Medina Q., Cecilia (ed.) *Derecho internacional de los derechos humanos. Manual de enseñanza*. Santiago de Chile: Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano. p. 31-68.

1989 “Nonprofit Organizations as Opposition to Authoritarian Rule: The Case of Human Rights Organizations in Chile”. En James, Estelle (ed.) *The Nonprofit Sector in International Perspective*. Nueva York: Oxford University Press. p. 358- 376.

1988 “Organismos no gubernamentales de derechos humanos en el paso del autoritarismo a la democracia en Chile”. En Abalos,

- José Antonio y Rodrigo Egaña (eds.) *Una puerta que se abre: los organismos no gubernamentales de cooperación al desarrollo*. Santiago de Chile: Taller de Cooperación al Desarrollo-Imprenta la Unión. p. 137-165.
- 1986 En coautoría con Myriam Waiser. “Situación de la educación para los derechos humanos en el Cono Sur de América Latina”. En *Situación de la Educación para los Derechos Humanos en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Consejo de Educación de Adultos de América Latina. p. 7-102.
- 1984 “Poder judicial y política en Chile”. En Belaúnde, Javier (ed.) *La administración de justicia en América Latina*. Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. p. 84-120.
- 1983 “Proyecto social interno y política exterior: la experiencia chilena desde Frei a Pinochet”. En Portales, Carlos (ed.) *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*. México DF: FCE. p. 223- 254.

### Artículos

- 2007 “The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing”, *Police Practice and Research*, Vol. 8, N° 2 (mayo), p. 125-144.
- 2006 “El Ministerio de Seguridad Pública”, *Mensaje*, Vol. LX, N° 551 (agosto), p. 30-33.
- 2005 “Supervisión del actuar policial: el rol de las ONG’s y académicos en América Latina”, *Boletín Más Comunidad Más Prevención*, N° 3 (noviembre), p. 1-5.

- 2002 “Policía y sociedad: tres experiencias sudamericanas”, *Renglones*, N° 51 (mayo-agosto), p. 23-35. Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- 2000 “Violencia e inseguridad en el Chile moderno”, *¿Vivimos Inseguros los Chilenos? Cuadernos del Segundo Centenario*, N° 10, p. 69-88. Santiago de Chile: CED.
- 1999 “La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja”, *Perspectivas*, Vol. 3, N° 1, p. 63-90. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- 1998 “Carabineros y consolidación democrática en Chile”, *Pena y Estado*, N° 3, p. 81-116.
- 1997 En coautoría con Luis Sandoval. “Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago”, *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera), p. 253-306. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- “Reforma judiciária e democratização na America Latina”, *Revista do Serviço Público*, Vol. 48, N° 1, p. 91-124.
- 1996 En coautoría con Luis Sandoval. “Distribución espacial de la actividad delictual en el Gran Santiago: algunos factores explicativos”, *Estudios Sociales*, N° 90 (trimestre 4), p. 137-159. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- 1992 “La seguridad ciudadana: mitos y realidades”, *Revista Mensaje*, N° 406 (enero-febrero), p. 3-8.
- 1989 “Derechos humanos y convivencia democrática en América Latina”, *Revista Chilena de Derechos Humanos*, N° 10 (junio), p. 26-34.

- 1985 “Violación de derechos humanos y democratización en Chile”, *Revista Chilena de Derechos Humanos*, N° 2, p. 14-27.
- 1984 “Repressive Policies and Legal Dissent in Authoritarian Societies. The Case of Chile: 1973-1981”, *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 12, p. 351-374.
- 1983 En coautoría con Francisco Cumplido. “Problemas jurídico-políticos del tránsito hacia la democracia. Chile 1924-1932”, *Estudios Sociales*, N° 37, p. 71-113. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- “Stages of Repression and the Legal Strategy for the Defense of Human Rights in Chile: 1973-1980”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 5, N° 4, p. 510-533.
- 1978 “Liberalismo y derecho durante el siglo XIX en Chile”, *Ensayos*, Vol. 1, p. 7-46.

### Documentos de trabajo

- 2005 En coautoría con Azun Candina. *Policía comunitaria y estrategia de resolución de problemas*. Washington, DC: World Bank, Water Disaster Management and Urban Development Group Latin America and Caribbean Region.
- 2003 “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?”. *Serie Documentos del CESC*. Santiago de Chile: CESC, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- 2001 “La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina”. Santiago de Chile: CED.

- 1998 En coautoría con Luis Sandoval y Andrés Araya. “Temas policiales”. *Cuadernos del CED*, N° 27. Santiago de Chile: CED.
- 1993 En coautoría con Gonzalo García, “Introducción al análisis de las políticas antiterroristas”. *Cuadernos del CED*, N° 21. Santiago de Chile: CED.
- 1992 En coautoría con Myriam Waiser. “La violencia en contra del Estado de Chile: 1976-1991”. *Cuadernos del CED*, N° 17. Santiago de Chile: CED.
- 1990 “Los organismos de inteligencia en el derecho comparado”. *Cuadernos del CED*. Santiago de Chile: CED.
- 1988 “El movimiento de derechos humanos y la transición democrática en Chile y Argentina”. *Cuadernos de Trabajo*, N°11. Santiago de Chile: Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano.
- En coautoría con Domingo Sánchez. “La realización de justicia por la violación de derechos humanos en Chile: una descripción de las posiciones sostenidas a este aspecto por diversos actores sociales y políticos”. *Serie Contribuciones*, N° 57. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- “Justicia por violación de derechos humanos y redemocratización en Chile”. *Serie Materiales para Discusión*, N° 220. Santiago de Chile: CED.
- 1987 “Non-Governmental Human Rights Organizations and Redemocratization in Brazil”. *Program on Non Profit Organizations, Working Paper*, N° 124. New Haven: Institution for Social and Policy Studies, Yale University.



- “Justicia y violación de derechos humanos en Chile”. *Serie Materiales de Discusión*, N° 202. Santiago de Chile: CED.
- 1985 “Nonprofit Organizations as Opposition to Authoritarian Rule: The Case of Human Rights Organizations and Private Research Centers in Chile”. *Program on Non Profit Organizations, Working Paper*, N° 96. New Haven: Institution for Social and Policy Studies, Yale University.
- “Autoritarismo y defensa de los derechos humanos: un estudio de la Vicaría de la Solidaridad de Chile”. *Cuadernos de Trabajo*, N° 2. Santiago de Chile: Programa de Derechos Humanos, Academia de Humanismo Cristiano.
- 1984 “Los movimientos de derechos humanos en América Latina: identidad, diversidad y estrategias de acción”. Presentado en “I Seminario Latinoamericano de Educación para la Paz y los Derechos Humanos”. Caracas: Consejo de Educación de Adultos de América Latina. p. 32-50.
- 1983 “Limitando la acción coercitiva del Estado: la estrategia legal de defensa de los derechos humanos en Chile”. *Serie Contribuciones*, N° 12. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Este libro se terminó de  
imprimir en junio de 2009  
en la imprenta Crearimagen  
Quito, Ecuador