



Octubre | 2018

Asesoría Parlamentaria en Seguridad
Ciudadana
Lucia Dammert

Problemas de la reforma policial

1. Introducción

Las fuerzas policiales en América Latina han experimentado múltiples procesos de reforma durante las últimas décadas. Desde el retorno a la democracia en los años 80, la región ha enfrentado un creciente problema de crimen y violencia que está afectando a Gobiernos y ciudadanos por igual. Existe en consenso general que, en la mayoría de los casos, las instituciones policiales no están bien preparadas, equipadas o entrenadas para lidiar con las crecientes complejidades del mundo criminal y los mercados ilícitos que se desarrollan rápidamente.

La policía fue percibida por siglos como una herramienta para torcer la ley a favor de los poderosos y por la represión y contención de los vulnerables (O'Donnell, 1998). En la mayoría de los casos, el trabajo policial incluye altos niveles de violencia y bajos niveles de rendición de cuentas, lo que configura un escenario de múltiples violencias en los que la policía fue el perpetrador de la violencia en lugar de ser el brazo del sistema judicial en el control y prevención del crimen (Arias y Goldstein, 2010).

El concepto de policía democrática no fue utilizado por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos que no reconocen que "cómo la policía trata a las personas tiene un efecto importante en cómo ellos van a percibir su gobierno como justo, equitativo y eficaz (Bayley, 1995). De hecho, se reconoce que la mayoría de las instituciones policiales poseen altos niveles de violencia, bajos niveles de efectividad y estrategias policiales basadas en perfilar a los más desfavorecidos de la sociedad.

La literatura sobre policía es muy limitada en América Latina. Pero en otros contextos existe una consolidada tradición de investigación, en un área que no solo afecta la política y administración pública sino que también temas de las ciencias sociales. En general, dos enfoques de investigación sobre sistemas policiales pueden ser identificados: El más tradicional corresponde a una perspectiva institucional vinculada a la gobernanza, el marco legal y las instituciones políticas asociadas a la policía (Reiner, 1992). Las corrientes más recientes se han preocupado principalmente en qué los oficiales de policía hacen, cómo lo hacen y qué forma el comportamiento policial (Sharp, 2005). Ambas tradiciones han desarrollado una cantidad significativa de literatura que arroja luces sobre importantes aspectos que influyen no sólo a las fuerzas policiales sino que también a la sociedad en general.

En América Latina, la mayoría de los análisis surgen de entidades con una agenda reformista para abordar específicamente la violencia policial, corrupción y la ineficacia. De todos modos, desde la década de 1990 ha habido un creciente número

de investigadores desarrollando análisis más rigurosos sobre la policía y el proceso de reforma que ha sido implementado (Ungar, 2011; Serrano-Berthet, 2016; Sabet, 2014; Ortega, 2016). En la mayoría de los casos, historias de fracasos que destacan las limitaciones de la esfera política para consolidar una fuerza policial que pueda enfrentar la violencia, el crimen y la percepción ciudadana de inseguridad han aflorado. Pero también, como análisis institucional que profundiza en el entendimiento de cómo las policías son diseñadas e implementadas y el creciente rol de actores no estatales (legales o no) en el campo de la seguridad.

El objetivo de este capítulo es analizar las razones de por qué las reformas en las instituciones policiales en América Latina han tenido poco éxito y definir una agenda de investigación futura sobre policía. El capítulo está organizado en 5 secciones: La primera describe brevemente las instituciones policiales en Latinoamérica, marcada por sus múltiples diferencias a niveles nacionales y subnacionales de gobierno. La segunda sección, pone atención en el contexto político en el cual las políticas de seguridad son desarrolladas y la importancia del populismo punitivo en las iniciativas de reforma policial. La reforma policial es un tema político más que tecnocrático y el modo en que el debate es desarrollado marca los límites de la implementación de políticas. El tercer apartado se enfoca en ciertas áreas de reforma policial que se agrupan en las vinculadas a la modernización institucional, militarización de la seguridad ciudadana y la privatización de la seguridad. Muchas áreas de reforma no fueron desarrolladas en este artículo puesto que se centra en reformas que podrían impactar en el servicio policial. Reformas en el sistema de salud de la policía o cambios en los procesos administrativos, por ejemplo, no son discutidos. La cuarta sección presenta la hipótesis sobre los limitados resultados que las reformas policiales han tenido en los años recientes. Como se mencionó anteriormente, hay un alto componente político que ha inhibido la implementación completa de estos procesos. El quinto apartado presenta una agenda investigativa futura necesaria no solo para comprender mejor los procesos de reforma policial, sino también para el diseño e implementación de iniciativas más exitosas.

2. La Policía en América Latina

Las instituciones policiales en América Latina varían sustancialmente. La mayoría de los países tienen instituciones nacionales centralizadas que pueden estar a cargo de la prevención del crimen (Carabineros de Chile), investigación criminal (Policía de Investigaciones de Chile o la Policía Civil de Brasil), o ambas (Instituciones de la Policía Nacional en Perú, Uruguay, El Salvador, Honduras y Ecuador). Además, algunos países tienen instituciones policiales regionales (Argentina y Venezuela) e incluso locales (México y Brasil). En términos de su estructura organizacional, existen

instituciones policiales civiles (Brasil, Chile, El Salvador) y militares (Chile, Colombia, México). El análisis es dinámico ya que muchas instituciones están continuamente cambiando sus misiones, estructura e incluso tipo de programas educacionales.

A pesar de las diferencias, casi todas las instituciones policiales en América Latina comparten altos niveles de desconfianza ciudadana basada en bajos niveles de efectividad, creciente niveles de corrupción y el uso excesivo de la fuerza (Bobbea, 2012; Bonner, 2009; Brinks, 2016; Cruz, 2015; Dammert, 2012). La falta de confianza en la policía tiene larga data en América Latina, está vinculada a su importante papel en las guerras civiles y dictaduras ocurridas durante los años 70 y 80. Pero desde el retorno de la democracia, durante la década de 1990, dos procesos ocurrieron que impactaron directamente en la policía: cada vez mayores niveles de crimen callejero y la creciente presencia de crimen organizado en la región. De hecho, se ha convertido en una de las regiones más violentas con 10 de las 15 tasas más altas de homicidio del mundo ubicadas en América Latina. También, países que han sido tradicionalmente considerados seguros como Ecuador, Costa Rica, Uruguay y Chile en la última década están enfrentando demandas ciudadanas por más policías para lidiar con el crimen e inseguridad (Lagos & Dammert, 2012).

La falta de inversión pública, recursos limitados para consolidar instituciones profesionales y la débil voluntad política para hacer cumplir las reformas han tenido un impacto sobre las capacidades de la policía para abordar el crimen. Consecuentemente, esto ha elevado la industria de seguridad privada. De hecho, en la mayoría de los países de América Latina no existe el monopolio del uso de la fuerza en manos del Estado, ya que el sector privado posee más guardias, mejor infraestructura y muchas más armas (Ungar, 2007).

Como se mencionó anteriormente, existe un amplio espectro de problemas internos que no han sido abordados completamente en América Latina. En efecto, la mayoría de las fuerzas policiales tienen arreglos institucionales basados en códigos de silencio, uso de la fuerza interna, procesos de toma de decisión discrecionales, limitada participación de género y falta de diseño de políticas basadas en evidencia. A pesar que durante los años 90 muchas políticas fueron implementadas para separar los deberes de las fuerzas armadas de la policía; la mayoría de los países los han incluido nuevamente en la lucha contra el crimen (Diamint, 2015). Esta tendencia hacia la creciente militarización de la respuesta pública es evidente en México (Main, 2014; Torres & Azaola, 2014) y Centroamérica (Johnson et al, 2016) que enfrentan una extrema presencia de violencia vinculada principalmente al tráfico de drogas. Pero también hay una creciente participación militar en patrullaje e iniciativas de control del crimen en Perú, Brasil, Ecuador y Argentina (Ungar, 2013; Glanc, 2014).

Ambos procesos, privatización y militarización, están jugando un mayor rol en la definición de las instituciones policiales en la región, no solo por la incorporación de otros actores estatales y no estatales en el control y prevención del crimen, sino que también en términos de redefinición del rol policial. Estas tendencias están siendo impugnadas por la mayoría de las fuerzas policiales que han desarrollado nuevas estrategias para consolidar su rol principal en el control del crimen, la prevención de la delincuencia y el aumento de la capacidad tecnológica para aumentar su efectividad (Alves & Arias, 2012; Cano, 2016).

La corrupción es generalizada y puede ser representada a partir de actos cotidianos de soborno a la altamente evidente penetración de actividades de crimen organizado (Brinks, 2016; Corbacho et al, 2015; Dudley, 2016). Por ejemplo, el último reporte de Transparencia Internacional mostró que la policía era considerada como una de las instituciones más corruptas en México, Bolivia y Venezuela (Transparencia Internacional, 2015). Es más, una encuesta nacional de victimización implementada en Brasil en 2013 arrojó que el 7,2% de los ciudadanos de Rio de Janeiro han sido víctimas de corrupción policial (CRISP & Datafolha, 2013).

Pero la corrupción en muchos países es una práctica sistemática estrechamente vinculada a actividades del crimen organizado (Dudley, 2016; Silva, n.d). En Perú, existe evidencia sobre oficiales de policía ubicados en áreas del Rio Amazonas que protegieron mineras ilegales y narcotraficantes (Dammert, forthcoming). También, en Argentina, después del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) múltiples casos de corrupción político-policial que están vinculados no solo al narcotráfico sino que también al lavado de dinero han sido debatidos en el poder judicial (Sain, 2012; Bonner, 2015). El área más violenta de la región, el triángulo norte en Centro América (Guatemala, Honduras y El Salvador), está lleno de casos de participación policial en actividades criminales, incluso asesinatos para proteger carteles de drogas (Cruz, 2015). Desafortunadamente, no son situaciones aisladas sino que un marco general de actividades policiales en la región que también develan el estrecho vínculo entre actividades criminales y redes políticas. El notable caso de 43 estudiantes secuestrados y supuestamente asesinados en Ayotzinapa (México) por la policía es un nefasto ejemplo de las redes ilícitas formadas por el crimen organizado, los políticos y los oficiales de policía (Jiménez, 2016).

El excesivo uso de la fuerza es otro elemento de las prácticas policiales en la región. En algunos países como Brasil, la situación ha alcanzado números espantosos; solo en Río de Janeiro durante el año 2015, más de 640 personas murieron a manos de oficiales de policía en servicio (HRW, 2015). Aun más, en Venezuela el Ministro de Justicia, durante el primer semestre de 2010 afirmó que “20% del total de crímenes violentos fueron cometidos por la policía” (Carroll, 2010). En Argentina, Glanc (2014) relaciona

la violencia policial contemporánea directamente con las experiencias dictatoriales pasadas, dejando poco espacio para cambios relevantes en esta área a partir de las experiencias de reforma. De hecho, desde el retorno de la democracia electoral en Argentina, más de 3390 personas han sido asesinadas por la policía (Seri, 2012:146). Agitaciones sociales se han vuelto más notorias a través de la región y han desafiado a los oficiales de policía a responder con estrategias no violentas. Desafortunadamente, la evidencia muestra que no ha sido el caso en la mayoría de la región, con casos interesantes en Chile (Hathazy, 2013) y Venezuela (Antillano, 2014) donde la policía exhibe una enorme fuerza para lidiar con las protestas sociales (IEP, 2015). El uso de la fuerza policial en estos escenarios ha tenido un impacto directo en la confianza (falta) en la institución, consolidando un círculo vicioso que se hace más fuerte en la mayoría de los países de la región (Ortega, 2016)

Falta de confianza y la percepción de impunidad ha impactado a los ciudadanos que solicitan urgentes y rápidas respuestas por parte del Estado al crimen y violencia. La metáfora del sistema de justicia criminal como una puerta giratoria que nunca castiga al criminal es ampliamente citada por ciudadanos y políticos. En este contexto, las iniciativas de reforma policial a largo plazo no parecen responder la necesidad crucial de los ciudadanos. El continuo proceso de crisis política de legitimidad no permite un debate político riguroso y sólido.

La falta de alternativas de políticas ha consolidado un proceso que ha otorgado extensivos nuevos poderes para lidiar con las nuevas amenazas a las fuerzas policiales, pero limitada supervisión y entrenamiento para asegurar la calidad del servicio a los ciudadanos (Frühling, 2009). El discurso político ha estado centrado en iniciativas vinculadas al control del crimen, aumentando los poderes policiales y castigo, y las reformas han salido de los principales objetivos de la agenda política. El populismo punitivo es una de las mayores barreras para implementar agendas reformistas que puedan lidiar los problemas mencionados anteriormente (Fenwick, 2013; Miyazawa, 2008).

3. Populismo Punitivo

A pesar que la violencia ha estado presente en América Latina por décadas, el crimen como un tema de política pública ha emergido recientemente. El continuo uso de la violencia por parte de actores estatales y no estatales ha sido tema de profundo análisis en la historia de la región con énfasis en las recientes guerras civiles y dictaduras militares (Arias & Goldstein, 2010; Sozzo, 2016). El crimen fue considerado como un tema que debía ser tratado por la policía y el sistema judicial, y en la mayoría de los países la prevención y rehabilitación no fue parte del discurso de las políticas públicas ni de la preocupación ciudadana.

Además, con el retorno de la democracia, cerca del fin de la década de 1980 y el comienzo de los años 90, la interpretación para los crecientes niveles de crimen fueron primordialmente analizados a través de lentes ideológicos. Desde el uso de perspectivas de acción racional como el centro de las decisiones criminales por el ala derecha a desventajas socioeconómicas estructurales como la mayor explicación para la actividad delictiva por quienes estaban a la izquierda. El crimen se convirtió en un tema de debate político y electoral (Lagos & Dammert, 2012; Mota et al, 2012; Neumann, 2013).

Las nuevas democracias necesitaron rápidamente demostrar su habilidad para enfrentar el crimen y para abordar amenazas a la seguridad como la agitación social. La mayoría de las instituciones policiales no estaban preparadas para entender, prevenir, o incluso combatir el crimen en sus variadas manifestaciones. El concepto de "seguridad ciudadana" emergió en el discurso público para enfatizar el rol de la prevención, las características multidimensionales del problema, y la inhabilidad para lidiar con el crimen sólo a través de la acción policial (Dammert, 2012). Sin embargo, el financiamiento público continua altamente concentrado en el control del crimen y los presupuestos de la policía han crecido constantemente por muchos años.

La falta de experiencia en el sector público, los cada vez más altos niveles de inseguridad, y la generalizada percepción de impunidad gatillan un debate público basado en mitos, políticas duras, y en la importación de ideas que parecen haber tenido éxito en otros continentes. Aunque esto no es exclusivo en América Latina, los elementos del populismo punitivo deberían ser analizados en el contexto de una profunda crisis política.

El populismo punitivo emergió marcado por (i) la desconfianza de los funcionarios de todas las ramas de Gobierno, también la de los expertos; (ii) la erosión de las barreras tradicionales entre políticas electorales y políticas de justicia criminal; (iii) equiparar el castigo efectivo con severidad; (iv) la naturaleza emotiva de la retórica política. Hay múltiples casos e iniciativas a través de la región que han demostrado la prominencia de esta agenda (Dammert & Salazar, 2009), lo cual resultó en mayores niveles de encarcelamiento, mayores presupuestos policiales, y castigos más severos para los criminales.

Aunque la revisión de literatura sobre populismo penal muestra que es un término maleable que abarca una serie de distintos aspectos interconectados pero conceptualmente distintos (Pratt, 2007), en América Latina fue principalmente una forma de retórica política sobre crimen diseñada para fortalecer el apoyo electoral a las elites políticas. Asociado a ello estaba un programa de políticas de medidas judiciales duras que se relacionaba con la mentalidad "tolerancia cero" y "mano dura",

específicamente en Centro América dirigida a enfrentar las bandas juveniles, las cuales demostraron tener escasos o cero resultados positivos (Bruneauet et al. 2011).

En otros contextos, el populismo penal ha sido visto como un proceso en el cual nuevos actores emergen e influyen el debate y las políticas sobre justicia criminal (Fenwick, 2013). En América Latina, esta tendencia ha tomado diferentes caminos que involucran víctimas y defensores de víctimas, convirtiéndose en líderes nacionales que demandan mayor seguridad, así como la emergencia de expertos en temas de seguridad con antecedentes militares o policiales. En general, la participación de las comunidades en temas criminales no ha despertado un proceso de consolidación del capital social; por el contrario, ha incrementado los niveles de desconfianza en las instituciones públicas y consolidado el temor hacia “el otro” (Garland, 2001). En este sentido, el populismo debería ser visto como un caso de déficit democrático y no excedente, un movimiento popular sin el tipo de capital social que podría liderar una participación constructiva en la formulación de políticas de justicia criminal (Dzur, 2012).

Aunque en países como Japón, el populismo penal podría ser interpretado como un elemento que abre el debate sobre políticas de control del crimen a través de la inclusión de nuevos actores (Miyazawa, 2008); en Latinoamérica el resultado de esta retórica ha impactado en la percepción ciudadana sobre la democracia, el temor al crimen y el creciente uso del castigo como la única herramienta para confrontar la violencia y el crimen. Esto también ha inhibido la mayoría de las ideas de reformas diseñadas para mejorar la efectividad policial y limitar la corrupción o el uso excesivo de la fuerza clasificándolas como “suaves con el crimen” e incluso pro-criminales (Sain, 2008; Dammert, 2012; Sabet, 2013).

Como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los países latinoamericanos la percepción ciudadana sobre el trabajo policial es negativa (Ungar, 2011; Frühling, 2012; Swanson, 2013). La institución policial es generalmente vista como corrupta, ineficaz y abusiva. Desafortunadamente, estas percepciones están basadas en una realidad marcada por un entrenamiento deficiente, resultados limitados, reformas erráticas, y casos cada vez mayores de uso excesivo de la fuerza. Paradójicamente, el discurso público continúa destacando la necesidad de mayor presencia policial y mayores niveles de patrullaje que han causado una ansiedad política por aumentar el número de oficiales de policía y desarrollar nuevas estrategias policiales. Pero en la mayoría de los casos, el incremento del número de oficiales de policía no ha coincidido con un mejor entrenamiento, lo que ha resultado en un círculo vicioso de percepciones y resultados negativos.

En otras palabras, la reforma policial se ha convertido en un tema central en la agenda populista punitiva al enfatizar la importancia de la presencia policial, el aumento de sus funciones y nuevas estrategias policiales que serían más efectivas especialmente en relación al control del crimen. Se debe destacar que no todas las iniciativas de reforma policial han sido parte de campañas políticas o retórica política. De hecho, muchos países han desarrollado múltiples iniciativas para mejorar la calidad del servicio policial sin mucho debate público. Es imposible desarrollar una agenda reformista sólida, mientras el debate político está en su mayoría basado en mitos y estigmas. En la siguiente sección se presentarán y discutirán varios planes de reforma con el objetivo de identificar los elementos detrás de sus fracasos y éxitos.

4. Reformas Policiales

La literatura sobre reformas policiales tiene dos fuentes principales. Por un lado, existe un fuerte grupo de organizaciones no gubernamentales internacionales y *think tanks* que han desarrollado un importante enfoque sobre este tema desde los años 90. En Estados Unidos y Europa hay varias de estas instituciones, entre ellas el Programa para América Latina del Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson (Woodrow Wilson Center for Scholars), que ha publica múltiples reportes, libros, resumen de políticas y artículos sobre procesos de reforma policial en América Latina¹. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office for Latin America – WOLA)² también posee una larga tradición de investigación de políticas y también reportes de políticas públicas. El International Crisis Group también ha destacado los desafíos de la reforma policial en Centro América, México y Colombia³. Human Rights Watch se ha convertido en un defensor de la reforma policial en América Latina particularmente en el área de abuso policial con reportes y resumen de políticas sobre este agudo tema⁴. El Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (Center for Strategic and International Studies)⁵ publicó un reporte sobre las implicancias de la reforma policial en Latinoamérica para la política exterior de Estados Unidos⁶. En América Latina, la Fundación ideas para la Paz⁷ en Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸ específicamente en Centro

¹ Wilson Center: <https://www.wilsoncenter.org/program/latin-american-program>

² The Washington Office for Latin America (WOLA) : http://www.wola.org/issue/police_reform

³ International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/guatemala/043-police-reform-in-guatemala-obstacles-and-opportunities.aspx>

⁴ Human Right Watch: <https://www.hrw.org/es/americas>

⁵ Center for Strategic and International Studies: <https://www.csis.org/analysis/police-reform-latin-america> ;

https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120228_Johnson_PoliceReform_web.pdf

⁷Fundación Ideas para la Paz: <http://www.ideaspaz.org/>

⁸ United Nations Development Program (UNDP) :<http://www.latinamerica.undp.org/>

América y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁹, han jugado un rol importante en la incorporación de la reforma policial como un problema fundamental para el desarrollo y el estado de derecho en América Latina.

Por otro lado, existe un cuerpo continuo y creciente de literatura académica sobre reforma policial que se ha enfocado en múltiples casos nacionales y áreas. Desafortunadamente, la fuerte tradición académica de ciencias sociales latinoamericana es poco conocida y reconocida por muchos investigadores de Norteamérica. Aparte de esta evidente falta de comunicación entre la literatura del norte y del sur, existe un constante flujo de investigaciones publicadas en ambos contextos.

Aunque hay más investigaciones sobre reforma policial, esta está altamente concentrada en algunos países como México, Brasil, Argentina y Colombia (Hinton, 2006; Ungar, 2011; Mota, 2012). Casi no existe información sobre países como Paraguay, Bolivia y Uruguay, aunque varios cambios en la policía han sido impuestos en la última década.

Es importante notar que mientras en el Reino Unido la presión por reformas policiales “vino inicialmente del deseo del gobierno conservador de turno de lograr un mayor control y disciplina financiera” (Sharp, 2005: 453), en América Latina el aumento de los niveles de gasto en seguridad pública nunca ha sido un tema.

De cualquier modo, a través de la región “el proceso de reforma policial es una tarea notoriamente difícil y laboriosa, en parte por las contradicciones inherentes entre el rol de la policía y los ideales de la democracia” (Hinton, 2006:3). Al analizar la experiencia argentina, Saín afirma que “reformar la policía implica reformar la política, de hecho, cambiar los caminos tradicionales entre líderes políticos (autoridades gubernamentales) y la policía” (2008:49). Saín, señala un problema que afecta a la mayoría de los países con diferentes grados de participación política dentro de la policía y la actividad policial.

La reforma policial es un proceso crecientemente complejo que incluye desafíos políticos, económicos, sociales e incluso criminales puesto que “la policía en lugar de ser la instancia más importante para resolver este grupo de complejos problemas (criminalidad), es parte del problema. Aunque varias reformas han sido implementadas desde la década de 1990, el proceso democrático “ha traído solo una apariencia de policía democrática a Argentina y Brasil” (Hinton 2006:191). La misma

⁹Interamerican Development Bank: <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/iniciativa-de-seguridad-ciudadana,7251.html>

conclusión se refiere a la mayoría de los países en América Latina que han luchado por reformar instituciones pero aún enfrentan muchos legados autoritarios (Sozzo, 2016).

Como se mencionó anteriormente, las tres barreras más importantes para las iniciativas de reforma policial son: (i) la violencia social intrínseca en la forma que los países se constituyeron y desarrollaron, que ha establecido una regla común no por la importancia de la ley sino de la violencia; (ii) la reacción interna de la policía a iniciativas consideradas “ajenas” a su cultura y críticas a su forma de organización interna; (iii) el populismo punitivo que ha erosionado cualquier iniciativa a largo plazo. En el siguiente apartado, cinco áreas que son el corazón de las iniciativas de reforma policial en la región serán discutidas.

4.1 Modernización Institucional

Casi todos los candidatos a la presidencia en la región han incluido planes de reforma policial en sus principales programas electorales. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos han desarrollado un proceso para reformar sus fuerzas policiales ya sea a nivel global o específico. En Centroamérica, después de las guerras civiles, muchas instituciones policiales experimentaron cambios estructurales. Los oficiales de policía fueron entrenados casi exclusivamente para manejar insurgencias armadas y para cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno. Esta situación fue a expensas de la educación y entrenamiento para el control del delito y mucho menos la prevención (Dudley, 2016; Johnson, 2016, Main, 2014).

La paz trajo profundos cambios en las fuerzas policiales. Inicialmente, este proceso mostró elementos de éxito, pero los bajos niveles de confianza entre los ciudadanos, las percepciones de corrupción y el uso creciente del uso de estrategias de tipo militar para mantener el orden degradaron el éxito de la reforma (Cruz, 2015). Los desafíos de las fuerzas policiales en Centroamérica son inmensos. La intensa presencia del crimen organizado y su directa infiltración en organizaciones con evidentes deficiencias han destacado las dificultades de las reformas estructurales o globales con poca inversión a largo plazo en recursos humanos, capacitación e infraestructura.

A pesar de la importancia de las reformas estructurales, la mayoría de los casos de reforma policial en América Latina tienen objetivos específicos. En general, el origen de estas iniciativas son dobles: (i) Diseño de políticas o escándalo: Desafortunadamente, la mayoría de los casos responden a este último escenario, en el cual los medios juegan un papel fundamental. Especialmente, casos de corrupción policial, mala conducta y uso excesivo de la fuerza han desatado procesos de reforma en toda la región. Áreas menos atractivas de las reformas de la policía para la atención de los medios son el entrenamiento policial, los esquemas de protección social para

oficiales de policía, la integración de la perspectiva de género o incluso los cambios en las estrategias policiales. Es más, las reformas en esas áreas a veces han sido más fáciles de implementar ya que no afectan directamente la estructura de poder interno institucional. (ii) Otro eje de análisis de los procesos de reforma policial se relaciona con las principales fuerzas que están detrás del plan propuesto: interna o externa a la fuerza. Después de dos décadas de democratización está claro que las reformas que fueron planeadas sin la participación de la policía tuvieron poco o nada de éxito.

En Argentina, varias olas de programas globales y específicos para reformar la Policía de Buenos Aires (mejor conocida como La Bonaerense) han fracasado sistemáticamente (Sozzo, 2016; Hathazy, 2016; Colvin, 2016; Saín, 2008). Tal como lo han discutido Saín (2008) y Sozzo (2016), los lazos entre la policía y los actores políticos que han desarrollado prácticas corruptas son la base de estos fracasos y retrocesos. En términos de Arias y Goldstein (2010), el Gran Buenos Aires puede ser un buen ejemplo de “pluralismo violento” donde el estado y actores no estatales están relacionados por una compleja red de prácticas violentas.

En Perú, un importante proceso de reforma de la Policía Nacional fue desarrollado en 2001 pero la resistencia de oficiales de alto rango de la policía y la impaciencia de los ciudadanos que presionaban por resultados más rápidos tuvo un impacto mayor en el apoyo presidencial a la iniciativa (Costa & Basombrio, 2008). Aunque el equipo de civiles que diseñó y comenzó la implementación del proceso fue removido, algunos cambios incluyeron la creación del *Ombudsman* (Defensoría del pueblo) para la policía, modificaciones en los códigos disciplinarios y mayor importancia de las comisarías de policías que desarrollaron vínculos directos con los ciudadanos. Desafortunadamente, fuerzas internas han casi eliminado todos estos cambios y, para la elección presidencial de 2016, la reforma policial nuevamente estaba en el centro de la agenda.

Pero no todas las experiencias son negativas. De hecho, varios procesos específicos de reforma han demostrado un progreso significativo: la consolidación de sistemas de asuntos internos destinados a mejorar la administración interna en la Policía de Investigaciones de Chile (Dammert, 2012); la modernización de los procesos de capacitación policial en varias instituciones de Brasilia (Dammert, 2012), y la consolidación de sistemas de información en la Policía Nacional de Ecuador (García, 2016), son sólo algunos ejemplos de interesantes procesos donde se ha avanzado la modernización del trabajo policial.

En el mismo sentido, Angarita (2014) investiga sobre las estrategias policiales implementadas en Colombia, específicamente el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes que busca una mejor relación con la comunidad y mayor efectividad en términos del control y prevención del crimen. También, en Brasil, la

UPP (Unidad de Policía Pacificadora) es la estrategia policial desarrollada más conocida en las últimas décadas. Ha sido implementada desde el año 2008 en Rio de Janeiro con el objetivo de recuperar territorios que han sido controlados por organizaciones criminales (Cano et al. 2016). A pesar que la UPP ha tenido resultados mixtos, existe una clara reducción de la violencia callejera en las favelas donde han sido implementadas (Serrano-Berthet, 2013).

Respecto a las estrategias policiales, ha habido una amplia gama de iniciativas. Frühling (2012) ha analizado diversos programas de policía comunitaria en América Latina y, aunque son difíciles de implementar, muestran un interés de parte de los gobiernos y la policía en cambiar su relación con los ciudadanos. Además, Riccio et. al (2013) estudió un programa de policía comunitaria implementado en dos de las más vulnerables áreas de Rio de Janeiro y sus resultados sugieren que es posible para la policía mejorar la calidad de vida y reducir la preocupación sobre el crimen incluso en las áreas golpeadas más fuerte por la violencia y el crimen

Aparte de la policía comunitaria, Ungar, analizando los casos de Bolivia, Honduras y Argentina, propone un paso de la policía tradicional (centralizada, jerárquica y basada en la fuerza) a lo que él llama “policía orientada a problemas”, que él declara como “el proceso de agrupar los actos delictivos para identificar y abordar sus causas” (2012:5). En el mismo sentido, Wilson y Parks (2011) analiza una estrategia policial específica implementada en Trinidad y Tobago, particularmente en cinco estaciones de policía con buenos resultados reduciendo el crimen y con creciente confianza ciudadana en la policía. Finalmente, Jaitman y Galiani (2016) publicaron un resumen de política en la página web del Banco Interamericano de Desarrollo que presenta algunos resultados positivos en Montevideo (Uruguay) que implican el uso del patrullaje de puntos calientes.

La mayoría de los países en América Latina muestran resultados mixtos en sus esfuerzos por reformar sus instituciones policiales. Generalmente, los programas específicos orientados a implementar una nueva estrategia policial han tenido mejores resultados que aquellos dirigidos a reconstruir totalmente la institución. La cooperación internacional ha jugado un rol en este tipo de innovaciones desde que la mayoría de las “buenas prácticas” llegaron a América Latina como soluciones a la crisis del crimen y la violencia. La policía comunitaria, hasta el momento, ha sido el modelo de policía apoyado por los principales donantes y agencias multilaterales en la región. La importación de conceptos es un tema que necesita mayor investigación, ya que en la mayoría de los casos la falta de ajuste al contexto específico ha socavado sus resultados.

Otra área que ha experimentado importantes cambios es el sistema educacional

policial (CAF, 2015). En primer lugar, al principio de los años 90, el requerimiento de muchas instituciones para su inscripción era la escuela primaria. Para el año 2016, sin embargo, esto ha cambiado en la mayoría de los casos a escuela secundaria. Esta situación define una fuerza policial completamente cambiada que podría enfrentar una educación y entrenamiento policial desde una perspectiva totalmente diferente. Asimismo, la mayoría de las instituciones han modificado sus planes de estudio incluyendo derechos humanos dentro de los temas de estudio. También, nuevas estrategias policiales han sido discutidas y aprendidas en países como Colombia y Chile. La participación de profesores ligados a organizaciones de la sociedad civil o que no son parte de la institución es un tema diferente. De hecho, hay poco avance en esta área y algunas instituciones rechazan directamente la posibilidad de abrir sus aulas al conocimiento independiente.

Las instituciones jerárquicas con estrictos códigos disciplinarios tienen que aprender a abrir espacios de genuino debate, desacuerdo y crítica a las decisiones políticas. La mayoría de los programas de educación y entrenamiento aun necesitan enfrentar ese desafío sin el miedo a que el debate conlleve falta de disciplina. Por no mencionar que al menos hay cierta preocupación por la forma en que los nuevos temas son presentados y discutidos por profesores tradicionales.

Finalmente, un tema que no ha sido completamente abordado pero tiene avances importantes es la incorporación de la perspectiva de género¹⁰. La mayoría de las fuerzas policiales tienen dos escalas administrativas diferentes (una para hombres y otra para mujeres) que abre puestos para las mujeres raramente y sobre todo en “problemas familiares” o deberes administrativos (Debert & Brocksom, 2015; Colvin, 2016; UN Women, 2016). Esta evidente administración discriminatoria ha sido modificada en la mayoría de la región permitiendo una mejor perspectiva de desarrollo profesional para las mujeres en las fuerzas. Sin embargo, el creciente número de mujeres en las fuerzas policiales sigue concentrado en temas administrativos o en áreas operacionales relacionadas a problemas infantiles o temas familiares. No existe duda en la literatura que creando un servicio policial representativo y más inclusivo incrementará la efectividad y eficiencia. Eso involucra una mayor representación de oficiales de policía mujeres pero en todas las áreas operacionales del servicio (Pita, 2015).

La violencia de género es un tema que ha sido solo parcialmente reconocido en América Latina. Tradicionalmente considerado como parte de la cultura patriarcal, la violencia contra las mujeres era (y aún lo es) ignorada en muchos contextos. En

¹⁰La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y hombres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y todos los niveles.

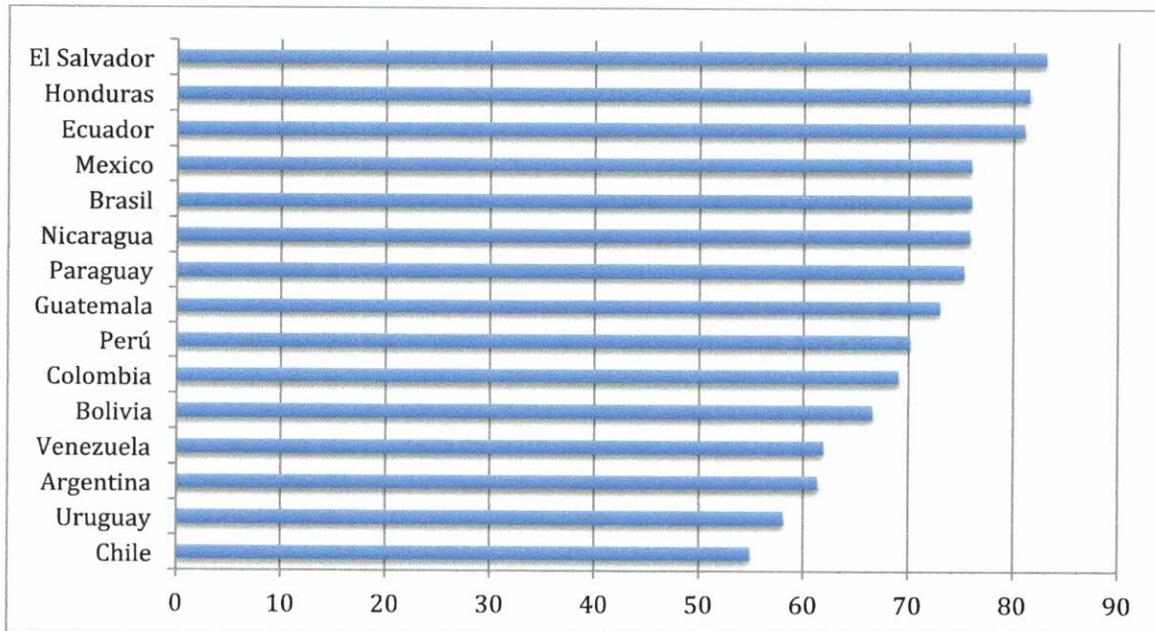
algunos países una de las primeras respuestas a las crecientes tasas de violencia de género fue la implementación de estaciones de policía de mujeres o unidades especializadas (UN Women, 2016). En países como Perú, la cobertura de esas unidades sigue siendo limitada y están desfinanciadas para superar la magnitud del problema. Paradójicamente, un problema social como la violencia de género era considerada como parte del servicio policial pero poco se ha hecho para terminar con la violencia de género y la discriminación al interior de la institución (Azaloe, 2006). Investigaciones en Buenos Aires han mostrado que oficiales mujeres no reportan niveles significativos de discriminación institucional pero sí informaron un tratamiento despectivo informal, incluyendo acoso sexual (Pita, 2015). En México, Azaloe (2006) mostró altos niveles de mala conducta policial contra las mujeres policías, incluyendo acoso sexual, violencia física y psicológica.

En Uruguay, desde el 2010, muchos cambios han ocurrido para lidiar con la discriminación de género en la Policía Nacional. Incluye una revisión completa de protocolos y procedimientos, el desarrollo de programas para abordar la violencia de género dentro de la institución y desarrollar áreas específicas para enfrentar este tipo de violencia como estaciones de policía de mujeres o unidades especializadas.

4.2 Militarización del trabajo policial

En Latinoamérica, las fuerzas armadas son parte de las políticas del control del crimen en la mayoría de los países. A pesar de no ser entrenadas o educadas para lidiar con problemas como el crimen organizado, el patrullaje callejero o las relaciones con la comunidad, en muchos países tanto políticos como ciudadanos los prefieren para realizar este tipo de trabajo, ya que existe poca confianza en las capacidades de la policía para hacerlo. De hecho, el siguiente gráfico muestra el porcentaje de ciudadanos que está de acuerdo con que las fuerzas armadas deberían combatir la delincuencia (Zechmeister, 2014). Incluso en Chile y Uruguay, los países con menores tasas de homicidio en la región, más de la mitad de la población percibiría como una buena política traer al ejército de vuelta a las calles.

Gráfico 1. Porcentaje de acuerdo con que las fuerzas armadas debería combatir el crimen, 2014.



Fuente: Vanderbilt, 2014.

En muchos países, la participación de las fuerzas armadas en el control y prevención del delito fue visto como el último recurso, ya que las instituciones policiales estaban enfrentando importantes desafíos y reformas. Por ejemplo, en México, debido a la precaria institucionalización y clara penetración del crimen organizado en algunas fuerzas de policía estatales y muchas organizaciones policiales locales, el ejército fue desplegado como una solución temporal (Main, 2016; Brinks, 2016). Durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012), el ejército aumentó su presupuesto y poder en la lucha contra los carteles de drogas, y esa estrategia no ha cambiado desde entonces. Las instituciones policiales mexicanas han experimentado diversos procesos de reforma, pero el papel de los militares ha seguido consolidándose. De hecho, el Presidente Peña Nieto (2012-2016) al principio declaró que el patrullaje era el rol de la policía, pero en efecto la política no ha cambiado.

En Centroamérica la situación es muy similar. En El Salvador, Honduras y Guatemala las fuerzas militares han sido desplegadas en las principales áreas urbanas para luchar y controlar la creciente presencia de la violencia de pandillas. En estos países, las instituciones policiales están enfrentando constantes procesos de reforma relacionados a escándalos de corrupción que incluyen a oficiales de alto rango, que han abierto la puerta a una mayor participación de la doctrina militar. Honduras ha nombrado un General del Ejército como Ministro de Seguridad. La evidente presencia de las fuerzas armadas es un elemento que la población reclama, en espacios públicos que de otra forma son desatendidos por el Estado.

Sin embargo, la militarización no es una tendencia centroamericana. En la última década, Venezuela, al reformar la policía a una misión de protección del régimen, ha asignado oficiales de alto rango de las fuerzas armadas en áreas de seguridad pública. Como Antillano (2014) declara, las políticas implementadas por Chávez varían ampliamente de políticas sociales a políticas de “puño de hierro” al final de su administración. De hecho, Chávez declaró que el crimen era un problema moral basado en los valores del capitalismo y que el criminal se convierte en un enemigo de la revolución, convirtiéndose a una narrativa de guerra que también ayuda a consolidar la perspectiva militar.

Asimismo, en Ecuador el modelo descentralizado de policía que fue desarrollado desde el año 2008 fue modificado por el Presidente Correa (2007-2016), quien decidió centralizar completamente las estrategias de seguridad ciudadana y, en 2013, trajo a las fuerzas armadas a patrullar las calles (García, 2014). En Argentina, en abril de 1999, el Presidente Menem apeló a “poner en las calles” a la Guardia Nacional y la Marina Argentina para reducir el nivel de inseguridad urbana en Buenos Aires (Sozzo, 2016).

Brasil es un país donde se evidencia la misma tendencia con mayor intensidad. En Rio de Janeiro se desarrolló una ofensiva anti-pandillas que contó con la participación de la policía y militares, y se realizaron diversas intervenciones en las favelas del país. Asimismo, se creó la Fuerza Nacional de Seguridad Ciudadana; cuyo objetivo es responder a los serios problemas de inseguridad e incluye personal de las fuerzas armadas dedicadas a tareas específicas, recuperando armas de arsenales militares. Adicionalmente, se aprobó una ley que permite a los gobiernos estatales convocar directamente a las fuerzas armadas en los casos que su apoyo sea requerido para combatir el crimen organizado, así como el despliegue de otras amenazas localizadas. Finalmente, el gobierno brasileño autorizó el uso masivo de miembros del ejército para enfrentar la violencia rural en la Amazonía brasileña.

Desafortunadamente, las iniciativas anteriormente descritas no son excepciones en América Latina. Por el contrario, ellas reflejan el gradual proceso de incorporación del ejército en tareas asociadas a la seguridad pública, el control del crimen e incluso la prevención del delito. La falta de profesionalismo en la policía ha establecido una zona fértil donde la militarización de la seguridad pública se convertirá en un elemento semi-permanente en las políticas emergentes en América Latina.

La participación militar en el control del crimen no ha sido exitosa. De hecho, en la mayoría de los países que han experimentado una fuerte participación militar en esta

área se están investigando múltiples casos de corrupción e incluso más casos de violaciones a los derechos humanos.

Las consecuencias de la militarización de la seguridad pública en las fuerzas policiales son evidentes. Ha aumentado el uso de armas de tipo militar, los uniformes y comportamientos entre los policías desplegados en áreas de alta criminalidad. Ha aumentado la tensión dentro del sistema educativo policial debido a la presencia de doctrinas militares y de policía comunitaria. Se ha limitado la profesionalización de las fuerzas policiales que están bajo el liderazgo de personal militar que concentra los esfuerzos en el control del crimen más que en la investigación y prevención.

4.3 La Privatización de la Seguridad

En las últimas décadas la seguridad privada ha crecido exponencialmente en América Latina. En la mayoría de los países el número de guardias privados superaba los oficiales de policía y, en algunos casos, los guardias privados tienen permitido el uso de armas pesadas para patrullar casas, empresas o personas. Esta situación no es única en la región, y ha tenido un importante debate teórico sobre el concepto de policía y la necesidad de incluir una noción que capture la provisión de seguridad por parte actores estatales y no estatales. Así, el concepto de gobernanza de la seguridad ha sido ampliamente utilizado como una herramienta analítica en todo el mundo (Wood and Font, 2007). Sin embargo, la investigación sobre este tema en América Latina es escasa (Ungar, 2007) y carece de la información básica necesaria para caracterizar el proceso, la industria y la delgada línea que divide al Estado de las organizaciones no estatales. De hecho, como afirma Zedner respecto a esta relación, hay “formas híbridas de simbiosis estatal-corporativa” o “policía gris” que difuminan aún más la distinción entre lo público y lo privado (Zedner, 2009:101).

Sin embargo, existen al menos tres elementos de la creciente privatización de la seguridad que afectan directamente a la policía en América Latina. Primero, la industria no está bien regulada (Dammert, 2012). En la mayoría de los países, el rápido aumento de las amenazas a la seguridad y la percepción generalizada de la falta efectividad de la policía traen nuevos esquemas de trabajo casi a diario. Por ejemplo, el uso de guardaespaldas fuertemente armados o la protección de bancos, escuelas e incluso barrios están entre sus deberes. Últimamente, el desarrollo de herramientas tecnológicas también ha abierto el mercado hacia nuevos dispositivos como drones para el control del crimen, cámaras o aplicaciones para teléfonos inteligentes. En la mayoría de los países la capacidad de los gobiernos para regular completamente el mercado es débil, lo que permite problemas mayores, ya que existe poco control sobre la calificación de los guardias y el uso de información privada.

El segundo elemento es la creciente presencia de un sector informal ligado a los servicios de seguridad, que incluye desde servicios de vigilancia a detectives privados y guardaespaldas. La informalidad en el sector seguridad es de alto riesgo, ya que podría ser una ventana para que el crimen organizado penetre en las comunidades, aumente la violencia e incluso consolide el vigilantismo. Las estimaciones varían ampliamente, pero en algunos países más de la mitad de la cantidad estimada de actores de seguridad no estatales serían informales, lo que abre un nuevo debate sobre el concepto de gobernanza de la seguridad descrito anteriormente. La informalidad en un sector clave como la seguridad erosiona la gobernanza en todos los niveles.

El tercer elemento es la participación de la policía en la provisión privada de seguridad. En algunos países como Argentina, Uruguay y Perú los oficiales de policía tienen permitido trabajar como guardias privados en su tiempo libre. A pesar que en los últimos cinco años estos programas han sido modificados (222 programas en Uruguay y 24x24 en Perú) para limitar la cantidad de horas que un oficial de policía podría trabajar como guardia privado y regular el uso de armas y uniforme policial durante actividades privadas; hay incentivos financieros creados en el ámbito de seguridad para que policías trabajen en el sector privado. En países como México y Brasil, fuerzas policiales específicas han sido creadas para proteger el sector privado, pero el alcance de sus deberes se amplía constantemente.

5. Reformas con resultados limitados

Las reformas policiales en América Latina enfrentan más problemas que resultados. Como se mencionó anteriormente, hay muchos factores estructurales y específicos que han limitado sustancialmente casi todas las iniciativas fundamentales para reformar la policía. Existen problemas relacionados a la falta de experiencia, profesionalización e, incluso, modernización del sector de seguridad pública, tanto en las instituciones policiales como en las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la reforma policial es en su mayoría un asunto político y, por esta razón, la mayor barrera para desarrollar iniciativas sólidas es la falta de voluntad política para enfrentar desafíos masivos que son traídos al área social, económica y política.

Al analizar el caso mexicano, Alvarado (2014) afirma que a pesar que el gobierno mexicano es extremadamente deficiente en superar los desafíos del crimen organizado, existen espacios importantes para implementar políticas efectivas con altos costos políticos y sociales que la clase dirigente no está dispuesta a asumir. Dado que el crimen y la violencia se han convertido en temas electorales claves, arraigados a un populismo punitivo narrativo, existe poco espacio para que los gobiernos

implementen plenamente los cambios necesarios para mejorar el trabajo policial.

Además, en Argentina, Hathazy (2013) resume los problemas de la reforma de la policía cuando afirma que “el personalismo y la debilidad institucional del sistema de partidos argentino se han transmitido fácilmente a la burocracia, produciendo discontinuidad de las reformas y cambios muy limitados (p.34). También, la politización de las fuerzas policiales, que son utilizadas como “guardias” de la administración es un proceso continuo que aumenta la impunidad, disminuye el control interno, limita la transparencia y erosiona las iniciativas de reformas. De hecho, la trayectoria de las reformas policiales tiene un estrecho vínculo con las estructuras políticas y burocráticas nacionales (Hathazy, 2013) no solo en Argentina, sino que también en toda la región.

Sin embargo, no todas las iniciativas de reforma de la policía son estructurales. En algunos casos, la importación de conceptos sin la apropiada inversión en entrenamiento policial o infraestructura ha erosionado sus posibilidades de éxito. Tal es el caso de las iniciativas de policía comunitaria desarrolladas en las últimas dos décadas que fueron inauguradas con una prominente cobertura mediática, pero que finalmente no incluyeron procesos de toma de decisión descentralizados o un interés real en mejorar las relaciones con la comunidad (Frühling, 2012; Wilson y Parks, 2011). Otra área es la importancia de las estadísticas sobre delitos en el diseño de políticas que se describen narrativamente como claves en todos los países pero con limitados resultados en términos de transparencia y calidad de los datos. En la mayoría de los países actualmente existe una gran falta de confianza en los oficiales, aunque en muchas instituciones se han desarrollado varios programas para crear observatorios y mejorar las estadísticas sobre delincuencia.

El escenario de reforma policial es desafiante pero no imposible de desarrollar. De hecho, existen cinco elementos que podrían arrojar algunas luces sobre las posibilidades de desarrollar más cambios en el ámbito de la seguridad. En primer lugar, las iniciativas de reforma de la policía están siendo diseñadas e implementadas constantemente. Hay un consenso que las instituciones policiales necesitan ser reformadas desde el interior de las fuerzas, el mundo político y la opinión pública, y la agenda transformadora seguirá estando en el debate político diario de la región. Segundo, la cooperación internacional concentra sus esfuerzos en mejorar los indicadores de la policía, incluyendo áreas que por muchas décadas fueron olvidadas como los resultados investigativos y el análisis criminal. En tercer lugar, resultados prometedores en áreas específicas como la modernización de los sistemas educacionales o el desarrollo de estrategias policiales exitosas han mostrado a los actores internos y externos que es posible el cambio. Cuarto, las nuevas generaciones

de oficiales de policía percibieron que la creciente militarización y privatización son tendencias que afectan directamente en su relevancia en la administración de la justicia. En algunos países existe un nuevo liderazgo entre las generaciones más jóvenes con mayores niveles educacionales que están preocupados por los problemas que enfrentan sus instituciones y están dispuestos a discutir reformas específicas. Finalmente, existe una crisis sistémica de la justicia criminal en América Latina, que incluye la judicatura, la policía y la prisión. Existe poco espacio para continuar en un proceso donde la impunidad, inseguridad y temor son los principales indicadores para describir el sistema criminal, junto con el aumento de la violencia, la falta de efectividad y corrupción. Por lo tanto, las reformas al sistema de justicia definitivamente impactarán en las fuerzas de policía y deberían continuar promoviendo cambios en la policía.

6. Agenda de investigación futura

La reforma policial es un nuevo campo de investigación en América Latina. En las últimas décadas ha habido una creciente atención hacia el trabajo policial debido a los mayores niveles de violencia y crimen que parecían imposibles de superar. Aunque las fuerzas policiales participaron en violaciones a los derechos humanos en los años 70 y 80, se prestó poca atención a la necesidad de reformarlas con el retorno de las elecciones democráticas. De hecho, la mayoría de las fuerzas se convirtieron en la columna vertebral de los nuevos regímenes que enfrentaban crecientes niveles de malestar social y criminalidad, como problemas que afectan en gran medida a los ciudadanos.

Desde los años 90, ha habido una creciente preocupación sobre el desempeño policial que ha sido desarrollada por organizaciones no gubernamentales, *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil con una agenda centrada en la corrupción y los abusos a los derechos humanos. Posteriormente, la academia ha desarrollado una agenda de investigación sobre el tema desde múltiples perspectivas disciplinarias y contextos que están sólo marginalmente integradas. De hecho, la mayoría de las investigaciones realizadas en Estados Unidos y Europa casi nunca tienen un impacto en las decisiones de política pública en América Latina o es incluso conocida por los investigadores sudamericanos. Existe un mito de que temas como “tolerancia cero”, “compstat”, “policía comunitaria”, “policía orientada a problemas” son buenas prácticas para las fuerzas policiales en el sur. Pero en la mayoría de los casos, se recopila poca información empírica para comprender completamente factores específicos del contexto, que son necesarios para garantizar una implementación adecuada.

Las investigaciones relacionadas a la reforma policial también son limitadas debido a los bajos niveles de transparencia de la información institucional. Por ejemplo, la conocida estrategia policial desarrollada por Carabineros de Chile, Plan Cuadrante, no ha sido investigado debido a las altas limitaciones para recopilar información. Por lo tanto, los constantes aumentos de presupuesto están basados en evidencia anecdótica en lugar de información seria sobre el impacto o incluso resultados. Del mismo modo, el impacto de estrategias para lidiar con la violencia de género ha sido sólo marginalmente estudiado debido a la falta de accesibilidad de los oficiales de policía en el diseño de investigaciones.

Como se mencionó anteriormente, la información oficial es frágil y no se abre al público de forma regular. Incluso las tasas de homicidio generan dudas en cuanto a su exactitud. En casos como Brasil, Denyer (2016) duda sobre los índices de homicidio, basado en su trabajo etnográfico, que en la mayoría de los casos no está relacionado con mejores estrategias policiales sino con decisiones de las organizaciones criminales que deciden cuándo, dónde y por qué matar. Esta situación limita la posibilidad de seguir desarrollando una agenda investigativa empírica que podría caracterizar mejor los problemas de crimen y violencia que enfrentan grupos y territorios específicos en América Latina. Además, la posibilidad de desarrollar bases de datos que concentren la información de la policía, el sistema penitenciario y la justicia es mínimo y limita a los investigadores a desarrollar diseños de investigación más sofisticados.

En cualquier caso, es necesario el desarrollo de más investigaciones sobre la policía y, específicamente, temas de reforma policial. Aunque múltiples temas podrían ser el centro de agendas investigativas, existen algunos elementos que deben ser considerados fundamentales. Primero, el proceso de militarización y privatización y su impacto en el trabajo policial es clave. No solo porque impacta la misión y doctrina policial, sino que también afecta la relación de la policía con la comunidad. También, como se mencionó anteriormente, ambos procesos están redefiniendo los roles del Estado y los actores no estatales en el área de la seguridad.

La corrupción y el uso excesivo de la violencia no puede ser tratado como elementos regulares del trabajo policial. De hecho, la investigación es necesaria para entender mejor los vínculos con la política que permiten que ambos problemas sean endémicos. Las estrategias policiales son básicamente desconocidas para la literatura de reforma policial. Las innovaciones en otros contextos son pasadas por alto o mal implementados, y mucho menos evaluados. Sin embargo, la mayoría de las fuerzas policiales se basaron en patrullar las calles al azar aunque existe evidencia empírica que la patrulla policial tiene solo un impacto marginal en la incidencia del crimen y

desorden, y es un método de detección del delito extremadamente inefectivo e ineficiente. Es necesaria la aplicación de una agenda de investigación criminal que evalúe reformas específicas relacionadas a la policía para definir qué funciona y que no en el campo.

Finalmente, se necesita más investigación al interior de la fuerza policial. Poco se sabe sobre los oficiales de policía y su relación con las comunidades, las diferencias de género en la policía y los desafíos para la prevención y control del delito, entre otros temas. Se requiere claramente un análisis más específico para comprender mejor las fuerzas internas que pueden transformarse en barreras de los líderes del cambio institucional. Después de más de dos décadas de iniciativas para reformar la policía, una cuestión es clara: es necesario contar con líderes y apoyo interno para los cambios. De otro modo, las fuerzas externas pierden fuerza y se implementan procesos de contra-reforma.

References

Aitchison, Andy and Blaustein, Jarret. "Policing for democracy or democratically responsive policing? Examining the limits of externally driven police reform", in *European Journal of Criminology* 10(4), (2013):496-511.

Alvarado, Arturo. "La criminalidad y las políticas de seguridad en México", in *Cuestiones de Sociología*, 10(2014). Accessed June 1, 2016. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a10>

Alves, Márcia and Arias, Enrique Desmond. "Understanding the Fica Vivo programme: two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012)

Antillano, Andrés. "Crimen y castigo en la revolución bolivariana", in *Cuestiones de Sociología*, 10 (2014). Accessed June 1, 2016, <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a19>

Arias, Enrique and Goldstein, Daniel (eds.). *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press, 2010.

Azaola, E. *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*. México: EdiciónCoyoacan, 2006.

Bayley, David. *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1985.

Bayley, David, "A Foreign policy for democratic policing", *Policing and Society* 5 (1995): 79-93.

Bobeia, Lillian. "The emergence of the democratic citizen security policy in the Dominican Republic", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012)

Bonner, M. "State discourses, police violence and democratization in Argentina" in *Bulletin of Latin America Research*, 28(2), (2009):227-245.

Bonner, M. "Rethinking debates on media and police reform in Argentina", in *Policing and Society* 19, (2015), Accessed June 4, 2016. doi: 10.1080/10439463.2014.993632

Brinks, Daniel. *The judicial response to police killings in Latin America. Inequality and the rule of law*. New York: Cambridge University Press, 2016.

Bruneau, Thomas, Dammert, Lucía and Elizabeth Skinner. *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. Austin, TX: University of Texas Press, 2011.

CAF. *Programa sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego. Resumen de evaluación de impacto*. Caracas: CAF, 2014. Accessed June 3, 2016. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/455>

CAF. *Proyecto 'Puntos Calientes' Colombia*. Caracas: CAF, 2015. Accessed June 3, 2016. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/804>

CAF. *Capacitación, Percepción de Riesgo y Actuación Policial en Resúmenes de Políticas Públicas. Seguridad Ciudadana*. CAF, 2015. Accessed June 1, 2016. http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/689/ResumenDePolitica_Polic%C3%ADa%20Federal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cano, I. et al. *Os donos do morro; uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relatório do LAV-CAF, 2012. Accessed June 3, 2016. <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>

Carroll, Rory. "Deadly force: Venezuela's police have become a law unto themselves". *The Guardian*, September 6, 2009. Accessed June 6, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2009/sep/06/venezuela-police-law-themselves>

Colvin, Roddrik. "Female Police Officers and Their Experiences: The Metropolitan Police of Buenos Aires Context", in *Women & Criminal Justice* 16, 2016.

Corbacho, Ana; Phillpp, Julia and Ruiz-Vega, Mauricio. "Crime and Erosion of trust: Evidence for Latin America", in *World Development* 70, (2015):400-415.

Costa, Gino & Carlos Basombrio "Liderazgo civil en el Ministerio del Interior" (mimeo). Lima, IDL, 2008.

Cruz, José Miguel. "Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America", in *Journal of Latin American Studies* 47(2), (2015):251-283.

Dammert, Lucía. *Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations*. New York: Routledge, 2012

Dammert, Lucía The Peruvian Perfect Storm: State Fragility, Corruption and Organized Crime, in *Fragile States in the Americas*. Kassab, H. & J. Rosen (eds), 78-101, Washington DC: Lexington Books, 2016

Dammert, Lucia and Salazar, Felipe. "¿Duros Con El Delito? Populismo e Inseguridad En América Latina. Santiago de Chile: FLACSO, 2009. Accessed January 13, 2016. <https://scela.wordpress.com/2009/11/02/duros-con-el-delito-populismo-e-inseguridad-en-america-latina-lucia-dammert-y-felipe-salazar/>

CRISP & Datafolha. *Pesquisa Nacional de Victimização*. Sumário executivo SENASP. CRISP & Datafolha, may 2013. Accessed June 4, 2016. <http://www.interconect.com.br/clientes/pontes/blog/pnv.pdf>

Debert, G. and S. Brocksom. "Gender Violence and Administration of Justice in Brazil: The case of Sao Paulo", in *Journal of Feminist, Gender and Women Studies* 2 (2015):1-9.

Denyer, Graham. "Police, 'Police' and the Urban", in *The SAGE Handbook of Global Policing*, edited by Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader and Jonny Steinberg, 479-496. London: SAGE Publications, 2016.

Diamint, Rut. "A new militarism in Latin America", in *Journal of Democracy* 26, no.4, (2015):155-168

Dudley, Steven. How drug trafficking operates, corrupts in Central America. Insight Crime, July 2016. Accessed July 6, 2016. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-drug-trafficking-operates-corrupts-in-central-america>

Dzur, Albert W. "The Myth of Penal Populism", in *Punishment, Participatory Democracy, and the Jury*, (2012): 21-40.

ECLAC. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2015.

El Achkar, Soraya. "Police reform in Venezuela: an ongoing experience", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012).

Fenwick, M. "Penal Populism and Penological Change in Contemporary Japan", in *Theoretical Criminology* 17(2), (2013): 215-31.

Frühling, Hugo. "A realistic look at Latin America community policing programmes", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012)

Frühling, Hugo. "Las estrategias policiales frente a la inseguridad ciudadana en Chile" in *Policia, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, A. Candina and H. Frühling (eds), Santiago de Chile: CED, 2001.

Frühling, Hugo. "Police Reform and the process of democratization", in *Crime and violence in Latin America*, Frühling, Hugo, Tulchin J. and Golding H. (eds), 15-44, Washington DC: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2003.

Frühling, Hugo. "Recent police reform in Latin America", in *Policing Insecurity. Police reform,*

security and human rights in Latin America, Niels Uldriks, 21-47, Landham: Lexington, 2009.

Fohrig, Alberto and Pomares, Julia. "La seguridad pública en 30 años de democracia", in *Revista SAAP* 7(2), (2013):283-288. Accessed June 5, 2016. <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200006&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1853-1970.

Garland, D. *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

García, Berta. "En la encrucijada: ¿Hacia dónde va la cuestión policial ecuatoriana?", in *Cuestiones de Sociología*, 10 (2014), Accessed June 4, 2016. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a07>

Glanc, G. "Caught between soldiers and police officers: police violence in contemporary Argentina", in *Policing and Society* 24(4), (2014):479-496.

Goldstein, Daniel. *Outlawed: Between Security and Rights in a Bolivian City*. Durham: Duke University Press, 2012.

Hathazy, Paul. "Fighting for a democratic police: Politics, Experts and Bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina", in *Comparative Sociology* 12, (2013):1-43.

Hinton, Mercedes. *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*. Denver: Lynne Rienner, 2006.

HRW. *World Report 2016*. Human Rights Watch, 2016. Accessed June 5, 2016. https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

IEP. *Global Peace Index*. Sydney: IEP, 2016. Accessed June 7, 2016. http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf

IEP. *Global Peace Index 2015*. Institute for Economics & Peace, 2015. Accessed June 3, 2016. http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_3.pdf

Jaiman, Laura & Sebastian Galiani "La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo" <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>, 2016.

Jimenez, Marco (2016) "Ayotzinapa 43: The Criminal Corruption of the Mexican State", in *Educational Philosophy and Theory* 48, no.2, (2016):119-122.

Johnson, S., Mendelson, J. and Bliss, K. *Police Reform in Latin America. Implications for U.S. Policy*. CSIS, 2012. Accessed June 6, 2016. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120228_Johnson_PoliceReform_web.pdf

- Lagos, Marta and Dammert, Lucía. "La Seguridad Ciudadana: El Problema Principal De América", in *Latinobarometro*, 2012. June 5, 2016. http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf.
- Main, Alexander. "The U.S. Remilitarization of Central America and Mexico. NACLA, 2014. Accessed June 1, 2016. <https://nacla.org/article/us-re-militarization-central-america-and-mexico>
- Marshall, Geoffrey. "Police accountability revisited", in *Policy and Politics*, ed. Butler and Halsey, London: Macmillan, 1978.
- Miyazawa, Setsuo. "The Politics of Increasing Punitiveness and the Rising Populism in Japanese Criminal Justice Policy", in *Punishment & Society* 10(1), (2008): 47-77.
- Mota-Prado, Mariana, Michael Trebilcock, and Patrick Hartford. "Police Reform in Violent Democracies in Latin America", in *Hague Journal on the Rule of Law* 4(2), (2012): 252-85
- Neumann, P. J. "(Un)exceptional Violence(s) in Latin America", in *Latin American Politics and Society* 55, (2013):168–175
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, (1994): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America. Working paper 254. Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, Guillermo, Vargas Cullel, Jorge and Lazzetta, Osvaldo. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- Ortega, Daniel. "Effectiveness versus legitimacy: Use of force and police training in Latin America". Brookings, January 5, 2016. Accessed June 6, 2016. <https://www.brookings.edu/2016/01/05/effectiveness-versus-legitimacy-use-of-force-and-police-training-in-latin-america/>
- Pita, J.M. "Analysis, Systematizing and Elaboration of Proposals of Improvement in the Treatment of Cases of Violence against the Woman in Application of the Norms of the Penal New Procedural" in *LEX*. 10(9), (2015):387- 416.
- Pontón, Daniel. "El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido", in *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2, (2007):37-56.
- Pratt, John. *Penal Populism: Key Ideas in Criminology*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2007.
- Reiner, Robert. *The politics of the police*. HemelHemstead: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Riccio, V. et al. "Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro", in *Police Practice and Research: An International Journal*, 14 no.4, (2013): 308–318.
- Rojas, José Luis and Morán, Teresita. "Síndrome de burnout y satisfacción de vida en policías ministeriales mexicanos", in *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística* 15, 2015.

Rojido, Emiliano. "Políticas de Seguridad en el Brasil de los mega-eventos", in *Cuestiones de Sociología* 10, (2014). Accessed June 5, 2016. <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a05>

Ruiz Torres, Miguel and Azaola Garrido, Elena. "Cuadrar el delito: Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México", in *Perfiles latinoamericanos* 22(44), (2014) 91-112. Accessed June 2, 2016. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532014000200004&lng=es&tling=es.

Ruiz Vásquez, J.C. "Community police in Colombia: an idle process", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012)

Sabet, D. M. "Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police", in *Latin American Politics and Society* 55, (2013): 22-45.

Sáin, Marcelo. *El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

Sáin, Marcelo. "Es la política, estúpido. El Gobierno Federal frente a la reforma policial en Argentina", in *COMUNES* 1, (2012):35-64.

Sanguinetti, Pablo et al. "Towards a Safer Latin America. A new perspective to prevent and control crime", Bogotá: CAF (2015). Accessed June 5, 2016. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/708/RED2014-english-towards-a-safer-latin-america.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Silva, Hector. *Corruption in El Salvador: Politicians, Police and Transportistas*. Insight Crime, 2016. Accessed June 3, 2016. http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/InSight_Crime_El_Salvador_Police_Corruption_Special%20Report.pdf

SENASP. Pesquisa Nacional de Vitimizacao. SENASP, 2013. Accessed June 4, 2016. <http://www.interconect.com.br/clientes/pontes/blog/pnv.pdf>

Seri, Guillermina. *Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina*. New York: Continuum International Publishing Group, 2012.

Serrano-Berthet, R. *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformacao do dia a dia das comunidades após o processo de pacificacao das Upps*. World Bank, 2013. Accessed June 3, 2016. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/760411468227666514/pdf/760110ESW0P12300Rio0de0Janeiro02013.pdf>

Sharp, Douglas. "Who needs theories in policing? An introduction to a special issue on policing", in *The Howard Journal* 44(5), (2005):449-459.

Silva, Héctor. *Corruption in El Salvador: Politicians, Police and Transportistas*. Insight Crime, 2016. Accessed June 5, 2016.

http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/InSight_Crime_El_Salvador_Police_Corruption_Special%20Report.pdf

Sozzo, Máximo. "Policing after Dictatorship in South America", in *The SAGE Handbook of Global Policing*, edited by Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader and Jonny Steinberg, 337-355. London: SAGE Publications, 2016.

Swanson, K. "Zero tolerance in Latin America: Punitive paradox in urban policy mobilities", in *Urban Geography*, 34 (7), (2013):972-988.

Tello, Nelia. "Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City", in *Policing and Society* 22, no.1 (2012).

Terpstra, Jan and Fyfe, Nicholas. "Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland", in *Criminology and Criminal Justice* 15(5), (2015):527-544.

Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2015*. Transparency International, 2015. Accessed June 2, 2016. <http://www.transparency.org/cpi2015>

Ungar, Mark and Salomón, Leticia. "Community policing in Honduras: local impacts of a national programme", in *Policing and Society* 22, no. 1 (2012)

Ungar, Mark. *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2011.

Ungar, Mark. "The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes", in *Social Justice* 34, (2007):20-37.

Ungar, Mark. "The Rot Within: Security and Corruption in Latin America", in *Social Research: An International Quarterly* 80(4), (2013): 1187-1212.

UN WOMEN. *Women's Police Stations in Latin America Case Study: An entry point for stopping violence and gaining Access to justice (Brazil, Peru, Ecuador and Nicaragua)*. UN WOMEN, 2011. Accessed June 1, 2016. http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/security_wps_case_study.pdf

Willis, Graham. "Before the body count: Homicide statistics and everyday security in Latin America", in *Journal of Latin American Studies*, (2016):1-16.

Wilson, D. and R. Parks, "The impact of police reform on communities of Trinidad and Tobago", in *Journal of Experimental Criminology* 7, (2011): 375-405.

Wood, Jennifer, and Enrique Font. "Crafting the governance of security in Argentina: Engaging with global trends", in *Crafting transnational policing: Police capacity-building and global policing reform*, Andrew Goldsmith and James Sheptycki (eds.), 329-356, Oxford: Hart, 2007.

Zavaleta, A., Kessler, G., Alvarado, A., & Zaverucha, J. "A Bibliographical Essay on the Relationships between Police Forces and the Youth in Latin America", in *PolíticayGobierno* 23, no.1, (2016):201-229

Zedner, Lucia. *Security*. London: Routledge, 2009.

Zechmeister, Elizabeth (ed.) *The Political Culture of Democracy in the America, 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*. USAID, 2014. Accessed June 2, 2016. http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf