

2002-05

# Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas

Frühling, Hugo

---

Frühling, H. (2002) "Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas". En Renglones, revista del ITESO, núm.51: Seguridad, la asignatura pendiente. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/399>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*  
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

*(El documento empieza en la siguiente página)*

# POLICÍA Y SOCIEDAD

## *Tres experiencias sudamericanas*

HUGO FRÜHLING\*

TRADUCCIÓN DE WILLIAM C. QUINN

Si bien la violencia política ha disminuido en los últimos 15 o 20 años en la mayor parte de América Latina, la violencia criminal y el temor a la delincuencia han alcanzado niveles sin precedentes. La investigación de los factores sociales y políticos que explican

este fenómeno apenas comienza, pero ya es evidente que los homicidios, por ejemplo, se correlacionan con el aumento en los niveles de pobreza y la creciente brecha entre los ingresos de los pobres y los ricos.<sup>1</sup> Conforme crece la delincuencia el “sobrecargado” sistema de justicia criminal se vuelve menos eficiente, lo cual da pie a más acciones criminales y a una mayor preocupación ante la inseguridad urbana.

Esta situación desafía la capacidad de respuesta del estado, y en muchos países se han vuelto endémicas tanto la corrupción de los funcionarios públicos como la brutalidad policiaca, amenazando los cimientos mismos del sistema político democrático. En otras naciones, los ciudadanos no desconfían de la policía, pero consideran que responde poco a sus necesidades.

---

\* Profesor e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Este texto fue presentado en “Los derechos humanos y la policía en los países en transición”, taller internacional del Centro Danés para los Derechos Humanos, del 6 al 10 de marzo de 2001.

Durante los últimos años, varios países latinoamericanos han emprendido un proceso de transformación de los cuerpos policiales ante la incapacidad del estado de instrumentar políticas que controlen la delincuencia, así como las consecuencias políticas de algunos escándalos causados por la policía. A raíz del desencanto con los sistemas policiales existentes ha habido esfuerzos contradictorios para reestructurarlos o reformarlos, que se han enfocado en la creación de nuevos cuerpos policiales bajo control civil, o en la reformulación de los cuerpos existentes mediante programas para descentralizar el mando, acercar la policía al pueblo y fortalecer los mecanismos para vigilarla. Una característica común a estos esfuerzos es su compromiso de mejorar las relaciones entre policía y comunidad. En la mayoría de los casos se han creado foros, asambleas o consejos para tratar el tema de la seguridad pública barrial y de esta manera encauzar la participación ciudadana en la prevención de la delincuencia.

La experiencia latinoamericana ofrece aspectos únicos. La primera parte de este estudio examina la experiencia sobre delincuencia y policía en la región durante los últimos años, mientras que la segunda revisa los cambios recientes en la doctrina policial en Europa occidental y América del Norte que pretenden incorporar valores democráticos en la actividad policial, según los cuales la policía se relaciona con los ciudadanos como iguales y se establecen mecanismos para que éstos la vigilen. La tercera parte describe algunos ejemplos de los procesos de reforma en América del Sur, haciendo hincapié en aspectos relacionados con los programas de vigilancia comunitaria y otras estrategias que tratan de mejorar la interacción de la policía con la ciudadanía.

## LA DELINCUENCIA Y LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA

Según datos recopilados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en América Latina y el Caribe se cometieron alrededor de 140,000 homicidios en 1996.<sup>2</sup> La región tiene un índice de casi 18.4 homicidios por cada 100,000 habitantes.<sup>3</sup> Si bien subió el índice de homicidios entre 1984 y 1994 en varios países latinoamericanos, en otros — Colombia entre ellos — parecen haber registrado un descenso en los últimos años.<sup>4</sup>

El índice de homicidios varía: en El Salvador es de 139 por cada 100,000 habitantes; en Colombia, 80; en Venezuela, 35; en Brasil, 32, y en México, 20. Otros países — como Argentina, Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Chile — registraron índices de homicidios inferiores al de Estados Unidos, que fue de 9.4

### AMÉRICA LATINA

#### DELITOS VIOLENTOS CONTRA LA PROPIEDAD

##### VÍCTIMAS DE ROBO EN LA FAMILIA

PAÍS	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
GUATEMALA	54.9
MÉXICO	47.7
EL SALVADOR	47.1
VENEZUELA	43.9
ECUADOR	39.2
COLOMBIA	37.4
PERÚ	36.8
HONDURAS	36.3
NICARAGUA	35.7
PARAGUAY	35.1
ARGENTINA	34.2
COSTA RICA	32.7
CHILE	32.0
URUGUAY	21.4

Fuente: citado en Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. "Violencia en América Latina. Epidemiología y costos", en Londoño Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (eds.), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000.

por cada 100,000 habitantes en 1994, aunque ha bajado en los últimos años.

No obstante, si se toman en cuenta otros tipos de delincuencia, aun los países que ostentan bajos índices de homicidios revelan altos índices de victimización. Las encuestas internacionales de víctimas de la delincuencia, llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas entre 1989 y 1996, demuestran que el porcentaje de la ciudadanía que sufrió cualquier tipo de delincuencia en áreas urbanas fue más alto en América Latina que en cualquier otra región del mundo. Asimismo demuestran que los índices de delitos de contacto (hostigamiento y violencia sexual, asaltos/amenazas y robo) también son más altos. En la región la incidencia en este tipo de delitos es más del doble que el nivel que se registra en Europa occidental.<sup>5</sup>

Una encuesta llevada a cabo en varios países latinoamericanos demostró que casi la tercera parte de las familias contaba con un miembro que había sido víctima de un robo en los 12 meses anteriores.

Aun Chile, que a juicio de muchos enfrenta problemas mucho menos graves de delincuencia común, ha experimentado un aumento constante de allanamientos y robos. En 1980 los Carabineros reportaron 284.2 incidentes de este tipo por cada 100,000 habitantes, mientras que en 1995 el índice alcanzó los 510.5 y en 1996 llegó a los 566.6.<sup>6</sup> Sólo los robos han estado en aumento desde 1996, pese a la decisión del gobierno de aumentar la proporción del presupuesto asignada a la policía.

Otra característica de la situación en América Latina es que en la mayoría de los países existe muy poca confianza en los sistemas judicial y policial. Las encuestas internacionales de

## EN MUCHOS PAÍSES LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LA POLICÍA ALCANZÓ LOS NIVELES MÁS BAJOS DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

víctimas de la delincuencia de 1989 a 1996 demuestran que la convicción de la víctima de que “la policía no hará nada” constituye el factor más importante asociado con la decisión de no denunciar delitos. Por otra parte, el porcentaje de los latinoamericanos satisfechos con la policía después de haber reportado allanamientos y delitos de contacto es más bajo que en otras regiones.<sup>7</sup>

Los resultados de una encuesta de la Organización Panamericana de la Salud en seis ciudades latinoamericanas respaldan estos datos: 23% de los que respondieron en Cali, consideraban la calidad de la actividad policial como mala o muy mala. En Caracas 27% de los encuestados dieron malas calificaciones a la policía, mientras que este índice era de 27% en Río de Janeiro, 37% en San José, Costa Rica, 16% en San Salvador y 14% en Santiago. En muchos países la confianza de la ciudadanía en la policía alcanzó los niveles más bajos durante la década de los noventa, ante la violencia, ineptitud y corrupción de los cuerpos policiales. Un sondeo de opinión realizado en agosto de 1996 demostró que 37% de los ciudadanos temían a la policía de Buenos Aires, y otro arrojó que 83% le tenían desconfianza.<sup>8</sup> Además, los ciudadanos de muchos países perciben la violencia policiaca como un aspecto importante de la seguridad toda vez que los delitos perpetrados por policías en contra de civiles sirven para desacreditar aún más a los cuerpos policíacos.

En parte, a fin de reducir los niveles de delincuencia, los gobiernos democráticos que accedieron al poder en América Central y del Sur en las décadas de los ochenta y noventa asignaron una alta prioridad a la reforma del sistema de justicia criminal. En la mayoría de los casos la reforma empezó con el establecimiento de procesos orales en casos criminales, y con la organización de la procuraduría o de la fiscalía, suplantando así el modelo inquisitorio con uno opuesto. Lo que provocó que los primeros esfuerzos se enfocaran en la reforma judicial fueron las largas demoras judiciales, la falta de independencia de los jueces y una percepción generalizada de que el sistema era corrupto. El movimiento reformista reflejaba también una renovada valoración de los derechos democráticos e influía en él la presencia y participación de agencias de cooperación internacional, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el BID y el Banco Mundial.<sup>9</sup> Otro factor que explica la prioridad que se le daba a la reforma judicial fue el hecho de que los juicios públicos y los procesos opuestos serían más rápidos que los realizados de acuerdo con los viejos códigos, y que ofrecen mayor eficiencia en el control y la detección del perjurio.<sup>10</sup> Sin embargo, pronto se vio que

la reforma del sistema judicial como un todo requería mucho más que enmiendas en los códigos de los procesos criminales que estipulan los pasos legales de adjudicación. El funcionamiento de los tribunales se relaciona intrínsecamente con ciertas entidades auxiliares, como la policía. De ahí que el enfoque inicial en la reforma judicial se haya visto complementado con intentos de reformar a la policía. Los proyectos realizados en el marco del proceso de reforma muchas veces se han topado con problemas y en ocasiones se han revertido. Por ejemplo, ante un marcado aumento en la delincuencia violenta, el ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, despidió a su ministro de Justicia y Seguridad, quien había organizado la reforma de la policía. Sin embargo, el sucesor de Duhalde, Carlos Ruckauf, abogaba por políticas duras de control de la delincuencia costaran lo que costaran y discontinuó ciertos aspectos del proceso de reforma.<sup>11</sup>

### EL NUEVO MODELO POLICIAL EN EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA DEL NORTE

El aumento en la delincuencia que empezó a notarse en la década de los cincuenta en Europa occidental y Estados Unidos dio pie a profundas reflexiones en torno a nuevas estrategias que aseguraran el orden en las sociedades modernas de los países desarrollados, la necesidad de forjar nuevas relaciones entre la policía y la sociedad y la aplicación de estrategias de administración de recursos que garantizaran la eficiencia de la policía. Por otro lado, se dieron incidentes de brutalidad policiaca en Estados Unidos e Inglaterra que sirvieron para presionar más a la dirección de los cuerpos policiales a que desarrollaran nuevas respuestas institucionales. Este proceso de debate, análisis y cambio apuntaba hacia la necesidad de hacer una reforma y sugería métodos específicos.<sup>12</sup> En este contexto surgió el modelo de vigilancia comunitaria.

#### El modelo de vigilancia comunitaria

Hay discrepancias en la definición de este modelo, pero existen ciertos elementos esenciales en común: primero, la actividad preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida; segundo, el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de vigilar la actividad policial y asegurar que se tomen en cuenta las percepciones de la comunidad;<sup>13</sup> tercero, los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad

en acciones preventivas, y cuarto, una iniciativa concertada de involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las violaciones que trastornan la vida de las personas. Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior son el enfoque en la resolución de problemas y la prevención, en lugar de sólo responder a las llamadas de la ciudadanía; una revisión de las prioridades de la policía, prestando mayor atención al temor a la delincuencia, y el reconocimiento de que la comunidad, defínase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio; el reconocimiento de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de este método.<sup>14</sup>

El papel de la comunidad es clave para la vigilancia, y lo que se logra finalmente al involucrarla es —cuando menos en teoría— que se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas.

De hecho, para que la comunidad se involucre de manera significativa es necesario que la policía dé cuenta de: su desempeño en la tarea de proteger a la ciudadanía, las prioridades que define para su trabajo y la rapidez con que responde a las llamadas ciudadanas.<sup>15</sup> Por otro lado, tanto la institución como cada agente ha de rendir cuentas en donde desempeñe su labor. Puesto que el radio de acción policial se reduce a un barrio específico, un grupo de policías trabaja en el área continuamente, patrullando a pie para conocer a los vecinos, la situación imperante en cuanto a seguridad y los riesgos que enfrentan.

La teoría de la vigilancia comunitaria supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad, las que cumplen tres funciones principales: sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales, que a veces no coinciden con sus percepciones, proporcionan una oportunidad a la policía para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia y abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial.<sup>16</sup>

Los nuevos mecanismos

## LA TEORÍA DE LA VIGILANCIA comunitaria supone que la policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad

de vigilancia y supervisión democrática han surgido como consecuencia de la puesta en marcha de distintos proyectos de vigilancia comunitaria y como resultado de una tendencia generalizada a un “modelo empresarial”, que hace hincapié en la calidad del servicio que la policía proporciona a sus “clientes”. Esta tendencia se observa especialmente en Inglaterra y Gales.

### Mecanismos democráticos de vigilancia y consulta

Los cuerpos policiales del Reino Unido valoran con regularidad los niveles de satisfacción con los servicios que proporcionan a la población. La Ley de Policía y Prueba Penal (PACE), promulgada en 1982, establece que los jefes de policía deben valorar las percepciones de la ciudadanía acerca de su quehacer. Muchos cuerpos utilizan el mecanismo de enviar una encuesta a una muestra representativa. Luego se publican los resultados, lo que obliga a la policía a ponderar la opinión ciudadana.<sup>17</sup>

En 1992 la policía de Kent encuestó a 4,000 personas con las que habían tenido contacto, a fin de valorar su opinión en áreas como: grado de satisfacción entre la ciudadanía con los servicios policiales; nivel percibido de presencia policial; grado de satisfacción entre las víctimas con los servicios recibidos; relación (expresada en porcentajes) entre los delitos detectados y los cometidos; el grado de satisfacción con la acción efectuada; tiempo de respuesta a las llamadas de emergencia, y críticas hacia la policía.<sup>18</sup>

La PACE estipula también la consulta entre la policía y los ciudadanos mediante comités establecidos legalmente. El objetivo es aumentar la rendición de cuentas por parte de la policía mediante la consulta, y construir la confianza en su quehacer.

No obstante, algunos analistas han insistido en que estos comités son utilizados por la policía sobre todo para explicar sus acciones, pero también por los colonos para expresar sus preocupaciones, pero la asistencia suele ser baja.

En los últimos años la vigilancia de la eficiencia de la policía en otros países también ha dejado de ser dominio exclusivo de las autoridades políticas y pasado a ser competencia de los grupos ciudadanos. Los consejos consultivos ciudadanos de Suecia y Dinamarca tienen una relación permanente con la policía, con lo que se genera una perspectiva ciudadana acerca de su trabajo. Otro desarrollo en cuanto a la participación ciudadana en el quehacer policial en el Reino Unido es la rápida expansión de los proyectos de vigilancia vecinal. Según datos recientes, hay más de 100,000 programas de este tipo en Inglaterra y Gales. Sin embargo, los resultados de un estudio detallado de dos

proyectos de vigilancia vecinal en Londres indicaron falta de participación. Por otro lado, los resultados de la evaluación demostraron que estos programas no habían tenido ningún impacto en los niveles de victimización, aunque sí hubo menos preocupación acerca de la delincuencia.<sup>19</sup>

Es obvio que las consultas de la policía con otros grupos han aumentado de manera considerable durante los últimos 30 años. Sean organizaciones defensoras de los derechos humanos o investigadores académicos, estos grupos han tenido acceso a información que antes no estaba disponible. Uno de los factores que explican la creación del modelo de vigilancia comunitaria es la investigación, que sugería que el modelo tradicional no daba resultados.<sup>20</sup>

### **Uso de la fuerza en el nuevo modelo policial**

Otro factor que contribuyó al desarrollo del modelo de vigilancia comunitaria era la percepción de las minorías y los grupos marginados de que la policía usaba una fuerza excesiva en su contra y los discriminaba. De ahí la pregunta de si estos proyectos traen como resultado la disminución de la violencia policiaca. La respuesta es un sí condicionado, aunque no tenemos noticia de que esta cuestión se haya investigado de manera sistemática.

Las estrategias de vigilancia comunitaria podrían contribuir a la reducción de la violencia policiaca siempre y cuando penetraran hasta el fondo de la cultura de la organización de tal forma que todos los agentes estén conscientes de la necesidad de mantener relaciones estrechas con la comunidad, y cuando tal organización se aleje de un enfoque exclusivo en la supresión de la delincuencia y haga hincapié más bien en prestar servicios a los vecinos.

Utilizamos la frase “un sí condicionado” porque la frecuencia de incidentes de violencia inadecuada de la policía depende también de factores circunstanciales, como el tipo de incidentes que ésta encuentra en ciertas jurisdicciones. La investigación ha demostrado que es más probable que se utilice la fuerza en hechos relacionados con delitos violentos y contra sospechosos que oponen resistencia o están intoxicados. Es probable que los abusos contra los derechos humanos de la policía dependan, hasta cierto punto, del grado de tolerancia que la comunidad manifieste ante el uso de fuerza contra sospechosos. En algunas áreas la gente podría opinar que, con tal de mejorar su seguridad personal, haría falta que la policía recurriera a una cierta dosis de fuerza.

Sin embargo, las evidencias recabadas hasta el momento parecen indicar que los programas de vigilancia comunitaria

y la creación de canales de comunicación con la comunidad deberían favorecer la reducción de la violencia policiaca. La investigación comprueba que una estructura administrativa descentralizada permite a los mandos medios vigilar el desempeño de sus subordinados a través de diferentes canales de información, lo que les dará los elementos para controlar mejor los abusos en el uso de la violencia en la calle. Por otro lado, los agentes que pertenecen a cuerpos que se preocupan por situaciones que no son delitos ni emergencias —más frecuentes en los vecinos— son menos proclives a ser violentos que aquellos que trabajan en departamentos que definen su papel exclusivamente en términos del combate a la delincuencia.<sup>21</sup>

El modelo de vigilancia comunitaria hace hincapié en la descentralización de las estructuras de mando y en prestar atención a las causas del desorden social, lo cual embona bien con las características de las organizaciones policiales más respetuosas de los derechos humanos. Esto parece concordar con las evaluaciones más controladas de los proyectos de vigilancia comunitaria, que revelan mayor satisfacción con la policía.

En 1998 el Departamento de Justicia de Estados Unidos realizó una encuesta sobre victimización en 12 ciudades, entre ellas Nueva York, que ha puesto en práctica la “teoría de las ventanas rotas” ante la delincuencia, lo que ha aumentado las detenciones por faltas administrativas, y Chicago, que en los últimos años ha instrumentado un proyecto muy serio de vigilancia comunitaria. Entre residentes que habían sido víctimas de un delito grave hubo más en Chicago que expresaron satisfacción con la policía que en Nueva York, a pesar de que en esta última ciudad la delincuencia había tenido una disminución mayor. Además, un porcentaje más alto de habitantes en Chicago indicó que la policía estaba haciendo un trabajo destacado con los vecinos de los barrios para prevenir la delincuencia.<sup>22</sup> Según un análisis de Skogan, de 14 barrios que habían tenido vigilancia comunitaria en seis ciudades diferentes, nueve registraron mejoras en las actitudes de los vecinos hacia la policía, mientras en América Latina un programa de vigilancia comunitaria llevado a cabo en Hatillo, Costa Rica, llegó a la misma conclusión.<sup>23</sup> En términos generales, la vigilancia comunitaria mejora la imagen de la policía ante los vecinos, aunque no logre reducir la delincuencia de manera espectacular.

Por otro lado, para reducir la violencia policiaca hace falta más que sólo poner en práctica proyectos de vigilancia comunitaria. Se ha desarrollado un abanico de mecanismos para mantener la disciplina de la policía y reprimir su mala conducta.

Mientras que en Europa y América Latina estos mecanismos siguen siendo esencialmente internos, Canadá y Estados Unidos han introducido un fuerte componente externo en la supervisión disciplinaria y administrativa, a través de comités ciudadanos que procesan las quejas de los vecinos por la conducta de la policía y recomiendan sanciones que luego son aplicadas por sus mandos. La existencia de estos comités se justifica por la falta de transparencia asociada con las investigaciones internas realizadas por los mismos policías.<sup>24</sup> En América Latina se han creado instituciones de gobierno dedicadas a la supervisión externa del desempeño policial, como auxiliares de la función de los tribunales en casos de actividad delictiva. Por ejemplo, en São Paulo y otros estados brasileños se creó una oficina de vigilancia de la policía.

### Problemas al poner en práctica el nuevo modelo de vigilancia

La vigilancia comunitaria ciertamente promete mucho para los países que han sufrido la violencia policiaca en los últimos años. Sin embargo, hay que tomar en cuenta algunas cuestiones relevantes para cualquier sociedad que quiera reorientar su modelo policial.

1. Reunirse con los vecinos y considerar sus puntos de vista acerca de las cuestiones de seguridad es parte integral de la estrategia pero, como lo señala Phillip Heymann, esto plantea inevitablemente la pregunta de quién fija las metas de la vigilancia. ¿La policía debería hacer caso omiso de la gravedad de ciertos delitos para dedicar más tiempo y recursos a los desórdenes menores que preocupan más a los vecinos?

Si se les da importancia a los puntos de vista de los vecinos, se podría acabar dando prioridad a los delitos que ocurren en la calle, en detrimento de actividades que la policía suele emprender en ciertos países, como el control de los delitos políticos, el fraude o las manifestaciones públicas.<sup>25</sup>

Hay que considerar también quiénes deberán definir la óptica bajo la cual se han de fijar las metas de la policía. El grado en que la comunidad esté representada en estas interacciones con la policía podría llegar a ser un foco de conflicto.

Los grupos que representan a un determinado barrio es probable que tengan diversos puntos de vista y podrían estar en desacuerdo con muchos aspectos esenciales para la estrategia de resolución de problemas utilizada en la mayoría de los proyectos de vigilancia comunitaria. Por otro lado, grupos que comparten valores y objetivos simi-

lares quizá no representen todas las opiniones que deberían tomarse en cuenta.

2. El modelo de vigilancia comunitaria espera que la policía desempeñe un papel importante en la construcción de la comunidad, lo cual implica movilizarla, fortalecer las redes sociales y cooperar con otras agencias para resolver cuestiones sociales que podrían ser causas fundamentales de ciertos patrones delictivos. Sin embargo, además de rediseñar su papel para que puedan cumplir con estas nuevas responsabilidades, habría que llevar a cabo una nueva capacitación de todo el personal policial. La evidencia parece indicar que esta empresa ha resultado difícil. Como señalan Stone y Ward, pocos departamentos han puesto en práctica todo el componente de resolución de problemas en la vigilancia comunitaria.<sup>26</sup> Es más, algunos estudios indican que hay departamentos de policía que han contratado nuevos elementos para echar a andar programas de vigilancia comunitaria sin cambiar el alcance ni el contenido de su capacitación tradicional.<sup>27</sup>

3. La resolución de problemas requiere la participación de la comunidad para identificarlos, determinar cuáles son los remedios y evaluar la eficacia de estas soluciones.<sup>28</sup> Sin embargo, la participación de la comunidad parece ser el mayor problema. Según una evaluación de programas de vigilancia comunitaria en ocho ciudades realizada por el Instituto Vera de Justicia, todos los programas analizados enfrentaron dificultades para establecer una sólida relación entre éstos y los vecinos. Lo anterior se debía en parte al temor de que los delincuentes de la zona tomaran represalias contra ellos, así como

**EL MAYOR PROBLEMA que enfrentan los programas de vigilancia comunitaria en el mundo es, precisamente, la participación de la comunidad**

a la historia de malas relaciones con la policía. Estos programas también encontraron resistencia en muchos departamentos de policía porque eran vistos como demasiado blandos con la delincuencia. Por otra parte, el trabajo comunitario de la policía no reduce el número de llamadas de emergencia que recibe; por lo tanto, se estiran más los recursos policiales.<sup>29</sup>

Otra dificultad que encuentran estos programas es que muchos agentes tienen una definición muy limitada del papel de la ciudadanía,

## EN TEORÍA, LA VIGILANCIA COMUNITARIA PODRÍA SERVIR PARA PREVENIR LA VIOLENCIA POLICIACA, MEJORAR LA LEGITIMIDAD DE LA POLICÍA Y REDUCIR EL TEMOR A LA DELINCUENCIA

como simples proveedores de información para la policía. Además, los vecinos que participan muchas veces son los que cuentan con más estudios y han vivido más tiempo en el barrio, de manera que el impacto de los programas se limita a estos grupos.

Una de las evaluaciones más completas de un programa de vigilancia comunitaria se realizó en Chicago, la cual determinó que el programa brindaba nuevas oportunidades para la participación, y que se conocían ampliamente estas oportunidades. No obstante, los niveles de participación organizada no eran más altos en los distritos prototipo que en las áreas con las que se hizo la comparación. El evaluador, además, se mostró un tanto escéptico acerca del impacto de las “reuniones de ruta”.<sup>30</sup>

En resumen, hay varias razones por las que el nuevo modelo de vigilancia policial debería interesar a las sociedades transicionales que sufren un aumento en la delincuencia aunado a la poca confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia al que se somete al criminal. En teoría este modelo podría resultar eficaz para prevenir la violencia policiaca, mejorar la legitimidad de la policía y reducir el temor a la delincuencia.

### EXPERIENCIAS DE REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

Hay toda una gama de esfuerzos enfocados en la reforma policial. A continuación se describen ejemplos de reformas vigentes en tres países, con énfasis en la instrumentación de diversos esquemas de participación social.

#### Argentina

Los esfuerzos de reforma policial se han hecho en varias provincias durante los últimos años. La más radical se realizó en el sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires. En 1997 dos hechos contribuyeron a la decisión de intervenir en la operación del cuerpo policial en dicha provincia. Primero, se registró un marcado aumento en las preocupaciones ciudadanas en torno a la delincuencia; segundo, se comprobó que algunos elementos de la policía de Buenos Aires habían participado en el ataque a las oficinas de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, así como en el asesinato de José Luis Cabezas, un fotógrafo que trabajaba en un reportaje periodístico sobre corrupción policiaca.<sup>31</sup>

En diciembre de 1997 el entonces gobernador Eduardo Duhalde ordenó una intervención en la policía de Buenos Aires y creó un Ministerio de Justicia y Seguridad que sería el responsable de dismantlar el cuerpo. Se despidió a todos los

mandos superiores y se removió a más de 300 superintendentes y oficiales superiores. El anterior cuerpo policial fue suplido por 18 cuerpos departamentales de policía de seguridad, otro de policía investigadora y servicio para el transporte y custodia de detenidos, y se propuso una unidad de policía municipal que patrullaría en la calle. Los 18 cuerpos funcionarían de manera autónoma pero con cierta coordinación, su función principal sería la prevención de la delincuencia.<sup>32</sup> El proyecto quiso dismantlar las redes de corrupción existentes mediante un proceso de diferenciación funcional que descentralizaría el mando y crearía varios cuerpos policiales que desempeñarían las funciones que antes hacía una sola entidad.

A fin de asegurar la supervisión externa de la eficiencia policial y de vigilar la manera en que funcionaba la policía, la nueva Ley Provincial de Seguridad Pública garantizaba la participación ciudadana mediante la creación de foros vecinales, municipales y departamentales de seguridad. Estos últimos estaban integrados por el defensor Municipal de Seguridad; el fiscal de Cámaras Departamental; los intendentes municipales que integran el departamento judicial; un representante del Colegio de Abogados; un representante del Colegio de Magistrados, así como representantes de sindicatos y asociaciones empresariales y religiosas. La función de los foros era vigilar y valorar el desempeño de los cuerpos policiales, obtener informes de los jefes de éstos, y, si se requería, ayudar a encontrar soluciones pacíficas a los conflictos sociales.

Los foros vecinales de seguridad, integrados por representantes de organizaciones comunitarias no gubernamentales o de entidades reconocidas por su participación social, debían involucrarse en la evaluación del desempeño de los cuerpos policiales de la provincia y podrían participar, además, en la prevención de la delincuencia.

Finalmente, se creó la oficina Defensoría Municipal de Seguridad para proteger los derechos individuales y colectivos de los vecinos ante la acción u omisión del gobierno, los cuerpos policiales o empresas de seguridad privada. Con respecto a la vigilancia interna de la conducta policial, se designó a un comisionado para asuntos internos y se estableció un tribunal ético sujeto al Ministerio de Justicia y Seguridad.

En 1999 el gobernador Duhalde fue sustituido por Carlos Ruckauf, quien siguió una política totalmente distinta con respecto al proceso de reforma, puesto que la delincuencia seguía en aumento. Ruckauf nombró como su primer ministro de Seguridad a Aldo Rico, ex coronel militar que había participado en un intento de golpe de estado contra el gobierno democrático. El diario *Clarín* informa que un estudio hecho



por los tribunales de San Isidro demuestra que durante los primeros meses de la administración de Ruckauf se dobló el número de quejas relacionadas con maltrato por parte de la policía y el Centro de Estudios Legales y Sociales reportó que la policía mató a 273 civiles durante 1999, mientras que en 1998 habían sido 172.<sup>33</sup>

Por otro lado, en los últimos años se han multiplicado las experiencias de participación popular en prevención de la delincuencia no sólo en la provincia sino también en la ciudad de Buenos Aires y otras provincias. Muchas de estas experiencias son programas puestos en práctica por la policía y creados por el gobierno, como en el caso de la capital argentina, donde se formaron foros para la prevención de la delincuencia y violencia como parte de las actividades diseñadas por el Ministerio de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, dada la creciente preocupación por cuestiones de seguridad y como respuesta a lo que ellos perciben como inacción del gobierno, un grupo de ciudadanos ha decidido organizarse fuera del marco de los consejos oficiales. En 1996 se movilizaron los comerciantes de Barrio Saavedra de la ciudad de Buenos Aires; se quejaban de un aumento en los asaltos y robos de vehículos en su zona. Exigían mayor presencia policial, mejor alumbrado público y sentencias más duras. Con el tiempo, los organizadores crearon el esquema de vigilancia vecinal y recibieron apoyo de las autoridades centrales.<sup>34</sup>

Son muy diversas las actividades realizadas por este tipo de grupos. La mayoría establece un diálogo permanente con las autoridades policiales, lo cual en algunos casos refleja desconfianza en la policía. Los investigadores que han asistido a reuniones organizadas por los foros para la prevención de la delincuencia y violencia en Buenos Aires vieron que muchos de los asistentes criticaban a la policía por ineficiente y mostraban desconfianza hacia un cuerpo que había participado antes en dictaduras militares.

Otra actividad que los vecinos suelen emprender es la elaboración de un mapa de la delincuencia en su barrio, para cumplir con una propuesta del gobierno que pretende proporcionar a la policía conocimientos más precisos acerca de zonas peligrosas. Por lo general los vecinos no comparten entre ellos las mismas opiniones acerca del peligro de ciertas áreas. Mientras que unos tienden a señalar todas las habitadas por pobres como peligrosas, otros tienen una opinión más tolerante de estos sectores.<sup>35</sup>

En resumen, puesto que el gobierno no ha seguido una política congruente de controlar los abusos y la corrupción

## EN ARGENTINA, EL NIVEL MÁS ALTO de participación ciudadana se debió a la presencia de ONG que ya operaban programas sociales

de la provincia toleraban mejor la violencia y corrupción de la policía que la delincuencia cotidiana.

Los esquemas participativos que se han creado constituyen un canal valioso de comunicación con los funcionarios del gobierno y con la policía. Parece que en muchos casos existe desconfianza hacia ella. Sin embargo, los pocos estudios que existen sobre la puesta en práctica de estos proyectos sugieren que ha habido experiencias incipientes de cooperación entre la policía y los vecinos de los distintos barrios que podrían llevar a un mejor control de ésta.

Las experiencias de la participación han sido heterogéneas. Asistían muchas personas a las reuniones en algunos barrios, mientras que en otros eran pocos los que mostraban interés. Los investigadores concluyeron que el nivel más alto de participación se debía a la presencia de varias ONG que ya operaban programas sociales o de vigilancia de la policía en estas áreas.

### Brasil

Un aumento en la delincuencia y la violencia, aunado a asesinatos de civiles por policías en varios estados brasileños, han presionado al gobierno federal y a los gobiernos estatales a poner en práctica nuevas políticas de seguridad menos punitivas. Han surgido nuevas experiencias de proyectos de vigilancia comunitaria en los estados de Espírito Santo, Minas Gerais, Río Grande do Sul y Pará. El estado de São Paulo ha realizado el que probablemente sea el proyecto más duradero y estudiado.

Igual que la policía militar en los estados, la policía militar de São Paulo es un cuerpo auxiliar del ejército que desempeña

de la policía, la creación de esquemas participativos en la provincia de Buenos Aires no ha tenido como resultado una policía más dispuesta a rendir cuentas ante los ciudadanos. Por lo tanto, ha aumentado la violencia policiaca aun después de que se inició su reforma. ¿Por qué se revirtió el programa de reforma? Lo más probable es que la decisión se debiera a que la delincuencia siguió en aumento y a que Ruckauf estimaba que los habitantes

funciones policiales preventivas y es regulado, orgánica y funcionalmente, por el Ministerio del Ejército.

Entre las décadas de los ochenta y noventa, el estado de São Paulo, como el resto de Brasil, sufrió un enorme aumento en los niveles de delincuencia. Según datos del Ministerio de Salud reproducidos por Paulo de Mesquita Neto, el número de homicidios subió de 3,452 en 1980 a 12,350 en 1996, y el índice de ellos alcanzó 36.20 por cada 100,000 habitantes. Estos aumentos se vieron acompañados de un dramático aumento de los robos.

Ante esta situación, el fracaso de la policía se reflejaba en varias áreas. Hubo con frecuencia incidentes de violencia policiaca que recibieron amplia cobertura en los medios de difusión. Durante 1995, 618 civiles fueron muertos por la policía militar en el estado de São Paulo. Por otro lado, las encuestas indicaban que la ciudadanía consideraba ineficiente a la policía y temía involucrarse con los cuerpos policiales, por lo que sólo se reportó 33% de los delitos.

El 10 de diciembre de 1997 el comandante en jefe de la policía militar adoptó oficialmente el concepto de vigilancia comunitaria como filosofía institucional y estrategia operacional. En el caso de São Paulo, el primer cuerpo responsable del programa es la Comisión Consultiva para la Puesta en Marcha de la Vigilancia Comunitaria. Esta comisión no cuenta con un número fijo de miembros; en agosto de 1998 tenía representantes de centros de derechos humanos, consejos comunitarios, la Federación de Industrias, y consejos empresariales, entre otros.

En la comisión se dieron discusiones sobre problemas de seguridad pública y se intentó fijar prioridades y encontrar soluciones. De ahí salió una serie de metas y objetivos bien definidos para la policía, incluyendo un énfasis en los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, que nunca habían formado parte de la doctrina militar. Las metas de la comisión son: poner en práctica el modelo de vigilancia comunitaria como estrategia organizadora de la policía militar; mejorar la calidad de la instrucción y capacitación de

**EN BRASIL,  
SE SEÑALA  
la necesidad de  
cambiar la estructura  
orgánica y de mando  
de la policía. Es  
necesaria una relación  
más horizontal e  
incorporar valores  
más democráticos**

agentes; mejorar el sistema de reclutamiento y promoción; integrar la policía con otras entidades públicas, y mejorar la condición y los derechos de la policía.<sup>36</sup>

Se escogieron 41 compañías de la policía militar para el proyecto, incluyendo patrullas, mujeres policía, agentes de tránsito, policía ferroviaria, forestal y bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se iba a poner en marcha el proyecto. Creció poco a poco el número de compañías participantes, y en agosto de 1998 había 7,269 agentes involucrados en el trabajo comunitario. El Departamento de Vigilancia Comunitaria de la Policía Militar de São Paulo se encargó de la instrumentación del proyecto.<sup>37</sup>

El nuevo plan de acción derivó en más patrullaje preventivo en ciertas áreas, y estableció plazas policiales permanentes de 24 horas. Además, se emprendieron esfuerzos encaminados a reforzar la seguridad en escuelas y a combatir el abuso de drogas. A fin de capacitar a los agentes en la vigilancia comunitaria, se ofrecieron cursos sobre la materia; 16,963 agentes asistieron a ellos durante el primer semestre de 1998.

La mayoría de los evaluadores comparten una imagen positiva de la iniciativa. No obstante, señalan que el éxito del proyecto depende de cambiar la estructura orgánica y de mando de la policía. Hace falta mayor descentralización, con menos distancia entre los distintos puestos jerárquicos, creando así una relación más horizontal entre el personal, que además necesita incorporar valores culturales y profesionales más democráticos.<sup>38</sup> Otra fuente de resistencia viene de la convicción de

muchos agentes de que este programa bien podría discontinuarse cuando otra administración asuma el poder, lo cual sucedió en otros estados brasileños.<sup>39</sup>

Los datos acerca del impacto que ha tenido el programa en la violencia policiaca no son concluyentes. Justo antes de la implantación de la vigilancia comunitaria había empezado a bajar el número de civiles muertos a manos de la policía en enfrentamientos en la calle, debido al desarrollo de un programa que vigilaba, capacitaba y daba ayuda psicológica a agentes involucrados en enfrentamientos de alto riesgo.<sup>40</sup> Sin embargo, durante los siguientes cuatro años esta forma de violencia aumentó. En 1997 la policía mató a 466 civiles, y el número subió a 546 en 1998 y 647 en 1999. No obstante, Smulovitz informa que los investigadores de campo creen que el nivel de violencia policiaca es más bajo que a principios de los noventa. El impacto del programa en la delincuencia tampoco es muy concluyente. Según el Departamento de Vigilancia Comunitaria de

la Policía Militar de São Paulo los índices delictivos han bajado en las áreas donde ha funcionado el programa, como en el barrio de Jardim Angela, aunque los datos recabados por el Ministerio de Seguridad Pública de São Paulo muestran que el índice de homicidios subió 23% en ese barrio entre 1996 y 1999.<sup>41</sup>

En cuanto a la participación social, en el caso del proyecto de vigilancia comunitaria en el estado de São Paulo tanto el diseño como su operación contaba con la participación de varios comités integrados por miembros de diversa procedencia social. Así, la Comisión Consultiva dialogó con la policía para valorar los problemas que surgieran durante la realización. Aunque la creación de un comité de esta índole debe registrarse como un éxito, las relaciones entre sus miembros civiles y la policía eran difíciles, como nos relata de Mesquita Neto. En sus reuniones, la policía tomaba nota de los problemas, pero rara vez se dio un seguimiento decidido a las medidas tomadas para responder a estas inquietudes. Creados por decreto del gobierno estatal, los consejos de Seguridad Comunitaria son autónomos en sus objetivos y operaciones. Se reúnen cada mes y envían las actas de sus reuniones a la Coordinadora de los Consejos de Seguridad Pública, que es una agencia de la Secretaría de Seguridad Estatal. El diálogo que se da entre la policía y los ciudadanos en estos consejos no parece ser especialmente productivo, pero representa un primer paso hacia la supervisión ciudadana. De Mesquita Neto señala que estos consejos han funcionado más como instancias para quejas individuales contra la policía y exigencias que como medio para resolver problemas colectivos. El uso de los consejos para fines políticos y la falta de interés y capacitación de los participantes civiles y policiales representan algunos de los problemas que han obstaculizado su éxito.<sup>42</sup>

La participación comunitaria en este proceso de instituir cambios en el cuerpo policial era deficiente en algunos aspectos. Con el tiempo bajó la asistencia de los ciudadanos a las reuniones con la Comisión Consultiva para la Puesta en Marcha de la Vigilancia Comunitaria, al mismo tiempo que subió la proporción de policías que asistían.

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente con sede en São Paulo, levantó una encuesta en 46 barrios, 23 de ellos con un programa de vigilancia comunitaria, para evaluar el proyecto. Por lo visto, el programa ha servido para fomentar una percepción de seguridad entre los encuestados: 60% afirmó que la vigilancia comunitaria ha redundado

## EN SÃO PAULO, EL USO DE LOS comités para fines políticos y la falta de interés y capacitación de los participantes civiles y policiales han obstaculizado el éxito de los programas

en la reducción de los niveles de delincuencia en su barrio, mientras que 30% opinó que no había tenido ningún efecto. Por otro lado, 13% de los encuestados se sentía muy satisfecho con la vigilancia comunitaria, y 52% la consideraba muy buena. Además, 88% creía que debería continuar.

La experiencia de São Paulo no es el único programa de esta índole en Brasil. Sin embargo, quizá sea uno de los más serios y revela un compromiso con el cambio por parte de los altos mandos de la policía y del gobierno estatal. Uno de sus objetivos claros es reducir los

niveles de violencia policiaca y no sólo aumentando la responsabilidad de los policías en la calle sino también mediante programas especiales de capacitación para policías que han participado en enfrentamientos.

No sabemos por qué ha aumentado el número de civiles muertos por policías en los últimos años. Una posible explicación es que la vigilancia comunitaria sigue siendo un programa piloto en expansión que no cubre todo el cuerpo policial. Y tal vez lo más importante, el proyecto aún no se pone en marcha en las áreas más peligrosas del estado, puesto que los *favelados* desconfían de la policía. Otra explicación es que algunos miembros de este cuerpo no apoyan la idea de la vigilancia comunitaria, pues creen que hacen falta medidas más enérgicas para combatir la delincuencia.

El impacto del programa en los niveles de delincuencia no es del todo claro, ya que los datos de las fuentes llegan a diferentes conclusiones. Es evidente, como dice Beato, que la vigilancia comunitaria por sí sola no logrará este objetivo porque los cuerpos policiales también tendrán que mejorar sus sistemas administrativos y su análisis de delitos para desplegar sus unidades.<sup>43</sup>

En São Paulo, como en otros estados, las experiencias de participación ciudadana han sido prometedoras, pero persisten las dificultades para involucrar a toda la comunidad. A fin de cuentas, no es claro si este programa ha tenido un impacto

## EN CHILE, LA POLICÍA MILITARIZADA, LOS CARABINEROS, GOZA DE APOYO POPULAR PORQUE SE LE VE COMO PRÁCTICAMENTE LIBRE DE CORRUPCIÓN Y BIEN DISCIPLINADA

positivo o negativo ya que los miembros de la comunidad empresarial participaban con más entusiasmo que los vecinos más pobres.

### Chile

El caso de Chile podría resultar interesante porque sus condiciones son muy diferentes de las de Argentina y Brasil. La policía militarizada, los Carabineros, goza de apoyo popular porque se le ve como prácticamente libre de corrupción y bien disciplinada. Sin embargo, se ha criticado a este cuerpo por cerrado, corporativista, autónomo y poco dispuesto a rendir cuentas ante las autoridades civiles.

En los últimos años los Carabineros han anunciado y están poniendo en marcha una serie de cambios institucionales encaminados a enviar más agentes a las calles en sectores de patrullaje de acuerdo con ciertas variables cuantificables, estableciendo indicadores de desempeño para evaluar a cada miembro del cuerpo y fortaleciendo sus relaciones con la comunidad. El plan aún se encuentra en sus etapas iniciales y no se ha evaluado, pero representa una divergencia radical de la falta de interés en la participación social que caracterizaba a los Carabineros.<sup>44</sup>

La base de la reforma es el Plan Cuadrante, que trata de responder a dos dilemas que la institución ha enfrentado en los últimos años: un aumento en las llamadas para prestar servicio en áreas urbanas y el desequilibrio entre las unidades y los recursos asignados a los municipios ricos y los más pobres.<sup>45</sup> El plan crea sectores de patrullaje basados en la composición de la población, índices delictivos y la demanda de servicios policiales. A cada cuadrante o sector se le asigna un nivel de patrullaje según una valoración de su respectivo riesgo.

Si bien el Plan Cuadrante no es un programa de vigilancia comunitaria, se ha visto complementado por otros anuncios que señalan un compromiso con la participación de la comunidad en iniciativas de prevención de la delincuencia. Por ejemplo, se creó la Oficina de Relaciones Comunitarias y Análisis Criminal para coordinar operaciones ante las demandas, quejas y sugerencias de la ciudadanía.<sup>46</sup>

Los expertos ven el plan como un primer paso hacia el reconocimiento de la comunidad en la prevención de la delincuencia. Sin embargo, aún no se puede hablar de una transformación de la policía, de una institución cuya función es hacer cumplir la ley, prestar servicios. Por otro lado, ciertos aspectos siguen intactos, como los controles disciplinarios internos, la organización y la doctrina.

En Santiago, durante los últimos cuatro años el gobierno ha promovido la organización de comités ciudadanos de Seguri-

dad Vecinal. Los comités han recibido ayuda y capacitación de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio General de Gobierno desde 1997.

No se sabe con claridad el número de comités formados; para fines de 1998 existían 261, aunque el nivel de intensidad de su trabajo variaba mucho. Datos más recientes hablan de 70 comités en Santiago. La información que existe indica que los participantes en éstos son mujeres en su mayor parte (57.1%) que no trabajan fuera del hogar y suelen ser personas que ya participan en otros grupos vecinales, religiosos o políticos.<sup>47</sup> Las actividades que parecen desempeñar son el patrullaje en la calle, la organización de talleres deportivos para la juventud y el cabildeo ante el municipio para conseguir un mejor servicio de alumbrado público y de recolección de basura.

El éxito de la mayoría de estas organizaciones depende del desarrollo de relaciones estrechas con el municipio y con los Carabineros. Sin embargo, la realidad es muy diferente en cada comunidad, ya que depende mucho de las personas encargadas de estas dos estructuras. Algunos grupos mantienen excelentes relaciones con sus municipios, otros no. La relación con los Carabineros también varía mucho. Los investigadores encontraron que los comités de algunos municipios desconfían de sus mandos inferiores y temen que estén involucrados en la protección del tráfico de drogas en la calle.<sup>48</sup>

Los participantes en estos comités no necesariamente son ciudadanos amantes de la paz. Muchos de los entrevistados expresaron su opinión de que la única manera de tratar a los delincuentes era uniéndose a otros ciudadanos para castigarlos. Sin embargo, se han reportado muy pocos incidentes de linchamiento.

En agosto de 2000 el gobierno creó una nueva iniciativa encaminada a institucionalizar la participación social en la prevención de la delincuencia. El nuevo programa Municipio Seguro-Compromiso 100 pretende crear comités de seguridad en cada municipio. Los miembros de los consejos incluyen al alcalde, representantes de los Carabineros y de la policía investigadora, así como delegados de otras organizaciones comunitarias. Creados por decreto, estos consejos determinarían proyectos de seguridad presentados por los comités ciudadanos de Seguridad Vecinal. El financiamiento lo proporcionará el gobierno central en aquellos municipios que carecen de recursos monetarios y son más golpeados por la delincuencia.

La experiencia de Santiago es todavía reciente y no se ha sometido a una evaluación seria. El número de personas involucradas en los comités vecinales sigue siendo poco para que

se puedan esperar cambios sustantivos. Los Carabineros han decidido llevar a cabo la reforma de la policía y, hasta ahora, no hay evidencia de que hayan cambiado de manera significativa las pautas de responsabilidad con el aumento de la participación social en la prevención de la delincuencia. Por otro lado, se han organizado los esquemas de participación para hacerle frente a la delincuencia y no a la violencia policiaca.

La mayoría de los chilenos no parecen estar muy preocupados por los abusos policiacos, aunque se dan casos y van en aumento, según informes no publicados. Tanto el Plan Cuadrante como el desarrollo de la participación social en la prevención de la delincuencia podrían algún día aumentar el control democrático sobre la policía. Sin embargo, por el momento esto parece no haber sucedido.

## REFLEXIONES FINALES

En los países democráticos la supervisión de la policía por civiles tiene que ver con la consolidación de varias formas y canales de responsabilidad. Los agentes, como la misma

institución, deberían estar obligados a rendir cuentas por su conducta, pero también por su eficiencia. El mecanismo más obvio para exigir responsabilidad es que el gobierno supervise directamente la institución.

Sin embargo, hay más mecanismos disponibles, por ejemplo la responsabilidad a través del sistema judicial, así como la contemplada en el sistema administrativo para manejar las quejas contra la policía. En este estudio nos enfocamos en una de las formas más importantes de rendición de cuentas, que tiene que ver con la supervisión democrática y las consultas. Esta forma de responsabilidad exige que la policía valore los niveles de satisfacción ciudadana con los servicios que brinda, anime a la ciudadanía a participar en la planeación y ejecución de las políticas de seguridad local y garantice el acceso a la información que genera.

Las estrategias que hacen hincapié en la cooperación entre la policía y la ciudadanía podrían desempeñar un papel importante en la reducción de los abusos contra los derechos humanos, siempre y cuando la institución se comprometa a brindar servicios a los vecinos y este compromiso sea inculcado en

## NOTAS

1. **Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero.** "Violencia en América Latina. Epidemiología y costos", en Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (eds.), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000, pp.11-57.

2. **Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero** (eds.) *Op. cit.*, p.5.

3. Organización Panamericana de la Salud. *Health in the Americas: 1998 edition*, vol.1, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1998.

4. **Morrison, Andrew, Mayra Buvinic y Michael Shifter.** "The violent Americas? Risk factors, consequences and policy implications of social and domestic violence", en Tulchin, Joe y Hugo Frühling (eds.), *Citizen security in Latin America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Forthcoming, 2000, p.4.

5. Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito. *Global report on crime and justice*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, p.26 y 27.

6. Paz Ciudadana. Estadísticas criminales 1996 y 1997, [www.antidelincuencia.terra.cl](http://www.antidelincuencia.terra.cl)

7. Organización de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, pp.36 y 38.

8. Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares, citado por Ward, Heather H. "Police reform in Latin America: current efforts in Argentina, Brazil, and Chile", Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000.

9. **Vargas Viancos, Juan Enrique.** "Lessons learned: introduction of oral process in Latin America", papel de discusión preparado para Judicial Reform Roundtable, 1996, pp.2-3.

10. **Frühling, Hugo.** "Judicial reform and democratization in Latin America", en Agüero, Felipe y Jeffrey Stark (eds.), *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*, North-South Center Press, Miami, 1998, p.244.

11. Centro de Estudios de Desarrollo. "Argentina: renuncia del ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires", en *Policia y Sociedad Democrática*, núm.7, Santiago, p.6; *Clarín*, Buenos Aires, 9 de febrero, 31 de marzo y 2 de abril de 2000.

12. **Goldstein, Herman.** *Policing a free society*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977; Moore, Mark H. "Problem-solving and community policing", en Tonry, Michael H. y Norval Morris (eds.), *Crime and justice: a review of research*, vol.15, Chicago University Press, Chicago, 1992; Neild, Rachel. "Community policing", en *Themes and debates in public security: a guide for civil society*, Washington Office on Latin America, Washington, 1998; Rosenbaum, P. Dennis. "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*, Police Executive Research Forum, Washington, 1998.

13. **Sherman, Lawrence W.** "The police", en Wilson, James Q. y Joan Petersilia (eds.), *Crime, Center for*

*Self-Governance*, San Francisco, 1995, pp.327-348.

14. **Rosenbaum, P. Dennis.** *Op. cit.*, p.7.

15. **Stone, Christopher y Heather H. Ward.** "Democratic policing: a framework for action", en *Policing & Society*, vol.10, núm.1, Harwood Academic, Mountbatten, 2000, p.15.

16. **Bayley, David.** *Police for the future*, Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp.105-120.

17. **Benke Miklós et al.** "Management and accountability of the police in England and Wales", en *Developing civilian oversight of the Hungarian police. Project report and recommendations*, Staffordshire University, Inglaterra, 1997, pp.82 y 83.

18. **Bayley, David.** *Op. cit.*, pp.94-95.

19. Evaluating neighborhood watch, citado por Benet, Trevor. "Police and public involvement in the delivery of community policing", en Brodeur, Jean Paul. *Op. cit.*, pp.120-121.

20. **Rosenbaum, P. Dennis.** *Op. cit.*, p.5.

21. **Worden, E. Robert.** "The causes of police brutality", en Geller, William A. y Hans Toch (eds.), *Police violence*, Yale University Press, Nueva Haven, 1996, pp.37, 45-48.

25. *Ibidem*, pp.45-48.

22. Citado por Heymann, Phillip. "The new policing", ponencia presentada en la conferencia Crime and policing in transition: comparative perspectives, organizada por el South African Institute of International Affairs, Johannesburgo, 30 de agosto-1 de septiembre de 2000.

## ES MUY IMPORTANTE QUE LOS CAMBIOS TENGAN UN IMPACTO EN LOS ÍNDICES DELICTIVOS Y EN EL TEMOR DE LOS CIUDADANOS A LA DELINCUENCIA

todos los miembros del cuerpo, y que los agentes empiecen a ser evaluados según diferentes criterios que incluyan su capacidad de involucrar a la comunidad en la prevención de la delincuencia.

Estas estrategias, ¿podrían surtir el mismo efecto en una región con altos índices de delincuencia y desconfianza de la policía como es América Latina? El análisis de los casos de Argentina, Brasil y Chile nos permite llegar a las siguientes conclusiones.

La puesta en marcha de nuevas estrategias de vigilancia que acercan a la policía al público en general podría traer cambios positivos en la organización, además de una reducción de la violencia.

El caso de São Paulo demuestra que logran mejorar la imagen de la policía. Sin embargo, tales reformas suelen enfrentar una fuerte resistencia, como en la provincia de Buenos Aires y el estado de São Paulo. Una vez que empieza el proceso de reforma aparecen dos fuentes principales de resistencia. La primera proviene de la policía y sus oficiales. La nueva estrategia de vigilancia a menudo es juzgada por muchos como

“blanda”, y otros suponen que este enfoque cambiará cuando entre un nuevo gobierno. La segunda fuente de resistencia son los políticos conservadores que siempre están prestos a instrumentar políticas más represivas.

Es muy importante que los cambios tengan un impacto en los índices delictivos y en el temor de los ciudadanos a la delincuencia. Sin embargo, esto requerirá un mejor uso del análisis de la delincuencia y la mayor aplicación de técnicas de resolución de problemas, lo que hasta ahora no ha sucedido.

Muchos de los procesos de reforma que están en curso actualmente en América del Sur y que describimos no involucran a la organización en su totalidad. Esto es importante para controlar los abusos de la policía, en especial en sociedades donde el abuso policiaco podría contar con el fuerte apoyo de algunos sectores de la población, dada la creciente preocupación por la delincuencia.

Otro aspecto que se debe considerar es que la reducción de la violencia policiaca también exige esfuerzos por reconfigurar los procedimientos disciplinarios internos, así como la capacitación. ■

23. Skogan, G. Wesley, citado por Rosenbaum, P. Dennis, *op. cit.*, p.22, y Chinchilla, Laura y José María Rico. *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*, Center for the Administration of Justice-Florida International University, Miami, 1997.

24. Kravetz, Katharine. “El control a la policía en Estados Unidos”, en Frühling, Hugo (ed.), *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior*, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1998; Lapkin, Gerald S. “A globalized approach to public accountability: how citizens can watch the watchmen”, ponencia presentada en la conferencia Democracy and the rule of law: institutionalizing citizenship rights in new democracies, McGill University, Montreal, 1998.

25. Heymann, Phillip. *Op. cit.*, pp.41-42.

26. Stone, Christopher y Heather H. Ward. *Op. cit.*, p.25.

27. King, William y Steven P. Lab. “Crime prevention, community policing, and training: old wine in new bottles”, en *Police Practice & Research*, vol.1, núm.2, Indiana University, Bloomington, 2000, pp.248-251.

28. Rosenbaum, P. Dennis. *Op. cit.*, p.16.

29. Sadd, Susan y Randolph M. Grine. *Issues in community policing: problems in the implementation of eight innovative neighborhood-oriented policing programs*, Vera Institute of Justice, Nueva York, 1994, pp.121-132.

30. Skogan, G. Wesley. “Community participation

and community policing”, en Brodeur, Jean Paul. *Op. cit.*, pp.90, 96-106.

31. Sain, Marcelo. “Democracia, seguridad pública y policía”, en “CELS Documentos de trabajo del seminario Las reformas policiales en Argentina”, proyecto Policía y sociedad democrática, 1998, p.70.

32. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. *La transformación del sistema de seguridad*, 1998.

33. Clarín, citado por Ward, Heather H. *Op. cit.*, p.15, y datos publicados en la página en Internet [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

34. Smulovitz, Catalina. “Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil, Chile. Lecciones de una experiencia incipiente”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2000, pp.11, 14-16.

35. Martínez, Josefina *et al.* “Consejos de Seguridad Barriales de Participación Ciudadana: los miedos y las libertades”, en Sozzo, Máximo (comp.), *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Centro de Publicaciones-Secretaría de Extensión-Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1999, pp.146-151.

36. Mesquita Neto, Paulo de. “Policiamiento comunitario: a experiencia en São Paulo”, en *Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo*, septiembre de 1998, pp.22-23, 48.

37. Smulovitz, Catalina. *Op. cit.*, p.21.

38. Mesquita Neto, Paulo de. *Op. cit.*, pp.66 y 89.

39. Smulovitz, Catalina. *Op. cit.*, p.25.

40. Cano, Ignacio. “El control de la actividad poli-

cial: el uso de la fuerza letal en Río de Janeiro”, en Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.), *Policía, sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, 2001.

41. Mesquita Neto, Paulo de, citado por Smulovitz, Catalina. *Op. cit.*, p.24.

42. *Ibidem*, pp.69-74.

43. Beato, Claudio. “Acción y estrategia de las organizaciones policiales”, en Candina, Azun y Hugo Frühling (eds.), *op. cit.*

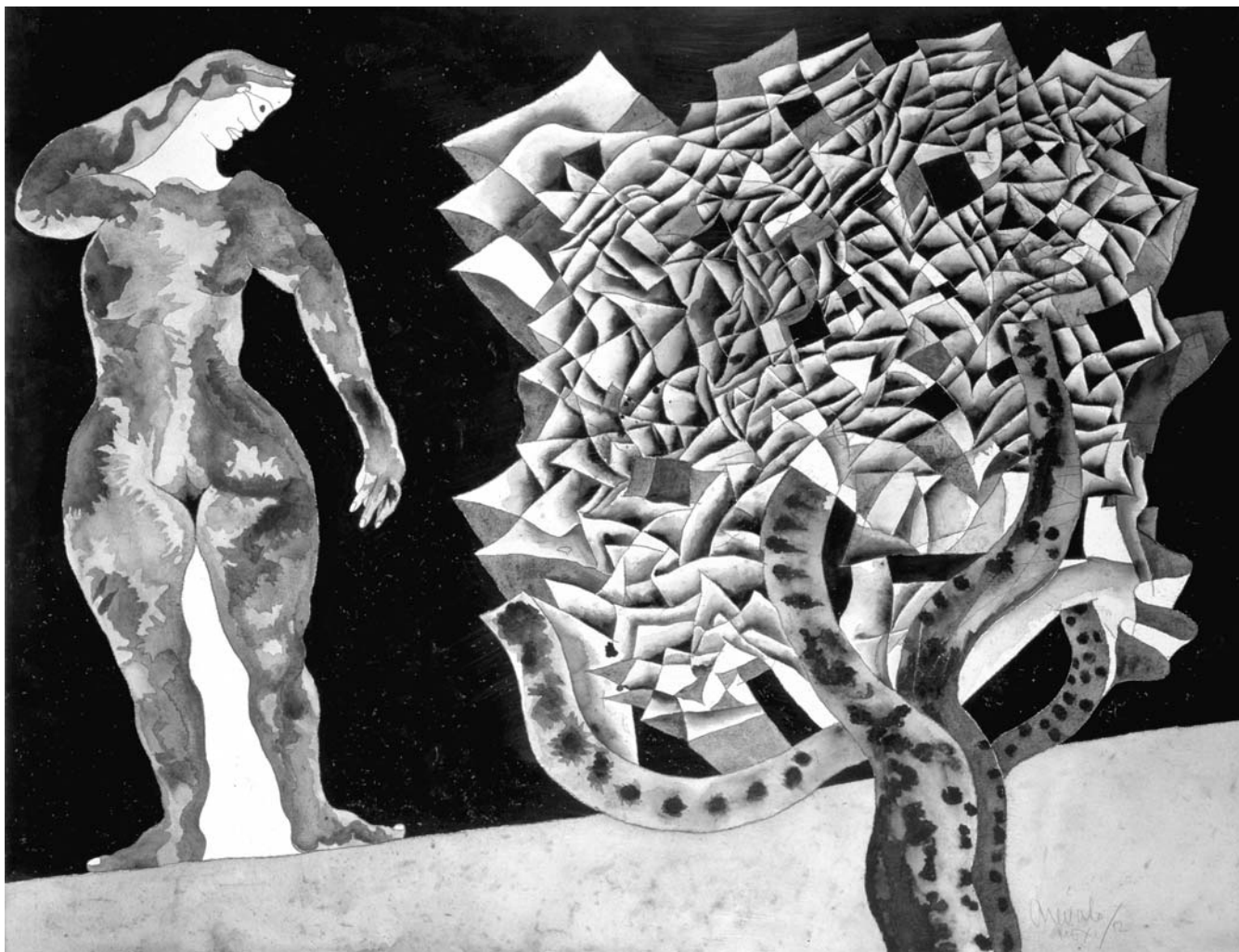
44. Frühling, Hugo. “Participación social y prevención delictual”, en Correa, Enrique y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago, 1998.

45. Ward, Heather H. *Op. cit.*, p.20.

46. “Nueva estrategia: Carabineros crea oficina que prioriza denuncias vecinales”, en *El Mercurio*, Santiago, 21 de febrero de 2001.

47. Véanse Sandoval, Luis. “Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile”, en Candina, Azun y Hugo Frühling. *Op. cit.*; Smulovitz, Catalina. *Op. cit.*, p.34; Jordan, Mariana y Cecilia Sotomayor. “Seguridad ciudadana y comunidad local organizada. Estudio de los comités vecinales de Seguridad Ciudadana en tres comunas de Santiago”, documento para el curso sobre policía comunitaria del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, 2000.

48. Jordan, Mariana y Cecilia Sotomayor. *Op. cit.*, p.52.



**EVA Y EL ÁRBOL.** ACUARELA/PAPEL, 101 x 132 cm, *México, 1992*

---