

Revista Electrónica
AGENDA PÚBLICA
Edición Año V / N° 8
Enero 2006

AUTORES
Hugo Frühling
Mauricio Olavarría
Alejandra Mohor
Victor Covarrubias
Francisco Prado

EDITOR
Hugo Frühling

EL DESAFIO DE LA REFORMA POLICIAL EN AMERICA LATINA

Hugo Frühling*

1.- INTRODUCCIÓN

América Latina enfrenta la necesidad imperiosa de reformar profundamente a la policía en circunstancias que encara un incremento importante del crimen y de la inseguridad ciudadana. Los ciudadanos de países muy diversos como México, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Argentina están concientes que el delito común es cada vez más frecuente, que el crimen organizado nunca había sido más visible, y que la inseguridad ciudadana ha alcanzado niveles sin precedentes. Sin ir más lejos, en la década de 1990 y de acuerdo a los datos del BID, la tasa de homicidios de El Salvador alcanzaba 138,9 por cien mil habitantes, en Colombia, 76.0, en Venezuela 35.0, mientras que en México llegaba a 19.6 por cien mil habitantes¹. A lo anterior se une el descrédito de las fuerzas policiales, que con algunas escasas excepciones ha alcanzado niveles muy altos.

Reformar a la policía precisamente en momentos en que ésta pareciera ser más necesaria para enfrentar el crimen constituye un doloroso dilema para el liderazgo civil del Estado y para los propios policías. Ante dicho dilema, no faltan los gobiernos que se sienten tentados a ofrecer reformas sin la intención seria de llevarlas a cabo. Pero son notorios también los casos en los que los gobiernos impulsan proyectos de reforma de la policía que deben suspender debido a que incidentes delictivos que conmueven a la opinión pública los llevan a anunciar una nueva política de mano dura que echa pie atrás en el propósito de profesionalizar y modernizar en términos democráticos a la policía.

2.- LA POLICIA EN LA REGION.

Partamos por el comienzo: la realidad policial en la región es diversa. En cuanto al número y dependencia de las fuerzas policiales existen países que se caracterizan por la gran proliferación de fuerzas policiales que carecen de toda coordinación entre sí, como es el caso de Venezuela y México donde además de cuerpos policiales que responden al gobierno central, existen los que responden al ejecutivo de los estados y a los municipios. Pero también países como Colombia, El Salvador, Perú, Bolivia y Guatemala donde existe un solo cuerpo predominante.

En cuanto a las funciones propias de la policía es común encontrar en diversos países de la región que la investigación de delitos ya acaecidos recae en

* Profesor del Departamento de Gobierno del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) INAP, U. de Chile.

¹ Londoño, Juan Luis, Gaviria, Alejandro, Guerrero, Rodrigo (2000). Asalto al Desarrollo. Violencia en America Latina, Banco Interamericano del Desarrollo, Red de Centros de Investigacion, Washington D.C., p. 19.

policías judiciales, mientras que las tareas de policía preventiva y seguridad pública, las asume una policía distinta, la policía uniformada. Es el caso de Chile, Brasil, Honduras, México. Pero también existen países donde las tareas de investigación y prevención se concentran en un solo cuerpo policial, como en Perú y la mayor parte de las provincias argentinas.

Digamos también que en algunos países podemos hablar de la existencia cabal de un sistema policial como en Chile, Argentina, Brasil, Nicaragua entre otros. Esto es, la policía se rige por normas orgánicas que establecen sus facultades legales, la carrera policial está claramente definida por la ley, y existe claridad respecto de los requisitos para ingresar a la policía, sobre la doctrina que rige al cuerpo, el sistema educativo de sus miembros, sus salarios y beneficios previsionales. Distinta era la situación de México hasta hace pocos años. Cincuenta y ocho academias de policía requerían requisitos diferentes para el ingreso de personas a la policía. Sólo diecisiete de ellas incluían requisitos educativos específicos, y en la mayor parte de los casos no existía oferta de cursos de formación para quienes ya eran policías.

A pesar de esta diversidad que obliga a mirar con precaución la presentación de propuestas aplicables a los diversos países, las policías latinoamericanas tienen algunas características que tienden a compartir: las policías tienen una estructura jerárquica en muchos casos militarizada con una gran distancia social y de preparación profesional entre policías subordinados y oficiales. Ello se expresa en falta de motivación e interés del personal de menor jerarquía. Los sistemas de capacitación enfrentan graves falencias y no logran incentivar la capacidad de iniciativa e innovación del personal. La investigación criminal tradicionalmente enfrenta graves debilidades producto de falta de presupuesto y de adecuada capacitación a los detectives.

3.- ALGUNOS REQUISITOS PARA UNA REFORMA POLICIA EXITOSA.

Las experiencias internacionales y los mismos procesos de reforma iniciados en aproximadamente los últimos diez años en América Latina nos han dejado lecciones que es importante recalcar a la hora de enfrentar cambios reales y duraderos en los cuerpos de policía. En líneas gruesas, pueden definirse como los siguientes:

La reforma requiere de una dirección civil capacitada técnicamente para asumir sus desafíos

La reforma policial debe ser orientada desde el gobierno, el que a su vez debe concebirla dentro del marco más amplio de una Política de Seguridad Ciudadana. Corresponde a las autoridades políticas la decisión respecto a los objetivos a alcanzar, así como las características de dicha Política. Para llevarla a cabo es esencial que exista en el gobierno, pero también en otras entidades de la sociedad civil una importante acumulación de conocimientos técnicos que permitan asumir el liderazgo requerido.

La reforma policial es un proceso

Las reformas policiales deben concebirse como procesos y no como un sólo momento de cambios definitivos. Definirla como un *proceso* significa relevar que puede tener su punto de arranque en cambios puntuales, pero que debe involucrar un proyecto de mediano o largo plazo, considerando que esos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en el futuro.

Para que este proceso pueda realizarse, es necesario que participen en él la totalidad o al menos la mayoría de los actores institucionales y sociales involucrados en materia de seguridad. Asimismo, toda reforma debe ser sometida a evaluaciones internas y externas. Sin ellas es difícil afirmar la certeza de que el camino que se ha emprendido es el correcto. La evaluación externa proporciona credibilidad ante la ciudadanía respecto a los logros que se habrían obtenido, permite corregir aspectos errados del proceso de implementación, y colabora en la rendición de cuentas respecto de las metas fijadas, los logros alcanzados y sus costos. Estas evaluaciones deben realizarlas expertos externos a la policía. Asimismo, el establecimiento de colaboraciones con universidades y centros de investigación es esencial para garantizar la calidad y credibilidad de los resultados.

La reforma parte de un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la policía

El proceso de reforma policial demanda un diagnóstico inicial que reconozca las debilidades y fortalezas con las que cuenta la policía. En parte, las reformas ya iniciadas en América Latina han marcado los temas y problemas más relevantes que deben ser objeto de estos diagnósticos, los cuales consideran aspectos organizativos, financieros, de personal, de dirección, operativos y valóricos.

Particular importancia tiene el diagnóstico de la situación del personal policial. Los policías viven a menudo una situación desmedrada como funcionarios y servidores públicos. En muchos países no existe una real carrera policial, el amiguismo y el compadrazgo, o la corrupción, determinan ascensos y retiros, su trabajo es peligroso y sobrecargado y los afecta la falta de incentivos económicos en los diferentes rangos policiales. La evaluación inicial a ese respecto debe partir por examinar los criterios de selección de personal utilizados, la formación que los policías reciben y las características de su carrera profesional, particularmente el sistema de incentivos, ascensos, destinaciones y retiros, el que adolece frecuentemente de falta de objetividad.

4.- CONTENIDO DE LAS REFORMAS PRINCIPALES

Debe asegurarse la existencia de un sistema policial coherente y democrático

En materia de dependencia resulta más conveniente, que las policías dependan de los Ministerios del Interior o Justicia cuando lo hagan del gobierno, y no del Ministerio de Defensa. El motivo de ello es que las policías son y deben ser cuerpos encargados de prevenir y/o investigar el delito al interior del país, y por lo tanto deben estar bajo el mando y la coordinación de las autoridades dedicadas a esa tarea.

Segundo, es perfectamente posible que se avance hacia un sistema de muchos cuerpos de policía, como ya está ocurriendo en diversos países. Cuando ello ocurre debe abordarse con seriedad el tema de la igualdad en la calidad del servicio de seguridad pública proporcionado a la población. La construcción de un sistema con muchas policías no debe afectar la calidad de este servicio público otorgado a los sectores residentes en las zonas más pobres o más alejadas de cada país.

Tercero, los sistemas con pluralidad de policías –para ser viables- deben poder asegurar que no existe duplicación de funciones entre ellos, ni heterogeneidad en los criterios de selección de personal, formación, doctrina, salarios ni beneficios provisionales.

Formación de los policías

La policía moderna requiere de profesionales de excelente formación técnica y ética. Uno de los problemas de los cuerpos policiales latinoamericanos son precisamente los períodos de formación demasiado breves, que a veces no alcanzan a durar un año, y contenidos que no enfatizan lo suficiente el rol de servicio público de dichos profesionales. Es por ello que debe ponerse especial atención a los criterios de selección de los aspirantes a policías, estimulando la postulación de personas con estudios de nivel secundario completos, o estudios superiores, y completando esa formación en el caso que sea posible y necesario.

La formación y el perfeccionamiento deben acompañar al policía durante toda su carrera profesional. En todas las fases de formación y perfeccionamiento deben participar civiles, de manera de entregar un aporte pluralista a su educación.

Disciplina democrática y control interno y externo efectivos

Las fuerzas policiales deben regirse por un código disciplinario que exprese una doctrina democrática respecto del funcionamiento de las fuerzas policiales y que preste mayor atención a la definición y sanción de aquellas irregularidades que inciden directa y negativamente sobre el público.

Toda la estructura de la policía debe estar orientada a prevenir abusos y corrupción. Siempre será más fácil controlar a una institución desde adentro que

desde fuera; de tal manera que debe ponerse especial cuidado en el control interno de la corrupción o de los abusos de derechos humanos. La efectividad de ese control interno requiere incentivar las denuncias del público por mala conducta policial, establecer una investigación efectiva de dichas denuncias y asegurar que exista una base de datos que capture y sistematice la información que requiere el mando policial para enfrentar las razones de la mala conducta policial.

Adicionalmente, deben existir políticas y procedimientos que aborden el reentrenamiento de funcionarios que cometen abusos con cierta frecuencia; la provisión de terapia o evaluación psicológica a quienes lo requieran o soliciten; un sistema de incentivos a los policías que resuelvan problemas de manera no violenta; y un examen permanente de los procedimientos policiales en vigor. La constitución de mecanismos de control administrativo de la conducta policial externos a la policía constituye un aporte importante a la transparencia de la función policial, puesto que se traduce en informes periódicos y públicos respecto del número y tipo de las denuncias recibidas, así como respecto de su resolución.

Apertura de las policías y relación con la comunidad

Las políticas de seguridad pública más actualizadas, se caracterizan por su carácter integral. Ellas enfrentan el fenómeno de la violencia mediante acciones preventivas que abarcan lo social y educacional, urbanístico, así como el accionar policial y judicial. Asimismo, dan importancia a la participación de la comunidad.

En este contexto adquieren creciente apoyo los intentos de la policía por establecer relaciones más estrechas con los habitantes de los diversos vecindarios. Esta tendencia encuentra su origen intelectual en los modelos de *policía de proximidad* o de *policía comunitaria*, que están vastamente difundidos en Norteamérica y en Europa. En su versión más avanzada este modelo de organización y accionar policial busca adaptar la actuación policial a las demandas del público que son consistentes con el derecho, y para ello establece relaciones horizontales con los ciudadanos; focaliza su actuación en la identificación, análisis y solución de problemas locales; rinde cuentas al público de la actuación policial y promueve acciones preventivas coordinadas con otras agencias públicas.

La policía comunitaria descentraliza la toma de decisiones sobre la policía a nivel de directivos locales, toma en cuenta la opinión del público para la determinación de sus estrategias y enfrenta de manera proactiva los problemas de inseguridad.

Este modelo de accionar policial representaría un fuerte avance en relación con el accionar policial que hoy tenemos. Sin embargo, es muy posible que la realidad latinoamericana condicione a que el modelo de policía de proximidad no sea exactamente igual a los que se han conocido en los países desarrollados.

BIBLIOGRAFIA

BEATO, Claudio (2003), "Proyecto para el control del homicidio en Belo Horizonte", en María Victoria Llorente y Mauricio Rubio (editores), *Elementos para una criminología local. Políticas de prevención del crimen y de la violencia en ámbitos urbanos*, Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá, Universidad de Los Andes, págs.183-213

CANO, Ignacio (2004), "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial", en Hugo Frühling y Azun Candina (editores) *Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, págs.97-118.

COSTA, Gino y Carlos Basombrío (2004), *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

FÖRIG, Alberto y Julia Pomares (2004), "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires", en Hugo Frühling y Azun Candina (editores), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, pág. 204

FRÜHLING, Hugo (2004), "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es el impacto?", *Documentos Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana*, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

LONDOÑO, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (2000). *Asalto al Desarrollo. Violencia en America Latina*, Banco Interamericano del Desarrollo, Red de Centros de Investigacion, Washington D.C., p. 19.

NEILD, Rachel (2002), *Sustaining reform: Democratic policing in Central America*, Washington DC, WOLA.