FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política
XI Promoción 2016-2019

Procesos de democratización y reformas policiales en América Latina. Análisis comparado de los países federales

Tesis que para obtener el grado de Doctora de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política
presenta:

Itzel Coca Ríos

Directores:
Dra. Lucía Dammert
Dr. Mario Torrico

Lectores:
Dr. Enrique Arias
Dra. Irma Méndez

Seminario de investigación: Calidad de las democracias e instituciones políticas subnacionales en América Latina
Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México, agosto de 2019

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Procesos de democratización y reformas policiales en América Latina.

Análisis comparado de los países federales

Resumen:

Esta investigación parte de la hipótesis de que las reformas policiales en América Latina están impactadas en su aprobación, contenido y resultados de desempeño por características de los procesos de democratización inacabados. Se plantea que los tipos de transición y los niveles de democratización interactúan con el modelo policial anterior (profesional o no, civil o militar) y con el contexto de inseguridad, lo que impacta en el equilibrio de fuerzas entre los actores relevantes, que son la élite gobernante, la oposición política, los mandos policiales, la sociedad civil y los actores internacionales. Los actores tienen preferencias específicas respecto al contenido de la reforma en dos ejes: la capacidad operativa y la responsabilidad democrática, y en su alcance: integral o limitado. Esto se pone a prueba a partir de un estudio sistemático de 28 propuestas de reforma policial a nivel federal presentadas en Argentina, Brasil y México, por medio del análisis causal configurativo (QCA) y dos comparaciones de casos: la primera entre dos reformas mexicanas, una aprobada y otra no, y la segunda entre una reforma de cada país bajo análisis. Los resultados respaldan parcialmente la hipótesis y el marco analítico, y señalan rumbos para avanzar la teoría sobre reformas policiales.

Palabras clave: reforma policial, democratización, federalismo, seguridad ciudadana, análisis de configuraciones.

Abstract:

This research is based on the hypothesis that police reforms in Latin America are impacted in their approval, content and performance results by characteristics of the unfinished democratization processes. It proposes that modes of transition and levels of democratization interact with the previous police model (whether is professional or not, civilian or militarized) and with the context of insecurity, further impacting the balance of forces between relevant actors, which are the ruling elite, political opposition, chief police officers, civil society, and international actors. Each actor has specific preferences regarding the content of the reform in two axes: operational capacity and democratic responsibility, and its scope: limited or comprehensive. This is tested with a systematic study of 28 police reform proposals at the federal level presented in the countries of Argentina, Brazil, and Mexico, through qualitative comparative analysis (QCA) and two case comparisons: the first between two Mexican reforms, one of which was approved and the other wasn't; the second between one reform of each country under analysis. The results partially support the hypothesis and the analytical framework, and they indicate directions for advancing the theory of police reforms.

Key words: police reform, democratization, federalism, citizen security, qualitative comparative analysis.

A mis padres, Paty y Roberto,
porque me inculcaron el estudio, la curiosidad y la disciplina,
porque todos los días recibo sus muestras de amor y cariño,
y porque de ellos vienen todas mis virtudes.

A Citlali y Daniela,
por ser mis compañeras constantes en este largo trayecto,
por traer alegrías y buenas vibra mis días.

Agradecimientos

Esta investigación fue posible gracias a la colaboración de diversas personas, quienes directa o indirectamente contribuyeron a llevarla a buen puerto. Me es imposible nombrar a todas, pero dejo constancia de mi agradecimiento a todas y cada una de ellas, e intentaré mencionar a las principales influencias directas de esta tesis.

En primer lugar, mis directores de tesis: Mario Torrico y Lucía Dammert. Agradezco a Mario la disposición a acompañarme en este proyecto casi desde el inicio del ciclo doctoral, cuando esta investigación no tenía aún pies ni cabeza, y estaba lejos de avizorar siquiera la forma que finalmente tomaría; agradezco su tiempo, sus consejos y su guía metodológica, pues fueron los impulsos más constantes que definieron el resultado en el que culmina esta investigación. Agradezco a Lucía por aceptar dirigir a la distancia esta tesis, en su calidad de experta en el tema, así como por sus diversas contribuciones teóricas, de las que este proyecto se alimentó a raudales; también le agradezco la calidez con la que me cobijó durante mi estancia en la Universidad de Santiago de Chile en los meses de julio y agosto de 2018; la tesis forjó todas sus bases importantes en ese periodo, bajo su cercana conducción académica.

Enseguida debo mencionar a los lectores de tesis: Irma Méndez y Enrique Arias. Ambos realizaron comentarios relevantes durante los procesos de revisión que ayudaron a fortalecer la investigación y el resultado final. Les agradezco sus aportaciones y el tiempo que debieron invertir en este proyecto.

Durante mi estancia suramericana tuve la oportunidad de entrevistar a diversos expertos en el tema de la reforma policial, quienes amablemente hicieron espacio en su agenda para conversar conmigo y debatir con mis ideas. Agradezco mucho su disposición y atenta colaboración; ellos son (en orden en que se llevaron a cabo los encuentros): Hugo Frühling, Olga Espinoza, Mauricio Duce, Diego Fleitas, Fernando Cafferata, Andrés Escudero, Hernán Flom, Ana María Morales, Patricio Tudela y Alejandra Luneke.

Agradezco también a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, la institución que me ha formado como investigadora y gracias a la cual pude realizar esta tesis en inmejorables condiciones, tanto por la instrucción académica de alta calidad en que se desarrolla el Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, como por las comodidades y privilegios que implica pertenecer a esta prestigiosa institución.

A mis compañeras y compañeros de la promoción XI del doctorado también les doy las gracias por hacer llevadero y animado este trayecto -a veces tortuoso y siempre complicado- de elaborar en un periodo de tres años una tesis de investigación en Ciencias Sociales. Varios de ellos impactaron esta tesis con sus comentarios, lecturas y debates; otros impactos fueron más indirectos y se formaron en la convivencia cotidiana; gracias a todos por ello.

Agradezco también a toda persona que se tome el tiempo y la molestia de leer alguna parte de esta investigación, y doblemente a quienes se atrevan a leerla por completo. Esta tesis pretende contribuir al avance y consolidación de las Ciencias Sociales con un pequeño granito de arena, por lo que su lectura le da sentido y vida.

Finalmente solo me queda dejar constancia de que todas las virtudes de esta investigación se deben a la colaboración de las personas a las que he mencionado y alguna que otra cuyo nombre no aparece por acá (una disculpa, mis capacidades son limitadas y el espacio de estos agradecimientos también), mientras todos los errores, defectos, imprecisiones e insuficiencias son completamente míos.

Procesos de democratización y reformas policiales en América Latina. Análisis comparado de los países federales

Índice de contenido:

Introducción…… 1
Capítulo 1: Marco teórico y analítico……. 7
1.1 Marco teórico…… 8
1.1.1 La policía…… 8
1.1.1.1 Criminalidad y violencia……. 11
1.1.1.2 Papel de la policía en democracia…… 15
1.1.1.3 Policía en América Latina…… 16
1.1.2 Democratización …… 21
1.1.2.1 Teorías sobre democratización…… 22
1.1.2.2 Paradigma de la Seguridad Ciudadana…… 28
1.1.3 Reformas policiales…… 34
1.1.3.1 Teorías sobre reformas policiales…… 35
1.1.3.2 Dimensión política de las reformas policiales……. 41
1.1.4 Federalismo y políticas de seguridad……. 44
1.2 Marco analítico……..... 48
1.2.1 Supuestos…… 48
1.2.2 Hipótesis……. 49
1.2.3 Operacionalización de las variables…… 53
1.2.4 Diseño metodológico…….. 54
Capítulo 2: Análisis descriptivo de las policías…….. 56
2.1 América Latina: crimen, policías y democracia…… 57
2.1.1 Violencia y crimen……. 57
2.1.2 Policía…… 61
2.1.3 Democracia……. 69
2.2 Casos por comparar: Argentina, Brasil y México…….. 75
2.2.1 Argentina…… 76
2.2.2 Brasil……..... 79
2.2.3 México…… 81
Capítulo 3: Análisis comparativo: reformas federales…….. 86
3.1 Reformas policiales……. 87
3.1.1 Argentina…….. 87
3.1.2 Brasil…… 90
3.1.3 México……. 93
3.1.4 Similitudes y diferencias……. 97
3.2 Análisis causal configurativo de casos……... 101
Capítulo 4: Casos de estudio…… 110
4.1 Comparación de reformas exitosa y no exitosa …… 110
4.2 Comparación de reformas entre países…….. 120
Conclusiones…… 133
Fuentes y referencias…… 140

Índice de Cuadros, Gráficas y Diagramas:

Cuadro 0.1: Ránking de países latinoamericanos en el WISPI 2016 ……. 4
Cuadro 1.1: Tipos de democratización en América Latina ……. 24
Cuadro 1.2: Tipología de reformas policiales …… 39
Diagrama 1.1: Hipótesis de investigación ……. 50
Cuadro 1.3: Correlación de fuerzas de los actores ……. 53
Cuadro 1.4: Preferencias de reforma de los actores ……. 53
Gráfica 2.1: Tasa de homicidios en América Latina, 2000-2015 …… 57
Cuadro 2.1: Tasas de homicidios en América Latina, 2000-2015 …….. 58
Gráfica 2.2: Confianza en la policía y victimización promedio en América Latina …….. 61
Gráfica 2.3: Tasa promedio de policías por cada 100 mil habitantes ……. 63
Cuadro 2.2: Cuerpos policiales a nivel nacional en América Latina, 2018 …….. 65
Cuadro 2.3: Tipos de reformas policiales y casos en América Latina …… 67

Cuadro 2.4: Transiciones y democratizaciones en América Latina …….. 70
Cuadro 2.5: Calificaciones de los países latinoamericanos en *Freedom in the World* …… 72
Gráfica 2.4: Satisfacción y apoyo a la democracia promedio en América Latina …….. 73
Gráfica 2.5: Actitudes frente a "mano dura" y democracia, 2016 ……. 74
Cuadro 3.1: Reformas policiales en Argentina …….. 89
Cuadro 3.2: Reformas policiales en Brasil ……. 93
Cuadro 3.3: Reformas policiales en México ……. 96
Cuadro 3.4: Configuraciones causales de las reformas policiales ……. 103
Cuadro 3.5: Tabla de verdad del análisis QCA ……. 104
Cuadro 3.6: Fórmulas derivadas del análisis QCA …….. 105
Cuadro 4.1: Porcentaje de personas que confía en la policía …….. 127
Cuadro 4.2: Porcentaje de victimización …… 128
Cuadro 4.3: Tasas de homicidio ……. 129

Introducción

Esta investigación se propone el estudio de las reformas policiales en su relación con los procesos de democratización, debido a que existe un panorama de impactos y afectaciones mutuas entre los problemas de inseguridad, los problemas de la baja calidad democrática y el papel de las instituciones policiales ante este panorama.

Así, la investigación parte de preguntar: ¿qué factores del proceso de democratización de los países en América Latina influyen en el tipo de reformas policiales realizadas y su alcance? El objetivo es analizar las reformas policiales que surgieron en América Latina dentro de los procesos de democratización, determinar los factores que llevan a su aprobación y dilucidar de qué tipo son y qué alcance tuvieron, así como examinar la relación entre los tipos de reforma policial desarrollados en los países bajo análisis y el desempeño de sus policías.

La relación entre el proceso de democratización y las instituciones policiales ha sido abordada escasamente en la literatura académica; se encuentran algunos trabajos donde se realizan estudios históricos o comparaciones de pocos casos, casi todos en democracias más o menos establecidas. Por lo general, los casos estudiados se seleccionan a partir de inquietudes específicas de los investigadores, pero no hay una consideración sistemática y teórica que guíe la selección de los casos de análisis. Esta investigación se propone avanzar la literatura sobre reformas policiales a través de un análisis sistemático de diferentes reformas policiales llevadas a cabo en América Latina, así como el estudio comparado a partir de la prueba empírica de la hipótesis, buscando contribuir así a la construcción de teoría sobre la relación entre los procesos de democratización y las reformas policiales.

La literatura sobre las reformas policiales ha abordado la cuestión de la democracia a partir de una preocupación por los riesgos que algunas de estas reformas significan, sobre todo cuando los cambios implican militarización de las policías o la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. En estos casos, se señalan los peligros de violaciones a derechos humanos, menor rendición de cuentas y una lógica de destrucción del enemigo que debiera ser ajena a las policías; no obstante, poco se examina la relación de los cuerpos policiales con estos preceptos antes de la militarización.

Existe entonces una necesidad de problematizar la relación entre los procesos de democratización y las reformas policiales en el contexto de América Latina. Las reformas

enmarcadas en el régimen democrático requieren de la existencia de controles y mecanismos de rendición de cuentas, así como de participación ciudadana; pero el contexto latinoamericano es el de países con baja consolidación de la democracia y tortuosos procesos de violencia y aumento del crimen, así como de "amenazas regionales" que han derivado en reformas policiales no centradas en las características democráticas sino en "mano dura" y militarización en muchos casos. Por lo tanto, esta investigación parte de una perspectiva del proceso de democratización como un continuo que comienza con las transiciones a la democracia pero se va desarrollando a lo largo de lustros y décadas para poder consolidar los derechos, libertades y mecanismos de control y transparencia en que se traduce la democracia sustantiva; la democratización no se concibe en forma lineal sino como un proceso contingente, con avances y retrocesos.

Un tema relacionado y que ha presentado un auge mayor en la última década refiere a estudios sobre la democratización de la policía, es decir, el proceso a través del cual la policía se abre a la rendición de cuentas y adopta enfoques de derechos humanos en el marco de la democracia. Sin embargo, en estos trabajos la democracia se da por sentada y por lo tanto no se incorpora al análisis, no se problematiza; estudios de este tipo se realizan sobre todo en Europa, donde el régimen democrático ha sido más estable. Esta investigación se diferencia de esta vertiente, pues el objetivo es mirar la manera en que impactan los procesos de democratización sobre el resultado institucional, es decir el desempeño policial, a través de las reformas a las policías.

La hipótesis de esta investigación es que las reformas policiales, en su contenido y alcance, están impactadas por variables del proceso de democratización, que son el tipo de transición a la democracia (con atención a la continuidad o ruptura del régimen autoritario), el grado de democratización alcanzado al momento de la reforma, el equilibrio de fuerzas de los actores políticos (dentro de los que se considera la elite gobernante, la oposición política, la sociedad civil organizada, la comunidad internacional y los mandos policiales), el tiempo transcurrido desde el periodo autoritario (si la reforma se lleva a cabo con el primer gobierno de transición o posteriormente), así como por el contexto de percepción de inseguridad por parte de la población (de acuerdo con encuestas representativas) y el modelo policial que modifica o sustituye la reforma.

Las interacciones entre estas variables dan a lugar escenarios que son propicios para la presentación de cierto tipo de reformas policiales frente a otras. Esta investigación se enfoca en dos aspectos principales de las reformas: por un lado su contenido, en cuanto a si se privilegia la

capacidad operativa de las policías o se destaca la responsabilidad democrática de estas instituciones; por el otro lado, su alcance, tomando en cuenta que existen procesos con planteamientos globales o parciales acerca de las corporaciones policiales, así como de implementación súbita o gradual. Se hipotetiza, en un segundo momento, que las reformas completas (que incluyen ambos vértices en contenido) e integrales (globales y graduales) llevarán a un mejor desempeño de las policías, medido en percepciones de confianza y victimización, así como resultados de procesos.

América Latina es una región que comparte rasgos culturales e históricos, desde el pasado precolombino y las colonizaciones hasta las naciones independientes. En ese sentido, a pesar de que existen altos grados de diversidad tanto entre subregiones y países como al interior mismo de cada nación, se advierten características sociales, económicas y políticas generales que conforman una unidad más o menos específica, susceptibles de ser analizadas desde un marco común. Algunas de las cualidades que permean a la región actualmente son la desigualdad, la violencia social y los procesos políticos democratizadores que se extienden desde las transiciones y presentan diversos grados de consolidación, con algunos retrocesos e innovaciones políticas, como los mecanismos de participación no electorales o de democracia directa.

Las policías en América Latina son instituciones que se han formado y reafirmado en procesos autoritarios y represivos, la mayoría con un origen militar y con un papel destacado en los periodos de dictaduras en el siglo XX. En la mayoría de los países estas instituciones se han mostrado inefectivas en el panorama actual de criminalidad y violencia, no solo por falta de capacidades sino en muchos casos por complicidades con grupos del crimen organizado, así como problemas de debilidad institucional del sistema de justicia, impunidad y corrupción.

La policía en América Latina tiene desempeños por debajo de lo deseable. En el *World Internal Security and Police Index* (WISPI, 2016) -un índice construido por la Asociación Internacional de Ciencias Policiales (IPSA, por su sigla en inglés) y el Instituto para la Economía y la Paz (IEP, por su sigla en inglés)- la seguridad interna de los países latinoamericanos no sale bien valorada. El índice evalúa a 127 países respecto de cuatro dimensiones de seguridad interna: capacidad, que refiere a los recursos humanos disponibles para la seguridad (policías, fuerzas armadas, seguridad privada y personal en prisiones); proceso, que mide la eficacia de estos recursos a partir de la cifra negra y medidas de corrupción; legitimidad, que mide percepciones ciudadanas y expertas respecto de confianza, debido proceso y terror estatal; y por último la dimensión de

resultados, que refiere a cifras de crímenes así como percepción de seguridad. Cada dimensión cuenta con cuatro subaspectos que se califican entre 0 y 1, los cuales se promedian en cada dimensión y después éstas se promedian para obtener un resultado final.

Los países de América Latina y el Caribe mejor posicionados en el ránking son Uruguay en el lugar 35 y Chile en el 43, con calificaciones de 0.7189 y 0.6990, respectivamente; son los únicos países de la región que alcanzan un *score* por arriba del 0.6, en el que se encuentran 60 naciones en el mundo. El resto de los países latinoamericanos y caribeños (19 más) obtienen evaluaciones pobres de su policía; los de calificaciones más bajas en la región son Honduras (0.3989, posición 116), México (0.3943, lugar 118) y Venezuela (0.3812, posición 119). A continuación el cuadro 0.1 con los 21 países latinoamericanos considerados:

País	**Posición /127**	**Score**
Uruguay	35	0.7189
Chile	43	0.6990
Jamaica	65	0.5735
Trinidad y Tobago	67	0.5708
Panamá	73	0.5514
Argentina	77	0.5421
Ecuador	79	0.5296
Guyana	81	0.5159
El Salvador	86	0.4965
Costa Rica	87	0.4949
Brasil	94	0.4789
República Dominicana	95	0.4735
Colombia	96	0.4581
Nicaragua	99	0.4528
Perú	105	0.4340
Guatemala	107	0.4260
Paraguay	113	0.4053
Bolivia	114	0.4030
Honduras	116	0.3989
México	118	0.3943
Venezuela	119	0.3812

Cuadro 0.1. Ránking de países latinoamericanos en el WISPI 2016

La primera parte del estudio se hará a nivel general de América Latina continental; no se consideran países fuera del territorio continental americano debido a que existe escasa información de ellos antes del siglo XXI, por lo que se prefiere hacer referencia a los países de los que se tienen mayores datos. Debido a las diferencias en las dinámicas políticas e institucionales entre los países unitarios y federales, esta investigación se centra en su análisis comparado en los casos federales,

que son Argentina, Brasil y México, para contrastar los procesos de reforma policial en el panorama de distintos niveles de gobierno, con las implicaciones que ello conlleva para la distribución de responsabilidades en materia de seguridad. Venezuela no es considerada dentro del estudio porque desde hace casi una década ha virado hacia un régimen más autoritario, como lo reflejan diversos índices y análisis sobre democracia en el mundo.

El capítulo 1 presenta el marco teórico, que comprende la definición de la policía y sus características en regímenes democráticos, así como las particularidades de esta institución en América Latina; posteriormente se presentan las teorías referentes a los procesos de democratización y a las reformas policiales, con énfasis en los hallazgos derivados de los estudios sobre América Latina. Con esta base, el capítulo introduce el marco analítico para el estudio sistemático de las reformas policiales, proponiendo una hipótesis que conjunta variables de la literatura académica y del proceso de democratización y que se propone que impactan a través de un proceso de interacción entre los diferentes valores que presentan las variables, derivados principalmente del proceso de democratización.

El capítulo 2 aborda el panorama empírico de las reformas policiales en contextos de democratización en América Latina con datos sobre la violencia, la criminalidad, la democracia y las instituciones policiales. Enseguida se presentan los casos de estudio, que son los tres países federales de la región en proceso de democratización: Argentina, Brasil y México, y en ellos se describe el panorama histórico de sus instituciones de seguridad desde los procesos de transición y hasta la fecha.

El capítulo 3 presenta todas las propuestas de reforma policial llevadas a cabo en los países de estudio, señalando los factores clave de su presentación, como los actores responsables y el contexto social en que nacieron, además de que se especifica si fueron finalmente aprobadas; a continuación se apuntan las similitudes y diferencias entre los procesos de reforma policial en estos tres países. Esto da lugar a un análisis sistemático de las reformas policiales en los países federales en los procesos de democratización que pone a prueba el modelo analítico propuesto, a partir del método comparado cualitativo (QCA) para determinar las combinaciones de variables que dan a lugar a reformas policiales exitosas, de acuerdo con el marco causal configurativo.

El capítulo final contiene dos análisis comparados de casos de reforma policial. El primero entre dos reformas con configuraciones similares pero de las cuales una fue aprobada e implementada y la otra no; los casos son la Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia

Penal presentado en México en 2004 y el Nuevo Modelo Policial implantado en el mismo país en 2008. El segundo análisis se realiza tomando una reforma aprobada en cada uno de los países, con contenidos similares, aplicando el marco analítico respecto de su contenido y el desempeño de las instituciones policiales tras su implementación; las reformas incluidas son el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía de Brasil, de 2007, el Plan de Seguridad Ciudadana de Argentina, de 2009, y el propio Nuevo Modelo Policial de México, de 2008.

Finalmente se incluye una sección de Conclusiones, donde se recogen los principales hallazgos y se señalan posibles vetas de investigación a futuro.

Capítulo 1:

Marco teórico y analítico

En este capítulo se presenta el marco teórico y analítico sobre las reformas policiales en América Latina en el contexto de los procesos de democratización que atravesaron los países de la región desde las transiciones a la democracia en las décadas de los ‘80 y ‘90 hasta nuestros días. La primera sección comprende el marco teórico, que se divide en cuatro apartados referidos a la policía, las democratizaciones, las reformas policiales y el federalismo, respectivamente.

En el primer apartado se define a la policía en sus características generales y se introduce la manera en que se ha medido y estudiado el desempeño de las policías en la literatura académica. Enseguida se presenta el marco de criminalidad y violencia de la región latinoamericana en el periodo de tiempo estudiado, tanto en sus indicadores objetivos como robo y homicidio, como en sus indicadores subjetivos respecto de la percepción de inseguridad, temor y desconfianza en la policía; se exponen también las formas en que estos fenómenos impactan en las dinámicas sociales de la democracia y los factores que explican su incidencia, así como los costos sociales que representan. A continuación se desarrolla el papel que tiene la policía en los regímenes democráticos, su relación con el desarrollo, la paz, el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. Con este marco se introduce entonces el problema de las policías en América Latina dentro de los procesos de democratización, a partir del contexto de inseguridad y violencia en que se inscriben, así como los legados autoritarios; se muestran los puntos de heterogeneidad en las instituciones de la región, así como sus dinámicas compartidas y el contexto general en que se inserta la agenda de reformas policiales.

El apartado dos presenta los procesos de democratización en América Latina, e introduce las teorías sobre la democratización con énfasis en los estudios sobre la región, distinguiendo los estudios sobre las transiciones a la democracia y la concepción de la democratización como proceso amplio e inacabado; se sitúa en este marco el papel de la reforma policial como parte de la consolidación democrática. Después se desarrolla el paradigma de la seguridad ciudadana como punto de referencia para la policía democrática, se describe su origen y la manera en que enmarca el papel de la policía en relación con la triada seguridad-democracia-desarrollo; finalmente se señalan las experiencias de América Latina con este paradigma, sus límites, obstáculos y riesgos.

El apartado tres expone el tema de las reformas policiales. En primer lugar se introducen las teorías al respecto, enfatizando los estudios de la región, y enseguida se presentan los factores que la literatura ha destacado y las variables estudiadas, las definiciones al problema, las diferentes dimensiones y niveles de la reforma policial, así como las tipologías de reforma en la literatura; a continuación se sitúa a la reforma policial en el marco de la democratización para diferenciar las reformas democráticas de las no democráticas y sus posibilidades de desarrollo. El siguiente subapartado desarrolla la dimensión política de las reformas policiales, destacando la relación entre las autoridades políticas y los mandos policiales, el impacto de la labor policial sobre la legitimidad del régimen y la gobernabilidad, así como las complejidades a las que se enfrentan las reformas.

Finalmente, el apartado cuatro corresponde al federalismo, lo que implica para las políticas de seguridad pública y su panorama en América Latina.

La sección final del capítulo presenta el marco analítico propuesto para la investigación del problema de estudio, se presentan los supuestos y se desarrolla la hipótesis de investigación que incluye interacciones entre las variables independientes de: modelo policial anterior, tipo de transición y momento de democratización, contexto de inseguridad y equilibrio de fuerzas entre los actores; la reforma policial se estudia en su alcance y contenido, y se analiza en función del desempeño de la policía a partir de indicadores como victimización, confianza en la institución y resultados de la labor policial. Finalmente se señala la operacionalización de las variables.

1.1 Marco teórico

1.1.1 La policía

Una de las tareas fundamentales de los Estados es garantizar la seguridad de la población. Es una de las funciones que se les otorgaron desde su origen y que justificaron su creación, además de ser una de las pocas tareas centrales que sigue en manos de los Estados dados los procesos globalizadores que han caracterizado al siglo XX (Creveld, 1996). El órgano en que primariamente recae esta responsabilidad es la policía, encargada de la seguridad dentro de los países, es decir, la seguridad interna o seguridad pública, la cual tiene como misión proteger la vida y la propiedad privada de las personas y en general mantener el orden y combatir la delincuencia, aunque en algunos países se le encomiendan otras responsabilidades como el cuidado de las fronteras.

La policía es el cuerpo público a través del cual el Estado garantiza el orden y la seguridad de los ciudadanos, por medio de la prevención y el combate al delito, así como la investigación de los crímenes y en general vigilando el cumplimiento de las leyes. Se encuentra sometido a las

órdenes de las autoridades políticas y se le adjudica el monopolio del uso de la violencia legítima contra los miembros de la sociedad cuando se justifique, es decir, ante una violación a las leyes. El uso legítimo de la fuerza es la característica principal que se ha utilizado para definir su naturaleza, partiendo del paradigma weberiano del Estado como reclamante exitoso del uso legítimo de la violencia, y la policía como depositaria de ese poder excepcional, aunque también cumple varios roles que no requieren el uso de la fuerza o que recurren a ella como última opción.

De acuerdo con Dammert (2007), tres elementos son centrales en la definición de policía: que es un órgano público, el uso de la fuerza y su profesionalización. Arias, Rosada y Saín (2012) resaltan que es un "instrumento del poder que le asigna su misión y funciones, es un servicio público visible" así como un "modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de protección de la sociedad" (p. 25). De acuerdo con Macaulay (2012), destacan dos modelos modernos de policía: el europeo continental, derivado más directamente del modelo militar, como cuerpos altamente jerárquicos y armados; y el modelo anglosajón, en el que priman el uso de la inteligencia y el consentimiento.

La evaluación del desempeño policial en las instituciones modernas apunta a dos objetivos: primero el que tiene que ver con el clima de seguridad en la sociedad, es decir, indicadores objetivos sobre la incidencia criminal e indicadores subjetivos respecto del sentimiento de inseguridad o temor de la población, así como su confianza en la institución policial; el segundo objetivo tiene que ver con la forma en que la policía realiza su labor, tanto en cuestión de eficiencia de recursos como en los basamentos ideológicos que dan forma a su estructura y actuación.

En este sentido, la literatura se ha volcado ampliamente hacia el desempeño democrático de las policías como una meta deseable y hasta cierto punto independiente de su eficacia en el combate a la inseguridad; tanto Bayley (2001) como Mota, Trebilcock y Hartford (2012) señalan la importancia de separar analíticamente los objetivos de reducción del crimen y cumplimiento de criterios democráticos, al tiempo que reconocen que están interrelacionados en la práctica. Esto da lugar a dos dimensiones del desempeño policial, uno ligado a la criminalidad y otro al carácter democrático, lo que implica un reto dual tanto para las instituciones como para los intentos de reforma que buscan mejorar el desempeño de estas instituciones.

En la literatura respecto del desempeño policial existe un reconocimiento generalizado de que es un fenómeno multidimensional en que confluyen aspectos objetivos y subjetivos, resultados de *output* y *outcome* (cuestiones de manejo interno de la policía y cuestiones de impacto externo),

políticas, prácticas y comportamientos; así como lo relativo a policías, víctimas de delitos, victimarios y la comunidad en general. De esta manera, la evaluación del desempeño policial es compleja, multifacética y está siempre circunscrita a contextos específicos que plantean diversas metas o propósitos a alcanzar.

Se identifican tres grandes bloques de literatura con respecto a este tema: a) literatura normativa sobre el desempeño policial en sus diversas dimensiones, b) literatura sobre los aspectos subjetivos y de percepción, y c) literatura sobre los aspectos objetivos del trabajo policial y la seguridad. Con respecto al primer bloque existe un importante consenso sobre siete aspectos importantes a tomar en cuenta para la evaluación de las policías (Davis, 2012; Mohor, 2012; Sparrow, 2015; entre otros):

1. Reducción del crimen y de la victimización, con énfasis en los delitos más violentos
2. Medidas de efectividad frente a impunidad, en que se miden tiempos de respuesta a llamados de emergencia y la resolución satisfactoria de las mismas
3. Reducción del miedo y del sentimiento de inseguridad en la población
4. Garantía del orden en los espacios públicos
5. Uso proporcionado de la fuerza, con respecto a abusos y violaciones a derechos humanos
6. Eficiencia en el uso de los recursos, tanto humanos como materiales
7. Satisfacción ciudadana con la institución policial en términos de confianza y legitimidad

Hay, sin embargo, un reconocimiento de diversas brechas existentes entre los numerosos indicadores, sobre todo la brecha correspondiente a los datos objetivos y subjetivos; pero incluso dentro de los datos de naturaleza semejante, hay brechas entre percepciones, como la confianza en la policía y la percepción de inseguridad, además de las brechas entre el desempeño de los diversos cuerpos policiales en un mismo lugar, como entre la policía federal y la local o la policía de investigación frente a la policía preventiva; todo lo anterior bien podría ser la razón de que no se encuentren estudios empíricos comparados que tomen las diversas dimensiones de la literatura al mismo tiempo para diferentes casos.

En relación con los indicadores subjetivos, es importante analizar la confianza en la policía, la percepción de inseguridad o temor y la legitimidad. Al respecto se han identificado ocho grandes perspectivas, en que se señalan sus principales factores explicativos:

a) Tesis social-estructural: indicadores de nivel socioeconómico y demográfico (Wu, Poteyeva y Sun, 2012; Perkins, 2016).
b) Perspectiva cultural: valores como confianza interpersonal y en otras instituciones (Wu, Poteyeva y Sun, 2012; Dammert, 2013; Semukhina y Reynolds, 2014).

c) Teoría de la justicia procedimental: legitimidad social de las instituciones (Hough, 2012; Hough, Bradford y Jackson, 2013; Van Craen, 2013).
d) Capital social/cohesión social: cuando es mayor, las percepciones son más positivas (Merry, Power, McManus y Alison, 2012; Van Craen, 2013).
e) Teoría de la obediencia: coherencia entre la ley y el consenso moral (Hough, 2012).
f) Teoría del conflicto: poder social y estatus (Wu y Sun, 2009; Morris, 2015).
g) Teoría del desempeño (labor policial): trato, corrupción, efectividad (Dammert y Malone, 2002; Kääriäinen, 2008; Bergman y Flom, 2012; Ávila, Vera, Martínez Ferrer y Bahena, 2016).
h) Factores nacionales: nivel de democracia, de crecimiento económico, tasa de crímenes (Jang, Joo y Shao, 2010; Cao, Lai y Zhao, 2012).

En relación con los factores objetivos, destacan las tasas de crímenes, tanto en cifra total como en sus variaciones en el tiempo, la cifra negra, indicadores de profesionalización de las policías (entrenamiento, capacitación, salarios, sanciones, etc.), violaciones a derechos humanos y abusos policiales, así como el nivel de impunidad de los crímenes. En este sentido, las investigaciones señalan la necesidad de contar con datos confiables y comparables, ya que lo más común es que las cifras a este respecto sean proporcionadas por organismos oficiales de los países, a veces un solo ministerio se encarga de la recolección y validación de los datos, por lo que pueden estar sesgados y subrepresentados; además, al provenir de distintas fuentes, debe analizarse su comparabilidad entre casos y en el tiempo (Lagos y Dammert, 2012).

1.1.1.1 Criminalidad y violencia

Con respecto a la primera dimensión del desempeño policial, el indicador objetivo más usado para comparar casos es la tasa de homicidios, ya que por su naturaleza es mucho más propenso a reportarse y generar registro, además de que es un delito de alto impacto, lo que hace el estudio de su incidencia relevante. No obstante, de acuerdo con datos presentados por Fleitas, Lodola y Flom (2014), no existe una relación entre las tasas de homicidio y la victimización general, por los menos en los países de América Latina. Esto ha promovido el desarrollo de otras fuentes de información que, ante la escasez de datos confiables y frente a los bajos porcentajes de delitos generales, surjan como alternativas.

Las encuestas de victimización son una opción que se ha desarrollado en las últimas décadas para llenar el vacío de información al respecto, al tomar una muestra representativa de la población y preguntarle sus experiencias directas e indirectas con el crimen. Existen esfuerzos sistemáticos a nivel internacional como la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ICVS), regional como Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), así

como esfuerzos nacionales como las encuestas de victimización del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México y el Instituto Nacional de Estadística de Chile, así como otros proyectos más específicos llevados a cabo por universidades, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales u órganos de gobierno en distintos momentos y lugares. Estos datos sirven para calcular la "cifra negra" de delitos al compararlos con el número de denuncias que fueron reportadas a las autoridades, y en combinación con datos sobre el procesamiento y resolución de las denuncias puede tenerse el panorama sobre la impunidad de los delitos que se cometen.

Algunas de estas encuestas, además de victimización, miden las percepciones de la población respecto de la seguridad en sus barrios, ciudades y países. Hay un amplio abanico de preguntas que indagan estas percepciones, algunas ligadas al temor (objetivo -probabilidad de ser víctima de delito- o afectivo -qué tan seguro se siente-), a la prioridad del problema de inseguridad, a la confianza en la policía y otras variaciones. Como se vio anteriormente, estas percepciones están atravesadas por factores demográficos (sobre todo edad, sexo y nivel socioeconómico), culturales (confianza interpersonal e institucional en general), sociales (cohesión), datos objetivos (niveles reales de criminalidad y violencia), entre otros. Estas percepciones tienen impactos sobre la manera en que la población se relaciona con la policía, con otras personas y con el entorno.

Tanto los indicadores objetivos como los subjetivos de la inseguridad tienen consecuencias sobre el desarrollo humano, al alterar las configuraciones sociales y la convivencia entre las personas, afectando patrones sociales y culturales. En primer lugar, ante contextos violentos, el tejido social se ve reconfigurado de manera violenta promoviendo actitudes de desconfianza en las personas, tanto entre ellas como con las instituciones y autoridades, lo cual impacta en la capacidad estatal para promover y garantizar el desarrollo y el orden.

La inseguridad, real y percibida, permite el surgimiento de expresiones como la justicia por mano propia, debido a que no se confía en la eficacia de la policía y el Estado, sobre todo en comunidades vulneradas por altos índices delictivos y por acoso policial. Además, "la victimización y el temor aumentan la tolerancia de los ciudadanos a la ruptura de la legalidad" (PNUD, 2013: p. 100).

El problema de la criminalidad y la violencia es multicausal, y se han identificado tres dimensiones que impactan para su presencia: factores individuales, sociales e institucionales. Todos ellos interactúan de manera contingente para explicar la incidencia de delitos y violencia en las sociedades, por lo que es necesario desarrollar políticas que tomen en cuenta cada uno de los

factores y su interrelación. Sin embargo, "incentivos políticos débiles y capacidades limitadas del Estado pueden tener como consecuencia una pobre provisión de seguridad" (CAF, 2014: p. 20), generando un círculo vicioso de mayor inseguridad y menor presencia del Estado.

Respecto de los factores individuales, la propensión y exposición al crimen varían en las diferentes etapas de la vida de las personas, y también de acuerdo con características socioeconómicas, donde destacan el nivel de ingresos de la familia, la composición del hogar y el nivel de escolaridad. La mayor parte de las víctimas y victimarios de la violencia y algunos delitos en la región son hombres jóvenes pobres, por lo que son un grupo prioritario de atención, que a pesar de esto se halla altamente estigmatizado y con sus derechos vulnerados.

Los factores sociales están relacionados con la desigualdad que ha desembocado en zonas vulnerables al asentamiento del crimen y la violencia, así como "puntos calientes" en donde es común y reiterada la ocurrencia de delitos. Estos factores se relacionan con la provisión de servicios, la presencia efectiva del Estado, pero también con dinámicas históricas, sociales, culturales y económicas, todo lo cual configura espacios más o menos propicios para el delito. Un factor importante refiere a la cohesión social y la manera en que las sociedades responden o se adaptan a la presencia de estos problemas.

De acuerdo con el CAF (Banco de Desarrollo de América Latina, 2014), a pesar de que existen dudas sobre los métodos de intervención puntuales por el riesgo de que el crimen simplemente se desplace, la evidencia sugiere el efecto contrario, los beneficios de la intervención se difunden porque las características que hacen criminógeno a un lugar son particulares, tanto físicas como sociales, por lo que no pueden desplazarse con facilidad.

Finalmente, el componente institucional refiere a la manera en que funciona y se articula la cadena de justicia, que incluye el delito, la denuncia, la investigación, la imputación, la sentencia, el castigo y la reinserción social, además de las políticas públicas de seguridad que definen prioridades y estrategias. El sistema de justicia implica la actuación de diversas instituciones, donde destaca el papel de la policía, los ministerios públicos y las cárceles; su trabajo requiere amplia colaboración y comunicación, por lo que si una institución funciona mal se debilita todo el sistema. En América Latina hay grandes problemas de interrelación en estas instituciones que han derivado en la sobrecarga del sistema, haciéndolo ineficiente.

De acuerdo con las diferentes aristas que implica el problema de inseguridad, los impactos que tiene sobre la sociedad son amplios y diversos y "dada la multiplicidad de canales a través de

los cuales el delito y la violencia afectan el bienestar, es de esperar que tengan consecuencias cuantitativamente importantes sobre el potencial de desarrollo de un país" (CAF, 2014: p. 33). De acuerdo con datos de Londoño y Guerrero (citados en CAF, 2014), los costos del crimen representan para los países de América Latina aproximadamente el 5% del PIB, mientras que para Estados Unidos significan un 4%. Existen además costos cuantificables y no cuantificables, así como costos asociados a la prevención, a las consecuencias del delito y a la respuesta al delito (persecución, castigo y reinserción de los delincuentes).

En el ámbito de los individuos, hay que tomar en cuenta a las víctimas directas e indirectas, así como a los mismos victimarios. Se consideran en primer lugar los costos asociados directamente con el delito, como robo, hurto o pago de secuestros, en segundo lugar los costos derivados de la percepción de inseguridad que incluyen medidas para reparar el daño y sentirse más seguros, como la instalación de rejas, compra de seguros y dispositivos de protección; de acuerdo con Londoño y Guerrero (2000, citado en CAF, 2014) se estima que en América Latina los hogares destinan 6% de sus ingresos en estos rubros.

Respecto de los costos indirectos, destaca la modificación de rutinas y actividades cotidianas, así como la restricción de libertades, que impactan en el desarrollo de las capacidades de las personas; estos rubros se han medido a través de la valuación contingente o "voluntad de pago", así como con precios hedónicos (diferencias de precios en productos afectados por la inseguridad, como el precio de venta o renta de inmuebles). Finalmente, también se calculan los impactos que tiene la pérdida de la esperanza de vida por la violencia homicida en el Producto Interno Bruto per cápita.

En cuanto a los costos comunitarios o colectivos, se consideran las pérdidas en inversión de empresas, la informalidad, la participación laboral, impactos en salarios y la denominada "arquitectura del miedo", que se refiere a la construcción de barreras y otros elementos que privatizan el espacio público y acentúan la desigualdad; también hay que considerar los desplazamientos forzados que incrementan la vulnerabilidad de las personas y afectan su desarrollo humano. Sobre los costos no cuantificables se encuentran el rompimiento del tejido social, el abandono del espacio público, y las zonas dominadas por grupos criminales que suplantan las funciones del Estado.

1.1.1.2 Papel de la policía en democracia

La policía es una de las instituciones encargadas de lidiar con los problemas de inseguridad y es también el rostro más visible del Estado en esta tarea. Aunque existen muchas intervenciones y políticas enfocadas al problema que no involucran a la policía y muchas actividades de la policía que no tienen que ver directamente con el crimen (Saín, 2009), la ciudadanía en general le otorga un peso importante de sus percepciones sobre inseguridad al papel de la policía, y a su vez evalúa a la policía primordialmente de acuerdo con sus percepciones sobre el delito.

Para todos los regímenes, la policía cumple tareas fundamentales para el establecimiento de un clima propicio para el desarrollo de los países, a través de la seguridad, el orden y posibilitando la convivencia pacífica entre las personas. La policía es una de las instituciones que están en mayor contacto con los ciudadanos en su vida cotidiana independientemente de su edad, profesión o actividades. De esta forma, la policía es una de las instituciones más manifiestas de la presencia del Estado, por lo que la relación que establezca la ciudadanía con esta institución tiene consecuencias importantes para todo el aparato estatal, así como para la gobernabilidad y legitimidad. Sin embargo, los encuentros entre policías y ciudadanos suelen tener connotaciones negativas para los últimos ya que acuden a ellos cuando ha ocurrido un delito o bien pueden ser víctimas de abuso o acoso por parte de los oficiales.

El papel de la policía en los regímenes democráticos comprende dos dimensiones que no son siempre separadas analíticamente en la literatura (Aitchison y Blaustein, 2013): en primer lugar, las prácticas y políticas policiales que apoyan el establecimiento o mantenimiento de la democracia, que puede denominarse policía para la democracia (*policing for democracy*). Esta dimensión incluye garantizar los derechos civiles de la población, sobre todo los de libre expresión, manifestación, participación política y asociación; aquí ocupa un lugar fundamental la capacidad de los Estados de llevar a cabo elecciones libres, universales y competitivas. En esta dimensión es importante que la policía deje atrás las prácticas represivas del pasado.

En segundo lugar se encuentra el gobierno democrático de los asuntos policiales, llamado también policía democrática (*democratic policing*), el cual implica darle un papel preponderante a la relación con la ciudadanía, a través de políticas dirigidas a la satisfacción, participación, accesibilidad, rendición de cuentas y transparencia, además de democratizar las estructuras internas por medio de principios meritocráticos y profesionalización.

Ambas dimensiones son interdependientes pero no siempre van de la mano, ya que pueden lograrse avances importantes en la policía para la democracia sin necesariamente democratizar la institución, a la vez que pueden tomarse medidas para avanzar la policía democrática en contextos autoritarios o de democracias no completamente funcionales (Mota, Trebilcock y Hartford, 2012). Cuando las reformas policiales no toman en cuenta la distinción entre ambas dimensiones puede darse lugar a resultados insatisfactorios.

La policía democrática, de acuerdo con Bayley (2001), es un paso necesario para la democratización de los regímenes, pero la conexión casual va de un gobierno democrático hacia la policía democrática y no al revés (p. 13), aunque la policía puede hacer su parte al apegarse a ciertos criterios. Para Mota *et al*., la democratización de la policía puede verse como paso previo de la democratización del régimen debido a que no puede considerarse democrático un país que reprime a sus ciudadanos, por lo que es necesario tomar medidas con la policía en los regímenes post autoritarios en que la policía cumplió un papel persecutor y represor antes de que pueda considerarse que han instalado una democracia. En este sentido, la policía tiene un papel fundamental en el respeto a los derechos humanos y la erradicación de la violencia estatal.

De acuerdo con Bonner (2019), la policía democrática no es un concepto neutral políticamente, por lo que toma diferentes formas de acuerdo con la ideología política desde la que se le aluda. Esto en primer lugar porque existen diferentes ideas de la democracia misma, desde definiciones mínimas hasta concepciones maximalistas, por lo que la autora establece una tipología de dos ejes para definir a la policía democrática: el eje de la igualdad (que separa las ideologías de izquierda y de derecha y refiere sobre todo a la participación en la definición de las políticas) y el eje de la violencia (que separa las expresiones moderadas de las extremistas y refiere al respeto de ciertos derechos y la definición de límites para el uso de la fuerza policial).

1.1.1.3 Policía en América Latina

En América Latina el problema de la seguridad pública ha cobrado relevancia especial tras los periodos de transición hacia la democracia por dos razones: 1) los procesos de democratización en la región se encuentran todavía incompletos, por lo que los legados del pasado autoritario obstaculizan tanto la consolidación democrática como la realización de reformas policiales exitosas; y 2) los niveles de criminalidad e inseguridad han venido aumentando, así como la violencia en general (Lagos y Dammert, 2012), de forma que existe una presión ciudadana sobre

la policía y las instituciones del sistema de seguridad para entregar resultados, sobre todo respecto a delincuentes sentenciados y disminución de crímenes.

De acuerdo con Call, existe una relación entre la inseguridad pública y los retos a la democracia, especialmente en la región de América Latina (2003; citado en Davis, 2006), debido a las presiones ciudadanas que, en contextos de inseguridad, se inclinan hacia medidas autoritarias no solo en el combate al crimen, sino incluso como justificación para un cambio de régimen que se aleje de los principios democráticos.

América Latina es la región más violenta del mundo, de acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pues desde finales de los años '90 es la zona del mundo que cuenta con la mayor tasa de homicidios, y desde los primeros años del siglo XXI su tasa casi triplica el promedio mundial. La tasa de homicidios en la región alcanza niveles de epidemia, pues se sitúa por arriba de los 10 casos por cada 100 mil habitantes; para el año 2016, la región tuvo una tasa de 18.6 homicidios por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio mundial fue de 6.4 (OMS, 2017), además de que los 10 países con las tasas más altas a nivel mundial se encuentran en América Latina y el Caribe: Honduras, El Salvador, Venezuela, Colombia, Belice, Guatemala, Jamaica, Trinidad y Tobago, Brasil y República Dominicana.

La región también se caracteriza por altos niveles de desconfianza ciudadana en la policía y de miedo al delito, es la región con la percepción de seguridad más baja a nivel mundial, pues menos de la mitad de las personas se sienten seguras al caminar por las calles de noche, según datos de Latinobarómetro. Esta base de datos también reporta que la confianza ciudadana promedio en la policía en el periodo 2005-2015 fluctuó entre el 33 y 41%. Tomando en cuenta los últimos 20 años, solamente Chile y Uruguay tienen índices de confianza por encima de 50%, mientras que México, Bolivia y Guatemala promedian menos de 25% de confianza en ese periodo, es decir, menos de uno de cada cuatro ciudadanos confían algo o mucho en la policía.

De 1995 a 2011, siguiendo los datos de Latinobarómetro, más del 80% de los latinoamericanos considera que la delincuencia está aumentando en sus países; para 2011, Argentina era el país en que esta opinión prevalecía menos, con 72%, mientras que en Costa Rica era la opinión de 93% de la población; sin embargo, en Nicaragua (donde 81% opina que la delincuencia ha aumentado) sólo 3% lo considera el problema más importante del país; en Brasil es el 7% y Bolivia el 11%; quienes tienen mayores porcentajes de personas que lo consideran el principal problema ese año son Venezuela (61%), Costa Rica (45%), El Salvador y Uruguay (40%

cada uno). En la perspectiva de Fleitas, Lodola y Flom (2014), "la preocupación sobre seguridad es inversamente proporcional al peso relativo de otros problemas como por ejemplo económicos o desempleo" (p. 27).

"Estas tendencias (de inseguridad) contrastan altamente con el optimismo engendrado por la ola de democratización que se ha desenvuelto en América Latina en las últimas tres décadas" (Mota, Trebilcock y Hartford, 2012: p. 3), debido a que se habían generado suposiciones respecto a que los regímenes democráticos serían más eficientes en el combate a algunas de las fuentes de inseguridad, como la desigualdad y la injusticia, además de que se supuso que cesarían de usar estrategias represivas.

La violencia prevaleciente en la región puede verse como un síntoma de régimen no democrático o como un obstáculo para la democratización profunda, y en todo caso refleja deficiencias institucionales y de capacidades en los regímenes. En la literatura no hay consenso respecto de si las bajas capacidades institucionales son una causa o una consecuencia de las crisis de inseguridad y violencia, pero queda claro que son procesos que se retroalimentan, generando un círculo vicioso dañino para las sociedades.

Hablar de las instituciones policiales en América Latina implica abarcar una gran diversidad de arreglos institucionales. En primer lugar, la diferencia entre países federales y unitarios con respecto a la cantidad de organizaciones que cumplen la labor policial; México, Venezuela, Argentina y Brasil[1] cuentan con corporaciones a nivel municipal, estatal y federal, con competencias diferenciadas en cada nivel, lo que complejiza la asignación de responsabilidades y la coordinación entre organismos. Los países unitarios tienen una policía nacional que se organiza en unidades territoriales, muchas veces de forma centralizada, lo que conlleva problemas de burocratización y eficiencia.

En algunos países existen cuerpos diferenciados entre la policía de investigación y la policía preventiva, como en Chile, con la Policía de Investigaciones y Carabineros cumpliendo diferentes tareas. También hay policías civiles y policías militarizadas o que responden al Ministerio de Defensa, lo cual deriva en principios organizativos y estructurales diferenciados. Existen cuerpos de creación relativamente reciente, como las policías centroamericanas que fueron configuradas

[1] Las guardias municipales en Brasil comenzaron con atribuciones no policiales, aunque en los últimos años han comenzado a expandir sus responsabilidades en seguridad pública.

tras los periodos de guerras civiles, mientras otras instituciones han permanecido a lo largo del tiempo desde antes de los regímenes democráticos, reformándose en mayor o menor medida.

Hay que tener en consideración estas diferencias y particularidades al abordar el tema policial; no obstante, se han identificado grandes coincidencias, legados y problemas compartidos, por lo que es prudente hablar de las policías latinoamericanas como objeto de estudio. Los problemas comunes que se destacan son: la corrupción, el abuso de la fuerza, la cooptación por grupos criminales, la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como la ineficacia. Algunos procesos de reforma en la región han implicado purgas colectivas de las corporaciones policiales en América Latina, lo que demuestra que los mecanismos ordinarios de control y sanción no funcionan adecuadamente (Frühling, 2002).

Los legados autoritarios son uno de los frenos más importantes a los intentos de reforma policial. Si bien los periodos autoritarios tuvieron diferentes expresiones en los países de la región, además de que conformaron relaciones diversas con las fuerzas policiales, Sozzo (2016) identifica dos elementos generales comunes como legado: la militarización y la marginalización de la ley, aspectos independientes pero que históricamente se reforzaron mutuamente.

La militarización se dio en diferentes grados, pero es un elemento común, sobre todo en los niveles más altos de la jerarquía policial, lo que dio paso a cambios organizacionales y de la cultura de la institución. Si bien la militarización no fue propiamente introducida por los periodos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX, sino que tiene una historia de larga data que precede a estas etapas, sí se asentó y expandió fuertemente bajo los autoritarismos, intensificando sobre todo su uso para la persecución política. Por otro lado, los regímenes autoritarios también implicaron la suspensión de los principios y normas del Estado de Derecho, lo que se tradujo en prácticas de represión sistemática contra los opositores políticos llevadas a cabo por las autoridades, donde destaca el papel de la policía.

De estos legados se desprenden la organización jerárquica, la renuencia a controles externos, la narrativa del enemigo interno al que debe combatirse y el uso excesivo de la fuerza que permanecen en muchas de las instituciones policiales en la región (Sozzo, 2016). Muchos países continúan o reintrodujeron modelos militarizados para hacer frente a amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado, desde entrenamiento militar para los policías hasta la incursión del ejército en labores de seguridad interna; México, Colombia, Brasil, Guatemala, y recientemente Argentina y Chile son ejemplos de esta estrategia.

De acuerdo con Pereira y Ungar (2004), los países latinoamericanos tienen tendencias al uso de la represión que se remontan a los procesos mismos de la formación de los Estados, por esta razón permea una ideología de "mano dura" no solo entre mandos y elementos de seguridad sino también entre la ciudadanía (Rivera, 2010), que está dispuesta a tolerar ciertos abusos de poder policial siempre que esto garantice el orden y el control del crimen (Pereira y Ungar, 2004). Las intervenciones de "mano dura" son atractivas porque suenan moralmente justas y orientadas a la acción (Muggah, Garzón y Suárez, 2018), pero son problemáticas al establecerse en contextos institucionales débiles, ineficaces y sin controles, además de que no han mostrado efectividad en reducir el crimen.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) apunta que el principal factor que explica los alcances y los límites de las reformas llevadas a cabo en materia de seguridad son las capacidades institucionales de los Estados, pues existe un panorama de debilidad en el cumplimiento de sus responsabilidades. Esto se debe a la politización de las instituciones, la captura por poderes ajenos a la institucionalidad democrática, la falta de legitimidad del Estado y la persistencia de incentivos negativos derivados de la impunidad, entre otros factores. En la perspectiva del CAF (2014), desarrollar capacidades institucionales solo es posible cuando se priorizan los problemas que han llevado a tal situación, pues se requiere de decisión política y burocracias entrenadas.

Este panorama ha llevado a que se desarrollen en la región estructuras de poder paralelas por parte de organizaciones criminales, con capacidad para controlar territorios y comprar lealtades ciudadanas y de algunas autoridades, sobre todo policías que brindan protección a bandas criminales, ya sea porque reciben sobornos o bien porque simplemente se encuentran sobrepasados en sus capacidades para hacerles frente.

También se ha desembocado en un importante aumento de la seguridad privada y posesión de armas por parte de civiles en la región, con impactos sobre los índices de violencia. América Latina es la región con la mayor proporción de elementos de seguridad privada frente a elementos policiales, siendo que en Brasil hay cuatro elementos privados por cada policía, en Guatemala la proporción es 5 a 1 y en Honduras de 7 a 1 (Kinosian y Bosworth, 2018). La seguridad privada exacerba la desigualdad entre quienes pueden pagar y quienes no, además de que trabajan con esquemas ajenos a los derechos humanos con uso excesivo de la fuerza, y en la región existe falta de transparencia e informalidad que impide verificar el cumplimiento de los marcos legales. Todo

esto crea nuevos retos para la seguridad en democracia; de acuerdo con Fernando Carrión (2007), "la gran reforma policial que se ha desarrollado en América Latina es su privatización" (p. 19).

Estados Unidos ha jugado históricamente un papel importante en los procesos de definición de políticas públicas para atender el problema de la seguridad en América Latina. Por un lado, la definición de "amenazas regionales" tales como armas, tráfico de drogas, pandillas y terrorismo, que se priorizan como los problemas urgentes a atender y se inscriben en una visión que pugna por un manejo militarizado, a través del señalamiento de "enemigos internos", factores que obstaculizan tanto la relación con la ciudadanía como la creación de mecanismos de control y transparencia.

Por otro lado, el modelo estadounidense de "tolerancia cero" (establecido por Rudolf Giuliani en Nueva York) ha sido adoptado en algunas ciudades de la región con algunos resultados en los indicadores objetivos (disminución de ciertos delitos) pero con impactos negativos en la calidad de la democracia, por basarse en un paradigma represivo y de exhibición de fuerza para combatir el delito (Dammert, 2007; Macaulay, 2012).

En este contexto, es importante problematizar la relación entre los procesos de democratización y las reformas policiales en América Latina, indagar las formas en que los procesos de democratización impactan el contenido y alcance de las reformas policiales, así como los elementos que hacen que estas sean exitosas, de acuerdo con los parámetros de indicadores de seguridad y del papel que deben cumplir las policías en regímenes democráticos.

1.1.2 Democratización

Los procesos democratizadores en América Latina se inscriben en lo que se conoce como la tercera ola de la democracia o la "ola global", que parte de los años '80 y se extiende hasta finales del siglo XX. Esta ola se caracteriza por la preminencia ideológica de la democracia como única base sólida para la legitimidad política (Haerpfer, Bernhagen, Inglehart y Welzel, 2009). En este sentido, la decisión de democratizar puede estar motivada oportunistamente, ya que ciertos organismos internacionales ejercen presiones hacia la instauración de elecciones libres y universales como requisito para la integración de los países en los procesos globalizadores.

De esta forma, la democratización queda limitada a los rasgos formales, sobre todo las elecciones, y tiene un impacto restringido en la vida de la gente, pues no se establecen mecanismos de participación y rendición de cuentas que den salida y respuesta a las demandas de la población.

Esta ola está ligada a una preocupación académica por la perdurabilidad y sostenibilidad de la democracia más allá de los procesos electorales y como un mecanismo político que satisfaga las necesidades de la sociedad.

Los procesos democratizadores en la región se vieron además envueltos en lo que se denomina la "doble transición", pues el cambio político se empalmó e incrustó en la transformación económica hacia el neoliberalismo, empujado en buena medida por la crisis de la deuda de los años '80 que demandó programas de ajuste estructural.

Es importante señalar el proceso de debilitamiento que han atravesado los Estados en el siglo XX con la inserción en la globalización económica, con la cual han perdido autonomía para tomar decisiones económicas, políticas y sociales, inmersos en grandes corrientes mundiales, donde juegan papeles trascendentes las organizaciones internacionales y las redes transnacionales de la sociedad civil (Held y McGrew, 2003; Sassen, 2002; Strange, 1996, entre otros). Lo anterior no implica que los países salgan perdedores del proceso de globalización, pues muchos se han beneficiado del comercio internacional, las intervenciones de organismos regionales e internacionales, así como de la difusión de información y tecnología, pero esta ha implicado pérdidas en el poder de mando de los Estados para definir el futuro de sus naciones.

Así, la región latinoamericana se vio envuelta en los años '90 en procesos de democratización o fin de guerras civiles que, sin embargo, resultaron en muchos casos en regímenes incompletos y frágiles en su camino hacia la democracia, varios de ellos estabilizándose antes de alcanzar una democracia sustantiva (Garretón, 1997), es decir, casos en que no se vislumbran retrocesos autoritarios pero tampoco se logran todos los avances requeridos para una democracia consolidada, lo que también se ha denominado regímenes híbridos o semidemocracias (Pribán, 2012).

1.1.2.1 Teorías sobre democratización

De acuerdo con Valerie Bunce (2000), la literatura sobre democratización se caracteriza por los desacuerdos más que por la generalización de sus aportes; hay, sin embargo, un reconocimiento de la importancia de ciertas variables en este proceso. Una parte importante de la literatura sobre democratización está centrada en procesos económicos como explicación, sobre todo su relación con el desarrollo económico y el proceso de modernización más amplio, aunque el debate sobre la causalidad es bastante candente todavía (Lipset, 1959; Huntington, 1968; Przeworski y Limongi,

1997; Geddes, 2007; entre otros). También en esta perspectiva destacan las investigaciones sobre el papel de la redistribución de riquezas y la desigualdad (por ejemplo, Acemoglu y Robinson, 2006; y Boix, 2015).

La literatura destaca el papel de las élites y la oposición masiva hacia los regímenes autoritarios para explicar los procesos de democratización, y también para explicar los retrocesos autoritarios (Moore, 1966; DiPalma, 1990; Higley & Gunther, 1992). Al existir una división en la élite se abre camino a los cuestionamientos sobre la legitimidad de los regímenes, los cuales, al ser apoyados por movimientos masivos, dan como resultado un campo de reformas profundas (Inglehart, Welzel, Letki, Della Porta, en Haerpfer *et al.*, 2009). Si los procesos de transición no cuentan con estos elementos es probable que la democratización sea limitada y oportunista.

Otro factor importante es el diseño institucional, pues tiene efectos amplios sobre la dinámica política de los regímenes (Easter, 1997; O'Neil, 1999; Carey, 2000). La relación entre las instituciones formales e informales juega un papel destacado en la literatura (Holmes, 1996; Krygier, 1997; O'Donnell, 1998), ya que cuando la brecha entre ambas es grande, se da lugar a un Estado de Derecho débil que no permite que los procedimientos democráticos cumplan con su propósito. Factores externos como la presión internacional y las guerras también son un factor explicativo sobre cuándo y dónde surgen las democracias (Welzel, en Haerpfer *et al*., 2009).

Si bien no existe una teoría general sobre las democratizaciones, se ha llegado a grandes avances en términos regionales, ya sea de los procesos en Europa del Este, África, Asia o América Latina; se señala, por ejemplo, la debilidad del Estado en los países africanos (Marenin, 2014), el rol de los militares para América Latina (Agüero, 1998; Pereira y Ungar, 2004; Frühling, 2009; Macaulay, 2012) y los legados del pasado socialista para las naciones exsoviéticas (Bunce, 2000; Morlino, 2010). Esto no solo por la conjunción temporal de las transiciones en cada una de estas regiones, sino, de manera más importante, por las características que comparten los países en términos de las experiencias históricas, las similitudes geográficas, los legados, los retos y amenazas compartidas, así como las semejanzas culturales (Markoff y White; Yilmaz; Welzel e Inglehart; en Haerpfer *et al.*, 2009), pues existen tendencias de amplio alcance que dan sentido al estudio por región (Bunce, 2000), aunque cada país atraviesa sus procesos de manera particular y hay que ser cuidadosos con las generalizaciones.

Existen diversas formas de concebir y clasificar los procesos de democratización y transición hacia la democracia, resaltando ya sea el papel de los actores, los condicionantes

histórico-estructurales u otros elementos del proceso (Bunce, 2000; Haerpfer *et al*., 2009; Pribán, 2012). De entre las diversas clasificaciones, se retoma aquí la tipología de Garretón (1997) debido a que en ella toma especial relevancia el cambio institucional. En el cuadro 1.1 se resume dicha tipología.

Tipo de democratización	**Casos**	**Cambio institucional**
Fundación desde regímenes tradicionales	Centroamérica	Transformación completa
Transición desde autoritarismos modernos	Cono sur, Bolivia, Paraguay y Perú	Transformación a partir de la ruptura
Profundización	México, Colombia, Venezuela	Transformación sin ruptura

Cuadro 1.1 Tipos de democratización en América Latina. Elaboración propia con base en Garretón (1997)

De acuerdo con esta clasificación, los países que atravesaron regímenes autoritarios tradicionales tuvieron que realizar una fundación de las instituciones democráticas, ya que prácticamente no tuvieron un pasado democrático; esto se corresponde con un proceso de creación de cuerpos policiales, debido a que en estos regímenes la represión estaba directamente en manos de los cuerpos militares; Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua son ejemplos de este tipo de transición democrática. Los países del cono sur atravesaron en general autoritarismos modernos (burocrático-autoritarios o populistas) de naturaleza militar, por lo que atravesaron una ruptura con las instituciones autoritarias para dotarlas de mandos civiles, sobre todo la policía y el gobierno mismo; en este tipo están ubicados los casos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Perú. Otros países atravesaron transiciones graduales y restrictivas a través de un proceso de profundización de la democracia, en que las instituciones se transformaron lentamente y sin un momento de ruptura claro con el pasado autoritario. En este caso, las instituciones policiales se dedicaron a desarrollar capacidades y modificar su estructura de forma paulatina; esta transición corresponde a los casos de México, Colombia y Venezuela.

En la literatura no siempre se diferencia el proceso democratizador de las transiciones democráticas, pero autores como Pribán (2012) han contribuido a su separación analítica. La democratización se entiende como un proceso amplio de ganancia de libertades para las personas, apertura política así como de establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y sujeción al Estado de Derecho democrático; a este proceso también se le ha denominado profundización o consolidación democrática, y por lo general se da de manera gradual a lo largo del tiempo, sin que existan fechas específicas de su temporalidad.

Por su parte, las transiciones democráticas se entienden como procesos contingentes en los que diversos factores y actores se alinean en una misma dirección rediseñando las metas políticas hacia una mayor participación ciudadana, consagrando derechos y libertades (Pribán, 2012). Es decir, la transición es un momento inicial democratizador que tiene su punto de partida en un régimen no democrático y con una duración limitada; así, la transición es una parte del proceso de democratización pero no lo agota ni lo abarca completamente.

Los mecanismos de la transición tienen consecuencias importantes sobre la calidad de los regímenes a los que darán lugar, afectando la fortaleza del Estado de Derecho y la legitimidad de la democracia. Una variable importante para tomar en cuenta en este sentido es la decisión sobre los diseños institucionales que serán adoptados en el nuevo régimen, pues afectan la funcionalidad del Estado democrático y pueden socavar sus objetivos.

La literatura sobre las transiciones involucra dos ejes de análisis: uno donde se distinguen los enfoques orientados a la situación (con visión de corto plazo y énfasis en la agencia humana) y los enfoques orientados a las condiciones (con visión histórica y énfasis en cuestiones estructurales); y otro eje donde se destacan, por un lado, los factores nacionales que dan lugar a la transición, y por otro lado las presiones internacionales que explican la existencia de las olas democratizadoras y su influencia en los procesos internos nacionales. Ambos ejes en sus dos vertientes son complementarios y deben considerarse para entender de manera más completa los pasos desde un régimen autoritario hacia uno democrático (Haerpfer, Bernhagen, Inglehart y Welzel, en Haerpfer *et al*., 2009).

De acuerdo con el PNUD (2013), "los procesos de reforma policial se vinculan a los procesos de democratización en el mundo" (p. 114). A pesar de los esfuerzos de reforma policial llevados a cabo en la región, se ha avanzado poco en la transformación democrática de la policía, incluso en algunos países la violencia y el abuso policial han aumentado en las últimas tres décadas (Mota, Trebilcock y Hartford, 2012). Esto se debe, entre otras cuestiones, a procesos de formación cortos y esporádicos, carencia de financiamiento y falta de claridad en las prioridades, además de problemas relacionados con la dimensión política de la reforma.

De acuerdo con Mota, Trebilcock y Hartford (2012), alcanzar una policía democrática es muy relevante para los países con un pasado autoritario, con el objetivo de transformar la relación de los policías con la sociedad, pues no puede haber democracia allí donde el gobierno reprime a sus ciudadanos; así, la transformación democrática de la policía se constituye como un paso

necesario, pero no suficiente, en el proceso democratizador del Estado. No obstante, las discusiones sobre la policía democrática no presuponen un sistema democrático funcional, sino que se erige como un modelo de referencia valioso para todo régimen que desee modificar la relación autoridades-sociedad. La reforma policial, de esta manera, aparece como parte esencial de la agenda del Estado de Derecho en los regímenes en proceso de democratización.

Los procesos políticos de democratización en los países latinoamericanos se han visto aparejados por problemas de seguridad y violencia que se incrustan como obstáculos en procesos de por sí inacabados y con diversos grados de logro en la región. Si bien en la mayoría de los países se cuenta con elecciones libres y universales desde hace varios lustros, la mayoría de las instituciones siguen arrastrando problemas de ineficiencia, corrupción, impunidad y desconfianza, además de que existen legados autoritarios y represivos de larga data, problemas que atraviesan a la policía pero se sitúan más allá de ella, permeando a la mayoría de las instituciones estatales.

Existen también factores comunes que han obstaculizado la consolidación democrática y al mismo tiempo han impedido reformas policiales exitosas, tales como altos niveles de violencia, corrupción, impunidad, debilidad institucional, desigualdad, sistema de justicia deficiente y desconfianza en las instituciones, lo cual plantea retos importantes para las sociedades latinoamericanas y sus gobiernos para la preservación del régimen democrático.

Frühling (2009) señala la existencia de una paradoja en la relación democracia-violencia, pues precisamente los países con mayor debilidad institucional son aquellos que presentan mayores niveles de violencia, por lo que las reformas policiales se enfrentan a un contexto doblemente complejo que las hace frágiles y las aleja del ideal democrático; es decir, los países con condiciones menos propicias a la reforma policial democrática son aquellos que más la necesitan.

Es destacable también anotar la tensión que genera la democracia para resolver problemas, pues estos parten de las percepciones y demandas ciudadanas, donde no siempre hay acuerdo sobre el diagnóstico de los problemas ni sobre cómo deben resolverse; esto apunta a que incluso con mayores niveles de democracia y participación ciudadana, no siempre es claro cuál es el camino de reforma policial que un país debe transitar. Esto ha llevado al establecimiento de un falso dilema entre los derechos y la seguridad, así como a una tensión entre el respeto a los derechos humanos y los marcos jurídico, operativo y práctico de las policías, que en muchos casos no se han reformado, reproduciendo una cultura autoritaria.

Davis (2006) señala que la literatura no se ha preguntado si "hay algo intrínseco a un tipo particular de régimen democrático o de transición que pueda producir o revertir condiciones de inseguridad pública extrema u otros problemas" (p. 58; traducción propia) dentro del contexto latinoamericano, mientras señala que algunos aspectos de las transiciones pueden contribuir a la inseguridad, entre los que destaca la ruptura de redes de patronazgo y los costos no anticipados de la desmovilización militar.

El problema con los países en proceso de democratización es que no ha terminado de imponerse el Estado de Derecho, por lo que no se garantiza el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos, ni de los gobernantes, ni por parte de los policías, como se desprende de los obstáculos identificados para la reforma policial (Pereira y Ungar, 2004; Ungar, 2008; Saín, 2009; Pearce, 2010; Sozzo, 2016). Además, "la democracia por sí misma no hace natural ni inevitable la reforma de las fuerzas de seguridad" (Pereira y Ungar, 2004: p. 4; traducción propia).

Los procesos mismos de transición son propicios para el crecimiento de crímenes y violencia debido a los temporales vacíos de poder y legitimidad que se generan (Haberfeld & Gideon, 2008), lo que da lugar a "brechas de seguridad" (Macaulay, 2012) que pueden ser exacerbadas por los procesos de reforma institucional, por lo que es necesario analizar las reformas no como parte del contexto democrático sino como parte del proceso de democratización, con todas las dificultades y limitaciones que estos procesos imponen.

La literatura sobre los legados autoritarios en las policías se ha acercado más a la problematización con respecto a los procesos de democratización, señalando la forma en que se toleró la persistencia de tales legados en el contexto de altos niveles de violencia en los periodos post transición; sin embargo, el foco de estos análisis no está en los procesos de reforma policial sino en el continuismo de las prácticas policiales, incluso a pesar de las reformas (por ejemplo, Pereira y Ungar, 2004 para el cono sur de América Latina; Morlino, 2010, para el sur de Europa).

En los regímenes autoritarios, las policías cumplen con una función política a través de la represión de movimientos u organizaciones adversos a la élite gobernante, de forma que en los procesos de transición y democratización la policía es una de las instituciones más difíciles de reformar, e incluso en los países más democráticos permanece en ella una "cultura profesional autoritaria" (Palacios Cerezales, 2010), lo que constituye un reto importante para las democracias; de hecho, para Haberfeld y Gideon la policía "es por definición una organización no democrática" (2008: p. 8, traducción propia).

Las condiciones que la literatura ha identificado esenciales para reformas exitosas de la policía están relacionadas con alcanzar mejores niveles de democratización: adecuada gobernanza de la seguridad pública, apropiada aplicación de la ley, contextos más democráticos, entre otros (Frühling, 2009). De acuerdo con Marenin (2014), el funcionamiento efectivo de la policía "se ve severamente limitado por las condiciones societales y de seguridad que son difíciles de cambiar sólo con políticas de policía" (p. 151, traducción propia).

Los legados autoritarios de la región, con el desdibujamiento histórico entre la seguridad interna y la externa que ello ha implicado, han llevado a diferentes modelos de policía que van a contracorriente de la democratización. De acuerdo con Macaulay (2012), las fuerzas de seguridad en América Latina han atravesado ciclos de desmilitarización y remilitarización en los contextos de democratización y combate a la violencia, además de oscilaciones de estilo de policía "suaves" y "duros", entre las experiencias de policía comunitaria y modelos orientados al combate al crimen, como resultado del impacto de factores objetivos (tasas de violencia y crimen) y subjetivos (percepciones de inseguridad, temor, desconfianza, etc.), en los cuales los medios de comunicación juegan un papel crucial.

1.1.2.2 Paradigma de la Seguridad Ciudadana

El paso de un régimen autoritario a uno democrático implica un cambio de paradigma de las funciones institucionales, y esto es especialmente cierto para las instituciones del sistema de seguridad, que deben transitar de un uso político hacia un paradigma que ponga en el centro al ciudadano, los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho. De esta manera, durante la década de los '90 surgió en América Latina el paradigma de la seguridad ciudadana como una propuesta y reflexión sobre la perspectiva que deben tomar las políticas de seguridad en la región.

El paradigma de la seguridad ciudadana es un aporte surgido en América Latina precisamente en los periodos democratizadores de finales del siglo XX (Moloeznik, 2013) y, dado el contexto en que surge, es un paradigma ligado directamente con las preocupaciones del papel de la policía y su reforma en los regímenes democráticos y de la manera en que se relaciona con la ciudadanía, buscando su satisfacción y la legitimidad social.

De acuerdo con el PNUD (2013), "la seguridad puede definirse desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región, y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común,

delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública que implícita o explícitamente privilegian (prevención frente a represión, por ejemplo)" (p. 5; paréntesis en el original). Así, puede verse que las perspectivas desde las que parten los tomadores de decisión tienen impactos no solo en las estrategias que se usan para combatir los problemas, sino para definir los problemas mismos a los que se hace frente.

Otros enfoques que han guiado las reformas policiales incluyen la "mano dura", donde se concibe que la inseguridad se combate con más fuerza; un paradigma incrementalista, que supone que más recursos se traducirán en mejores resultados; y un paradigma militarista, en que se supone que el ejército está mejor equipado para solucionar los problemas de inseguridad y que la policía debería imitar sus procesos de formación o de plano ser sustituida parcial o totalmente por las fuerzas armadas; entre otros. Estos enfoques y sus principios son anteriores a los procesos democratizadores de la región y por lo tanto no suponen la "democratización" de las funciones policiales, sino que se asientan en valores conservadores y autoritarios.

El PNUD recomienda, en el contexto de las democratizaciones en América Latina, que se "transformen los parámetros a partir de los cuales se mide el éxito de una política de seguridad. Este éxito no puede medirse solamente por la reducción en los niveles de delito, sino por la capacidad de hacerlo sin aumentar los niveles de violencia existentes y dentro de un marco que garantice los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluidos aquellos que infringen la ley" (p. 134), y el marco propicio para hacerlo es la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es una "reacción histórica de los países latinoamericanos contra los gobiernos al margen de la voluntad popular" (Moloeznik, 2013: p. 23) que surge "en el curso de las transiciones a la democracia como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a los regímenes autoritarios" (OEA, en Moloeznik, 2013: p. 26). Este paradigma introduce una concepción diferente sobre la seguridad, ya que en los países autoritarios se parte de una idea "estadocéntrica", donde prima el paradigma de la Seguridad Nacional, que pone énfasis en la preservación del orden entendido de manera amplia y con connotaciones políticas para la preservación del gobierno en turno; se transita entonces a un enfoque "ciudadanocéntrico", en el que prevalece el respeto al Estado de Derecho democrático y se enfatiza la relación con la ciudadanía a través de mecanismos de participación, rendición de cuentas y controles tanto ciudadanos como internos, y donde la actuación institucional se juzga a partir de estándares técnicos y democráticos.

El concepto de seguridad ciudadana tiene connotaciones diversas de acuerdo con el contexto en que se emplea; así, para los países europeos la seguridad ciudadana refiere en general al orden público y ha ido ganando contenido para abarcar no solo la obediencia a la ley sino las garantías y libertades individuales, pero en el caso específico de España se contrapone al orden público encarnado por la represión de la época franquista, como un concepto más democrático (Brotat i Jubert, 2002). En América Latina, el concepto de seguridad ciudadana fue adoptado por algunos regímenes autoritarios y está de esa forma ligado a prácticas de represión, por lo que han preferido adoptar otras terminologías como "seguridad de los habitantes" o "convivencia ciudadana", mientras que para América Central la seguridad ciudadana está asociada a procesos de modernización y profesionalización policial.

El paradigma de la seguridad ciudadana se asienta en un reconocimiento de la interrelación entre seguridad y desarrollo, así como entre seguridad y democracia: la seguridad es concebida como "escudo protector del desarrollo" y condición para el mismo, al tiempo que el desarrollo es visto como base para la seguridad y la convivencia democrática pacífica (Moloeznik, 2013). Tanto el desarrollo como la seguridad son asumidos como asuntos de Estado, por lo que es su responsabilidad construir las condiciones para su logro. Así, de acuerdo con Rodríguez Banda, la seguridad ciudadana es una "condicionante para el ejercicio pleno de las libertades y derechos de los ciudadanos" (2013: p. 9), esto es, para el ejercicio democrático pleno, a la vez que la democracia permite las condiciones para la convivencia pacífica entre las personas.

La seguridad ciudadana se inscribe en un marco más amplio de seguridad humana que viene del periodo post segunda guerra mundial, a partir de una preocupación universal por la vida y la dignidad de las personas (PNUD, 1994; CIDH/OEA; 2009). De esta forma, existe una evolución del concepto de seguridad centrado en la calidad de vida; esto implica que la seguridad no es vista simplemente como la ausencia de delitos o desorden sino como una cualidad positiva. Es por esta razón que la seguridad demanda un enfoque multifacético y multicausal respecto de las causas de la inseguridad y las formas de prevenirla. Los problemas contextuales de la criminalidad requieren un sistema integral de reformas que va más allá de la policía, pero que a la vez coloca a esta institución en una posición central para modificar la relación del gobierno con la ciudadanía y como primer paso hacia la realización de la calidad de vida de las personas (Moloeznik, 2013).

Al poner a las personas en el centro de las preocupaciones, la seguridad humana centra su atención en la creación de condiciones que permitan el desarrollo sano de las personas a partir de

un proceso de ampliación de las opciones, libertades y capacidades humanas para tener una vida digna. Los pilares de la concepción de la seguridad humana son la equidad, la productividad, la participación y la sostenibilidad (PNUD, 2013).

La seguridad ciudadana, dentro de este enfoque, es un concepto más acotado que refiere a las condiciones para alcanzar la seguridad personal frente a amenazas como el delito y la violencia, centrándose en la protección de un núcleo básico de derechos que parten del derecho mismo a la vida y a la integridad personal. La seguridad es un bien público, por lo que el principal responsable de proveerla es el Estado, y en este sentido solo un Estado democrático puede garantizar que la seguridad esté ligada a las libertades y al desarrollo de capacidades. A su vez, la seguridad ciudadana requiere de una ciudadanía activa que demande del Estado el cumplimiento de sus responsabilidades y sea corresponsable de definir prioridades y de vigilar a las autoridades en su labor.

En este marco, es necesaria una institución policial que base su legitimidad en la aprobación de la ciudadanía y no en su relación con el gobierno y la élite política, bajo el principio de que "la policía es la gente y la gente es la policía" (Chalom *et al*., en Moloeznik, 2013: p. 300) y "que la sociedad se vea reflejada en la policía que tiene" (Villalobos García, 2007: p. 59). Esta relación con las personas requiere de un esquema descentralizado y territorializado en que las policías respondan a las necesidades de las comunidades locales con una orientación de resolución de problemas y de prevención antes que represión del delito.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA), "cualquier política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que también es central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región" (en Moloeznik, 2013: p. 97) por lo que los esquemas de trabajo policial derivados del paradigma de la seguridad ciudadana son variados de acuerdo con las condiciones contextuales en que nace y el involucramiento de los distintos actores sociales, políticos e institucionales. En América Latina esto ha significado un énfasis en la separación de las funciones de seguridad, a cargo de la policía, y las funciones de defensa, en manos de las Fuerzas Armadas.

De la literatura sobre la seguridad ciudadana se desprenden las siguientes características deseables para la institución y labor policial:

- mandos civiles,

- separación clara de las actividades de defensa,
- enfoque de policía local (comunitaria o de proximidad),
- enfoque de prevención antes que de reacción,
- orientado a la resolución de problemas,
- corresponsabilidad con la sociedad en la construcción de objetivos y estrategias,
- profesionalización,
- descentralización y trabajo territorial (a nivel de vecindario o comunidad),
- rendición de cuentas con controles internos, externos y sociales,
- respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho (no tolerancia y combate al abuso policial y a la corrupción), y
- construcción de confianza ciudadana.

Algunos de los modelos y propuestas que han surgido en la región latinoamericana en este marco son las policías comunitarias (como forma de trabajo policial que institucionaliza mecanismos de participación, consulta y vigilancia comunitaria) y las policías de proximidad (tipo de organización local, preventiva y civil que adopta dinámicas de contacto con la ciudadanía)[2]. Estos proyectos de reforma policial surgen en un periodo caracterizado por los procesos democratizadores, el incremento del crimen y nuevos modelos de administración pública, además de que buscan responder al problema de baja confianza ciudadana (Frühling, 2003 y 2009).

Entre otras cosas, el modelo de policía comunitaria implica consultas permanentes con la sociedad para conocer sus intereses y necesidades, pero también para educarlos en la prevención y como mecanismo de evaluación de la labor policial. Sin embargo, de acuerdo con Bonner (2019), la policía comunitaria implica diferentes grados de participación de la ciudadanía dependiendo de la posición ideológica desde la que se le promueva, además de que se le complementa con otras estrategias que enfatizan el orden o la participación.

Frühling (2003 y 2009), Ungar y Arias (2012) coinciden en que los programas de policía comunitaria en la región han tenido resultados desiguales pero también han carecido de una evaluación seria de sus resultados. Frühling (2009) indica que estas experiencias han mostrado impactos positivos en aumentar la confianza ciudadana en la policía, así como la reducción de abuso y violencia policial y en la resolución de problemáticas comunitarias.

Uno de los principales obstáculos es que no han contado con el convencimiento de los mandos policiales, razón por la cual no han sido proyectos abarcadores sino que han estado

[2] En México el término "policía comunitaria" hace referencia a modelos de policía indígena que han surgido a partir de demandas de autogobierno y autodeterminación que abarcan la dimensión de la seguridad, y que han ganado reconocimiento legal en algunos estados. Los proyectos de visión comunitaria se han asimilado al modelo de policía de proximidad o policía barrial en este país.

limitados a unas cuantas localidades y por periodos restringidos, generalmente en contextos de escasez presupuestal, enfocados primordialmente a la percepción ciudadana y no a resultados en índices de criminalidad y de denuncia, entre otros. Desde los mandos policiales se concibe a esta práctica, de acuerdo con Ungar y Arias, como un modelo "suave" que complementa pero no sustituye a la práctica "real" de los policías.

Tanto Frühling como Mota *et al*. resaltan el riesgo de que los proyectos de policía comunitaria sean capturados por intereses privados. Existe, por un lado, un sesgo de autoselección, señalado por Ungar y Arias (2012), entre las personas que realmente participan y colaboran con la policía hacia grupos que han sido menos golpeados por el crimen y tienen por lo tanto confianza y disposición a colaborar; los grupos más vulnerables al crimen son menos propensos a participar en diálogos con la policía, lo que puede tener efectos sobre la manera en que se construyen prioridades y se realizan las evaluaciones.

En ciertos contextos estos modelos pueden dar lugar a políticas de "populismo punitivo", alejadas del paradigma democrático de la seguridad ciudadana, en que se priorice el castigo y la "mano dura" como necesidades de la población. Por otro lado, hay grupos de poder, desde empresas hasta criminales, que pueden tergiversar las prioridades y necesidades de la comunidad haciéndose del control de los comités ciudadanos. Para disminuir esos riesgos es necesario asegurar que las comisiones comunitarias sean plurales y estén monitoreadas por grupos externos diversos desde la sociedad civil organizada, algo que requiere de recursos, organización y vigilancia permanente.

El paradigma de la seguridad ciudadana funciona como un horizonte normativo respecto de lo que se espera de las reformas policiales en los contextos de democratización en la región latinoamericana. Se le incluye como un referente para contrastar los procesos de reforma policial efectivamente llevados a cabo en el periodo de estudio, debido a que contiene valores y criterios claros sobre la relación de la institución policial con la democracia. Es un punto de comparación preciso para observar diferentes características de la organización y labor policial que se alinean con estándares democráticos.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que el paradigma de la seguridad ciudadana está mal equipado para enfrentar delitos más allá del fuero común, por ejemplo narcotráfico, crimen organizado, pandillas y terrorismo, debido a que su enfoque es local, preventivo y descentralizado, por lo que la delincuencia organizada le representa un reto mayúsculo al operar de forma regional más allá de las fronteras.

Los problemas anteriores son fenómenos en los que las estrategias de seguridad de la región se han enfocado con fuerza, lo que ha derivado en una perspectiva belicista del combate a la delincuencia en general (es decir, no solo para enfrentar los problemas señalados). La lógica imperante de enemigo interno es incompatible con la seguridad ciudadana, la cual apunta a un entendimiento más amplio de las causas de la violencia y el crimen y a establecer con la ciudadanía relaciones de confianza y cercanía, que no pueden desarrollarse en una separación civiles/militares que es consecuencia necesaria de la formación y perspectiva militar.

1.1.3 Reformas policiales

Las reformas policiales han sido estudiadas con sesgos regionales, debido a que diferentes contextos han derivado en diferentes condiciones, retos y obstáculos para este tipo de procesos. Abundan los estudios de caso de corte histórico y algunas comparaciones de *n* pequeña donde se enfatizan los procesos de reforma policial en el contexto democrático. Para el caso latinoamericano se destaca en la literatura, con respecto a otras regiones, la relación de las policías con las fuerzas armadas y la necesidad de dotarlas de mandos y formación civiles, por lo que sobresalen los estudios sobre las olas de desmilitarización y remilitarización (Macaulay, 2012).

Hay vacíos y limitantes en la literatura que ha estudiado los procesos de reforma policial en la región en lo que respecta a los procesos incompletos o inacabados de democratización. Existe una preocupación explícita en relación con la democracia, debido a que sólo una institución policial eficiente puede garantizar la convivencia democrática; no obstante, suele darse por sentada en diversos estudios, incluso en los momentos inmediatos posteriores a las transiciones, (Agüero, 1998; Davis, 2006; Frühling, 2009; Marenin, 2014, entre otros).

Otro problema es que las reformas policiales que no se alinean a los objetivos democráticos o democratizadores han sido escasamente estudiados, pues la atención académica está centrada en las reformas deseables y posibles, ignorando en ocasiones las que ocurren bajo otros parámetros. También ha faltado un análisis más minucioso del rol político que cumplen las policías en los regímenes democráticos; en este último respecto, Saín (2008) es el referente obligado.

De acuerdo con Frühling (2009), la reforma de la policía se convirtió en un tema importante en América Latina a partir de la década de los ‘90, ligada a la consolidación democrática para combatir tanto la violencia criminal como la violencia estatal (represión y abuso policial), centrando sus análisis en la desmilitarización, la rendición de cuentas interna y las mejoras en el manejo policial. La literatura que ha estudiado el tema señala resultados inexistentes o limitados

de las reformas, de acuerdo con el autor, debido a que los patrones de abuso de autoridad y aumento de la criminalidad siguen permeando la labor policial en la región.

1.1.3.1 Teorías sobre reformas policiales

En la literatura se reconoce que el surgimiento de las reformas obedece principalmente a dos factores: en primer lugar, las presiones, intereses y acciones de los actores políticos y sociales, sobre todo organismos internacionales, autoridades políticas, sociedad civil, fuerzas opositoras y mandos policiales. En segundo lugar, el contexto político y social, donde se identifican como fuerzas que empujan a la reforma: transiciones de régimen, crisis institucionales (sobre todo escándalos ligados a abusos policiales o corrupción) y crisis de inseguridad, como aumento de violencia y de incidencia criminal. En general, las reformas policiales modernas no han derivado ni de teorías ni de la evidencia empírica (Sharp, 2005).

De acuerdo con Mesquita Neto (2002), basado en las experiencias de finales del siglo XX, existen tres caminos posibles para la reforma policial: a) monitoreada por actores internacionales, b) liderada por el gobierno, y c) acuerdo político con la sociedad civil. El camino que tome la reforma no se elige, sino que depende de la fuerza de los actores en juego, y en cada uno de ellos prevalecen diferentes objetivos y dan lugar a resultados diferentes en el contenido de la reforma. En la actualidad, la mayor parte de las reformas cuentan con participación de la sociedad civil a través de canales establecidos por el gobierno o por las mismas instituciones policiales, pero su poder de influencia ha sido bajo.

Entre los elementos que la literatura ha señalado importantes para la existencia y contenido de las reformas policiales en el estudio de casos específicos, destaca en primer lugar el papel de la ciudadanía, que puede ejercer presiones a partir de su percepción sobre la legitimidad y efectividad de la policía. Si la ciudadanía considera que la institución policial es legítima y efectiva, no existen las presiones políticas al interior y al exterior de la institución para realizar cambios, mientras que si estas percepciones son bajas, la ciudadanía presionará hacia la reforma. Además de la percepción, las movilizaciones y presiones de la opinión pública para trasformar las instituciones son un vehículo importante que conduce a la reforma policial, así como una sociedad civil activa y vigilante en el tema de seguridad.

Las percepciones sobre la institución interactúan también con las percepciones sobre la inseguridad, pues cuando existe mayor temor al delito prima una demanda por “mano dura” contra

el crimen, por lo que las reformas en este contexto estarán tentadas al retroceso autoritario (Dammert y Bailey, 2005; Pearce, 2010; Pereira y Ungar, 2004; Rivera, 2010, entre otros). En este sentido, los medios de comunicación juegan un papel relevante para formar climas de opinión favorables o desfavorables a cierto tipo de reforma policial, además de que existe una "inercia del temor" en que, aunque los datos objetivos mejoren, la percepción de temor e inseguridad seguirá alta por algún tiempo más (Lagos y Dammert, 2012; Ardanaz, Corbacho y Ruiz-Vega, 2014).

Otro aspecto importante es el acuerdo y voluntad política de los principales actores, así como la participación de los jefes de policía. La preponderancia de la visión de los exmandos policiales o militares limita el alcance de las reformas al predominar el continuismo de la estructura y la labor policial, a la vez que reformas que no toman en cuenta a los mandos policiales encontrarán dificultades para su puesta en marcha, ya que pueden chocar con los valores de los integrantes de la institución, imposibilitando su arraigo; toda reforma policial implica un proceso de adaptación, y solo contando con la anuencia de los mandos y los elementos policiales podrá llevarse a cabo de forma eficaz.

El involucramiento de actores internacionales para monitorear el proceso también tiene consecuencias en el contenido de las reformas, pues de acuerdo con Frühling (2009) en estos casos los objetivos clave suelen ser la rendición de cuentas y transparencia tanto legal como con la comunidad. En algunos casos se ha resaltado la existencia de una comunidad académica que ofrece alternativas con información y evidencia disponible para consulta (Marenin, 2014).

Cambios contextuales que conduzcan a presiones específicas también tienen impacto en la ocurrencia y contenido de las reformas; por ejemplo, el crecimiento del terrorismo, del crimen transnacional o del narcotráfico ha llevado a ciclos de desmilitarización y remilitarización, lo que evidencia una falta de separación clara entre las actividades de defensa (en manos del Ejército) y de seguridad (a través de las policías) en la región (Macaulay, 2012). Frühling también apunta que, para que exista una reforma exitosa, debe haber un contexto social apropiado y los contextos menos violentos y más democráticos son los que permiten reformas más profundas y democratizadoras.

Respecto al contenido de la reforma policial, Dammert (2007) señala dos vértices necesarios: la capacidad operativa y la responsabilidad democrática. El primer vértice enfatiza la eficiencia de la institución e involucra los procesos de profesionalización y de recursos humanos y técnicos para la buena realización de la labor policial, mientras que el segundo vértice pone de relieve la redefinición del rol de la policía con un enfoque de derechos humanos y autonomía

política, donde existan mecanismos de rendición de cuentas y de colaboración con la ciudadanía. Dammert identifica cuatro procesos de reforma policial en América Latina: creación de nuevas instituciones, reformas parciales, modelos de policía comunitaria, e innovaciones institucionales, tales como colaboraciones con el sector privado o modelos de policía indígena.

Al respecto, Mesquita Neto (2002) destaca la presencia o ausencia de tres tipos de controles: internos, gubernamentales y sociales, asociados a los diferentes caminos que llevan a la reforma; es importante, sin embargo, que las reformas involucren los tres tipos para adquirir independencia frente al gobierno y así se consoliden en el contexto democrático. El autor hace hincapié en la necesidad que las reformas sean integrales y no parciales, mientras Frühling (2009) señala que las reformas graduales son más propensas al éxito que las reformas totales.

Fernando Carrión (2007), por su parte, señala la existencia de cinco ejes sobre los que se puede pensar la reforma policial: seguridad pública frente a seguridad ciudadana, autoritario frente a democrático, represión frente a prevención, nacional frente a local, y militar frente a civil. Toda reforma policial tiene un posicionamiento en estos ejes, ya sea de continuidad o ruptura.

Finalmente, de acuerdo con Saín (2009), toda reforma policial, para ser efectiva, debe atravesar por tres fases y niveles: normativa, que refiere a los cambios en leyes y ordenamientos legales; organizacional, que involucra la estructuración institucional y la definición de áreas; y funcional, en lo referente a las tareas y acciones en el terreno, donde es importante reformar también la cultura policial para que los cambios sean profundos y arraiguen en el largo plazo. Para esto es necesario que las políticas se basen en un diagnóstico integral, tanto del contexto como de la realidad institucional, y que se definan estrategias acordes con tal evaluación.

Tanto en la literatura académica como en los procesos institucionales, el término “reforma policial” carece de una definición específica y se ha usado para denominar muy distintas experiencias de transformación de la institución policial. Abarca desde cambios cosméticos, como modificar el color del uniforme de los agentes, hasta transformaciones profundas en la estructura, trabajo y doctrina policial. Generalmente los cambios se inscriben en una lógica enfocada en la mejora del desempeño policial como justificación, si bien pueden responder a diferentes tipos de presiones o a la evolución misma de la institución en el contexto político, social e institucional al que pertenece.

De acuerdo con Saín (2009), la reforma policial “constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes

doctrinario, orgánico y funcional, a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas" (p. 2). Para Pinc (2010), la reforma es un "cambio en las instituciones policiales para mejorar el desempeño policial y hacer o mantener el desempeño bajo la ley y los principios democráticos" (p. 3; traducción propia). En el resto de la literatura por lo general no se parte de una definición explícita sobre la reforma policial.

Frühling (2009) identifica tres formas de clasificar las reformas policiales; la primera, de Ungar, resalta tres aspectos: la reorganización estructural, la introducción de nuevos procesos penales (transitando de un modelo represivo a uno acusatorio) y la creación de policías comunitarias; en este sentido se destacan los aspectos institucionales y de enfoque de la labor policial. La segunda clasificación la realiza Dammert en dos tipos: las reformas globales o que crean nuevos cuerpos, y las reformas parciales; el foco en esta clasificación está en la magnitud de la reforma. El propio Frühling propone una tercera forma, basada en cuatro aspectos: fortalecimiento de mecanismos internos de rendición de cuentas, desmilitarización, mejora del manejo policial, y mejora de las relaciones con la comunidad; su propuesta se basa en elementos institucionales y de resultado de la reforma.

Partiendo de lo anterior y de los casos identificados en la literatura, pueden distinguirse diferentes tipos de reformas policiales en la región: cambios constitucionales, creación de nuevos cuerpos especializados, modificaciones en la función y misión de la policía (donde destacan las experiencias de policía comunitaria), movimientos de centralización y descentralización, y procesos de militarización, entre otros. Estas categorías, sin embargo, no son excluyentes, y en general en la literatura no ha trascendido ninguna tipología, surgiendo más bien categorías de manera específica para los casos estudiados.

Los criterios que sí funcionan para formar categorías excluyentes y abarcadoras son el nivel de la reforma (doctrinal, orgánico o funcional), la magnitud (global o parcial), la forma (referida a si el cambio se propone de manera gradual o súbita) y su origen (si surgen de manera externa a la institución, de forma interna o de manera mixta). Estos cuatro criterios, además, parten de la literatura en el estudio de las variables importantes que definen a las reformas y tienen consecuencias importantes respecto de sus límites, retos y obstáculos. Esta tipología se representa en el cuadro 1.2, con 36 posibilidades analíticas de reforma.

Nivel/Origen (Forma y magnitud)	Interno		Externo		Mixto	
Doctrinal	Rápida		Rápida		Rápida	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial
	Gradual		Gradual		Gradual	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial
Orgánico	Rápida		Rápida		Rápida	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial
	Gradual		Gradual		Gradual	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial
Funcional	Rápida		Rápida		Rápida	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial
	Gradual		Gradual		Gradual	
	Global	Parcial	Global	Parcial	Global	Parcial

Cuadro 1.2 Tipología de reformas policiales. Elaboración propia

Como se señaló previamente, las reformas policiales pueden estar encaminadas a dos metas: la mejora del desempeño en su tarea de reducir el crimen, y el cumplimiento de estándares democráticos. En este sentido, no todas las reformas policiales en contextos de democracia (establecida o en proceso de democratización) son reformas democráticas, es decir, dirigidas a la segunda meta; muchas reformas toman exclusivamente la dimensión criminal como objetivo, e incluso pueden contener principios autoritarios, como las políticas de "mano dura" que siguen permeando la región. Realizar reformas es más fácil en contextos autoritarios si el gobierno retiene amplio poder, mientras que la democracia implica mayor necesidad de negociación, conciliación y acuerdo.

De acuerdo con la evidencia empírica recabada en las últimas décadas, la ideología de "mano dura" es ineficaz para combatir la inseguridad y la violencia, pues no funciona como método disuasorio de delitos, disminuye la cooperación ciudadana con la policía y es un obstáculo para la maduración del Estado de Derecho (Mota *et al*., 2012); tampoco es eficaz en reducir la reincidencia delictiva, es dañina en el largo plazo y es ineficiente en términos económicos (Muggah, Garzón y Suárez, 2018).

Por otro lado, las políticas de prevención se han sometido más rigurosamente a la evaluación y a la creación de estrategias basadas en evidencia, lo que ha permitido demostrar su

efectividad en el mediano y largo plazo para reducir crimen y violencia; no obstante, las políticas de prevención deben basarse en un estudio crítico de los contextos, ya que no se pueden trasplantar experiencias exitosas de manera automática. Es importante que los tomadores de decisión, la sociedad civil, los medios y la población en general estén enterados de los resultados positivos de las intervenciones preventivas frente a los problemas de las estrategias de "mano dura" para que se avance en su implementación, y con ello se combata de mejor manera el delito.

Para las reformas que contemplan la democratización de la policía, Bayley (2001) propone cuatro criterios democráticos: 1) la prioridad de la policía es la protección de los individuos y los grupos privados, no del Estado 2) la policía rinde cuentas a la ley, no al gobierno; 3) la policía protege los derechos humanos, incluyendo los de participación política; y 4) la policía debe ser transparente. Para Mesquita Neto (2009; citado en Pliscoff, 2009) los requisitos de la policía en un sistema democrático son: 1) independencia del gobierno, el ejército, los partidos políticos y grupos de interés, así como rendición de cuentas con la ley y con la comunidad; 2) ser efectivas y eficientes en su misión de proveer seguridad y justicia; y 3) ser accesible y responsable de forma equitativa con todos los ciudadanos y grupos de la sociedad.

Mota, Trebilcock y Hartford desarrollan una tipología de las fuerzas policiales a partir de las desviaciones que se han dado en la región respecto a los criterios democráticos, presentando cuatro tipos ideales de policía: autoritaria (responde al gobierno), criminal (responde a redes delincuenciales), autártica (responde solo ante ella misma) y democrática (responde a los ciudadanos). Los autores recomiendan que la creación de policías con base comunitaria sea el último paso en la transformación democrática de la policía, precedido por asegurar la independencia de poderes no democráticos (el gobierno, los criminales o la autarquía), instalar secuencialmente mecanismos efectivos y externos de rendición de cuentas con la ley, y sobrepasar las disfunciones institucionales a través de apoyos externos (el sistema de instituciones de seguridad, apoyos políticos y de la sociedad civil) e internos (dentro de la institución policial). Solo así, de acuerdo con los autores, puede un modelo comunitario rendir frutos y establecerse como proyecto de largo plazo.

A partir de las experiencias de reforma policial que se han analizado en la literatura se desprende la lección de que las reformas policiales, para ser efectivas, deben estar incrustadas en un proceso más amplio de reforma del sector seguridad y de justicia, el cual incluye los ministerios públicos, el sistema penitenciario, las instituciones de inteligencia y de investigación, entre otros

organismos, que deben estar en sintonía, trabajando bajo los mismos principios y persiguiendo objetivos conjuntos, de manera coordinada y en constante contacto y comunicación (Dammert, 2007; Ungar, 2008; OEA, 2009; PNUD, 2013).

La reforma policial no puede estar desarticulada del resto del sistema de seguridad y de justicia porque la reforma altera las relaciones con las demás instituciones, sobre todo el sistema penitenciario y los ministerios públicos, a la vez que reformas en estas instituciones impactarán también en las labores policiales. Si no se toman en cuenta estas interrelaciones entre instituciones puede darse lugar a una sobrecarga del sistema que lo ralentice y haga menos eficaz.

1.1.3.2 Dimensión política de las reformas policiales

De acuerdo con la OEA, "la mayoría de las instituciones que integran el sistema estatal de control judicial y policial aún no han experimentado procesos de reforma eficaces. A pesar de las transiciones políticas y la generalización de las reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados a las fuerzas de seguridad aún preservan características autoritarias y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas aún muestran debilidades" (en Moloeznik, 2013: p. 79-80). Para entender el fracaso de las reformas es importante tener en cuenta tres tipos de obstáculos (Ungar, 2008): de tipo político, de tipo legal, y de tipo institucional, que están interrelacionados y constituyen la dimensión política de la reforma.

Es importante tener siempre en cuenta la dimensión política de las reformas institucionales, debido a que todo cambio puede leerse como una cuestión de ganadores y perdedores entre quienes deciden la reforma y quienes deben acatarla, lo que genera resistencias institucionales. Al fin y al cabo, "las reformas policiales son reformas políticas porque alteran la distribución existente de autoridad, poder, beneficios y derechos" (Marenin, 2014: p. 159; traducción propia), lo que implica tomar en cuenta a los diversos actores que intervienen o se ven afectados por las reformas.

Quien más ha trabajado la relación entre la política y las reformas policiales (o la falta de ellas) en la región es Saín (2009), para quien "reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre las dirigencias políticas de nuestros países y, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro" (p. 25).

Dentro de los obstáculos políticos, se identifican en primer lugar las presiones que existen hacia la institución para reducir el crimen en un corto plazo, lo que ha significado privilegiar

estrategias de “mano dura”, que tienen buena aceptación entre autoridades y en general con la sociedad, pero que no han demostrado eficacia. La politización misma de las reformas ha implicado la discontinuidad de estrategias y la remoción de mandos, lo que genera inestabilidad en la institución y falta de claridad en los objetivos.

En la perspectiva de Saín (2009), tanto la izquierda como la derecha política en América Latina han tenido una visión corta y superficial con respecto al problema de las policías, debido a que lo limitan al problema de la delincuencia, sobre el que la policía puede incidir solo de manera limitada. Por un lado, la derecha se pronuncia por una visión de “mano dura” frente al crimen, y por el otro la izquierda inscribe su propuesta a un combate multicausal de la delincuencia, con lo que se descuida el papel de la policía y no se problematiza su estructura, objetivos y alcances reales.

Ambas corrientes políticas han fallado en desarrollar proyectos de reforma integrales del sector de seguridad y han politizado el debate con tintes electorales en los que no se reconoce el problema esencial de la policía. La seguridad es un tema muy candente en términos electorales, lo que ha promovido un uso político de los cuerpos y las estrategias de seguridad cuando la institucionalidad es frágil, a través de retóricas de fuerza y de guerra, creando incluso enemigos internos (carteles de droga, traficantes, pandillas, etc.) para promover políticas autoritarias que no parten de diagnósticos ni objetivos claros, sino que responden a presiones de corto plazo.

De acuerdo con Saín (2009), existió una desatención política de las instituciones policiales en los procesos de democratización en la región latinoamericana que otorgó cierta soberanía política a estas instituciones en el tema de la seguridad, perpetuando los esquemas de la época autoritaria pero de forma más autónoma respecto de los mandos políticos, en una especie de autogobierno.

Las autoridades gobernantes temen que las reformas y los intentos de controlar a las policías provoquen un enfrentamiento con la institución que desemboque en una situación de mayor ingobernabilidad, por lo que han delegado *de facto* el monopolio directivo y administrativo de la seguridad pública a las propias instituciones policiales, debido a que “la reforma policial no es un proyecto político atractivo para los gobiernos” (Arias, Rosada y Saín, 2012: p. 21). Es decir, la propia presión política para combatir al crimen en los contextos de alta criminalidad y violencia ha impedido que las instituciones se reformen, perpetuando prácticas y políticas que se han probado inefectivas. La labor de la policía es tan esencial que le otorga el margen de maniobra necesario para su persistencia, pues la presencia de la policía contribuye “-a veces de manera efectiva y otras

de forma simbólica- a la conformación de cierta sensación de seguridad y protección" (Saín, 2009: p. 13).

De acuerdo con Dammert (2019), la autonomía política de las policías requiere de un control civil efectivo, el cual se da a partir de los ejes antes mencionados: efectividad y capacidad policial (eje de capacidad operativa) más rendición de cuentas y transparencia (eje de responsabilidad democrática). Cuando hay mayor responsabilidad democrática pero no capacidad operativa, existe un control civil reactivo; cuando hay capacidad operativa pero baja responsabilidad democrática, se da la autonomía burocrática, mientras que si ninguno de los ejes existe en niveles satisfactorios hay autonomía disfuncional.

Otro aspecto por el que las reformas deben leerse en una dimensión política tiene que ver con la manera en que el trabajo de la policía impacta en la gobernabilidad y en la legitimidad del gobierno; esto está ligado a la capacidad desestabilizadora de la policía en cuanto al control del desorden y el crimen, y es uno de los principales aspectos por los que han existido pocos intentos de reforma realmente profundos en la región, y por lo que en general son reformas de difícil ejecución y eficacia (Saín, 2009).

Aunado a esto, la labor de la policía impacta en la legitimidad percibida del gobierno (Marenin, 2014) porque es una de las instituciones con las que el ciudadano se relaciona más frecuentemente en sus actividades diarias. En este sentido, la policía es la "cara del Estado frente a la comunidad" (Arias, Rosada y Saín, 2012: p. 7), por lo que la legitimidad del gobierno en turno está atravesada por el funcionamiento de la policía, la inseguridad tiene un impacto político y una importancia capital para la supervivencia de los gobiernos y la permanencia de los gobernantes.

El siguiente tipo de obstáculos son de carácter institucional. De acuerdo con la teoría del *path dependence* (Pierson, 2000; Alexander, 2001; Boas, 2007; entre otros), toda institución genera con el paso del tiempo una resistencia al cambio porque trabajan con mecanismos que se van autorreforzando, a la vez que alejarse del *statu quo* implica costos de adaptación. De esta forma, las reformas son más probables en dos escenarios: si se aplican de forma gradual para evitar que los costos de adaptación sean muy altos, o bien subiendo las ganancias de la reforma con respecto a los costos que implica.

De acuerdo con Ward (citado en Pliscoff, 2009) "la reforma policial debe ofrecer algo positivo a la policía, y esto es más seguro cuando diferentes rangos policiales participan en las reformas" (p. 198; traducción propia). Esto significa que la reforma policial es más propensa al

éxito cuando atraviesa amplias negociaciones y construcción de alianzas entre las fuerzas políticas y sociales, así como con miembros de la institución.

Los mandos y elementos policiales suelen preferir reformas incrementales que doten de más y mejores recursos a la institución, sin que esto signifique modificaciones a sus formas de actuar. Esto porque la institución también genera intereses propios más allá de su misión y responsabilidades, empezando con el manejo de recursos y el ejercicio de poder político. En América Latina, la debilidad institucional y la corrupción han llevado a mecanismos de colusión de los policías con grupos criminales, no solo a nivel individual sino de forma institucional (Saín, 2009), como mecanismo de supervivencia pero también de financiamiento, lo cual genera grandes resistencias a cualquier tipo de reforma.

Mientras las autoridades gubernamentales no recuperen el gobierno de las políticas policiales, los intentos de reforma se diluyen y pierden capacidad transformativa. Sin embargo, existen casos en que las reformas impulsadas desde la propia institución han logrado transformaciones importantes, como los Carabineros en Chile y la policía de Colombia en 1993. Es importante analizar los contextos de estas reformas para determinar los factores que lograron romper con el *statu quo* y la inercia institucional que suele predominar en toda organización.

Finalmente, con respecto a los obstáculos legales para la reforma policial, Ungar (2008) señala la resucitación de leyes y códigos de carácter autoritario o la creación de nuevos planes de "control social"; como contraparte, las reformas democráticas suelen implementarse de forma deficiente por falta de presupuesto, entrenamiento y apoyo, lo que hace que sean calificadas de inefectivas para desestimar su plausibilidad.

1.1.4 Federalismo y políticas de seguridad

El federalismo es una fórmula institucional que permite la coparticipación de gobiernos centrales y regionales en la creación de políticas públicas, así como la superación de obstáculos en la integración nacional. Feeley y Rubin (2008; en Krane, 2011) brindan una definición de uso común: "forma de gobernar un Estado que otorga autonomía parcial a subdivisiones geográficamente definidas dentro del Estado" (p. 12). La literatura académica al respecto ha tomado por lo general a Estados Unidos como punto de referencia (Cameron y Falleti, 2005).

De acuerdo con Filippov, Ordeshook y Shvetsova (2004; *apud* Flamand, 2005), el propósito fundamental del diseño federal es proveer un contexto institucional estabilizador para negociar

políticas redistributivas, brindando un marco de negociación institucionalizado, para lo cual es necesario cierto equilibrio e incentivos entre el centro y los integrantes de la Federación, así como capacidad de ajuste y adaptación para reasignar competencias entre los niveles de gobierno. Feeley y Rubin (2008) destacan como característica primordial del federalismo la manera en que permite y acomoda la diversidad regional a partir de acuerdos y transigencias. Watts (1999, *apud* Krane, 2011) enfatiza la existencia de instituciones de gobierno federal que son representativas de la diversidad dentro de la Federación, siendo la más común el Senado. Cameron y Falleti subrayan la creación de ramas separadas de gobierno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el nivel subnacional.

El federalismo es un caso pronunciado de gobierno por diseño consciente y deliberado, pero no ha sido una forma notablemente exitosa (Filippov *et al*., 2004). Se expresa en diferentes arreglos institucionales específicos del sistema político, dentro de los cuales el sistema de partidos cobra gran relevancia (Filippov *et al*., 2004; Gibson, 2004; *apud* Flamand, 2005), así como la organización legislativa y las reglas electorales (Caballero, 2009). Algunos de estos arreglos están ligados a la democracia y a los mecanismos de control y división del poder horizontales y verticales, pero la relación entre federalismo y democracia tiene aspectos de retroalimentación tanto positivos como conflictivos. En todo caso, el federalismo posee una relevancia contemporánea porque una buena parte de la población del mundo vive bajo acuerdos federales.

Bulman-Pozen y Gerken (2009) destacan en la literatura dos visiones: una que enfatiza la autonomía y concibe a los estados como contendientes del gobierno federal, y otra que resalta la integración y concibe a los estados como aliados de la Federación; las autoras proponen una tercera vía de federalismo no cooperativo donde los estados usan el poder conferido por el arreglo federal para disentir del gobierno central.

En la literatura existe un debate no cerrado respecto a la influencia del federalismo sobre los resultados de políticas públicas, desde quienes apuntan que no hay diferencias entre países federales y unitarios en este respecto (Riker, 1969), y quienes especifican los temas, formas y grados en que el federalismo marca diferencias (Fenna, 2011). La división de competencias, la carga fiscal, el tamaño del aparato burocrático y las oportunidades de innovación subnacional son algunas de las características federales que impactan en la formulación de políticas públicas, pero cada federación cuenta con diferentes arreglos en estos respectos.

En América Latina el federalismo históricamente ha sido débil en grandes periodos gracias a los fuertes presidencialismos que se nutrieron de atribuciones formales e informales (Lindau, 2011; Polack, 2012; y Souza, 2002). Argentina y Brasil han tenido largos vaivenes entre periodos de centralización y descentralización, mientras que en México solo recientemente se han llevado a cabo intentos serios de descentralización con la transición a la democracia, a pesar de que el federalismo, "en papel, tiene una de las mejores bases constitucionales en el mundo" (Merchant y Rich, 2003: p. 661). Con los procesos democratizadores los tres países han puesto en marcha reformas descentralizadoras con resultados ambiguos, aunque, de acuerdo con Souza, hay un fuerte consenso entre analistas de que "Brasil es el país más descentralizado de las naciones en desarrollo" (2002: p. 24).

El federalismo se materializa de forma un tanto diferenciada entre los casos latinoamericanos de acuerdo con el análisis de Cameron y Falleti (2005). En Venezuela, el arreglo federal permite la intromisión del gobierno central en muchos aspectos de los gobiernos locales; de hecho, hasta 1988 los gobernadores estatales eran designados por el presidente. En Argentina el gobierno federal tiene autoridad para intervenir en cualquiera de los tres poderes a nivel subnacional, y a partir de 1983 se volvió común la representación de diversos partidos políticos a nivel local, avanzando hacia un sistema político más multinivel. En Brasil y México la separación de poderes se realizó primero a nivel subnacional, influyendo posteriormente a nivel nacional, pero en México existe un centralismo mayor que limita el campo de acción de los poderes subnacionales.

Estos países se caracterizan por una amplia desigualdad entre regiones, con estados o provincias con alta concentración de población y riqueza y otras regiones rezagadas, con pocos recursos propios para impulsar su desarrollo. De esta manera, el federalismo latinoamericano intentó construir herramientas para equilibrar el desarrollo a partir de la transferencia de recursos federales a las regiones desfavorecidas; sin embargo, la discrecionalidad en la entrega de recursos, así como las crisis económicas, dieron como resultado una continuación de las asimetrías regionales. El control fiscal, a través de la recaudación de impuestos y las transferencias, ha sido el mecanismo más fuerte de control central nacional sobre las unidades subnacionales (Polack, 2012), así como fuente de negociaciones y presión.

La descentralización en América Latina se llevó a cabo en lo general sin tomar en cuenta los contextos sociales, políticos e institucionales de las unidades subnacionales (Souza, 2002), por lo que la relación entre el poder federal y los poderes locales no se vio transformada completamente

con los intentos de descentralización. Incluso los gobernadores con grandes capacidades prefieren evitar el costo político de aumentar impuestos, por lo que los estados o provincias y municipios siguen dependiendo fuertemente del centro tanto en lo fiscal como en la provisión de servicios. Así, las crisis económicas, las inercias institucionales y la confusión entre facultades son obstáculos para un federalismo fuerte; también hay que considerar la corrupción, los autoritarismos locales, el miedo al desorden y al secesionismo como impedimentos para su práctica (Merchant y Rich, 2003).

De acuerdo con Eaton (2008), el federalismo propicia la innovación de reformas a nivel subnacional debido a que hay incentivos de los partidos políticos para reformar y reclamar el éxito de las iniciativas; los errores tendrían costos menores que los cambios a nivel nacional, a la vez que las reformas a niveles más bajos requieren de la participación de menor número de actores y probablemente con menores cotos de poder; es decir, existen menos actores con posibilidad de veto.

A pesar de lo anterior, en materia de seguridad hay una disputa por la responsabilidad, dependiendo de la fuerza de los actores y del sistema federal, lo que puede inhibir la innovación de reformas, incluyendo las reformas a las policías. Siguiendo a Eaton, el cogobierno de los territorios entre los diferentes niveles puede generar desacuerdos no solo por la disputa entre niveles sino también por la desalineación vertical entre partidos políticos, lo que acrecienta los conflictos por el control de la policía. Así, el federalismo "significa que los reformadores de la policía necesitan operar y dominar dentro de una mezcla más heterogénea de instituciones nacionales y subnacionales de lo que acontecía en un sistema unitario" (Eaton, 2008: p. 14), y "al proliferar los posibles actores de veto, se torna más dificultosa la modificación de un *statu quo*, aunque este sea pernicioso para los actores institucionales y la población en general" (OEA, 2008b: p. 49).

Esto contrasta con el federalismo estadounidense, donde el manejo de las policías está claramente definido como competencia de los estados y gobiernos locales porque se privilegia la cercanía con la ciudadanía y la transparencia, al considerar la seguridad un aspecto que atañe a la vida diaria, en interpretación de la Corte Suprema (Bach, 2018: p. 327). Sin embargo, desde mediados del siglo XX existe en Estados Unidos una tendencia al involucramiento federal en las policías locales (Boettke, Palagashvili y Piano, 2017) a partir de transferencias de fondos y de recursos materiales condicionados a la persecución de intereses federales, que en un principio estaban ligados al combate a las drogas, pero a partir del 9/11 de 2001 se redirigieron hacia la

persecución del terrorismo. El 9/11 dejó secuelas importantes en la concepción de la seguridad interior y generó tensiones entre los gobiernos locales y el federal que no se han resuelto.

El panorama institucional de la seguridad es más complejo en los países federales debido a que los múltiples niveles de gobierno juegan roles no cooperativos e incluso contradictorios, lo que permite la penetración del crimen en los espacios locales más débiles (Dammert, 2008). Por ejemplo, Gerardo Hernández (2015) analizó la implementación de las políticas de seguridad en México durante el sexenio 2006-2012 y concluyó que estas no obtuvieron los resultados previstos debido a que los partidos políticos, gobernadores y presidentes municipales prefirieron que el gobierno federal asumiera los costos de la inseguridad.

De acuerdo con Rodriguez Ballesteros (2014), "tradicionalmente, las implicaciones de la estructura federal para la caracterización de las políticas públicas nacionales fueron analizadas solo para las políticas sociales y fiscales. En raras oportunidades los análisis de este tipo fueron extendidos a las políticas de seguridad pública. Esto porque, a entender de algunos analistas, los vacíos eran más expresivos que las acciones emprendidas, por lo que no habría elementos sobre los cuales hacer consideraciones teóricas" (p. 8; traducción propia).

1.2 Marco analítico

A partir de los elementos destacados del marco teórico, se construye una propuesta de análisis para las reformas policiales en América Latina. Se parte de los planteamientos de Dammert (2007), Frühling (2009) y Mesquita Neto (2002) para destacar los siguientes rasgos:

- Contenido:
    - Capacidad operativa: recursos materiales y humanos
    - Responsabilidad democrática: derechos humanos y rendición de cuentas
      -Cuando ambos están presentes, la reforma es completa
- Alcance:
    - Limitado: rápida y parcial
    - Integral: gradual y global

1.2.1 Supuestos

- Las reformas exitosas son reformas completas e integrales, que dan lugar a un buen desempeño de la policía.
- Los actores relevantes para la definición de las reformas policiales son:
    a) La élite gobernante
    b) La oposición política

c) Los mandos policiales o militares
d) La sociedad civil
e) Los actores internacionales

- Cada actor tiene una preferencia sobre el tipo de reforma que desea de acuerdo con sus intereses y prioridades.
- El contenido final de una reforma policial depende de la correlación de fuerzas entre los actores relevantes.
- La fuerza de cada actor depende de:

a) El proceso de transición democrática (ruptura o no)
b) El avance del proceso de democratización
c) El tiempo transcurrido desde la transición
d) El contexto de seguridad
e) El modelo policial del régimen autoritario

1.2.2 Hipótesis

Esta investigación se propone analizar de manera sistemática las variables del proceso de democratización de los países latinoamericanos que impactan en las reformas policiales, tanto en su aprobación como en su contenido y alcance, además de que se asocian estas características al desempeño de las corporaciones policiales de la región. Para ello se recogen algunas variables que la literatura académica sobre reformas policiales ha señalado como importantes para configurar las reformas, como el contexto de inseguridad, los actores clave y el modelo policial previo, y se añaden otras propias de la democratización, estableciendo un proceso causal de interacción entre tales características. El propósito es avanzar en el entendimiento general de la forma en que se estructuran las propuestas de reforma policial en el marco de los procesos democratizadores en América Latina, más allá de los hallazgos de casos individuales y específicos que se han consolidado en la literatura del tema.

La hipótesis de la investigación es que las reformas policiales en los países en proceso de democratización tendrán un contenido y alcance específicos derivado de: el modelo policial anterior, el modo de transición a la democracia y el tiempo transcurrido desde entonces, el avance en el proceso de democratización, el contexto de inseguridad y el equilibrio de fuerzas entre los actores relevantes, que incluyen a la élite gobernante, la oposición política, los mandos policiales, la sociedad civil y los actores internacionales. En un segundo momento, se hipotetiza que esta reforma impactará el desempeño de la policía, medido a partir de las percepciones ciudadanas de confianza en la policía e índices de victimización, así como indicadores respecto de los objetivos

propios de la reforma en cuanto a procesos y resultados policiales (por ejemplo, en profesionalización, rendición de cuentas o combate al abuso y corrupción policial). Esta hipótesis se resume en el diagrama 1.1.

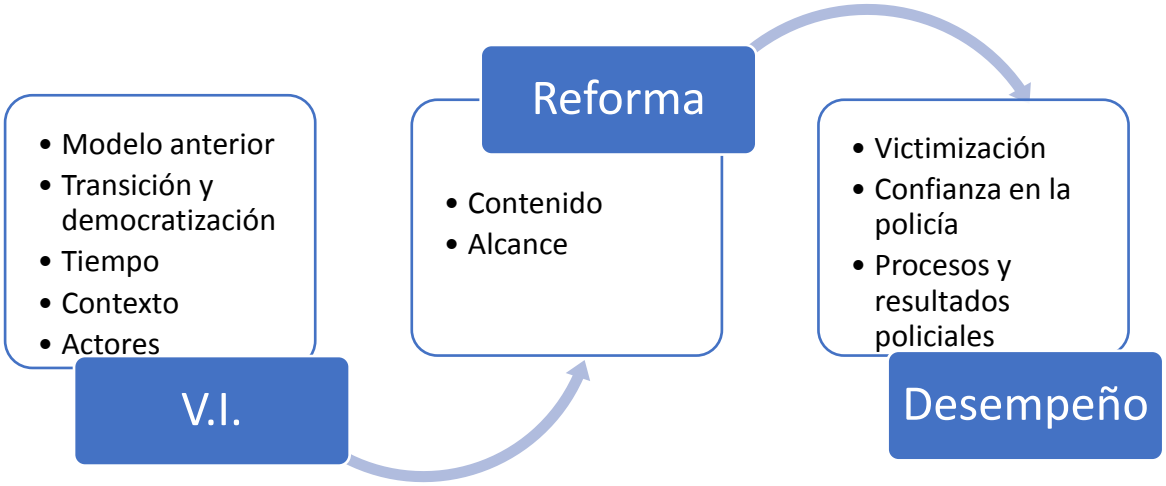


Diagrama 1.1 Hipótesis de investigación. Elaboración propia

Respecto de las variables independientes, se analiza

1) El modelo policial del régimen autoritario, es decir, el modelo que va a reformarse; se destacan dos aspectos del mismo: si es un modelo militar o civil (de acuerdo con la máxima autoridad al mando) y si es un modelo profesional (cuenta con carrera policial), ya que modelos militares y profesionales favorecen reformas menos democráticas de la policía y más centradas en el fortalecimiento de la institución (capacidad operativa).

2) El tipo de transición, poniendo énfasis en la existencia de rupturas entre el régimen democrático y el régimen autoritario (aquí se considera que tanto la fundación desde regímenes tradicionales como las transiciones desde autoritarismos militares son transiciones con ruptura, mientras que los procesos de profundización son transiciones sin ruptura), y el nivel de democratización, dado que democratizaciones menos consolidadas tienen mayores deficiencias institucionales para llevar a cabo reformas completas y de largo plazo.

3) El tiempo, que alude a qué tan temprana es la reforma con respecto al momento de la transición, pues entre menos tiempo transcurra es más plausible presentar reformas más ambiciosas que rompan con los modelos autoritarios. Se considera como referencia si las reformas se realizan en el primer periodo de gobierno electo democráticamente o con posterioridad.

4) El contexto, que se refiere a los niveles de inseguridad que prevalezcan en el momento en que se plantea la reforma, ya que cuando se percibe que hay mayor inseguridad las presiones ciudadanas se decantan por medidas de "mano dura" y por lo tanto no favorecen los aspectos democratizadores.

5) La variable de actores, que apunta al equilibrio de fuerzas entre: la élite gobernante, la oposición política, los mandos policiales, los actores internacionales y la sociedad civil. Se postula que los diferentes actores tienen preferencias sobre el tipo de reforma deseable, por lo que el equilibrio de fuerzas entre ellos determinará en buena medida el contenido y alcance de la reforma policial que se presente en un momento dado.

Con respecto al contenido de la reforma, el vértice de la capacidad operativa se refiere al fortalecimiento de la institución en relación con sus recursos materiales (equipamiento, tecnología, instalaciones) y humanos (cantidad de elementos, profesionalización, desarrollo policial) para mejorar su efectividad y eficacia; el vértice de la responsabilidad democrática involucra la transformación de la institución policial para hacerla compatible con un marco de respeto a los derechos humanos y a la rendición de cuentas interna y externa.

En el eje del alcance de la reforma, se postula que cuando se tienen reformas limitadas se favorece el corto plazo en el tiempo -porque la reforma está atada a los ciclos electorales y a los vaivenes políticos- y el continuismo en la institución, limitándose los cambios a solo algunas corporaciones o tareas sin involucrar la transformación de todas las áreas y cuerpos policiales. Al contrario, cuando se favorece un alcance integral de la reforma hay un enfoque de largo plazo y de impacto sobre todos los aspectos de la institución, gracias a la realización de diagnósticos y evaluaciones expertas que definen el carácter técnico de la reforma. En este sentido, las reformas de alcance integral requieren la confluencia de buena parte de los actores involucrados en un acuerdo atemporal, pues las negociaciones coyunturales pueden dar paso a reformas fragmentadas que no se sostengan en el tiempo.

Así, se postulan preferencias de la siguiente manera:

- La élite gobernante: favorece un alcance limitado y la capacidad operativa.
- La oposición: prefiere un alcance limitado y la responsabilidad democrática.
- Los mandos policiales: depende del modelo policial anterior
    - Modelo militar: se inclina por la capacidad operativa.
    - Modelo civil: favorece la responsabilidad democrática.
    - Modelo profesional: prefiere un alcance integral.
    - Modelo no profesional: interés en un alcance limitado.
- La sociedad civil: depende del factor contextual de la inseguridad

- A mayor inseguridad: favorece un alcance limitado y la capacidad operativa.
- A menor o igual inseguridad: preferencia por un alcance integral y la responsabilidad democrática.

- Los actores internacionales: prevalencia del alcance integral y la responsabilidad democrática.

Los actores políticos, gobernantes y oposición, tienden a favorecer alcances limitados debido a que están situados en una lógica electoral que les hace preferir cambios no drásticos que den resultados en el corto plazo, en lugar de invertir en reformas que pudieran dar frutos sólo después de algunos años. Los mandos policiales de cuerpos no profesionales también privilegian alcances limitados debido a que carecen de herramientas y recursos (sobre todo humanos) para plantear reformas más ambiciosas. La sociedad civil en contextos de inseguridad también suele pensar más en términos de corto plazo, por lo que privilegiará un alcance limitado de la reforma. Por su parte, los actores internacionales, la sociedad civil en contextos de no inseguridad y los mandos policiales profesionales tenderán a preferir reformas de alcance integral que miren al largo plazo e involucren a la totalidad de la estructura policial para garantizar su continuidad e impacto, de acuerdo con los diagnósticos y evaluaciones llevados a cabo por estos actores o su conocimiento de análisis de otros casos.

Con respecto a los vértices de la reforma, se postula que la élite gobernante, los mandos policiales militares y la sociedad civil en contextos de inseguridad favorecerán la capacidad operativa debido a que su interés está puesto en los resultados externos de la policía, es decir, la efectividad y eficacia de su labor (sobre todo en el combate a la delincuencia) sin inmiscuirse en sus manejos internos; por su parte, la oposición, los actores internacionales, la sociedad civil en contextos de no inseguridad y los mandos policiales civiles privilegiarán la responsabilidad democrática debido a que prefieren modificaciones en la manera en que la institución se relaciona con la sociedad y en los principios y valores que sustentan su actuar como paso indispensable para reformar y mejorar las acciones policiales.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los actores no puedan promover reformas completas -que contengan los dos vértices de capacidad operativa y responsabilidad democrática- y sus visiones sean siempre parciales, pero se postula que en último término tienen una preferencia por alguno de los dos vértices y, si está en su capacidad, lo promoverán por encima del otro.

La correlación de fuerzas entre los actores depende principalmente del proceso de transición y democratización de los países, que condicionan las capacidades de los actores para negociar o resistir una reforma. De esta forma:

- Las transiciones sin ruptura favorecen la continuidad, por lo que fortalecen a la élite del régimen autoritario y a los mandos policiales o militares, así como permiten la permanencia del modelo del régimen autoritario.
- Las transiciones con ruptura fomentan los cambios políticos e institucionales, por lo que fortalecen a la oposición, la sociedad civil y a los actores internacionales.
- Democratizaciones más avanzadas dan paso a la pluralidad, y en ese sentido fortalecen a la oposición, a la sociedad civil y a los actores internacionales.
- Democratizaciones parciales son más propensas a concentrar el poder, y con ello fortalecen a la élite gobernante y a los mandos policiales.
- Una reforma temprana abre una ventana de oportunidad para la realización de la reforma, así que fomentará mayor influencia de los actores internacionales interesados en la reforma y la élite gobernante recién llegada al poder, así como de la sociedad civil si esta tuvo un papel destacado en la transición.

La correlación de fuerzas entre actores y las preferencias de reforma se esquematizan en los siguientes cuadros:

		EG	**O**	**MP**	**SC**	**AI**
Transición	Sin ruptura	+		+		
	Con ruptura		+		+	+
Democratización	Avanzada		+		+	+
	Parcial	+		+		
Tiempo	Temprana	+			*	+

Cuadro 1.3 Correlación de fuerzas de los actores. Elaboración propia. (EG: élite gobernante; O: oposición; MP: mandos policiales; SC: sociedad civil; AI: actores internacionales; el asterisco indica que el valor depende de otros factores)

Actores		**Contenido**		**Alcance**	
		CO	RD	L	I
EG		+		+	
O			+	+	
MP	militar-profesional	+			+
	civil-no profesional		+	+	
SC	con inseguridad	+		+	
	sin inseguridad		+		+
AI			+		+

Cuadro 1.4 Preferencias de reforma de los atores. Elaboración propia. (CO: capacidad operativa; RD: responsabilidad democrática; L: limitado; I: integral)

1.2.3 Operacionalización de las variables

- Modelo anterior
  - Militar/civil: Máxima autoridad al mando
  - Profesionalización: Existencia de un servicio de carrera
- Transición

- Garretón, 1997; O'Donnell y Schmitter, 1998; Schmitter y Karl, 1997; Share y Mainwaring, 1996.
- Democratización
  - *Polity IV, Freedom in the World Index*
- Tiempo
  - Primer periodo de gobierno desde la transición
- Contexto (inseguridad)
  - Encuestas de percepción (Latinobarómetro)
- Contenido y alcance de la reforma
  - Análisis de la reforma
- Victimización
  - Encuestas de percepción (Latinobarómetro)
- Confianza en la policía
  - Encuestas de percepción (Latinobarómetro)
- Procesos y resultados policiales
  - Dependiendo de los objetivos de la reforma: profesionalización (servicio de carrera), rendición de cuentas (unidades de control interno, externo o social), combate a corrupción y abuso, etc.

1.2.4 Diseño metodológico

El universo al que aplica la hipótesis es el de los países en proceso de democratización. De estos se delimita la investigación a los países continentales de América Latina (países cuyo idioma predominante u oficial es una lengua latina, en este caso español o portugués) con regímenes formalmente democráticos, en el periodo 1990-2018, que corresponde mayormente a las transiciones a la democracia y primeros años democráticos. No se incluye el análisis de países caribeños debido a la escasa información existente respecto de sus procesos políticos.

En este sentido, se revisaron los datos del proyecto *Polity IV* para identificar las tendencias de democratización o retrocesos autoritarios en la región en ese periodo. De las 17 naciones que cumplen con los criterios, 11 se encuentran en una tendencia democratizadora o democracias estables (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Uruguay), tres han tenido retrocesos menores (Perú, Colombia y Bolivia), y tres han tenido retrocesos que implican un cambio de régimen de acuerdo a esta medición (más de tres puntos en la escala en un solo año; ellos son Ecuador, Venezuela y Nicaragua); sin embargo, Ecuador y Nicaragua permanecieron en una zona democrática con 6 puntos en la escala de -10 a 10 (siendo los valores negativos indicadores de regímenes autoritarios y los positivos de regímenes democráticos), mientras Venezuela sí constituye en 2009 un retroceso autoritario de mayor calibre al caer a -3. De acuerdo con estos datos, se decidió que Venezuela no formara parte del estudio por

no cumplir con un proceso democratizador en el periodo, por lo que se define un análisis con 16 países latinoamericanos.

El análisis se circunscribe a los cuerpos policiales de nivel nacional o federal, debido a que la hipótesis se maneja a este nivel, además de que es una unidad comparable entre países y existe más información de estos cuerpos con respecto a las corporaciones subnacionales. Debido a la imposibilidad para estudiar todas las reformas policiales ocurridas en 16 países, se decidió hacer una delimitación del análisis comparado a los casos de países federales (Argentina, México y Brasil), en primer lugar porque la diferencia institucional entre países unitarios y federales es importante y no son comparables entre ellos estos casos; y en segundo lugar, los tres países federales generan suficiente información para poder rastrear las reformas policiales ocurridas durante el lapso de tiempo planteado, algo de lo que carecen muchos de los países unitarios de América Latina.

Se realiza el análisis a través del método QCA, debido a que se postulan configuraciones causales como marco para explicar las reformas policiales y a que se cuenta en principio con una *n* mediana de casos. El análisis comparado cualitativo o causal configurativo (QCA) es un método desarrollado por Ragin en 1987 basado en el álgebra *booleana* y la lógica formal, que permite análisis de mayor cantidad de variables sin una cantidad de casos grande (entre 10 y 30, dependiendo del número de variables). Se fundamenta en condiciones suficientes y necesarias, lo que permite analizar la complejidad causal. En su versión de conjuntos nítidos (*crispy set*) utiliza variables dicotómicas, aunque ha tenido un gran desarrollo en su versión de conjuntos difusos (*fuzzy sets*) que utiliza valores entre 0 y 1.

Este método requiere un amplio conocimiento de los casos para la asignación de los valores, pero trabaja con configuraciones de variables más que con los casos individuales, por lo que la frecuencia de estos pasa a segundo plano. Entre sus ventajas está el análisis de situaciones complejas, el número limitado de casos que requiere y la identificación de condiciones necesarias y suficientes tanto en presencia como en ausencia de variables. Al ser un análisis determinístico, un solo caso puede invalidar la teoría, además de que debe lidiar con la diversidad empírica limitada (configuraciones no existentes o no encontradas).

Capítulo 2

Análisis descriptivo de las policías

En este capítulo se realiza un análisis empírico respecto de las policías y el panorama en que se inscriben las reformas policiales en los procesos de democratización en la región de América Latina. La primera sección considera los 16 países continentales en proceso de democratización y brinda datos acerca de los niveles de violencia de la región y las diferencias entre los países. En este sentido, es importante notar que América Latina es la región más violenta del mundo, lo que lleva a dinámicas compartidas a nivel social y político para hacer frente al problema, pero se reconoce una amplia variación en el interior, a nivel de subregiones y países, llevando a tendencias particulares que configuran problemas específicos. Enseguida se analiza la victimización en general, donde se observa una tendencia disímil que no se corresponde con los altos niveles de violencia regional, así como con las percepciones de seguridad.

El segundo apartado se centra en las policías a nivel nacional, debido a que es la institución de estudio de esta investigación. Primero, se muestran las percepciones ciudadanas sobre la policía en cuanto a niveles de confianza e impresiones sobre la corrupción en esta institución. Después se plasma el panorama institucional respecto a las características de la policía en los países de la región, para entender la manera en que se configura la respuesta de los países a los problemas antes mencionados.

En un siguiente apartado se analiza la democracia, comenzando con la caracterización de los procesos en cada país latinoamericano en el panorama de las transiciones desde autoritarismos, y continuando con su desempeño de acuerdo con los índices de *Polity IV* y *Freedom in the World*. Se analizan después las percepciones ciudadanas sobre la democracia en cuanto a preferencia de régimen, satisfacción con su funcionamiento y la aceptación de la "mano dura" por parte de los gobiernos, para mostrar el contexto social de los procesos de democratización en la región.

La sección final del capítulo se centra en los casos de estudio, que son los países federales: Argentina, Brasil y México. El federalismo impone un panorama institucional y político más complejo para las reformas políticas, debido a que se añaden niveles de gobierno que necesitan negociar y acordar sobre las responsabilidades en materia de seguridad, a la vez que existen disputas de poder y repartición de costos y beneficios de los resultados de las políticas públicas. A partir de esta premisa se analizan las características de los países de estudio en materia de

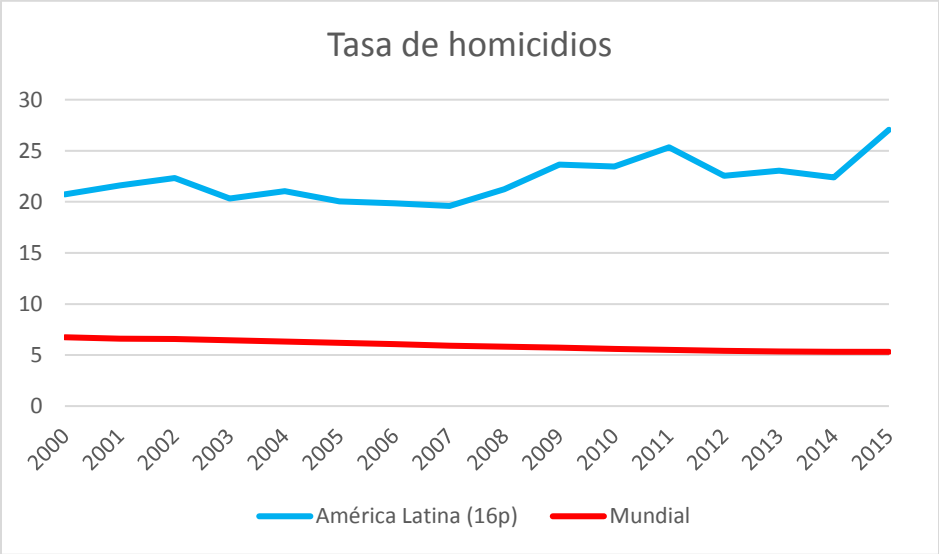
federalismo, centrando la atención en la estructura de seguridad y su impacto sobre las posibilidades y alcances de reformas policiales.

2.1 América Latina: crimen, policías y democracia

2.1.1 Violencia y crimen

A partir de finales del siglo XX, América Latina atraviesa una espiral de violencia, inseguridad y crimen que coloca en situación de vulnerabilidad a las personas que allí habitan. De acuerdo con datos de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés), América Latina es la región más violenta del mundo con niveles epidémicos de homicidio durante este siglo. Debido a la escasez de datos comparables y confiables a nivel mundial, el indicador más socorrido para medir la violencia es la tasa de homicidios, pues tiene más probabilidades de reportarse, además de que es una de las expresiones más extremas de la violencia, por lo que "constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia" (UNODC, 2013: p. 1).

En la gráfica 2.1 se muestra el promedio regional (16 países considerados en esta investigación) en tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes desde el año 2000 y hasta 2015, dato más reciente en su compilación. Si tomamos en cuenta que la tasa mundial de homicidios en ese periodo oscila entre 6.74 y 5.31, con tendencia a la baja, puede verse que la región presenta niveles muy elevados de violencia.



Gráfica 2.1 Tasa de homicidios en América Latina, 2000-2015. Datos de UNDOC (América Latina) y del Instituto de Evaluación y Mediciones de Salud (IHME) (mundial). Elaboración propia

El comportamiento de la violencia no responde a los ciclos económicos experimentados por la región en los inicios de este siglo, pues en materia económica hubo momentos de crecimiento notables impactados después por la reducción de los precios internacionales de materias primas y la crisis financiera de 2008, mientras la violencia letal se ha mantenido relativamente constante a niveles elevados que casi cuadriplica la tendencia mundial. Existe, no obstante, una variación subregional importante, pues el cono sur tiene tasas similares a las de Europa, mientras algunos países de América Central tienen las tasas más altas del mundo. Por ejemplo, en el periodo 2000-2015, Chile promedia una tasa de homicidios de 3.4, Argentina 6.5 y Uruguay 6.6, y en el otro extremo Honduras presenta un promedio de 65.3, El Salvador de 56.8 (con un repunte alarmante para el año 2015 con más de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes) y Colombia 41.5 (aunque con tasas anuales con tendencia a la baja). El cuadro 2.1 muestra los datos desglosados.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	5.5	5.3	5.3	5.8	5.5	5.5	-	-	-	7.6	6.5
Bolivia	-	-	-	-	-	7.2	6.4	8.3	8.9	8.6	10.6	10.2	12.4	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	-	-	-	23.5	23.9	23	20.9	21.5	23.8	23.6	24.6	27.7
Chile	-	-	-	3.3	-	3.6	3.6	3.7	3.5	3.7	3.2	3.7	2.5	3.2	3.6	-
Colombia	65.7	67.9	68.3	53.4	44.6	39.5	36.8	34.8	33.2	34.0	32.7	34.1	31.3	32.6	27.9	26.5
Costa Rica	6.3	6.4	6.3	7.3	6.7	7.9	8.1	8.4	11.6	11.7	11.6	10.3	8.7	8.7	10.0	11.8
Ecuador	14.5	12.9	14.6	14.6	17.7	15.4	17.1	16.0	18.0	17.9	17.7	15.5	12.5	11.0	8.2	-
El Salvador	40.3	37.8	37.9	37.2	46.8	63.5	65.8	58.4	52.9	72.8	66.0	72.2	42.7	41.3	64.2	108.6
Guatemala	24.8	27.0	29.6	33.7	35.0	42.1	43.6	41.9	44.6	45.1	40.5	37.7	33.5	33.5	31.2	-
Honduras	50.9	54.7	55.7	61.5	53.9	46.7	44.5	50.3	61.4	71.5	83.1	93.2	92.7	86.1	74.6	63.8
México	10.4	9.9	9.6	9.4	8.6	9.0	9.4	7.8	12.2	17.0	21.7	22.6	21.3	18.6	15.7	16.4
Nicaragua	9.5	10.5	10.7	12.1	12.2	13.6	13.2	12.9	13.2	14.2	13.7	12.7	11.5	-	-	-
Panamá	9.9	9.9	12.1	10.6	9.4	11.0	11.0	12.9	18.7	23.0	21.0	20.6	17.5	17.4	-	11.4
Paraguay	18.8	24.3	24.9	22.9	21.2	18.6	15.9	13.1	13.8	13.4	11.9	10.4	10.2	9.3	8.8	9.3
Perú	5.0	4.9	4.3	4.9	5.6	11.1	11.2	10.4	11.6	10.2	9.2	9.6	9.5	6.6	6.7	7.2
Uruguay	6.4	6.6	6.9	5.9	5.8	5.7	6.1	5.8	6.6	6.7	6.1	5.9	7.9	7.6	7.8	8.4

Cuadro 2.1 Tasas de homicidio en América Latina, 2000-2015. Datos de UNODC, *UN Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems* (en rojo datos de reporte UNODC 2013, con información del Ministerio de Justicia argentino, el Anuario Brasileño de Seguridad Pública y la Policía Nacional de Guatemala, respectivamente). Elaboración propia

Diversos son los factores que se han postulado para explicar los altos niveles de violencia en esta región. De acuerdo con la UNODC, "los constantes niveles elevados de homicidio en América son resultado de la violencia política y vinculada al crimen que se ha suscitado a lo largo de décadas" (2013: p. 3). Por otro lado, la CAF Banco de Desarrollo de América Latina, opina que "en América Latina la producción, tráfico y distribución de drogas explica una fracción importante del aumento de la violencia en los últimos años" (CAF, 2014: p. 19). La prevalencia de problemas como pandillas, impunidad y corrupción también abonan al panorama de violencia de la región. América es el continente con la menor proporción de homicidios esclarecidos, pues casi la mitad de estos delitos quedan impunes (en Asia y Europa se esclarecen el 80 y 85% de homicidios, en cada caso), según las estimaciones de la UNODC.

Esto ha derivado en que la violencia en América Latina esté sesgada hacia los hombres jóvenes, pues ellos comprenden la mayoría de las víctimas y victimarios en los homicidios. Para 2011, por ejemplo, solo 4% de las personas condenadas por homicidio en el continente fueron mujeres, y ellas constituyeron el 12% de las víctimas; América tiene la proporción más desequilibrada por género en estos rubros. La UNODC calcula que una de cada siete víctimas de homicidio a nivel mundial es un joven de entre 15 y 29 años en América Latina. El 30% de estos crímenes en el continente están ligados al crimen organizado y dos terceras partes de los homicidios se cometen con arma de fuego.

Otro indicador sobre los delitos cometidos en cada país se mide con encuestas de victimización. Debido a que no todos los delitos se reportan y a que cada nación cuenta con diferentes maneras de registrar estos datos, las encuestas representativas pueden mostrar de manera más fehaciente la prevalencia de los delitos en general en un país y hacer comparables los datos. Para este y otros datos de percepción, se recurre aquí a la encuesta Latinobarómetro[3], que desde 1995 recoge las opiniones de los habitantes de esta región en diversos temas políticos, económicos y sociales[4].

[3] Se utiliza Latinobarómetro como fuente de información debido a que cubre diversos temas relacionados con victimización, percepciones sobre policía y sobre la democracia. Se prefiere frente a la encuesta LAPOP porque abarca una serie de tiempo más amplia y con levantamientos más continuos (casi de manera anual, frente al levantamiento bianual de LAPOP), lo que brinda más datos. Las encuestas de Latinobarómetro se aplican a muestras representativas de la población de los países por medio de muestreo probabilístico trietápico, es decir, a partir de conglomerados para obtener la mayor variabilidad que represente a toda la población.

[4] En el levantamiento de 1995 Latinobarómetro incluye a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, pero en esta investigación no se toma en cuenta a este último país por las razones apuntadas en el diseño metodológico. A partir de 1996 se incluyen las demás naciones latinoamericanas consideradas en este estudio para

Sobre la victimización directa (porcentaje de personas que se dijeron víctimas de algún delito en los 12 meses previos a la recolecta de los datos) existe una tendencia clara en la disminución de los delitos a partir de 2009 en la región. México es el país con el promedio de víctimas de delito más alto en el periodo comprendido entre 1995 y 2017, con 39.6%, seguido de Ecuador con 31.8% y Argentina con 31.3%; en el extremo opuesto se encuentra Panamá con una victimización de 17.8%, Uruguay con 22.3% y Colombia con 25.6%. Entre 1995 y 2005 más de un tercio de la población en la región reportaba haber sido víctima de delito en ese año, y para el periodo 2009 y 2017 menos de una quinta parte de los ciudadanos reconoció ser víctima del crimen. De hecho, para 2017 la región promedia menos de 10% de victimización, lo cual es un logro importante, en ese año solo Chile declara una victimización arriba de ese umbral (11%) (ver gráfica 2.2).

Es importante notar cómo la violencia extrema que experimenta la región y que se ha mantenido durante todo el siglo XXI -como muestran los datos de tasa de homicidios- no equivale a un clima de criminalidad generalizado, pues los datos sobre victimización revelan una tendencia muy marcada a la baja en la última década para todos los países, independientemente de sus niveles de violencia. Así, mientras los homicidios se mantienen estables a niveles altos, otros crímenes han disminuido sensiblemente en la región y de manera uniforme.

Los niveles de victimización tampoco parecen afectar las percepciones sobre seguridad, ya que en el año 2000 el 99% de los latinoamericanos decía sentirse muy seguro o medianamente seguro en el barrio donde habitan, pero para 2011, siguiente ocasión en que se realizó la pregunta[5], solo dos tercios de la población afirmó sentirse seguro; en todos los países la percepción de seguridad bajó en más de 20%. Los países en que más cayó esta percepción son Ecuador, Bolivia y Costa Rica, con promedios de 53, 54 y 55% en cada caso, mientras que los países en que había mayor percepción de seguridad son Colombia, Nicaragua y Guatemala (77, 76 y 73%, respectivamente).

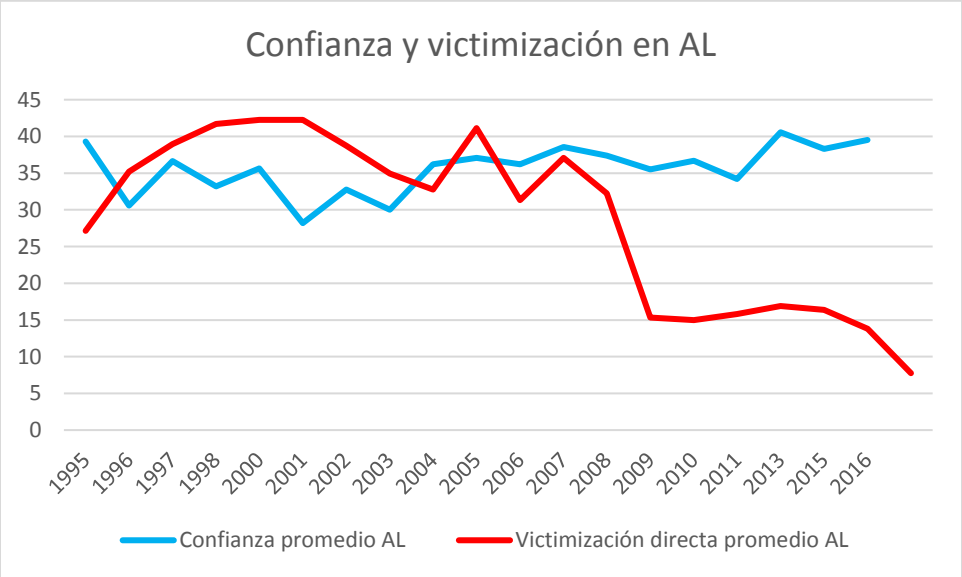
un total de 16 países analizados. Para información de otros países de la región no analizados aquí véase: latinobarometro.org

[5] Esta pregunta, como muchas a través del tiempo, ha sido inconstante en el cuestionario del Latinobarómetro, y se ha preguntado solamente en dos ocasiones a lo largo del periodo. No hay claridad sobre la razón por la que se incluye en unos años y en otros no, así que aquí se retoman los datos disponibles. En estas circunstancias hay que ser cautelosos con leer tendencias en el tiempo, ya que no se dispone de formas de llenar las brechas de información generadas.

Aunque la victimización directa ha disminuido de manera notoria en la última década, la percepción de seguridad se ha deteriorado en toda la región. Esto puede responder al mantenimiento de elevados niveles de violencia y a la consiguiente cobertura noticiosa de procesos violentos de gran calado, como los derivados del crimen organizado y el narcotráfico. De acuerdo con Ardanaz, Corbacho y Ruiz-Vega (2014), los medios juegan un papel importante para explicar la brecha entre las percepciones sobre crimen y seguridad y los datos objetivos al respecto; la exposición a noticias sobre crímenes lleva a una sobreestimación de su incidencia porque deriva en una fuerte respuesta emocional. Experimentos realizados en la región han demostrado que la provisión de datos sobre la incidencia criminal reduce la sobreestimación de la inseguridad en ciertos grupos, aunque esta información no tiene impacto en la evaluación de la labor de la policía (Ardanaz, Corbacho y Ruiz-Vega, 2014).

2.1.2 Policía

Como se mencionó en el capítulo anterior, la policía es una institución clave de la configuración estatal y su rol tiene una relevancia política y social importante, porque es la institución encargada de garantizar la seguridad y el orden, además de que se encuentra en constante contacto con la ciudadanía. En este sentido, es importante mirar las percepciones que la ciudadanía tiene de esta institución, así como las características que toma en los diferentes países, para asentar el contexto en que se desarrollan las propuestas y reformas policiales, tema central de esta investigación.



Gráfica 2.2 Confianza en la policía y victimización promedio en América Latina. Datos de Latinobarómetro. Elaboración propia

En cuanto a las percepciones ligadas a la policía, en América Latina la confianza en esta institución fluctúa en el periodo de 1995 a 2017 entre 28 y 40% al año. Solamente Uruguay y Chile tienen promedios por encima de la mitad de su población (52 y 57%, respectivamente), mientras que Guatemala, Bolivia y México promedian menos de un cuarto de confianza ciudadana en esta institución (21, 23 y 24%, en cada caso). El comportamiento en el tiempo no presenta una tendencia clara a nivel regional, manteniéndose relativamente estable en los últimos 20 años, y es volátil dentro de cada país, probablemente impactada por los sucesos nacionales y escándalos de las corporaciones. Puede verse que en el corto y mediano plazo la confianza en la policía no depende de la victimización directa, como muestra la gráfica 2.2.

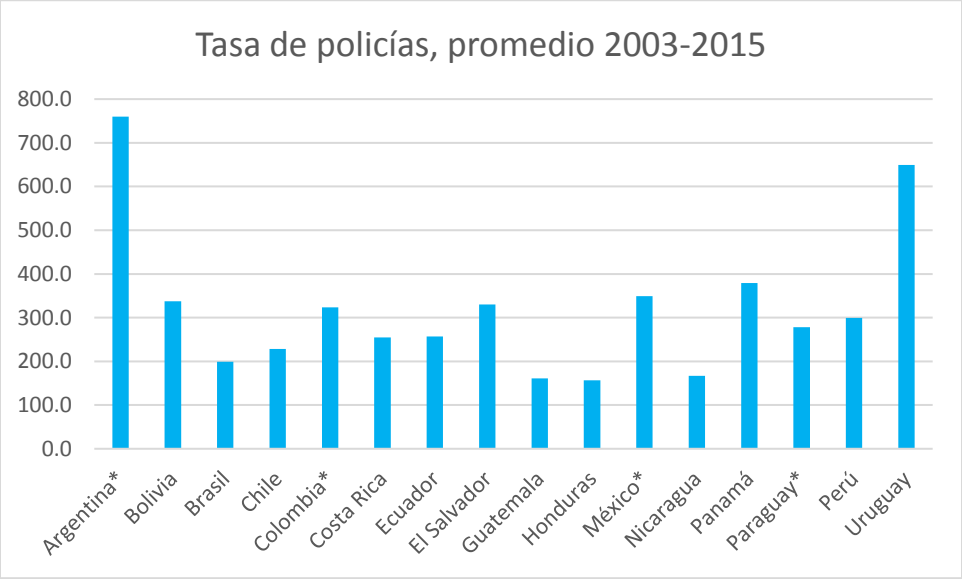
Latinobarómetro ha abordado otro aspecto de la percepción sobre la policía: la corrupción. En 2004 y 2008 preguntó sobre la probabilidad percibida de sobornar a la policía para evitar una detención en cada país, y el promedio regional se mantuvo alrededor del 42% en ambas ocasiones. Hay diferencias notables entre países, pues por ejemplo en Chile y El Salvador menos de un cuarto de la población consideró que había bastantes o muchas probabilidades de que un soborno fuera efectivo, mientras que en Argentina, Brasil, México y Paraguay más de la mitad de la población opina que el soborno funcionaría.

En 2016 se preguntó a la población de la región sobre el involucramiento de ciertos grupos en la corrupción; respecto de los policías, 43.5% de los latinoamericanos piensan que todos o casi todos los oficiales están involucrados en actos de corrupción. Los países en que es menos prevaleciente esa opinión son Uruguay (18.9%) y Chile (29.6%); en el lado contrario, Paraguay y México son los países donde está más extendida la opinión de que casi todos los policías son corruptos, con 62.8 y 61.2% en cada caso. La elevada percepción de corrupción en esta institución parece ser uno de los factores que explica la desconfianza generalizada de la región en sus policías; en una regresión simple con los datos de Latinobarómetro 2016, la percepción de corrupción en la policía explica el 13% de la confianza en esta institución, significativo al 99%.

En cuanto a las características de las policías, la institucionalidad política de la seguridad pública ha variado de manera importante en los países latinoamericanos debido a la presión simbólica y real del aumento de la criminalidad. Los ministerios y secretarías se encuentran en permanente redefinición pero no han atravesado evaluaciones sistemáticas de su trabajo, al tiempo que se han convertido en instituciones con poco liderazgo sobre las reformas frente a las mismas

instituciones policiales, dejando a los ministerios y secretarías en simples espacios administrativos que justifican las decisiones y acciones tomadas dentro de la policía (Dammert, 2008).

Desde los años ‘90 la respuesta gubernamental ha cambiado hacia un paradigma de seguridad más allá de la policía, pero la criminalidad también se ha transformado y sofisticado. La prevención se ha instaurado como una tarea prioritaria en el discurso, tanto en documentos de propuesta y diagnóstico de las problemáticas como en las proclamas de políticos ante ciertos públicos; pero esto no se ha traducido en recursos ni programas claros y de largo plazo (Dammert, 2008). Esto es palpable en el hecho de que los cuerpos de investigación policial suelen ser pequeños en tamaño y presupuesto. Se pone mayor énfasis en el control y la represión, así como la tendencia incrementalista de dotar de más recursos materiales y humanos a la policía como fórmula para mejorar su trabajo, sin que esto haya mostrado resultados favorables.



Gráfica 2.3 Tasa promedio de policías por cada 100 mil habitantes. Datos de UNODC (asteriscos indican cambios en las definiciones o reglas de conteo reportadas por los Estados en el periodo abarcado). Elaboración propia

La gráfica 2.3 muestra la tasa promedio de policías por cada 100 mil habitantes en el periodo 2003-2015, de acuerdo con datos de la UNODC; se consideran los cuerpos que hacen labores de prevención, detección e investigación criminal, así como aprehensión de presuntos infractores, en el nivel nacional; se excluye al personal que realiza actividades administrativas. Las tasas dentro de cada país muestran un incremento ligero pero sostenido en la mayoría de los casos durante este periodo. En promedio hay una variación en el periodo de 10.22%, equivalente a 33.26 unidades en la tasa de policías; la menor variación en la tasa de policías en esos años la tienen Nicaragua y

Ecuador, con 2.53 y 4.46%, respectivamente, mientras que la variación más grande la reportaron Brasil y Panamá, con 22.57 y 17.21%, en cada caso.

No hay una correlación directa entre la tasa de policías y los datos sobre violencia, crimen y percepciones de seguridad. Uruguay, con la segunda tasa de policías más alta, tiene la tercera tasa de homicidios más baja y la segunda con menor victimización, así como la segunda con mayor confianza en la policía y la menor percepción de corrupción en esta institución, por lo que puede decirse que realiza un buen trabajo con una alta presencia de agentes y conservando buenos resultados objetivos y subjetivos.

Sin embargo, para los demás países las tendencias no parecen relacionarse; Chile presenta indicadores de buenos resultados (la menor tasa de homicidios promedio, la mayor confianza, y la segunda de menor percepción de corrupción) y se encuentra entre los países de menor tasa de policías por habitante (posición 12 de 16 en la región). Argentina es el país con la tasa más alta de policías por habitantes, y es también la que cuenta con la segunda tasa de homicidios más baja de la región, pero es la tercera en victimización. Guatemala tiene la segunda tasa de policías más baja pero tiene la tercera percepción de seguridad más alta, a pesar de tener la menor confianza en la policía. De esta forma puede verse que la cantidad de policías no se traduce automáticamente en mejor trabajo policial, a la vez que las percepciones de seguridad, sobre la policía y los datos sobre violencia y crimen están impactados por diferentes y divergentes fenómenos, muchos de los cuales pueden ser muy contextuales y volátiles.

La variación de las tasas promedio de policía pueden responder a diversos factores, empezando por la cantidad y tipo de institución policial con que cuenten los países; por ejemplo, Argentina, con la tasa más alta de policías, es el país que tiene más cuerpos policiales a nivel nacional, con cuatro. Otros factores que pueden impactar en la tasa de policía es la organización del trabajo policial, ya que pueden existir cuerpos especializados o tener bases territoriales; incluso las cargas horarias pueden variar exigiendo mayor o menor número de oficiales. El contexto de inseguridad, así como la percepción ciudadana del mismo, también es un factor que puede impulsar a tener más o menos policías en las calles.

El cuadro 2.2 reúne los cuerpos policiales nacionales de los 16 países latinoamericanos y señala sus características entre el carácter nacional o federal de su labor, el tipo de tarea que realizan respecto a la investigación o prevención, así como la formación formal que tienen, entre un modelo civil y uno militar; se recoge el nombre con que las instituciones se autodenominan en sus páginas

web oficiales. Se observa que la mayoría de los países de carácter unitario cuentan únicamente con un cuerpo policial, excepto Chile, mientras los países federales suelen tener más cuerpos a este nivel, pero México solamente cuenta en 2018 con una Policía Federal.

País	Nacional /federal	Nombre	Investigación /prevención	Civil /militar
Argentina	Federal	Policía Federal Argentina	Ambos	Civil
		Gendarmería Nacional Argentina	Prevención	Militar
		Policía de Seguridad Aeroportuaria	Ambos	Civil
		Prefectura Naval Argentina	Ambos	Civil
Bolivia	Nacional	Policía Boliviana	Ambos	Militar
Brasil	Federal	Policía Federal	Ambos	Civil
		Policía de Carreteras Federal	Prevención	Civil
		Policía Ferroviaria Federal	Prevención	Civil
Chile	Nacional	Carabineros de Chile	Ambos	Militar
		Policía de Investigaciones de Chile	Investigación	Civil
Colombia	Nacional	Policía Nacional de Colombia	Ambos	Militar
Costa Rica	Nacional	Fuerza Pública	Ambos	Civil
Ecuador	Nacional	Policía Nacional del Ecuador	Ambos	Militar
El Salvador	Nacional	Policía Nacional Civil	Ambos	Civil
Guatemala	Nacional	Policía Nacional Civil	Ambos	Civil
Honduras	Nacional	Policía Nacional de Honduras	Ambos	Civil
México	Federal	Policía Federal	Ambos	Civil
Nicaragua	Nacional	Policía Nacional	Ambos	Civil
Panamá	Nacional	Policía Nacional	Ambos	Civil
Paraguay	Nacional	Policía Nacional del Paraguay	Ambos	Militar
Perú	Nacional	Policía Nacional del Perú	Ambos	Militar
Uruguay	Nacional	Policía Nacional	Ambos	Civil

Cuadro 2.2 Cuerpos policiales a nivel nacional en América Latina, 2018. Elaboración propia

Chile tiene el único cuerpo especializado en investigación, pero la PDI chilena es menor en recursos y poder respecto a los Carabineros. En general, los países latinoamericanos ponen mayor énfasis en el control y la represión del delito que en la investigación y la prevención. Algunas instituciones como los Carabineros o la Policía Nacional de Colombia están formalmente dedicadas a la prevención del delito como tarea primaria, pero mantienen un carácter, formación y despliegue de tipo militar (Dammert, 2008), lo que evidencia un enfoque de control y represión (en la clasificación, las policías de prevención son las que persiguen el delito, por lo que no debe confundirse con un énfasis en la tarea de prevenir crímenes en relación con las tareas de control y

represión). En general existe poca claridad sobre los modelos policiales con los que trabajan las corporaciones debido en parte a la alta inercia institucional que ha impedido cambios de fondo en la forma en que realizan sus labores, a pesar de reformas doctrinales o normativas.

Reunir en un solo cuerpo las diferentes tareas policiales (investigación y prevención) puede implicar una sobrecarga de las responsabilidades de los agentes, o bien que se descuiden algunas de las funciones que se supone que tienen a su cargo, si es que no se cuenta con suficientes elementos y recursos en la institución. La diferenciación puede ayudar a desarrollar de mejor manera las tareas, pero también conlleva problemas de coordinación y comunicación, así como competencia entre los cuerpos por poder y recursos (Flacso, 2006b).

De esta forma, los diseños institucionales deben estar pensados en las características deseadas de acuerdo con el contexto y con los objetivos que se busca alcanzar. Las características respecto a la cantidad de cuerpos policiales con que se cuenta, las tareas asignadas y el carácter de la conformación institucional develan la manera en que los diferentes Estados definen y deciden afrontar los problemas de seguridad y violencia que enfrentan, además de la relación con la sociedad y su papel dentro de ella. No obstante, las instituciones policiales, como se planteó en el capítulo anterior, conllevan un alto grado de inercia y obstáculos a su transformación, lo que deriva en cuerpos incapaces de adaptarse a los nuevos contextos, que son además entornos donde es más necesaria la labor policial efectiva.

A través del estudio de casos en Argentina y Chile, Bonner (2019) concluye que, a pesar de la divergencia en los discursos ideológicos que propugnan por una policía democrática, las prácticas policiales en la región suelen ser las mismas y están inclinadas hacia la propuesta de la centro-derecha, que prefiere el orden frente a la igualdad, privilegia la modificación de las percepciones de la gente antes que una participación genuina, y suele traducirse en la propuesta de políticas como la identificación de “puntos calientes” y el mapeo del crimen para localizar las zonas de mayor desorden que requieren de mayor presencia policial, si bien existen diferentes grados de logro de estas políticas.

Las reformas policiales en la región son variadas y con diversos grados de alcance; retomando la clasificación expuesta en el marco teórico sobre los niveles de reforma (Saín, 2009), la literatura destaca el estudio de las reformas enmarcadas en los modelos de policía comunitaria (es decir, en el nivel de la función y misión de la policía que se traduce en las acciones en el terreno), debido a que es un modelo que ha sido avalado por organismos internacionales y que ha

demostrado eficacia en algunos contextos de la región; sin embargo, estas reformas suelen ser parciales en el sentido de que abarcan solo algunas comunidades, y no se proponen como modelo general para toda la institución, además de que se han plasmado en proyectos de corta vida.

Por otro lado, se tiene la creación de nuevos cuerpos que sustituyen a instituciones desprestigiadas, como medidas de reforma más ambiciosas y que han tenido también éxito relativo en el corto plazo, pero suelen perder impacto con el paso del tiempo debido a la adaptación de la institución al contexto y la cooptación por grupos políticos y criminales; estas reformas son de nivel organizacional, al modificar áreas o la estructura institucional, lo que puede tener impacto en el nivel funcional. Otro tipo de reformas, a nivel normativo o doctrinal, implican las modificaciones de las leyes y estatutos que rigen a las corporaciones policiales, y estos cambios suelen impactar en los otros dos niveles: organizacional y funcional, al definirse nuevos criterios para el trabajo policial; a pesar de ello, no todas las reformas que se plantean a este nivel son integrales, por lo que las modificaciones normativas no siempre se acompañan de cambios en las prácticas y procesos institucionales. En el cuadro 2.3 se ejemplifican los tipos de reforma que han llevado a cabo algunos de los países en la región durante las últimas tres décadas.

Tipo de reforma	**Países que la han adoptado**
Nivel normativo	Brasil (2000-1), Ecuador (2004), México (1995, 2008), Perú (2001)
Nivel organizacional	Argentina (2004, 2005, 2011), El Salvador (1992), Guatemala (1997, 2006), Honduras (1998, 2012), México (2001, 2012), Panamá (1997)
Nivel funcional	Brasil (2001, 2007), Chile (1998), Colombia (1995), Guatemala (1998)

Cuadro 2.3 Tipos de reformas policiales y casos en Amérca Latina. Elaboración propia

En América Latina, de acuerdo con Dammert (2008), los policías suelen estar mal preparados y en situación precaria respecto a la protección social: bajos salarios y cobertura inadecuada de salud, educación y vivienda, lo cual ha contribuido a la devaluación social de la labor policial, con excepción quizá de Chile y Uruguay, que mantienen altos grados de confianza y legitimidad social. Los policías también suelen contar con una infraestructura y equipamiento deficientes, lo cual impacta en la baja calidad del trabajo que realizan. Otras deficiencias que arrastran las instituciones policiales en la región son: ausencia de rendición de cuentas y mecanismos internos y externos de control, ausencia de contrapesos, escasa evaluación y monitoreo, deficiente coordinación institucional y corrupción institucionalizada.

La región padece de una carencia de información de calidad sobre el trabajo policial y en general sobre la seguridad pública: la mayoría de las estadísticas se generan dentro de las instancias de gobierno y no suele hacerse pública mucha información; los datos a los que se tiene acceso por lo general no están desglosados en categorías, territorios y momentos específicos, lo que dificulta su análisis. Por ejemplo, en Argentina los datos oficiales públicos sobre seguridad son decididos en cada nueva administración, por lo que no se cuenta con bases de datos comparables en periodos amplios de tiempo, además de que los datos están agrupados solamente a nivel de provincia (Escudero, 2018[6]); existen diversas acusaciones durante las administraciones de Cristina Fernández sobre la falta de veracidad de los datos oficiales. En Chile, igualmente los datos están registrados solo a nivel de comuna y en términos generales por año, lo que impide conocer las dinámicas específicas del crimen (Morales, 2018[7]).

Los problemas de las policías más el panorama de inseguridad y violencia ha llevado a una oleada de remilitarización en la región durante este siglo; México, Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador, Honduras y Argentina han involucrado directamente al ejército en labores de seguridad pública, además de la tendencia a la alza en la militarización, formal o *de facto*, de los cuerpos policiales, ya sea a través de mandos ligados a las Fuerzas Armadas o a través de la adopción de estructuras orgánicas, mecanismos de formación o capacitación que son análogos al modelo militar (Dammert, 2008).

La militarización de la seguridad pública retrasa las necesarias reformas policiales y trae consigo problemas para el Estado de Derecho democrático y el respeto a los derechos humanos, como los casos de México, Brasil y Colombia ejemplifican. Cuando el ejército toma un papel central en las estrategias de seguridad, se adopta una perspectiva de lucha contra un enemigo, por lo que el respeto a los derechos humanos pasa a segundo plano, si es que se toma en cuenta en absoluto. Esto trae consigo problemas de abuso de poder, por ejemplo a través de ejecuciones extrajudiciales, lo cual debilita el Estado democrático de Derecho y el control civil de la seguridad pública; abundantes casos han sido documentados en los tres países mencionados al respecto.

En México, a partir del despliegue del ejército en las calles, se han disparado las denuncias de violaciones a derechos humanos por parte del ejército, como documenta la Comisión Nacional

[6] Entrevista a Andrés Escudero, investigador y docente de la Universidad del Salvador y de la Universidad de Palermo, agosto de 2018.

[7] Entrevista a Ana María Morales, directora del área de Justica y reinserción de la Fundación Paz Ciudadana, agosto 2018.

de Derechos Humanos (Alvarado, 2014), además de que se elevó la violencia, pasando de una tasa de homicidios de 7.8 en 2007 a 22.6 en 2011; a partir de entonces ha venido a la baja pero sin retornar a los niveles previos a la salida del ejército de los cuarteles, con una tasa de 16.4 para 2015. La priorización del papel del ejército en la estrategia de seguridad ha impedido centrar la atención en los procesos de reforma necesarios para que la policía desempeñe su rol (Lindau 2011).

2.1.3 Democracia

Durante las últimas dos décadas del siglo XX América Latina atravesó procesos de transición hacia la democracia tras un periodo de autoritarismos de diversa índole. Los países de la región llevaron a cabo procesos de democratización acompañados de modificaciones institucionales, influenciadas por las características de los regímenes anteriores y por la manera en que se llevaron a cabo las transiciones. De acuerdo con Cecilia Lesgart, en los años anteriores a las transiciones "la democracia se constituye en un prisma para mirar y evaluar la política" incluso para la academia (2011: p. 11), el régimen democrático se presenta como un horizonte de expectativas opuesto a un horizonte de experiencias a partir de los autoritarismos vivenciados. Así, la producción académica de la región se centró en evaluar los regímenes con arreglo a su cercanía con la democracia y los obstáculos hacia ella, a la vez que se diagnosticaron las posibilidades y probabilidades de transición y posteriormente los legados de los episodios autoritarios sobre los nuevos regímenes.

Existen diversas formas de caracterizar los procesos de transición y democratización, a partir de tipos ideales o variables definitorias, lo que implica que diferentes autores clasifiquen a los mismos países en categorías distintas. El cuadro 2.4 conjunta las clasificaciones de: Garretón (1997), quien distingue procesos de fundación, transición y profundización de acuerdo a si existe ruptura con el régimen anterior; O'Donnell y Schmitter (1988), que definen los regímenes autoritarios de acuerdo con el tipo de organización y la relación con las élites económicas; Schmitter y Karl (*apud* Jáuregui, 1997), quienes caracterizan las transiciones de acuerdo con dos criterios: coerción o negociación y actor que domina, élites o masas, dando lugar a revolución, imposición, pacto o reforma; y por último Share y Mainwaring (1986), que elaboran tres tipos ideales: colapso, autoexclusión y transacción, relacionado con el papel que toma la élite del régimen autoritario. El cuadro destaca las características distintivas de cada caso[8] y presenta el

[8] Se caracterizan en el cuadro de acuerdo con las descripciones propias de los autores, que indicaban el grado de acuerdo entre las categorías y los casos específicos, priorizando las tipologías que describían más cercanamente el

panorama de evolución de la democracia con los valores de *Polity IV* desde el año de transición hasta el 2017.

País	Tipo de régimen autoritario	Tipo de transición	Año	*Score Polity IV*	
				inicio	2017
Argentina	Dictadura militar, autoritarismo burocrático	Transición, colapso	1983	-8	9
Bolivia	Dictadura militar, autoritarismo populista	Transición, colapso	1982	-7	7
Brasil	Dictadura militar, autoritarismo burocrático	Transición, transacción	1985	-3	8
Chile	Dictadura militar, autoritarismo burocrático	Transición, pacto	1989	-1	10
Colombia	Pacto de élites (democracia restringida, guerrillas)	Profundización, pacto	1988/1991	8	7
Costa Rica	Sin experiencia autoritaria	Profundización	-	10	10
Ecuador	Dictadura militar	Transición, transacción	1978	-5	5
El Salvador	Autoritarismo militar	Fundación desde guerra civil, acuerdo de paz	1992	7	8
Guatemala	Autoritarismo militar	Fundación desde guerra civil, acuerdo de paz	1996	3	8
Honduras	Autoritarismo militar	Transición, transacción	1980	-1	5
México	Partido hegemónico	Profundización, electoral	1997/2000	4	8
Nicaragua	Autoritarismo tradicional	Fundación desde revolución, acuerdo de paz	1990	-1	6
Panamá	Dictadura militar	Intervención externa, pacto	1990	-8	9
Paraguay	Autoritarismo tradicional	Transición, transacción	1989	-8	9

proceso. Dado que las tipologías parten de criterios diferentes, no se presentan contradicciones sino complementaciones entre las clasificaciones.

Perú	Dictadura militar, autoritarismo populista	Transición, colapso	1979	-2	9
Uruguay	Dictadura militar, autoritarismo burocrático	Transición, pacto	1980	-7	10

Cuadro 2.4 Transiciones y democratizaciones en América Latina. Elaboración propia

Puede verse que en la región se comparten varias características en el proceso de democratización, como el carácter militar de los regímenes autoritarios en la mayoría de los países y el papel de las negociaciones para dar forma a las transiciones, así como la simultaneidad de las democratizaciones en la región. Mirando los puntajes de *Polity IV*[9] se observa que hay una tendencia de democratización en la región latinoamericana, con avances significativos en todos los países; de los 16 países, 11 no presentan ningún retroceso democrático, mientras que Colombia (1995), Ecuador (2000 y 2007), Bolivia (2003 y 2009), Nicaragua (2016) y Honduras (2017) sí presentan retrocesos desde el inicio de las democratizaciones. Esto, sin embargo, no significa necesariamente que todos los aspectos de la democracia se estén cumpliendo o que las personas experimenten la democracia de manera favorable y la perciban como el régimen más adecuado para sus países.

Otra forma de evaluar la democracia la otorga el índice *Freedom in the World* (elaborado por Freedom House)[10], que mide los derechos y libertades realmente ejercidos en los países; otorga puntajes de libertades civiles y de derechos políticos, los cuales se expresan en calificaciones de 1 a 7, siendo 1 el mayor grado de libertad posible y 7 el de menor libertad. El promedio de estos dos indicadores se usa para clasificar a los países en uno de tres estatus: puntajes menores a tres implican estatus de libre (en verde en el cuadro), entre 3 y 5 indica estatus de parcialmente libre (señalado en amarillo), y un puntaje mayor a 5 indica un estatus no libre, en el que no se han encontrado los países latinoamericanos.

En 1999 ocho países latinoamericanos tenían un estatus de libre, y 20 años después el panorama no ha variado, pues ocho de los 16 países se consideran parcialmente libres (Bolivia,

[9] *Polity IV* es una base de datos que codifica a los países en una escala que va de -10 a 10, siendo los valores menores -negativos- los que reflejan mayor autoritarismo, mientras los más cercanos a 10 implican mayor democracia; la medición se realiza a partir de los ordenamientos constitucionales de las instituciones gobernantes, de acuerdo con las características de reclutamiento del ejecutivo, límites a su autoridad y competencia política. Los datos completos pueden revisarse en http://www.systemicpeace.org/polityproject.html.

[10] Este índice empezó a elaborarse en 1998 con 119 países o territorios y se sigue realizando de manera anual (con excepción del año 2000), incluyendo en su última versión a 195 países o territorios. Los datos completos pueden encontrarse en https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world.

Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay) y de ellos solo Paraguay no presenta retrocesos en las libertades medidas a lo largo del periodo 1998-2018. De entre los países que se consideran libres, también hay casos de retrocesos en ese lapso, como Argentina, Panamá y Perú, que alcanzaron mejores puntuaciones en algún momento previo del que ahora ostentan. A continuación el cuadro 2.5 con los puntajes completos.

	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Argentina	3*	2.5	1.5	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bolivia	2	2	-	2	2.5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brasil	3.5	3.5	3	3	2.5	2.5	2.5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Chile	2.5	2	2	2	1.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Colombia	3.5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3	3
Costa Rica	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ecuador	2.5	2.5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3.5	3
El Salvador	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Guatemala	3.5	-	-	3.5	4	4	4	4	3.5	3.5	3.5	4	4	3.5	3.5	3.5	3.5	4	4	4
Honduras	2.5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
México	-	3.5	2.5	2.5	2	2	2	2	2.5	2.5	2.5	2.5	3	3	3	3	3	3	3	3
Nicaragua	-	3	-	3	3	3	3	3	3	3	3.5	4	4	4.5	4.5	3.5	3.5	3.5	4.5	4.5
Panamá	-	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	2	2	2	2	2
Paraguay	-	3.5	3.5	3.5	3.5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Perú	-	4.5	3	2	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5*	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Uruguay	-	1.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Cuadro 2.5 Calificaciones de los países latinoamericanos en *Freedom in the World*. Datos de Freedom House (* Argentina en 1998 obtuvo puntaje de 3 pero se consideró en estatus "libre", mientras Perú en 2010 obtuvo puntaje de 2.5 pero se consideró en estatus "parcialmente libre", en ambos casos por decisión de los analistas). Elaboración propia

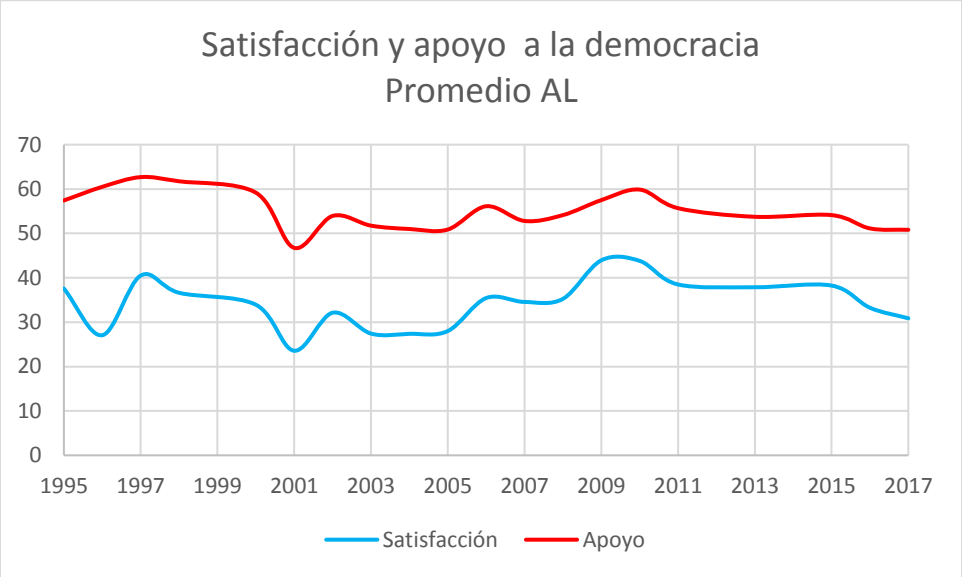
Con estos datos se pone de manifiesto que la democracia en la práctica puede verse socavada a pesar de las previsiones constitucionales, lo que implica que las tendencias democratizadoras deben matizarse con respecto al ejercicio real de derechos y libertades, los cuales dan sentido y contenido al régimen democrático.

Respecto de las percepciones ciudadanas sobre la democracia, con datos de Latinobarómetro, entre 1995 y 2017 en promedio el 55% de la población latinoamericana prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno; los tres países que promedian menor apoyo a este régimen en el tiempo son Guatemala, Brasil y Paraguay (39, 44 y 46%, respectivamente), mientras las naciones que expresan mayor acuerdo con la democracia son Uruguay, Costa Rica y Argentina (77, 71 y 68%, en cada caso), y estos tres países son los únicos que durante el periodo señalado han mostrado un apoyo por encima del 50% todos los años. Cada país presenta

fluctuaciones ligeras en el periodo, sin tendencias claras, lo que probablemente responde a contextos políticos propios.

Empero, el que una ligera mayoría considere que la democracia es mejor que otras formas de gobierno no se desprende de una satisfacción con la manera en que la democracia funciona en sus países, ya que aquí el promedio cae hasta un 34%; es decir, entre 1995 y 2017 solo uno de cada tres habitantes de América Latina está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su experiencia. Solamente dos países promedian más de 50% de satisfacción en el periodo, Uruguay con 61.3% y Costa Rica con 50.7%, mientras que en tres países menos de un cuarto de la población está satisfecha: Paraguay (20.8%), Perú (21.3%) y México (24.9%); de hecho en Paraguay en 2002, Perú en 2004 y Colombia en 2002 menos del 10% de la población se dijo satisfecha.

De acuerdo con la gráfica 2.4, puede verse que el apoyo y la satisfacción con la democracia se encuentran relacionados y se comportan de manera similar en el tiempo, si bien la satisfacción se encuentra por debajo del apoyo, como es de esperarse. La experiencia real con el funcionamiento de la democracia en cada país es una base importante para que la gente apoye la democracia como régimen en abstracto, y diversos eventos pueden afectar tanto la satisfacción con la democracia como su apoyo.

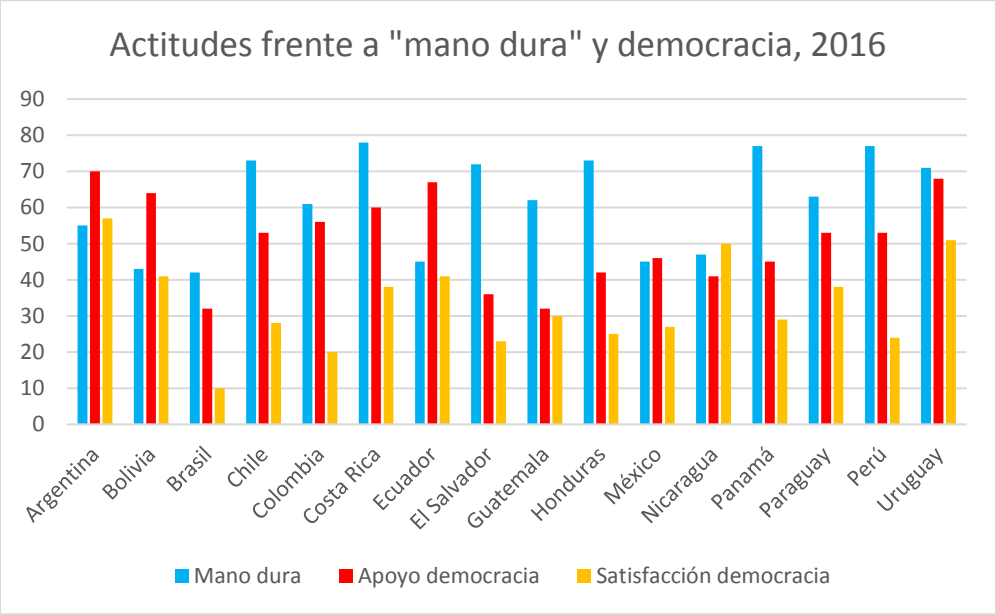


Gráfica 2.4 Satisfacción y apoyo a la democracia promedio en América Latina. Datos de Latinobarómetro. Elaboración propia

Por otro lado, el Latinobarómetro también ha medido la forma en que las sociedades conciben la "mano dura" en el gobierno, y a pesar del apoyo a la democracia hay una mayoría de latinoamericanos que considera que la "mano dura" no viene mal al país. La preferencia por la

“mano dura” es un legado de los autoritarismos, sobre todo los militares, poniendo el énfasis en el orden por encima de los derechos, lo cual constriñe las libertades democráticas, de acuerdo con Pereira y Ungar (2004). La ideología de “mano dura” está ligada de manera directa con las políticas de seguridad, así como con el papel de la policía y el ejército en la vida social y política, ya que son estas instituciones las encargadas de garantizar el orden e imponer las sanciones requeridas.

En 1995 (con solo siete países encuestados, ver nota 4) 57% de la población pensaba que la “mano dura” era aceptable, para 2004 era la opinión de dos tercios de los latinoamericanos, y en 2016 62% acordaba que no le venía mal a sus países. En 2016 hubo siete países con más de 70% de su población de acuerdo con la “mano dura” en el gobierno (Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay), mientras que en cinco países menos de la mitad de la población apoyó ese argumento (Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Nicaragua).



Gráfica 2.5 Actitudes frente a “mano dura” y democracia, 2016. Datos de Latinobarómetro. Elaboración propia

Como puede verse en la gráfica 2.5, el apoyo a la “mano dura” no parece relacionarse de forma directa con el apoyo o la satisfacción con la democracia, aunque los países con menor satisfacción con la democracia suelen tener mayor aceptación por la “mano dura”; sin embargo destaca una amplia variación entre casos. Por ejemplo, para el año 2016 Brasil es el país con menos satisfacción democrática, apenas un diez por ciento, pero menos de la mitad de su población está de acuerdo con la “mano dura”, mientras que en Argentina y Uruguay más de la mitad de la población está satisfecha, pero también más de la mitad acepta la “mano dura”; de hecho en

Uruguay la “mano dura” es aceptada por siete de cada diez ciudadanos, ligeramente más que la proporción de quienes apoyan el régimen democrático.

Con datos de 2012, Visconti (2019) analiza cómo la victimización afecta el apoyo a la democracia en los 18 países de América Latina, con datos de LAPOP; encuentra que las víctimas del crimen aumentan en 5.7% el apoyo a políticas de “mano dura” y disminuyen en 1.3% el apoyo a la democracia. Esto indica que las preferencias por políticas públicas de seguridad pueden verse afectadas por experiencias específicas con el crimen, lo cual a su vez puede impactar en las posiciones ideológicas que los partidos presentan en campañas electorales, afectando la calidad de la democracia en tanto las políticas de “mano dura” socavan los derechos de las personas y el Estado democrático de Derecho.

Con estos datos es posible observar que las percepciones ciudadanas sobre la democracia y la “mano dura” se forman en procesos complejos en los que no parece ser determinante el pasado autoritario de los países ni sus formas de transición, y que pueden verse afectadas de manera más inmediata por eventos de su entorno más directo o general. Las opiniones sobre la democracia son importantes para sostener estos regímenes a lo largo del tiempo, y ahora que el mundo y la región se encuentran en un momento delicado con el surgimiento de gobiernos con rasgos autoritarios y populistas, queda pendiente generar una agenda de investigación sólida para indagar los sucesos y fenómenos que dan forma a las percepciones sobre el régimen y qué características debilitan o socavan el apoyo a la democracia, de acuerdo con la evidencia de los años recientes.

2.2 Casos por comparar: Argentina, Brasil y México

En los países federales de América Latina, el proceso de democratización llevó también a un movimiento por el fortalecimiento del pacto federal, debido a que los periodos autoritarios se caracterizaron por una alta concentración del poder en el centro. En este sentido, la descentralización se concibió como una manera de democratizar el poder al diseminarlo en las diferentes regiones y niveles de gobierno, creando así poderes plurales.

En la década de los ‘90 Argentina, Brasil y México comenzaron a descentralizar ciertos servicios y responsabilidades, como educación y salud, hacia los estados y provincias o incluso hacia los municipios; a pesar de esto, las nuevas responsabilidades no vinieron acompañadas de una subida importante en los recursos asignados -debido a las crisis económicas que enfrentaron

los países en las transiciones democráticas-, ni en las capacidades subnacionales para hacerse cargo de tales compromisos -por falta de adecuadas transformaciones constitucionales e institucionales.

Durante el proceso de democratización, además, el panorama de la inseguridad se vio acentuado por el rápido crecimiento de la desigualdad, propiciado por el modelo económico neoliberal adoptado por los países latinoamericanos. El crecimiento del crimen y la violencia durante la década de los '90 se tornó en un problema acuciante pero que no entró dentro de las prioridades inmediatas de los países, debido a que se concentraron esfuerzos en la consolidación institucional democrática y la estabilización económica (OEA, 2008 a y b). Así, el problema de la seguridad en el contexto federal se complejiza.

Argentina, Brasil y México cuentan con áreas de cooperación entre la policía y las Fuerzas Armadas, sin que exista siempre una definición clara de la responsabilidad y el mando entre estas instituciones (Dammert, 2008). El problema del narcotráfico también ha sido un obstáculo para la pacificación, la democratización y la descentralización federal, sobre todo para Brasil y México, debido al papel preponderante que han jugado las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas; en los tres países el narcotráfico es un problema de competencia federal. De acuerdo con Lindau (2011), depender de las instituciones de guerra en el contexto del combate al narcotráfico acentúa el poder central en detrimento del federalismo de manera pronunciada por ser un enemigo clandestino e interno, a la vez que se favorecen prácticas que se separan del debido proceso, en menoscabo del Estado democrático de Derecho.

A continuación se contextualiza el panorama de estos tres casos respecto del sector policial, en su evolución institucional desde las transiciones a la democracia. Se incluye también el papel y la relación que se construye entre el sistema de seguridad y las Fuerzas Armadas, debido al papel protagónico de estas instituciones en los periodos autoritarios para los casos de Argentina y Brasil, y el papel preponderante en las acciones de seguridad interna que todavía realizan en Brasil y México.

2.2.1 Argentina

Tras el retorno a la democracia en 1983, Argentina obtuvo gran éxito para poner al ejército bajo control civil, sobre todo en contraste con el resto de América Latina (Flacso, 2006a). Se buscó restar poder e intervención política a los militares a través de un proceso gradual de negociaciones que se condensaron en las leyes de "Punto final" (1986), que estableció la caducidad de acción

penal contra los responsables de desapariciones forzadas que no fueran llamados a declarar en un plazo de 60 días, y "Obediencia debida" (1987), que liberaba a los militares y policías de mandos bajos y medios de la responsabilidad por violaciones a derechos humanos y actos de represión ocurridos hasta diciembre de 1983. Ambas leyes fueron anuladas en 2003 tras la aprobación nacional de la Convención de la ONU sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, pues las desapariciones, torturas y otras violaciones a derechos humanos cometidas durante la dictadura se consideran crímenes contra la humanidad.

Desde 1983 todos los ministros de defensa han sido civiles, así como los cargos de mayor jerarquía en el Ministerio de Defensa. Conservaron bastante autonomía hasta 2006, con el decreto 727 reglamentario de la Ley de Defensa que precisó claramente el rol de los actores en el sistema de defensa y señaló la separación de sus actividades respecto de la seguridad interna, incluyendo cuestiones ligadas al narcotráfico y el terrorismo, aunque conservan la facultad de intervenir a petición presidencial en situaciones excepcionales, lo cual se formalizó en 2018 con el envío de militares a custodiar la frontera norte del país en Jujuy, Salta, Formosa, Corrientes y Misiones, ante el problema del narcotráfico.

"Los días de hacer golpe militar se acabaron en este país. La policía, por otro lado, planteará varios problemas" fue la sentencia de un oficial de policía argentino anónimo en 1984 (citado en Eaton, 2008: p. 5.), y la actualidad parece darle la razón. Si bien la sociedad civil ocupó un papel fundamental en la reforma del rol militar, no hubo un consenso fuerte respecto del enfoque necesario en la reforma policial entre las perspectivas de "mano dura" y las de derechos humanos (Eaton, 2008).

La seguridad es una facultad provincial, por lo que el sector policial en Argentina se compone de 23 cuerpos provinciales y 4 federales: la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Prefectura Naval Argentina, todas las cuales forman parte del sistema de seguridad interior (Ley 24,059); algunas provincias como Buenos Aires también han desarrollado cuerpos departamentales, de investigación y especializados. Las policías tienen un origen altamente militarizado y una relación problemática con los sistemas penitenciario y judicial debido a que los policías básicamente detienen, investigan y encarcelan, resultado de la sobrecarga de trabajo de los jueces de instrucción, quienes delegan sus responsabilidades en las policías provinciales (Eaton, 2008).

En el tema de seguridad, "teniendo en cuenta la reconocida volatilidad gubernamental y la corta vida del ciclo de políticas públicas recurrente en la Argentina en casi todas las instancias de la Administración pública, es difícil hablar de tendencias generales de cambios implementados por el sistema político, tanto a nivel nacional como provincial" (OEA, 2008a: p. 6). Las instituciones están sujetas a vaivenes resultado de las batallas políticas al interior del gobierno, a la vez que "el manejo real de la seguridad pública puede diferir ampliamente de las estipulaciones formales que se declaran públicamente" (*ibid*.: p. 18) por lo que "el principal déficit de la institucionalidad nacional de seguridad pública es su incapacidad, o falta de voluntad, de ejercer un auténtico control sobre las fuerzas policiales" (*ibid*.: p. 38). Sin embargo, Argentina ha instaurado una alta capacidad de liderazgo civil en el sector seguridad, con mecanismos de control interno y externo, así como asesorías del Ejecutivo.

El control de las policías federales se le otorgó al Ministerio de Justicia, que se hizo autónomo en 1991 (antes pertenecía al Ministerio de Educación y Justicia); en 1992 se promulgó la Ley de Seguridad Interior (ley 24,059) que regula a estos cuerpos y la institucionalidad de la seguridad en general. En 2002 el Ministerio incorporó orientaciones más amplias, pasándose a llamar Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. No obstante, en 2004 la seguridad interior pasó a ser responsabilidad del Ministerio del Interior, hasta que en 2007 la ley de ministerios devuelve la facultad a Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Esto denota inestabilidad de la institucionalidad sobre la seguridad pública y las policías, lo cual es resultado de las batallas políticas que generan vaivenes en las políticas de seguridad, dentro de las que se encuentran las reformas policiales, impactando en el funcionamiento de las policías.

Dentro del Ministerio, la responsabilidad de las políticas de seguridad y del control de la policía recae en la Secretaría de Seguridad Interior, que fija "la doctrina, organización, despliegue y capacitación de la Policía Federal" (*ibid*.: p. 19). La Policía Federal tiene competencia sobre los delitos federales, que incluyen narcotráfico, delitos ambientales y trata de personas, así como crímenes que abarcan dos o más jurisdicciones. Cuenta con destacamentos en todas las provincias del país y en la Ciudad de Buenos Aires, donde además cumplieron las funciones de policía local hasta 2016, en que se traspasó la responsabilidad de la capital a la provincia. El jefe de policía depende de la confianza del presidente, no tiene mandato temporal fijo ni causales específicas de remoción. Las policías provinciales dependen de ministerios de seguridad o justicia propios de cada entidad.

Por lo general las iniciativas de reforma policial han sido superficiales, propiciadas por diversos escándalos por el involucramiento en secuestros (criminalidad policial) así como el destape de redes de financiamiento ilegal hacia los partidos políticos. Se evidencia entonces un fracaso en la capacidad para dar continuidad a las reformas, creando ciclos de reforma/contrarreforma que dejan el panorama con poca capacidad de progreso.

A nivel provincial, las reformas se han centrado en la descentralización policial y la separación funcional de las tareas de investigación y prevención, así como la introducción de modelos de policía comunitaria (Eaton, 2008). A nivel federal, la reforma de mayor calado fue la sustitución de la Policía Aeronáutica Nacional por la Policía de Seguridad Aeroportuaria, proceso que fue liderado por Marcelo Saín, experto en reforma policial.

2.2.2 Brasil

En el caso de Brasil, las fuerzas armadas lideraron la transición hacia la democracia por lo que retuvieron gran poder e influencia política en el proceso de democratización. La Constitución de 1988, producto de la transición a la democracia, modificó el arreglo federal de manera formal al redistribuir el poder, descentralizando mayores ingresos y reconociendo a los municipios como integrantes de la Federación; sin embargo, las audiencias públicas convocadas en torno al tema de seguridad fueron mayoritariamente ocupadas por representantes del régimen autoritario (Galiza y Pereira, 2016). Al mismo tiempo, la Constitución incluye una "definición ambigua y desactualizada del concepto de 'seguridad'"[11] (OEA, 2008b: p. 4) centrada en el trabajo policial con un modelo de organización heredado del pasado, aunque incluye la participación ciudadana y la prevención en sus prioridades.

Las reformas en el sector defensa fueron tardías y no han modificado sustancialmente el alto grado de autonomía de la institución militar. Si bien el Ministerio de Defensa (creado en 1999) ha contado siempre con mandos civiles, a nivel de secretarías varios puestos son ocupados por militares en activo o en retiro. La Constitución faculta a las Fuerzas Armadas a garantizar la ley y el orden por iniciativa de los poderes civiles, y los frecuentes episodios de violencia interna y

[11] Sección III, Art. 144: "La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios" (Constitución Política de 1988 disponible en http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId137295).

criminalidad han dado lugar a la militarización de la seguridad en diversos operativos, ante instituciones policiales abusivas, corruptas y violentas que se consideran sobrepasadas.

En 1997 se crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP) dentro del Ministerio de Justicia, encargada de las políticas en la materia y de la sistematización de información criminal, así como de su articulación con el Departamento de la Policía Federal. La SENASP no tiene injerencia en las políticas de seguridad estaduales ni por lo tanto en las reformas policiales de este nivel. En el año 2000 se creó el Plan Nacional de Seguridad, que estipula la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno, así como las áreas de colaboración; también dio origen al Fondo Nacional de Seguridad por medio del cual la SENASP reparte fondos a los gobiernos subnacionales. La Policía Federal tiene destacamentos en todos los estados y se encarga de las infracciones al orden a nivel de la Unión, así como prácticas a nivel interestatal o internacional, delitos de narcotráfico y contrabando.

En 2004 la SENASP junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elabora el Proyecto de Seguridad Ciudadana, enfocado al nivel municipal, a través del cual se pluraliza la concepción de seguridad al analizar diferentes tipos de violencia como las de género, contra niños y adolescentes, racial y contra la diversidad sexual, además de que incluye la participación de sociedad civil y universidades en la resolución de problemas de seguridad (OEA, 2008b).

El sector policial se compone de tres cuerpos federales: la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras y la Policía Federal de Ferrocarriles; en los 26 estados se cuenta con policías civiles y militares que cumplen tareas de investigación y control, respectivamente; a nivel municipal se cuenta con algunos cuerpos de guardia civil con funciones de vigilancia y cuidado del patrimonio, los cuales han ido ampliando sus áreas de influencia en seguridad pública. Las atribuciones de los diferentes cuerpos de policía se encuentran plasmados en el artículo 144 de la Constitución, pero respecto a los cuerpos municipales solo se señala que deben ser regulados por las leyes pertinentes de cada municipio, lo que implica gran ambigüedad y una diversidad de modelos en acción; varios municipios no cuentan con estos cuerpos, algunos tienen cuerpos armados y otros sin armas.

Existe un panorama complejo de “desorganización, irracionalidad y crisis agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico” (Flacso, 2006b: p. 31) entre las corporaciones por la coexistencia de diversos modelos policiales en el país, lo que se traduce en desarticulación, competencia y baja cooperación entre los diferentes cuerpos, sobre todo entre las policías civiles y

militares. Existe menor relación de las policías con partidos políticos y con sociedad civil pro "mano dura", en comparación con México y Argentina (Eaton, 2008).

El tema de la seguridad pública ha ocupado un lugar prioritario para la sociedad desde la vuelta a la democracia. El liderazgo civil en el tema de seguridad es de término medio, ya que existen mecanismos de control interno y externo, pero no hay otras asesorías. La jefatura de la policía está ligada a la confianza del presidente, no tiene un periodo temporal definido ni causales específicas de remoción.

El control de las organizaciones policiales resulta complicado debido a la amplia extensión territorial del país y la diversidad de contextos que alberga, además de la prevalencia de desigualdad y pobreza a nivel nacional (OEA, 2008b). Las policías se han visto envueltas en problemas de uso excesivo de la fuerza, violaciones a los derechos humanos y acusaciones de racismo.

Las políticas de seguridad pública se inscriben en un ámbito de inconsistencias y volatilidad, pensados en el corto plazo como respuesta a escándalos o incidentes trascendentes. De acuerdo con Jorge Melo, "se restringe la seguridad a una mera cuestión de policía, a un problema de orden técnico, posible de ser resuelto por un único gobierno, en un corto espacio de tiempo: los cuatro años de duración de su mandato" (*apud* OEA, 2008b: p. 49), lo cual ha llevado a malos resultados y a que cada nueva administración empiece de cero con un nuevo plan. Las corporaciones policiales se han resistido y opuesto con éxito a las reformas constitucionales del capítulo sobre seguridad pública (OEA, 2008b).

Han existido diversas reformas a nivel estadual, tanto de "mano dura" como progresistas, sobre todo modelos de policía comunitaria que comenzaron en los '90. Quizá el modelo de mayor impacto y estudio sea la creación de unidades de policía pacificadora (UPPs) en Rio de Janeiro en 2008. Sin embargo, no existen evaluaciones sistemáticas de las políticas de seguridad ni de las reformas policiales, en parte por la poca duración de los proyectos.

2.2.3 México

México no atravesó a mediados del siglo XX un autoritarismo de dictadura formal como la mayor parte de la región, sino un régimen autoritario civil por medio de un partido hegemónico durante 70 años, con periodos presidenciales delimitados y respetados sin reelección. El periodo posrevolucionario se caracterizó por una tendencia centralizadora presidencialista con prácticas y

estructuras autoritarias (Lindau, 2011), hasta que sucedió la alternancia presidencial en el año 2000, si bien la apertura democrática avanzó de forma gradual previamente a nivel municipal, estatal y en el Congreso nacional desde la década de los '80.

No ha habido reformas importantes de las Fuerzas Armadas, las cuales se encuentran efectivamente supeditadas al control civil desde los años '40 del siglo XX, a partir de negociaciones políticas que aseguraron su autonomía; no existe una legislación explícita en materia de Defensa Nacional y la planificación en esta materia recae en la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina[12], las cuales han sido históricamente dirigidas por militares. Las Fuerzas Armadas están facultadas para coadyuvar en la seguridad pública a petición de las autoridades civiles.

Desde el periodo presidencial 1988-1994 se ha registrado un crecimiento del aparato de seguridad nacional con un consiguiente aumento de los presupuestos del ejército y los aparatos de seguridad y justicia, a pesar del contexto de crisis económicas; en el siguiente sexenio militares comenzaron a ocupar puestos en áreas de seguridad (Lindau, 2011). En 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para elaborar las políticas en el sector, coordinar a las instituciones del sistema de seguridad en los tres niveles de gobierno y sentar las bases del modelo policial preventivo y profesional. Los responsables de las políticas en materia de seguridad se agrupan en el Consejo de Seguridad Nacional, y se señalan como corresponsables las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En el año 2001 se desmanteló la Policía Judicial Federal y en su lugar se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI). Durante el sexenio de Vicente Fox, de acuerdo con Pablo Moloeznik (2008), se reforzaron las tendencias de militarización y privatización de la seguridad pública, pues "si bien es cierto que el proceso de militarización de la seguridad pública encuentra sus raíces en el pasado histórico, de la mano de la administración encabezada por Vicente Fox, se convierte en una práctica sistemática que se torna política de Estado" (p. 27) y "esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, ya que han adquirido carta de naturalización en las funciones castrenses la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado, así como las tareas en materia de seguridad pública" (Tirado, 2005: 10p. *apud* Moloeznik, 2008: 29p.).

[12] En el orden administrativo de México no existen ministerios, el primer orden del ejecutivo son las secretarías de Estado.

La AFI se unificó en 2006 con la Policía Federal Preventiva, hasta 2009; en 2012, con el siguiente sexenio, desaparece la AFI y las tareas de investigación y prevención se concentran en una sola Policía Federal (PF). En 2008 se llevaron a cabo diversas reformas en el sistema de seguridad que dieron lugar a un Nuevo Modelo Policial, que retomaba los principios propuestos en 1995 que no se habían llevado a cabo, además de que se buscó homologar procedimientos, modernizar la labor policial e incluir mecanismos de participación ciudadana (Magaloni, en Rosas, 2012). A partir de esta reforma se volvieron obligatorios los mecanismos de evaluación de confianza, certificación de capacidades y carrera profesional, pero a la fecha no se han cumplido en todas las corporaciones. También se creó la Plataforma México como sistema de inteligencia interconectada y compartida entre los niveles de gobierno.

En 2014 se creó la Gendarmería Nacional como una división de la PF; de acuerdo con su portal web[13] se autodescribe como un "modelo de seguridad ciudadana" y cuerpo de apoyo en las zonas "donde sea necesario fortalecer las capacidades institucionales y la presencia territorial del Estado"; dicha corporación cuenta con solo 5,000 elementos a nivel nacional.

Desde 2007, con la llamada "guerra contra el narco", las Fuerzas Armadas han sustituido en sus labores a policías municipales en diversos territorios del país por decisión presidencial, en labores que se suponen temporales pero suman más de 10 años de despliegue continuo y sin una legislación que lo avale; a finales del año 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Interior que pretendía brindar un marco y protección legal a las acciones del Ejército desplegado en el territorio nacional en acciones de seguridad. Con la llegada de la nueva administración, encabezada por López Obrador, en 2019 se realizaron modificaciones constitucionales para la creación de la Guardia Nacional en sustitución de la PF; este cuerpo, formalmente civil, tiene una mayoría de integrantes provenientes del Ejército y la Marina.

El sector policial se compone de la Policía Federal, 32 policías estatales y aproximadamente 2,022 cuerpos municipales (de los 2,458 municipios existentes hoy en día). No obstante, desde 2007 el panorama se ha complicado con el despliegue de militares en la mitad de los estados, que en algunos casos apoyan y en otros sustituyen a cuerpos municipales; además se ha promovido en algunos estados la creación de un Mando Único para sustituir a las policías municipales, y se ha reconocido legalmente la figura de policía comunitaria que se desprende de la autonomía indígena,

[13] https://www.gob.mx/gendarmeria; consultado en septiembre de 2018.

con cuerpos autónomos de gobierno y vigilancia que se encuentran en diversas comunidades y municipios de los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Chiapas.

Todas estas diversas instancias tienen relaciones conflictivas y de baja cooperación bajo una estructura formalmente descentralizada pero que ha sufrido modificaciones importantes con la crisis de seguridad y el combate al narcotráfico durante las últimas décadas, más en los hechos que en las leyes y normas. Coexisten diversos modelos de policía y atención a la violencia y la inseguridad, donde se mezclan las estrategias de seguridad pública y seguridad nacional (defensa, paradigma de "eliminación del enemigo", en este caso el narcotráfico y el crimen organizado).

El Comisionado General de la Policía Federal es propuesto por el secretario de Gobernación al presidente y depende de su confianza porque no tiene un plazo temporal fijo ni causales de remoción específicas. El liderazgo civil sobre la seguridad es pobre en México en comparación con la región, ya que las policías cuentan con mecanismos de control interno pero no hay mecanismos externos ni asesorías de los poderes de la Unión.

De acuerdo con Lindau (2011), la guerra contra las drogas preserva actitudes autoritarias debido a la preminencia de la lógica militar y la expansión del poder ejecutivo que merma el pacto federal, lo cual es evidente con las medidas mayormente unilaterales que significaron los despliegues militares en las zonas en que el Ejército sustituyó a las policías locales.

En contraste con los casos de Argentina y Brasil, no se observan que en México las reformas a nivel estatal o municipal tengan gran impacto en las acciones emprendidas por la Federación, pues el SNSP centralizó y homologó las estrategias y modelos de seguridad. Tampoco se observan diferencias significativas entre las diferentes administraciones, pues ha prevalecido la continuidad y la inercia en el manejo del tema de seguridad, a pesar de algunos cambios institucionales a nivel federal, sobre todo el número y nombre de las corporaciones. Si bien algunos escándalos de violencia criminal han dado lugar a la movilización social (como los casos de Isabel Miranda de Wallace en 2005 y de Alejandro Martí en 2008[14]), las reacciones institucionales han sido más discursivas que de fondo, como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad

[14] A mediados de julio de 2005, Isabel Miranda denunció la desaparición de su hijo, Hugo Alberto Wallace, e inició con sus propios recursos una investigación y campaña para encontrarlo; en febrero de 2006 identificó a los supuestos responsables y estos fueron procesados por la justicia. Desde entonces lidera la organización "Alto al secuestro" y ha hecho activismo político, siendo candidata a Jefa de Gobierno del Distrito Federal en 2012.
A mediados del año 2008 fue secuestrado por un supuesto retén federal Fernando Martí, hijo del empresario Alejandro Martí, quien sería encontrado asesinado el 1 de agosto de ese año. El empresario comenzó un activismo bastante mediático e hizo un llamado para que las autoridades entreguen resultados en seguridad pública o renuncien a sus cargos.

de 2008 y los 12 Acuerdos por la Seguridad Pública de 2013, que tienen grandes coincidencias pero han afectado muy tangencialmente lo ya establecido en el SNSP desde su creación.

Capítulo 3

Análisis comparativo: reformas federales

En este capítulo se avanza del análisis de países hacia el análisis individual de las reformas, por lo que en la primera sección se identifican las principales propuestas de reforma policial a nivel federal en los tres países de estudio, desde los procesos de transición a la democracia y hasta inicios de 2019, así como el contexto y los principales actores involucrados; cada apartado concluye con un cuadro en donde se señalan las reformas, tanto las que se implementaron como las que quedaron en propuesta, con sus características tipológicas. Enseguida se apuntan las principales similitudes y diferencias entre los países estudiados para analizar comparativamente las reformas policiales en los procesos de democratización en América Latina para los Estados federales.

En la segunda sección del capítulo se señalan las configuraciones de variables que presentan las reformas policiales, de acuerdo con el marco analítico y la hipótesis de esta investigación, para lo cual se realiza un análisis comparado cualitativo (QCA) que muestra las condiciones causales que están asociadas con la aprobación de las reformas policiales en los casos estudiados; finalmente, de acuerdo con estos resultados, se determinan los casos de reforma para analizar en profundidad en el capítulo 4.

Las reformas policiales que se mencionan y analizan en esta investigación se diseñan e implementan de arriba hacia abajo, es decir, son propuesta del nivel federal y de las autoridades de altos mandos y pueden afectar el funcionamiento de las corporaciones policiales subnacionales. Esto es parte de la delimitación de la investigación, ya que los marcos teórico, analítico y empírico se dirigen al nivel nacional; además, existe una multiplicidad de reformas a nivel subnacional, tanto en los países federales como unitarios, pero se acompañan de un problema de acceso, ya que hay menos regularidad en su estudio y registro de información, lo que dificulta su análisis sistemático.

De esta forma, los siguientes capítulos se centran en las reformas de nivel nacional en los casos federales, lo cual no implica asumir que todas las reformas policiales se desarrollan con el modelo de arriba hacia abajo, ni tampoco se subestima la existencia de otros fenómenos de reforma policial que ocurren de abajo hacia arriba, a partir de procesos iniciados en los municipios o demarcaciones subnacionales que impactan de diferentes maneras las políticas nacionales o federales. Sin embargo, estos otros tipos de reforma policial requieren otro marco de análisis y rebasan las intenciones y posibilidades de estudio de esta investigación.

3.1 Reformas policiales

3.1.1 Argentina

Tras la transición a la democracia en Argentina en 1983, se dio lugar a purgas de personal y reformas en la Policía Federal Argentina (PFA) (Ungar 2008), sin embargo se priorizó la reforma de las Fuerzas Armadas y la policía mantuvo en general su estructura y funciones. Durante los '90 las reformas policiales se sucedieron en el terreno provincial, y los cambios en la PFA estuvieron mayormente orientados a su rol como policía local en la Ciudad de Buenos Aires, debido a que en Argentina la seguridad pública es prerrogativa de las provincias. En ocasiones las reformas en Buenos Aires, Córdoba y Mendoza tuvieron impactos en las reformas de las instituciones federales.

En 1992 se promulgó la Ley de Seguridad Interior (ley 24,059) que regula a los cuerpos policiales y la institucionalidad de la seguridad en general, donde se establece que las policías (Policía Federal, Gendarmería y Policía Naval) estarían bajo el mando del Ministerio de Justicia. Con respecto al ministerio al que se adscribió el manejo de los cuerpos policiales federales, en 2002 el Ministerio de Justicia pasó a llamarse Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; entre 2004 y 2007 la seguridad interior pasó a ser responsabilidad del Ministerio del Interior, hasta que la ley de ministerios devolvió la facultad a Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, junto con el mando de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Finalmente en 2010 se crea el Ministerio de Seguridad debido a escándalos de la PFA, como el asesinato de Mariano Ferreyra y la represión del parque Indoamericano (Sozzo, 2014), donde hasta el momento recae la regulación formal de las policías del nivel federal.

En el año 2003 el presidente Kirchner realiza una nueva purga de 107 altos oficiales de la PFA (Ungar, 2008), y en el siguiente año se presenta el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad que incluye una amplia reforma en estos sectores, incluyendo la creación de la Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior, juntas ciudadanas para evaluar ascensos policiales, reemplazo de jefes policiales con civiles electos, entre otras modificaciones. La presentación de este plan estuvo ligada al escándalo por el secuestro de Axel Blumberg, que despertó una gran indignación social y fue el motor de reformas en la provincia de Buenos Aires. Pese a esto, el Plan no prosperó porque en el Congreso se dio preferencia a leyes represivas, además de que los gobernadores de las provincias reaccionaron contra algunas disposiciones que modificaban la relación con la Federación. El escándalo social y político llevó a la renuncia del jefe de la PFA y despido del ministro de JSyDH, Gustavo Béliz, principal promotor del Plan.

De acuerdo con Facundo Salles (2012), durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012), debido a los fracasos de las policías provinciales para detener el aumento de la criminalidad, se generó una expansión institucional de la Gendarmería a partir de dos impulsos: una centralización informal por parte del gobierno federal para combatir problemas de inseguridad, y una municipalización limitada, que impide a los gobiernos locales tomar protagonismo en las políticas de seguridad y reformas policiales, por lo que su forma de intervenir fue a través de dotar de "infraestructura y recursos para que la Gendarmería opere en sus distritos como policía" (p. 15). Destaca que la expansión de esta institución se ha dado sin una reforma institucional formal.

Durante 2005 Argentina emprendió una reforma policial de gran calado: el reemplazo de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN, adscrita al Ministerio de Defensa) por la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA, adscrita al Ministerio del Interior). La PAN surge como un resabio del periodo autoritario en que las Fuerzas Armadas coordinaron a las fuerzas policiales; así, la Fuerza Aérea impulsó la creación de la PAN (Righini, 2007). En 1992 la Ley de Seguridad Interior reforzó el control civil de las policías, pero dejó fuera a la PAN, la cual siguió adscrita a la Defensa Nacional, con lo que esta institución quedó en incompatibilidad con la Ley y sin un marco legal propio. La PAN presentaba varias irregularidades detectadas desde la década de los '90, pues se le ligaba al tráfico de productos ilegales, incluyendo armas, así como contactos con mafias, pero el escándalo que abrió la puerta a la reforma ocurrió en septiembre de 2004, cuando llegó a España un equipaje con 60kg de cocaína procedente del aeropuerto de Ezeiza; las investigaciones derivaron en la intervención sobre la PAN.

En febrero de 2005 se emitió el decreto 145/105 que proclamaba la intervención de 180 días en la PAN para elaborar la nueva normatividad en materia de seguridad aeroportuaria. El 30 de marzo se presentó el proyecto de ley con las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la seguridad aeroportuaria, que tras discusión fue aprobado el 10 de mayo de 2006; esta legislación trajo un cambio estructural, orgánico y funcional de la PSA respecto a la PAN, con mayor presencia civil para la conducción política de la institución y con modificaciones importantes en los procesos de formación. La reestructuración reformista se extendió hasta 2010, cuando ante los cambios de mandos se comenzó un periodo de retroceso en las innovaciones de la institución.

En el año 2009 se pone en marcha el Plan de Seguridad Ciudadana con la idea de cogestionar con los municipios la seguridad pública, a partir del cual se realizan transferencias federales a provincias y municipios para cuestiones de vigilancia y patrullaje, fondos que fueron

utilizados principalmente para la adquisición de cámaras colocadas en zonas públicas de gran concentración de personas. También ese año la organización civil Centro de Estudios Legales y Sociales convocó a diversos expertos en seguridad para lanzar el Acuerdo por la Seguridad Democrática, el cual fue firmado por académicos y las principales fuerzas políticas, sociales y gremiales. Presentado al Congreso el 29 de diciembre de 2009, incluye una concepción integral de la seguridad y una gestión democrática de las instituciones en el tema.

El Acuerdo por la Seguridad Democrática es retomado en 2010 por la primera ministra de Seguridad, Nilda Garré, quien establece la seguridad democrática como base de su gestión; en ese periodo se modificó la intervención de actores políticos en la toma de decisiones institucionales de las policías, lo que redujo la autonomía policial (Sozzo, 2014). En abril de 2011 se realiza un cambio de los nombres de los tres institutos de formación de la PFA para retirar las referencias a personas ligadas con el periodo de dictadura y represión, así como modificaciones en sus planes de estudio, con mayor presencia de personal no policial (Resoluciones 167 y 199/2011).

Finalmente, con respecto a la intervención de las fuerzas federales en la seguridad de las provincias, cabe apuntar que desde 2004 se volvió común el despliegue de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval como "policía de calle" en zonas marginadas, sobre todo en Buenos Aires, "a partir de un reconocimiento tácito o explícito de la inefectividad y corrupción de las fuerzas policiales competentes" (Sozzo, 2014: p. 7); en 2011 se efectuaron los planes "Centinela" y "Cinturón Sur", que expandieron el área de influencia de la Gendarmería en Buenos Aires. Desde 2015 se realizaron además despliegues fronterizos de las Fuerzas Armadas, todo lo cual ha abonado a una lectura sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en el país.

Reforma	**Año**	**Nivel**	**Magnitud**	**Forma**	**Origen**
Ley de Seguridad Interior	1992	Normativa	Global	Súbito	Externo
Plan Estratégico de Justicia y Seguridad	2004	Organizacional	Global	Gradual	Externo
Policía de Seguridad Aeroportuaria	2005	Organizacional	Parcial	Gradual	Externo
Plan de Seguridad Ciudadana	2009	Funcional	Parcial	Súbito	Externo
Reforma a las escuelas de formación policial	2011	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
*Cambios ministeriales	2002, 2004, 2007, 2010				

Cuadro 3.1 Reformas policiales en Argentina. Elaboración propia

3.1.2 Brasil

Entre 1991 y 2007 se presentaron al Congreso brasileño seis reformas para desmilitarizar la policía (Pinc, 2010), sin embargo ninguna de ellas fue aprobada, ya que las policías lograron ejercer una resistencia corporativa frente a los intentos de reformas constitucionales al capítulo de seguridad pública (OEA, 2008b). Durante la década de los '90 se llevó a cabo el cambio de currículo en los cursos de formación de la policía, además de un incremento del control formal sobre estas instituciones (Pinc, 2010) sin llevar a cabo modificaciones constitucionales.

En 1995 se creó la Secretaría de Planificación y Acciones Nacionales de Seguridad (SEPLANSEG) dentro del Ministerio de Justicia para liderar las reformas; este órgano fue reestructurado en 1997 para dar lugar a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), encargada del diseño y ejecución de las políticas de seguridad, incluyendo el mando de las policías, en coordinación con los gobiernos subnacionales.

Ese mismo año se presentaron dos propuestas de reforma de las policías, y en general de las políticas de seguridad: la primera fue formulada por el gobernador de São Paulo, Mario Covas, y presentada por la Secretaría de Derechos Humanos, a partir de la cual se constituyó el Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública; la segunda fue propuesta del ministro de Justicia Íris Rezende, y en ambas había un énfasis en las policías civiles. No obstante, al ser año electoral, las propuestas pasaron a segundo plano y no avanzaron en el Congreso (Mesquita Neto, 2008, y Rodriguez, 2014). Durante las siguientes dos décadas las propuestas para desmilitarizar a las policías han seguido presentándose al Congreso sin que hayan sido aprobadas; por ejemplo, en el año 2016 existían seis propuestas de enmienda constitucional, como documentan Galiza y Pereira (2016: p. 154), pero ninguna se ha consignado.

En 1999 se propuso una enmienda constitucional para autorizar a los municipios la creación de guardias municipales, alterando así el sistema de seguridad pública federal; fue aprobada finalmente en 2002 bajo la enmienda 534/2002.

Para el año 2000 se presenta el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP), que especifica las responsabilidades del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de seguridad a partir de 15 compromisos y 124 acciones concretas, basándose en "el supuesto de que la mejora de la seguridad pública no era tarea exclusiva de las instituciones policiales" (Mesquita Neto, 2008: p. 292), involucrando así a la sociedad civil y al sector privado en las tareas de prevención del crimen y la violencia. A pesar de esto, de acuerdo con Rodriguez Ballesteros, "era mucho más un

documento político que estratégico" (2014: p. 9; traducción propia) por la baja capacidad de implementación del gobierno, además de que "carecía de un diagnóstico situacional y de una visión sistémica del problema" (Dias *et al*., 2014: p. 135; traducción propia).

Dentro de este plan se promovió la creación de policías comunitarias y guardias municipales. También como parte del PNSP en 2001 se creó el Fondo Nacional de Seguridad Pública, que reparte recursos federales a estados y municipios para sus proyectos de seguridad, siempre que estén encuadrados en las directrices del PNSP. Rodriguez (2014) apunta que, en vez de financiar reformas estructurales, el Fondo sirvió principalmente para comprar equipamiento.

Para el año 2003, con el mandato de Lula Da Silva se adoptó el Proyecto Seguridad Pública para Brasil, que construye el Sistema Único de Seguridad Pública, buscando la integración de las policías civiles y militares, y de los cuerpos estatales y federales, otorgando mayor autonomía a estados y municipios en materia de seguridad pública; este fue un proyecto de reforma de desmilitarización y descentralización de los cuerpos policiales (Mesquita Neto, 2008); pero por cambios en los mandos institucionales, el proyecto se vio reducido y limitado en impacto.

En junio de 2004 el gobierno anuncia la instauración de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública como grupo de élite de las policías federal y estatales para actuar en situaciones de emergencia. También en ese año se crea el Proyecto de Seguridad Ciudadana en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual busca implementar estrategias de prevención de la violencia a partir de la participación ciudadana, con los principios de inclusión social e igualdad de oportunidades, enfocado al nivel municipal.

En 2007 se puso en funcionamiento el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), el cual abarca 96 proyectos específicos con enfoque comunitario, ciudadano y de participación, e introduce un cambio en el paradigma de seguridad pública con cambios burocráticos estructurales y de política pública (Ruediger, 2018). Además, implicó una novedad respecto de la intervención federal en los estados y municipios, requiriendo un continuo y complejo proceso de negociación política por los fondos.

El Pronasci incluyó tempranamente un proceso de evaluación paralela del programa, tanto en el uso de los recursos monetarios como de las percepciones ciudadanas sobre su implementación, lo que le permitió introducir mecanismos de retroalimentación para la mejora de su eficiencia. De acuerdo con el Instituto de Estudios Socioeconómicos Seguridad Pública y

Ciudadanía (INESC, 2011; *apud* Dias *et al*., 2014), es el primer programa nacional de seguridad pública efectivamente implementado.

Dentro del Pronasci fue posible gestionar el proyecto de Unidad de Policía Pacificadora (UPP) de Rio de Janeiro en 2008, proyecto que nace de la sociedad civil y las autoridades estatales, con buenos resultados en reducción de violencia letal en las favelas, el cual es hasta ahora un caso paradigmático de reformas en seguridad y violencia de la región. A pesar de que su implementación fue bastante exitosa (Ruediger, 2018), el Pronasci fue perdiendo recursos a partir de 2011. En 2010 el ministro de Justicia, responsable del programa, renunció para contender como candidato a gobernador, lo que dejó al programa sin un portavoz durante la campaña presidencial de Dilma Roussef. Las resistencias burocráticas debilitaron el proceso de financiamiento y en los estados hubo reacciones mixtas al Pronasci, por lo que el programa fue relegado durante la campaña y el gobierno de Roussef; finalmente dejó de recibir fondos en 2014.

En 2009 se presentó el II Plan Nacional de Seguridad Pública, proveniente del Ministerio de Justicia, el cual planteaba tres supuestos para la política de seguridad pública: la articulación interinstitucional, planificación sistémica, y reformas de las policías con mecanismos de gestión, evaluación, monitoreo y diagnósticos rigurosos (Ministerio de Justicia, 2009; *apud* Rodriguez, 2014: p. 13).

En el año 2012, en preparación para la Copa del Mundo 2014 y los Juegos Olímpicos 2016 que se llevaron a cabo en Brasil, nace la Secretaría Extraordinaria de Seguridad para Grandes Eventos (SESGE), en la cual jugó un rol importante la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. La SESGE culminó sus funciones en 2018 con críticas favorables sobre su desempeño. Ese mismo año el presidente Temer creó el Ministerio de Seguridad Pública ante altas tasas de criminalidad, el cual tuvo bajo su mando a los cuerpos policiales; el gobierno de Bolsonaro fusionó este ministerio con el de Justicia (MJySP) en el inicio de su mandato en 2019.

Con respecto a la participación militar en la seguridad pública, se encuentra que desde 2006 el gobierno ha implementado 11 decretos de Garantía de la Ley y el Orden para operaciones de seguridad pública de las Fuerzas Armadas en las ciudades principales donde se exacerbaron la violencia y la criminalidad, así como ante situaciones extraordinarias, como el paro de transportistas de 2018 donde por primera vez el decreto fue de alcance nacional.

Reforma	Año	Nivel	Magnitud	Forma	Origen
Secretaría de Planificación y Acciones Nacionales de Seguridad	1995	Normativo	Global	Gradual	Externo
Secretaría Nacional de Seguridad Pública	1997	Normativo	Global	Gradual	Externo
Grupo de Trabajo de Evaluación del Sistema de Seguridad Pública	1997	Normativo	Global	Súbito	Externo
Propuesta de enmienda de Íris Rezende	1997	Normativo	Global	Súbito	Externo
Plan Nacional de Seguridad Pública	2000	Normativo	Global	Gradual	Externo
Fondo Nacional de Seguridad Pública	2001	Funcional	Parcial	Gradual	Externo
Enmienda 534/2002	2002	Organizacional	Parcial	Gradual	Externo
Proyecto de Seguridad Pública para Brasil	2003	Organizacional	Global	Gradual	Externo
Fuerza Nacional de Seguridad Pública	2004	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía	2007	Funcional	Parcial	Gradual	Externo
II Plan Nacional de Seguridad Pública	2009	Funcional	Global	Gradual	Externo
Secretaría Extraordinaria de Seguridad para Grandes Eventos	2012	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
*Cambios ministeriales	2018, 2019				

Cuadro 3.2 Reformas policiales en Brasil. Elaboración propia

3.1.3 México

En 1995 las instituciones mexicanas de seguridad y el marco normativo al respecto sufrieron una serie de profundas reformas en las que se delinearon las distintas responsabilidades de las instituciones y se homologaron y concentraron las decisiones en manos de la Federación. Con estas reformas nació el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se reformó el artículo 21 de la Constitución, el cual señala que la seguridad pública es corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y que sus instituciones policiales deberán coordinarse. Esta reforma constitucional formó parte del Acuerdo Político Nacional para la Reforma del Estado, que implicó un rediseño electoral y judicial, así como un nuevo panorama para el federalismo y la democratización del país. A nivel

federal existía la Policía Judicial y en 1998 se crea la Policía Federal Preventiva (PFP) con la fusión de diferentes cuerpos policiales y con un alto componente de personal exmilitar (Lindau, 2011).

En el año 2001, durante la presidencia de Vicente Fox, la Policía Judicial Federal, cuerpo reactivo, es reemplazada por la Agencia Federal de Investigación (AFI), cuerpo científico y profesional, el cual obtuvo un gran reconocimiento a nivel mundial. Además, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que asumió la responsabilidad de las policías federales y del SNSP. Para 2004 el presidente presentó la Iniciativa para la Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, la cual incluyó cuatro puntos básicos: la creación de la Policía Federal; otorgar facultades de investigación a las policías federal, estatales y municipales; integrar un Sistema Policial Nacional, que incluya un currículo policiaco nacional y un sistema de carrera policial; y la integración de un sistema de inteligencia policial (Haro Reyes, 2011); sin embargo, esta iniciativa no prosperó en el Congreso.

A pesar de las reformas en los años ‘90, la seguridad pública y la percepción ciudadana al respecto no mejoraron, en parte por el pobre avance de los principios del SNSP, por lo que para el año 2006, con la cuestionada llegada de Felipe Calderón al gobierno federal (ganó la presidencia con 0.56% de ventaja sobre López Obrador, quien acusó fraude), el problema de la seguridad se convirtió en el eje principal de la estrategia gubernamental con una gran cantidad de reformas en materia de seguridad pública. La AFI y la PFP se unificaron bajo un mismo mando en ese año.

En los años 2008 y 2009 se puso en marcha el Nuevo Modelo Policial (NMP) inscrito en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, cuyo objetivo fue dar flexibilidad y eficacia al combate al crimen en el marco de los nuevos desafíos y con enfoque de prevención, investigación y reacción.

El NMP retoma los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos delineados en 1995 por el SNSP, y se establecen otros estándares de trabajo que enfatizan la participación ciudadana y el uso de tecnologías y bases de datos reunidos en la Plataforma México. El NMP reestructuró la Policía Federal (PF) en seis divisiones: Investigación, Inteligencia, Científica, Antidrogas, Seguridad Regional y Fuerzas Federales.

A pesar de la planeación, estos esfuerzos tuvieron un primer gran contratiempo cuando a mediados de 2008 fue secuestrado por un supuesto retén federal el hijo del empresario Alejandro Martí, quien sería encontrado asesinado el 1 de agosto de ese año. El empresario comenzó un

activismo mediático al lado de figuras como Isabel Miranda de Wallace, con quienes demandó reformas a la seguridad pública e hizo un llamado para que las autoridades entreguen resultados o renuncien.

Estos hechos dieron lugar al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad que convocó a los tres poderes de la Unión en sus tres niveles de gobierno, así como a la sociedad civil, empresarial, sindical y religiosa, en el que se reconoció el estado de violencia e inseguridad, así como los obstáculos de la impunidad, corrupción y deterioro institucional. El gobierno se comprometió a un modelo de evaluación y control de confianza de las policías y a un sistema de desarrollo policial, así como a presentar un paquete de reformas que fortalezcan la seguridad pública y la procuración de justicia.

En 2009 se dio lugar a un marco jurídico modernizado con la creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal, así como reformas y adiciones al Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal, la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR); en esta última se contempló la desaparición de la AFI para dar paso a la Policía Ministerial, pero dado que no se publicó su reglamento, la AFI siguió operando hasta 2012.

En 2010 se propuso desde el ejecutivo la creación del Mando Único Policial para que los estados contaran con mayor control sobre las policías locales, pero este fue rechazado por el Congreso; a pesar de esto, algunos estados conformaron un mando único a partir de acuerdos con la Federación, sin contar con la normatividad legal para su funcionamiento. En julio de 2012 se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, que marcó la desaparición de la AFI y la creación de la Policía Federal Ministerial a cargo de la PGR, mientras que la PFP se convirtió en Policía Federal.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia en 2012 se desapareció la SSP como unidad independiente y sus funciones fueron a formar parte de la Secretaría de Gobernación. A pesar del reconocimiento de la crisis de seguridad y violencia, se dio continuidad a las políticas de seguridad del sexenio anterior, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. En enero de 2013 se presentaron los 12 Acuerdos por la Seguridad Pública que, antes que un cambio, representaron un fortalecimiento del

Acuerdo Nacional de 2008, reconociendo la importancia de la participación ciudadana y del desarrollo policial.

El Pacto por México, presentado también en 2013, contemplaba la reforma policial para convertir a las policías municipales en cuerpos de proximidad y que las policías estatales se encargaran de la seguridad pública; además se propuso la creación de la Gendarmería Nacional. La mayor parte de las acciones se incumplieron, pero en agosto de 2014 se creó la Gendarmería como un cuerpo de élite de seguridad civil con formación militar, la cual se erigió como la séptima división de la PF. En 2014 Peña Nieto volvió a proponer una legislación de mando único, que fue reformada como mando mixto en el Congreso y aprobada por el Senado en 2016, pero no fue aprobada por los diputados, por lo que no pudo implementarse.

Con respecto a los despliegues militares para funciones de seguridad pública, comenzaron en 2007 bajo el mandato de Felipe Calderón, abarcando hasta la mitad de los estados en el país; continuaron durante el sexenio de Peña Nieto, quien quiso dotar un marco legal a la actuación castrense con la Ley de Seguridad Interior, la cual finalmente fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2018.

La llegada de López Obrador ha significado la continuidad de la estrategia militar contra el narco y se ha aprobado la creación de una Guardia Nacional como cuerpo civil pero con base militar para la seguridad pública; la ley estipula, además, que la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de manera directa no podrá extenderse más allá del año 2023. Además, López Obrador reinstauró la SSP como ministerio independiente, que pasó a llamarse Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana.

Reforma	**Año**	**Nivel**	**Magnitud**	**Forma**	**Origen**
Sistema Nacional de Seguridad Pública	1995	Normativo	Global	Gradual	Externo
Policía Federal Preventiva	1998	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
Agencia Federal de Investigación	2001, 2006, 2009	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal	2004	Normativo	Global	Gradual	Externo
Nuevo Modelo Policial	2008	Normativo	Global	Gradual	Externo
Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad	2008	Organizacional	Global	Gradual	Externo

Mando Único	2010	Normativo	Global	Súbito	Externo
Policía Federal	2012	Organizacional	Global	Súbito	Externo
12 Acuerdos por la Seguridad Pública	2013	Organizacional	Global	Gradual	Externo
Mando Único/Mando Mixto	2014	Normativo	Global	Súbito	Externo
Gendarmería Nacional	2014	Organizacional	Parcial	Súbito	Externo
*Cambios ministeriales	2001, 2013, 2018				

Cuadro 3.3 Reformas policiales en México. Elaboración propia

3.1.4 Similitudes y diferencias

Cabe resaltar, en primer término, que la seguridad pública en Argentina y Brasil es una competencia principalmente de carácter provincial o estatal, mientras que la Federación y los municipios cumplen papeles menores y variados; los municipios recientemente han ido ganando facultades y recursos en estos países. En el caso de México, la seguridad pública es una corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno y desde 1995 se ha favorecido una estrategia de homologación bajo la conducción de la Federación, aunque con participación de todos los actores y niveles involucrados.

En los tres casos analizados las policías federales tienen a su cargo las facultades de prevención e investigación, al igual que los cuerpos estatales o provinciales, mientras que las policías municipales no existen en todos los municipios y tienen solo facultades preventivas. Es a este nivel que se da la mayor diversidad de modelos y arreglos de seguridad, aunque en Argentina y Brasil el nivel estatal también muestra variación de esquemas policiales, y en Argentina hay pocos cuerpos municipales, de creación reciente. A falta de fuerzas propias con capacidades policiales de alto nivel, tanto en Argentina como en Brasil los municipios se han involucrado activamente en la seguridad pública a través de financiar gastos de las corporaciones estatales o federales.

En México durante los últimos años han coexistido cinco modelos de seguridad local: ejército al mando, mando único estatal, mando mixto (federal, estatal y municipal), policías comunitarias (indígenas) y policías municipales; la llegada de la Guardia Nacional en 2019 complejiza todavía más el panorama en el corto plazo. Esta diversidad y desarticulación de las

instituciones policiales, en los tres países, ha dado lugar a políticas fragmentadas en el tiempo y en el espacio.

Del recuento anterior puede observarse que, a grandes rasgos, los escándalos de inseguridad (sobre todo secuestros o asesinatos notorios) tienen un impacto sobre las políticas públicas y han sido uno de los motores para el planteamiento de reformas policiales, pues evidencian crisis de la seguridad pública, sobre todo a nivel de percepción ciudadana. En Argentina estos escándalos son disparadores de ciclos de reformas y contrarreformas policiales, mientras que en México han dado lugar a planes y acuerdos con los sectores de la sociedad, aunque no se han traducido en cambios profundos de la política pública, las instituciones o las policías. Es de resaltar que son escándalos puntuales y no tendencias generales (como las tasas de homicidio o de victimización) los que generan presiones para las reformas policiales.

En Argentina y Brasil las políticas son más volátiles y están ligadas a los ciclos electorales con tendencias pendulares, con políticas de corto plazo; en México también se observan variaciones por sexenio, pero las políticas públicas suelen mantener a grandes rasgos el modelo policial, a pesar de los ajustes institucionales. Las reformas, al ser planteadas en momentos coyunturales, suelen carecer de diagnósticos precisos sobre el problema que se pretende combatir (inseguridad) y sobre la misma institución que se pretende reformar. La reforma policial de México en 2008, por ejemplo, está justificada en documentos oficiales con encuestas de opinión y percepción (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas y Latinobarómetro) y no se ofrecen datos duros sobre crimen ni sobre las policías mismas (Miranda, 2009).

Para el caso argentino, hay un vasto cuerpo de experiencias provinciales que han alimentado las propuestas de reforma policial a nivel federal, sobre todo en Buenos Aires, Mendoza y Córdoba. En Brasil, Rio de Janeiro también ha servido como antecedente, aunque de manera más limitada. En México las reformas estatales son poco profundas y ha sido la Federación la que lleva la batuta en cuanto a las propuestas. Sin embargo, en México y Brasil se destaca la colaboración de centros de estudios académicos y de políticas públicas con policías locales para hacer recomendaciones, seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas dentro de las reformas policiales (Frühling, 2009).

Lo anterior es muestra de la ausencia de una doctrina de seguridad pública que dé continuidad a las acciones y garantice su cumplimiento, esto porque se ha colocado a la seguridad como una política de gobierno, no de Estado (Magaloni, en Rosas, 2012); tampoco existe una

política explícita y consensuada entre los actores, lo que ha impedido una mayor coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno, debido a disputas político-partidarias o ligadas a la distribución de fondos y recursos, así como a las intervenciones unilaterales de la Federación en algunos territorios.

Aunado a lo anterior, las corporaciones policiales no suelen ser tomadas en cuenta en estas negociaciones, y diversos escándalos e intervenciones han dado lugar incluso a huelgas policiales en Argentina (2013) y Brasil (1997 y 2004). Como señalan Dias *et al*. (2014), no existen protocolos que regulen las relaciones entre el gobierno central, el estado y el municipio en seguridad pública, lo que da lugar a que sean las relaciones entre autoridades las que marquen la pauta.

Otro gran obstáculo para la permanencia y éxito de las reformas policiales tiene que ver con el rol que en todos estos países han adquirido las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, con mayor intensidad en México y Brasil, aunque también presente en Argentina. El problema del narcotráfico, altos niveles de violencia social y el control de las fronteras son los principales alicientes para la militarización de la seguridad, aunado a un diagnóstico de incapacidad, corrupción o directo involucramiento de los cuerpos policiales en tales problemas. Además, la militarización trae aparejados problemas de rendición de cuentas, proclividad autoritaria y violaciones a derechos humanos, así como una postergación o reticencia a reformas a las policías (Lindau, 2011).

En los hechos, los despliegues militares han significado la subordinación de la seguridad pública al paradigma de la seguridad nacional, donde se privilegia la perspectiva de defensa a través de la fuerza, el orden y la disciplina, y quedan fuera las consideraciones a la participación de la sociedad civil y la ciudadanía. Además, no dejan de ser un remedio de corto plazo hasta que no se ataquen los problemas de fondo sobre criminalidad y violencia.

Una de las grandes falencias de las políticas públicas de seguridad en estos países ha sido el escaso uso de inteligencia y evidencia para formular las estrategias y acciones; el problema de la baja tasa de denuncias de los crímenes implica que no se conocen las dinámicas del delito común y las políticas están más enfocadas al crimen organizado, el cual suele afectar de manera menos directa a la ciudadanía en general. Los programas de inteligencia y bases de datos propuestos han tenido en general poco alcance por la falta de cooperación y unificación entre niveles de gobierno.

Arturo Alvarado (2014) señala, para el caso de la formulación de políticas públicas de seguridad en México, la existencia de “dos vertientes internas y de una serie de presiones exteriores

(principalmente norteamericanas). Los componentes internos están dirigidos por dos grupos, uno civil y otro militar". También apunta que "la clase política mexicana tiene pocas diferencias partidarias respecto del tema de inseguridad" (p. 14; paréntesis en el original).

Esto es aplicable a los tres casos analizados, donde las políticas y reformas policiales se han pensado en dos corrientes: una basada en la normatividad en derechos humanos, llamada progresista, y otra de "populismo punitivo" o "mano dura", asociada con posiciones conservadoras; estas corrientes no se corresponden con ideologías partidistas necesariamente, pues expresiones de ambas pueden encontrarse en la mayoría de los partidos. De acuerdo con el análisis de Seri y Kubal (2019), para el caso argentino existe un consenso discursivo alrededor de la seguridad como derecho a partir sobre todo de mediados de los 2000', dando lugar a combinaciones híbridas entre perspectivas "garantistas" y de "mano dura", cuando en los '90 eran discursos en disputa. Bonner (2019), por su parte, establece en su análisis de los casos argentino y chileno que, a pesar de las diferencias discursivas, las prácticas policiales suelen confluir hacia las mismas prácticas, identificadas más con una posición de centro-derecha.

Dada la complejidad institucional de los países federales, las reformas deben atravesar cambios legales que refuercen la autoridad de la reforma, y a su vez estos cambios deben pasar por la aprobación de diversos actores: Congreso, gobernadores, mandos policiales o militares, etc. Esto ha dado a lugar a que las reformas propuestas sufran modificaciones sustanciales que dejan insatisfechos a la mayoría de los actores, y el problema sin resolver.

También se perciben deficiencias legislativas en estas reformas, que no establecen con claridad quién y cómo deben implementarse las acciones, ni sanciones por incumplimiento en plazos u objetivos, ineficiencia en la alocación de recursos o falta de estos, entre otros desatinos, lo que genera políticas públicas de poca viabilidad y efectividad.

Finalmente, se identifica una dificultad por parte del gobierno federal para monitorear a los actores subnacionales en la correcta implementación de las reformas (Hernández, 2015). Así, Miranda establece que, para el caso del NMP en México, "(las) intenciones (de reforma policial) no han concretado debido a un conjunto de obstáculos que han obligado a modificar la política pública sobre la marcha. Pero aún más grave que esto, la reforma policial no está avanzando por la senda única que busca marcar el gobierno central" (2009: p. 108).

3.2 Análisis causal configurativo de casos

La hipótesis de esta investigación se divide en dos etapas: la primera apunta a la existencia de reformas policiales con un contenido y alcance específico, donde existen cinco variables relevantes: el modelo policial anterior en cuanto a si es civil y profesional, el proceso de democratización en cuanto al tipo de transición desde el autoritarismo y el nivel de democracia alcanzado, el contexto respecto a la inseguridad, el tiempo tomando como referencia el primer gobierno electo democráticamente, y el equilibrio de fuerzas de los actores. La segunda parte de la hipótesis apunta a las consecuencias de la reforma en cuanto al desempeño de la institución policial, de acuerdo con el contenido y alcance de la reforma.

En este apartado se hace un análisis respecto a la primera etapa de la hipótesis, para revisar si existen configuraciones causales asociadas a la aprobación de las reformas policiales de nivel federal; en este sentido, el análisis causal configurativo es de tipo *crispy set*, tomando las variables y los resultados de manera dicotómica. El contenido y consecuencias en el desempeño se evalúan en los casos de estudio a profundidad en el capítulo 4.

Las configuraciones que conforman a los casos de reformas apuntados en la sección anterior se señalan en el cuadro 3.4, a partir de seis variables en forma dicotómica (1 indica presencia de la variable en la forma estipulada, 0 su ausencia; en adelante también la letra mayúscula indica presencia y la minúscula su ausencia). En este análisis no se incluye el equilibrio de fuerzas de actores, debido a que esta variable se forma de la interacción entre otras variables ya incluidas, como se indica en el marco analítico; esta variable se analiza entonces en los casos de comparación a profundidad.

En el lenguaje del análisis de configuraciones (QCA) se denomina caso exitoso al que presenta el resultado positivo (es decir, valor de 1) en la variable de interés, en este caso la reforma policial; esto no implica un juicio positivo sobre el contenido o resultado de esta[15], simplemente señala su presencia en la configuración. Además, es importante señalar que la ausencia de una variable es tan importante como su presencia para formar las configuraciones de interés. En lo sucesivo se adoptará este lenguaje para describir a los casos de reformas analizadas.

[15] Debido a que las diferentes propuestas de reforma policial tienen objetivos diversos, no existe un criterio de éxito que sea aplicable a todos los casos. En este sentido, como se apuntó, el análisis causal configurativo se dirige a la aprobación de las reformas federales, y ese es el criterio de "éxito", independientemente de sus consecuencias.

Así, en el análisis se presentan casos exitosos y no exitosos de reforma, es decir, reformas que fueron aprobadas en las instancias requeridas (ya sea la promulgación de alguna rama del Ejecutivo o bien una propuesta legislativa avalada por el Congreso), por un lado, y reformas que no pasaron de ser propuestas formales, pues no se aprobaron ni llegaron a implementarse, por el otro. Son 28 casos en total: cinco reformas en Argentina (cuadro 3.1), doce reformas en Brasil (cuadro 3.2) y once reformas en México (cuadro 3.3).

Se incluyen todas las reformas que fue posible identificar en la literatura, tanto académica como de política pública, a partir de una revisión exhaustiva. Sin embargo, cabe anotar que existe un desbalance en los datos que tienden a registrarse, pues hay menos información disponible sobre las reformas no exitosas[16] frente a las que sí se aprobaron e implementaron. Por lo tanto, no se descartan casos existentes que no fue posible identificar, lo que puede dar a lugar a un sesgo en el análisis. Dicho lo cual, el cuadro 3.4 incluye 22 reformas exitosas y 6 no exitosas.

Las variables que se incluyen son: A) modelo policial anterior con mando civil; B) modelo policial anterior profesionalizado; C) transición a la democracia con ruptura; D) democracia con libertades; E) reforma en el primer gobierno democrático; y F) contexto de inseguridad. Para la variable D se conjugaron los criterios de los índices de *Polity IV* (valor por encima de 6) y de *Freedom in the World* (país libre) en los años en que estuvo disponible, por lo que es la variable que refleja el momento del proceso de democratización; para la variable F se consideró la encuesta de victimización de Latinobarómetro, indicando que existe contexto de inseguridad cuando más de la tercera parte de la población ha sido víctima de delitos en el año de la encuesta o en el año previo en caso de no existir información en ese año.

Las variables A, B y F son las que se encuentran más presentes en la literatura académica (ver marco teórico), por lo que se espera su presencia (valor 1) en las configuraciones que dan lugar a reformas exitosas; esta idea no ha sido sometida a pruebas sistemáticas en la literatura; las variables C, D y E son propuestas de esta investigación y se espera que su interacción con las otras variables ayude a explicar la ocurrencia de reformas aprobadas y su contenido.

A continuación el cuadro 3.4 con las configuraciones, donde se incluye una columna denominada R para indicar éxito de la reforma (aprobación). Se observa que pocos casos se ajustan

[16] Entre las razones por las que es difícil identificar reformas no exitosas, se destaca el poco estudio de propuestas, pues lógicamente las reformas implementadas generan mayor interés; las escasas menciones a propuestas no llevadas a cabo suelen igualmente implicar un menor desarrollo informativo. Además, en el tema de la reforma policial en América Latina hay más estudios del nivel estatal o local que del nacional.

a la configuración ABF esperada por la literatura, y se tiene en su lugar una gran variación de combinaciones entre presencia y ausencia de variables.

País	Reforma	A	B	C	D	E	F	R
Argentina	LSI, 1992	0	1	1	1	0	0	1
	PEJS, 2004	1	1	1	1	0	1	0
	PSA, 2005	1	1	1	1	0	1	1
	PSC, 2009	1	1	1	1	0	0	1
	EFP, 2011	1	1	1	1	0	0	1
Brasil	SEPLANSEG,1995	0	0	0	1	0	0	1
	GTESSP, 1997	1	0	0	1	0	1	0
	Enmienda IR, 1997	1	0	0	1	0	1	0
	SNSP, 1997	1	0	0	1	0	1	1
	PNSP, 2000	1	0	0	0	0	1	1
	FNSP, 2001	1	0	0	0	0	1	1
	Enmienda 87, 2002	1	0	0	0	0	1	1
	PSPB, 2003	1	0	0	1	0	1	1
	FuNSP, 2004	1	0	0	1	0	0	1
	Pronasci, 2007	1	0	0	1	0	1	1
	IIPNSP, 2009	1	0	0	1	0	0	1
	SESGE, 2012	1	0	0	1	0	0	1
México	SNSP, 1995	1	0	0	0	1	0	1
	PFP, 1998	1	0	0	0	1	1	1
	AFI, 2001	1	0	0	1	0	1	1
	RSSPyJP, 2004	1	0	0	1	0	1	0
	NMP, 2008	1	0	0	1	0	1	1
	ANSJL, 2008	1	0	0	1	0	1	1
	MU, 2010	1	1	0	1	0	0	0
	PF, 2012	1	1	0	0	0	0	1
	12ASP, 2013	1	1	0	0	0	0	1
	MU/MM, 2014	1	1	0	0	0	0	0
	GN, 2014	1	1	0	0	0	0	1

Cuadro 3.4 Configuraciones causales de las reformas policiales. Elaboración propia

La presencia de seis variables para un análisis configurativo es excesiva, ya que da lugar a 64 configuraciones posibles (2^6), cantidad bastante mayor al número de casos con que se cuenta, por lo que se procede a buscar, dentro de las variables de análisis, aquellas que se ajusten mejor al análisis configurativo. Se observa que hay dos variables con poca variación en los casos identificados: C (tipo de transición, ya que es una variable a nivel de país, en oposición a las demás variables que se encuentran a nivel de reforma; dado que no existe alguna variable que traduzca el tipo de transición a la democracia a nivel de reforma que pueda sustituirla, se decide dejarla fuera;

sin embargo, esta variable se toma en cuenta en el análisis de casos a profundidad) y E (reforma temprana, ya que ni Argentina ni Brasil realizaron reformas en su primer gobierno democrático); debido a esto, se dio preferencia a las variables con mayor variación en los casos. De esa forma se seleccionan las variables A, B, D y F para realizar el análisis de QCA[17].

El cuadro 3.5 presenta la tabla de verdad, en donde se muestran todas las configuraciones lógicas posibles de acuerdo con la presencia o ausencia conjunta de las cuatro variables propuestas. La columna P indica cuántos casos de los identificados en la investigación se encuentran en tal configuración; la columna Q indica cuántos de esos casos son reformas exitosas, y la columna R presenta reformas exitosas de manera dicotómica (presencia de casos exitosos en tal configuración); la columna X señala si la configuración es contradictoria, es decir, que da a lugar tanto a reformas exitosas como no exitosas. Se añade una columna inicial que numera las configuraciones para facilitar su identificación.

	A	B	D	F	P	Q	R	X
1	0	0	0	0	0	-	0	-
2	0	0	0	1	0	-	0	-
3	0	0	1	0	1	1	1	0
4	0	1	0	0	0	-	0	-
5	1	0	0	0	1	1	1	0
6	0	1	0	1	0	-	0	-
7	1	0	1	0	3	3	1	0
8	1	1	0	0	4	3	1	1
9	0	0	1	1	0	-	0	-
10	0	1	1	0	1	1	1	0
11	1	0	0	1	4	4	1	0
12	1	1	1	0	3	2	1	1
13	1	1	0	1	0	-	0	-
14	1	0	1	1	9	6	1	1
15	0	1	1	1	0	-	0	-
16	1	1	1	1	2	1	1	1

Cuadro 3. 5 Tabla de verdad del análisis QCA. Elaboración propia

Se observa que de las 16 configuraciones lógicamente posibles, los casos analizados se acumulan en nueve configuraciones (3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14 y 16; en gris en el cuadro 3.5),

[17] Esto no implica necesariamente que las variables C y E no tengan impacto en la aprobación o contenido de las reformas policiales, simplemente se señala que, dada su escasa variabilidad cuando se cuenta con pocos países de estudio, no aportan información suficiente al análisis de configuraciones. Estas variables, sin embargo, se retoman en el análisis de casos a profundidad, de acuerdo con el marco teórico.

mientras que siete configuraciones son inexistentes en la muestra (1, 2, 4, 6, 9, 13 y 15). Para propósitos de este análisis se considera que las configuraciones no existentes o no encontradas en el análisis empírico no conducen a reformas exitosas, y por lo tanto se codifican como 0 en la columna R; esto implica que no serán consideradas para el análisis de éxito[18].

Dentro de las configuraciones encontradas, todas contienen reformas exitosas, y cuatro de ellas contienen también reformas no exitosas, es decir, son configuraciones contradictorias (8, 12, 14 y 16); no existen configuraciones que solamente arrojen resultados no exitosos. En este análisis las configuraciones contradictorias se tomarán dentro del análisis de reformas exitosas, ya que en todos los casos al menos la mitad de las reformas contenidas en tal configuración fueron exitosas. Esta decisión implica que se contemplan todas las combinaciones conocidas asociadas a resultados positivos aunque en algunos casos específicos no se cumpla; sin embargo, se realiza también un análisis de la fórmula de configuraciones contradictorias y de las siempre exitosas para evaluar sus diferencias. En el cuadro 3.6 se presentan las fórmulas correspondientes a la simplificación de las configuraciones a partir de sus implicantes principales.

Configuraciones	Fórmulas
Existentes	A (b + BD + f) + Df
No existentes	a (d + F) + BdF
Contradictorias	A (DF + Bf)
Siempre exitosas	Ab (d + f) + aDf

Cuadro 3.6 Fórmulas derivadas del análisis QCA. Elaboración propia

La fórmula de configuraciones existentes indica que la presencia de un mando policial civil anterior (A) es importante para dar lugar a intentos de reforma, en combinación con la ausencia de un mando policial profesional anterior (b; configuraciones 5, 7, 11 y 14, esta combinación de variables da lugar a 17 intentos de reforma, de los cuales 14 son exitosos, por ejemplo el PNSP de 2000 en Brasil), o con la ausencia de inseguridad (f; configuraciones 5, 7, 8 y 12, en esta combinación se encuentran 11 intentos de reforma, de los cuales 9 son exitosos, por ejemplo los 12ASP en México en 2013), o bien en combinación con la presencia de mando anterior profesional y democracia con libertades (BD; configuraciones 12 y 16, en esta combinación de variables hay cinco casos de reforma, tres de los cuales son exitosos, como el PSA en Argentina, 2005).

[18] Dado que son configuraciones no existentes, en sentido estricto no se sabe qué resultado darían de existir; sin embargo, a partir de lo apuntado anteriormente respecto a la escasa información sobre propuestas que no se convierten en reformas, en esta investigación se decide asumir que son configuraciones que no llevan a la aprobación.

Finalmente, la combinación de democracia con libertades en ausencia de contexto de inseguridad (Df) completa los casos existentes (configuraciones 3, 7, 10 y 12, ocho casos en esta combinación de variables, siete exitosos, por ejemplo la LSI de 1994 en Argentina)[19].

Por su parte, de acuerdo con la fórmula de casos no existentes, las combinaciones de variables que no se encontraron empíricamente son las que implican ausencia de un mando policial civil anterior (a) junto con la ausencia de democracia con libertades (d; configuraciones 1, 2, 4 y 6) o bien junto con la presencia de un contexto de inseguridad (F; configuraciones 2, 6, 9 y 15). Tampoco se encontraron casos de modelo anterior profesionalizado en contexto de inseguridad y ausencia de democracia con libertades (BdF; configuraciones 6 y 13). En estas circunstancias no se observan intentos de reforma policial, lo que podría indicar que la presencia de democracia con libertades o la ausencia de inseguridad son los principales motores para que se presenten las reformas policiales o sus intentos, por lo menos en los países analizados, pero siempre en interacción con la ausencia o presencia de otras variables.

Como se observa en la tabla de verdad (cuadro 3.5), todas las configuraciones existentes dieron lugar a reformas exitosas en por lo menos algunos casos. Las configuraciones que siempre dieron lugar a reformas exitosas son, por un lado, las que contienen mando anterior civil sin modelo profesionalizado anterior (Ab) en combinación con ausencia de democracia con libertades (d; cinco casos, configuraciones 5 y 11, por ejemplo el FNSP en Brasil en 2001) o con la ausencia de contexto de inseguridad (f; cuatro casos, configuraciones 5 y 7, como el SNSP de 1995 en México). Por otro lado, también hay solo reformas exitosas cuando hay ausencia de mando policial civil y ausencia de contexto de inseguridad junto con democracia con libertades (aDf; dos casos, configuraciones 3 y 10, por ejemplo el SEPLANSEG en 1995 en Brasil).

Las configuraciones contradictorias, que contienen tanto reformas exitosas como no exitosas, son todos casos en que existe un mando policial civil anterior (A), en combinación con democracia con libertades y contexto de inseguridad (DF; configuraciones 14 y 16, 11 casos como la AFI en México en 2001, cuatro no exitosos), por un lado; y en combinación con mando profesional anterior y ausencia de inseguridad (Bf; configuraciones 8 y 12, siete casos, por ejemplo la EFP de 2011 en Argentina, dos no exitosos), por otro lado.

[19] Las combinaciones suman más de 28 casos porque algunos están incluidos en más de una simplificación de las variables. Por ejemplo, la configuración 7 (AbDf), con tres casos empíricos, se cuenta tanto en la parte Ab como en la Df de la fórmula de casos existentes. Las tres reformas en esta configuración son exitosas y corresponden a los casos brasileños de FuNSP 2004, II PNSP 2009 y SESGE 2012. Esta lógica se repite en el resto de las fórmulas descritas.

Si se comparan las fórmulas de configuraciones contradictorias y configuraciones siempre exitosas salta a la vista que la ausencia de un modelo anterior profesionalizado (b) se asocia a las configuraciones siempre exitosas, lo cual es un resultado inesperado dado que, conforme a la literatura, se esperaría que el modelo profesional fuera uno de los objetivos relativamente tempranos de las reformas (por lo que no debería estar ausente en reformas sucesivas), pero en los países estudiados, Argentina contaba ya con un modelo profesionalizado y México tardó varias reformas en conseguirlo, mientras Brasil no lo ha logrado. Una vez que se tiene un cuerpo profesional, las posibilidades de reforma, dada una propuesta, se vuelven inciertas, ya que se pasa a las configuraciones contradictorias.

El contexto de inseguridad (F) tampoco se comporta de acuerdo con lo esperado por la literatura, ya que es su ausencia la que se encuentra en uno de los componentes de la fórmula de configuraciones siempre exitosas, en lugar de su presencia. Respecto de las configuraciones contradictorias, el contexto de inseguridad está presente en combinación con una democracia con libertades (D), pero su ausencia también está presente en combinación con el modelo anterior profesionalizado (b), por lo tanto su interacción con las otras variables tiene un peso en las posibilidades de que una propuesta de reforma policial pueda o no ser finalmente aprobada.

La variable de modelo anterior civil es la más constante respecto a la existencia de propuestas de reforma, de las cuales una gran mayoría terminan por ser aprobadas. Se observa que solo la primera reforma en los casos de Argentina y Brasil no cuentan con la presencia de esta variable, por lo que uno de los componentes principales de la reforma policial tras la transición es dotar de mando civil a las policías, y la democratización ha mantenido tal carácter en los tres países. México contaba con mandos civiles desde antes de mediados de los ‘90, probablemente gracias a no haber sufrido una dictadura militar. A pesar del pasado militar, las reformas de Argentina y Brasil no se dieron inmediatamente tras la transición, como explicita la variable E, sino que vinieron después del primer gobierno electo democráticamente. Esto puede indicar que los acuerdos necesarios para alcanzar el mando civil son un paso muy importante para impulsar las reformas policiales en la democratización.

No se identifican en estas configuraciones variables suficientes ni necesarias que den lugar a las reformas exitosas, sino a una combinación de variables en interacción. Esto es importante porque resulta de una comparación sistemática de 28 propuestas de reforma identificadas en tres países, y no de la generalización a partir de pocos casos seleccionados, como suele suceder en la

literatura respecto de las reformas policiales en el contexto latinoamericano. De entre las variables analizadas, destaca el mando policial civil anterior por estar integrada en casi todas las configuraciones derivadas de las fórmulas, ya sea en presencia o ausencia (solo está fuera de un elemento de la fórmula de casos existentes y un elemento de la fórmula de casos siempre exitosos), por lo tanto su interacción con las demás variables es importante para analizar las reformas.

A partir de la identificación de estas configuraciones causales y sus resultados, destaca la configuración AbDF, que contiene nueve casos de reforma, seis exitosos y tres no exitosos (cuadro 3.5); es decir, es una configuración contradictoria, y contiene casi una tercera parte de todos los casos identificados en este estudio, lo que la hace una configuración prolífica. Dentro de esta configuración, que implica un modelo anterior civil en ausencia de profesionalización, con democracia con libertades y contexto de inseguridad, se encuentran cinco casos brasileños (GTESSP, 1997, Propuesta IR, 1997, SNSP, 1997, PSPB, 2003, Pronasci, 2007), dos de ellos no exitosos; y cuatro casos mexicanos (AFI, 2001, RSSPyJP, 2004, NMP, 2008, ANSJL, 2008), solo uno de ellos no exitoso.

De estas opciones se escogen los casos mexicanos de la Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal de 2004 (caso no exitoso) y el Nuevo Modelo Policial de 2008 (caso exitoso) para un análisis a profundidad, ya que ambas reformas tenían objetivos similares respecto a las propuestas policiales (servicio de carrera e inteligencia policial) y son relativamente cercanas en el tiempo, además de que al pertenecer al mismo país se controla por algunas variables contextuales. Debido a que el análisis de configuraciones no arroja un resultado claro respecto a por qué en esta combinación de variables existen resultados positivos y negativos, se recurre a la lógica de casos anidados para dilucidar, con un análisis a profundidad, potenciales variables omitidas o matices diferenciadores dentro de las variables analizadas que sea importante incluir en el análisis y así avanzar en la construcción de teoría, gracias al análisis sistemático.

Estas reformas se analizan en el siguiente capítulo de acuerdo con el marco analítico propuesto, tomando en cuenta los antecedentes de modelo policial previo, el equilibrio de fuerzas entre actores, y el contexto en que se presentaron las propuestas. El objetivo es desvelar los mecanismos que permitieron una reforma exitosa en un caso, y una reforma no exitosa en el otro, además de evaluar el marco teórico respecto de su contenido.

Finalmente, para completar la prueba del marco analítico, se selecciona una reforma policial en cada país para analizar los resultados de las reformas en cuanto al desempeño policial, de

acuerdo con sus objetivos planteados, así como indicadores de victimización y de confianza en la policía en los años posteriores a su implementación. Esta comparación se enfoca en la segunda parte de la hipótesis de investigación, por lo que no se selecciona con base en las variables anteriores, sino que se busca variación en las configuraciones dentro de todos los casos exitosos. Esto también se desprende del hecho de que ninguna de las configuraciones analizadas contiene casos de los tres países, por lo que se prefiere dar variedad para cubrir los tres países de análisis.

Se escogen los casos del Plan de Seguridad Ciudadana argentino de 2009, el Programa Nacional de Seguridad Ciudadana brasileño de 2007, y el Nuevo Modelo Policial mexicano de 2008, por ser reformas con enfoques similares en cuanto a la intervención federal en los ámbitos locales y llevados a cabo en años próximos entre sí. Aquí el objetivo es analizar el desempeño de las corporaciones policiales tras la puesta en marcha de la reforma.

Capítulo 4:

Casos de estudio

De acuerdo con los resultados del análisis causal configurativo, en este capítulo se analizan con mayor profundidad y de manera comparada algunas de las reformas policiales de nivel federal identificadas en los países de estudio para poner a prueba el marco analítico desarrollado y complementar la teoría.

En la primera sección se comparan dos casos de reforma que tienen la misma configuración de variables respecto al análisis QCA, pero con resultados distintos en cuanto a su aprobación; estos son la propuesta de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal de 2004 (no aprobado) y el Nuevo Modelo Policial de 2008 (aprobado), ambos en México. La comparación tiene por objetivo identificar matices en las variables pertenecientes al marco analítico o bien desvelar otras que hayan sido omitidas y se juzgue que tienen impacto importante en el resultado, así como evaluar si el contenido de las reformas se ajusta a lo esperado en el marco analítico.

Después de esta primera comparación se realiza un análisis comparado de tres casos de reformas policiales exitosas, una por cada país seleccionado, donde se contrastan el contenido, alcance y desempeño de la reforma, de acuerdo con el marco analítico y las observaciones derivadas de la sección anterior. Las reformas para comparar en esta sección son el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía de Brasil, lanzado en 2007; el Nuevo Modelo Policial de México, puesto en marcha en 2008; y el Plan de Seguridad Ciudadana de Argentina, implementado en 2009.

4.1 Comparación de reformas exitosa y no exitosa

Cuando en México sucedió la alternancia presidencial en el año 2000, el autodenominado "gobierno del cambio" encabezado por Vicente Fox se propuso realizar una serie de iniciativas que democratizaran al país más allá del mínimo formal de las elecciones, buscando el fortalecimiento del Estado de Derecho democrático a partir de la reforma de sus instituciones. En este marco se inserta su propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal (RSSPyJP), presentada en el año 2004, cuando comenzaba el segundo periodo legislativo de su sexenio.

La iniciativa foxista no prosperó, por lo que la reforma del sistema de justicia quedó pendiente. El siguiente periodo de gobierno, encabezado por Felipe Calderón, del mismo partido

que Fox (el Partido Acción Nacional), realizó un nuevo intento de reforma en el sector de la justicia, a través de una amplia serie de iniciativas legales unificadas bajo una idea plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Este proceso reformador fue parcialmente exitoso, con la publicación en 2009 de dos nuevas leyes y la actualización de cinco ordenamientos y leyes federales.

Ambos proyectos se plantearon como procesos reformadores de gran calado del sistema de seguridad y los procesos penales, incluyendo a la policía como un elemento clave dentro del entramado total de la justicia. Sus reformas policiales tienen varias coincidencias en el contenido, que se destacan a continuación, mientras que las diferencias están sobre todo en los énfasis de algunos elementos, así como en los contextos en que se llevaron a cabo.

La RSSPyJP fue elaborada por Rafael Macedo de la Concha, exmilitar quien encabezó la Procuraduría General de la República durante el sexenio 2000-2006. Su propuesta se justificó como una necesidad dentro del proceso de la incipiente democracia mexicana, para adecuar las instituciones de justicia a la nueva realidad del régimen, además de librarlas de los problemas que las aquejaban, como "lentitud, ineficiencia en la reparación del daño, corrupción e impunidad" (Macedo, 2004: p. 261).

A esto se le suman los crecientes niveles de una delincuencia cada vez más sofisticada, más violenta y reincidente. El diagnóstico ofrecido era el de instituciones rebasadas -lo cual caracterizaba el procurador como una "lucha desigual que se libra contra la delincuencia" (*apud* Vargas y Aranda, 2004)-, frente a las cuales la sociedad exigía cambios que incluían la participación, los derechos humanos, la transparencia y la eficiencia.

De acuerdo con el procurador, la propuesta de RSSPyJP fue un trabajo de tres años y siete meses, a partir de foros llevados a cabo con diferentes sectores de la sociedad, entre juristas, académicos y sociedad civil. La iniciativa incluía reformas a ocho artículos constitucionales y diez leyes federales "cuya extensión, profundidad y espectro de impacto son inéditos" (López Portillo, 2004: p. 17). Se reconocía, en su planteamiento, que una vez implementada la reforma, no daría resultados inmediatos, sino que se requería su sostenimiento en el tiempo a partir de cambios graduales.

En cuanto a su contenido, la reforma contemplaba tres dimensiones generales: la reestructuración de las instituciones de seguridad pública, la transformación del procedimiento penal y la profesionalización de la defensa. En la cuestión policial proponía la unificación de las

corporaciones federales, un sistema nacional policial que fortaleciera y profesionalizara a todas las instituciones policiales del país, así como un sistema de inteligencia y la separación orgánica entre la policía investigadora y el Ministerio Público, para blindar las investigaciones de la intervención política.

La propuesta se entregó al Congreso el 29 de marzo de 2004, pero no fue aprobada en la Cámara de Diputados, lo que truncó el proceso de su aprobación y por lo tanto no se llevó a cabo su implementación. De acuerdo con Wil Pansters (2008), “debido a las complicadas relaciones políticas en el congreso y la limitada capacidad negociadora del poder ejecutivo, la iniciativa no prosperó” (p. 8).

La propuesta de reforma despertó sospechas en académicos y especialistas, pues a decir de López Portillo (2004), sus contenidos “preocupan a quienes están acumulando información para documentar las consecuencias negativas en reformas similares en otros países” (p. 22). Por su parte, Juan Salgado (2004) reconoce que la iniciativa retomó recomendaciones hechas por organismos internacionales y sería un paso importante para la vigencia del Estado de Derecho, pero “no resolverían completamente algunos de los vicios funcionales de la procuración de justicia” (p. 67).

A pesar de las declaraciones de Macedo de la Concha sobre la gradualidad de los cambios, López Portillo (2004) opina que “la reforma mexicana no conlleva una propuesta de implementación escalonada”, por lo que resultaba de implementación imposible en aspectos como fusionar las corporaciones policiales federales. Además, se avizoraba la posibilidad de tensiones entre la Fiscalía propuesta y la policía con sus nuevas capacidades de investigación. El autor concluye en su análisis del proyecto de RSSPyJP que “la propuesta de Fox está desconectada tanto de la comprensión cabal de cómo funciona realmente nuestra policía, como de las lecciones derivadas de la reforma policial fuera de nuestras fronteras” (p. 24).

Hay que indicar también que, cuando la iniciativa de RSSPyJP fue entregada al Congreso, la Suprema Corte de Justicia llevaba ya tiempo ejecutando una consulta del sistema penal para realizar una propuesta de reforma, por lo que esta duplicidad se constituía en una distracción. La Corte recibió una copia de la propuesta de reforma por parte del presidente, y en noviembre de 2004 la descalificó en un informe, donde observaba que la RSSPyJP se apoyaba en "argumentos carentes de sustento", "percepciones inexactas o exageradas" y "afirmaciones desapegadas a la realidad" (en Avilés, 2004), por lo que concluía que su aprobación podría ser contraproducente.

Un elemento más que se suma al panorama del fracaso de la RSSPyJP tiene que ver con la realización en junio de la llamada marcha silenciosa por la paz, la cual se convirtió en una movilización histórica a la que acudieron entre 250 mil y medio millón de personas con consignas contra los niveles de criminalidad y violencia. Ante estos hechos, el presidente prometió duplicar los recursos para seguridad pública en 2005, sin ligar su respuesta a su proyecto de reforma. La reacción social fue en general positiva ante el panorama incrementalista, por lo que se perdió una oportunidad para defender y socializar las bases de la RSSPyJP, consolidando al contrario una política "'de las tres P', es decir, reclutamiento de más policías (de dudosa calidad y honorabilidad), adquisición de más patrullas (sistema de transporte) y mayor número de pistolas (sistema de armas)" (Moloeznik, 2008: p. 35; paréntesis en el original).

Debido a la falta de una reforma en las áreas de seguridad y justicia durante el sexenio de Fox, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) retomó algunas de las propuestas de la RSSPyJP para realizar su propia reforma penal y de seguridad. En esta ocasión se propuso la modificación de diez artículos constitucionales y diversas leyes. La reforma incluía cuatro dimensiones: sistema de justicia, sistema de seguridad, combate a la delincuencia organizada y sistema penitenciario.

La reforma fue diseñada por Genaro García Luna, creador de la AFI en 2001 y secretario de Seguridad Pública en el sexenio de Calderón. Se le justificó con varios de los argumentos de la RSSPyJP, destacando la desconfianza ciudadana en las instituciones, así como el complejo panorama de descoordinación y asimetrías entre los cuerpos policiales del país.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia comenzaron a delinear la propuesta de un nuevo modelo de actuación policial único para todo el país como parte integral de la reforma del sistema de seguridad. La propuesta en materia policial se presentó oficialmente en 2008 bajo el nombre de Nuevo Modelo Policial (NMP), y retomó la unificación de las corporaciones federales (AFI y PFP), la homologación en la formación y profesionalización de las policías del país, además de que puso especial énfasis en el desarrollo de modelos de certificación y control de confianza, así como en la creación de un sistema de inteligencia criminal denominado Plataforma México. El principal objetivo era virar desde un modelo reactivo hacia uno científico, aplicando el ciclo de inteligencia en las tareas policiales (Rosas, 2012).

La propuesta de reforma en materia de seguridad fue criticada desde sus inicios por organizaciones de la sociedad civil por considerarla atentatoria de los derechos humanos. De

acuerdo con testimonios recabados por Miranda (2009), los académicos consideraron en su momento a la reforma como "líneas generales, ideas, deseos, acerca de cómo debe funcionar la Policía en México, y por ello las posibilidades de éxito son muy bajas", además de que "como política está mal diseñada ya que requiere grandes cantidades de recursos que no se han previsto" (p. 102). Incluso los administradores de la reforma se mostraban poco entusiastas, al referir que la reforma "es un plan muy ambicioso, que mueve muchos intereses" y reconocieron que hay "resistencia al cambio, ya que los esquemas actuales funcionan en la práctica" (p. 96).

En todo caso, la reforma que finalmente se aprobó no es la misma que se propuso en un inicio, pues "ha cambiado de alcances, perspectivas y estrategias, en muchos casos por necesidad ya que sus creadores concibieron dichos cambios con fundamento en cambios que no se realizaron (…) o que se han dado en forma parcial" (p. 70); por ejemplo, a pesar de aprobarse la desaparición de la AFI en 2009, esta siguió funcionando hasta 2012. Miranda también señala la falta de liderazgo por parte del gobierno federal para defender la propuesta. Aunado a esto, en los diferentes documentos que plasmaron la reforma en materia de seguridad (Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Seguridad Pública, Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, Nuevo Modelo Policial, entre otros) se identifican contradicciones y falta de consistencia.

A pesar de lo anterior, el NMP se puso en marcha desde 2008, comenzando su implementación con la Policía Federal. La manera que se concibió para facilitar la adopción del modelo en las policías locales fue la dotación de recursos para capacitación, certificación, controles de confianza y equipamiento, a través de los programas Subsemun (subsidio para la seguridad en municipios) y FASP (fondo de aportaciones para la seguridad pública) que en 2016 se convirtieron en Fortaseg (programa de fortalecimiento de la seguridad), los cuales son manejados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Al analizar las dos propuestas de reforma se observa que en ninguno de los dos casos las iniciativas fueron apoyadas en los documentos oficiales por cifras que ofrecieran un diagnóstico de las instituciones que se pretendían reformar, ni tampoco se citaron estudios con datos duros sobre las tendencias del crimen y la violencia en el país, más allá de hablar en general de un panorama de inseguridad. Las reformas se sustentaron y justificaron en cuestiones de percepción ciudadana sobre la desconfianza en las instituciones y el miedo al delito.

De acuerdo con Miranda (2009), "el planteamiento del Nuevo Modelo Policial y los elementos con que se construye no son nuevos, sino que se plantearon ya en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), prácticamente de la misma forma, y recopila los aspectos que en ese momento ya se sabía era necesario atender en la Policía" (p. 69; paréntesis en el original). Haro Reyes (2011) señalaba, para el contexto previo al NMP, que "más que un modelo policial se puede decir que lo que existe en el país es un patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas" (p. 2).

Con respecto a las percepciones sobre inseguridad, durante el sexenio de Fox se identifica al "tráfico de drogas y la delincuencia organizada [como] una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales" (*apud* Moloeznik, 2008: p. 17; corchetes en el original), por lo que seguridad pública y seguridad nacional se entremezclaron.

Esto se acrecienta durante el gobierno de Calderón, debido a que su propuesta de reforma del sistema de seguridad y justicia corre en paralelo con su política de despliegue militar en diversos estados del territorio nacional para hacer frente al narcotráfico, lo que en realidad se constituye en una preeminencia del paradigma de seguridad nacional por encima de la seguridad pública (cabe notar, además, que el despliegue militar en su sexenio no se apoyó en ninguna propuesta de reforma legal sobre el papel de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública).

La clasificación tanto de la RSSPyJP como del NMP, en relación con la tipología presentada en el capítulo 3, es de reformas de nivel normativo, de magnitud global, planteadas de forma gradual y con un origen externo a la corporación policial. De acuerdo con el análisis de configuraciones, ambos proyectos se caracterizan por un modelo anterior civil en ausencia de profesionalización, con democracia con libertades y en contexto de inseguridad.

Como se mencionó previamente, México contaba con mando civil de sus corporaciones policiales desde antes de su proceso de democratización en los '90, así que todas las reformas y propuestas en el país coinciden en esta variable. Por su parte, si bien la necesidad de profesionalización se planteó desde el surgimiento del SNSP en 1995, esta no se concretó en la práctica sino hasta 2008 con el NMP, debido a que previamente se carecía de un mecanismo de alcance nacional para aplicar los principios de las reformas policiales.

Debido a que la RSSPyJP no se aprobó, el modelo policial anterior en las corporaciones subnacionales de ambas propuestas es el que se deriva del SNSP de 1995, pues desde entonces solo se habían realizado reformas a los cuerpos del nivel federal: la creación de la Policía Federal Preventiva (1998) y de la Agencia Federal de Investigación (2001), así como su subsecuente unificación (2006). Sin embargo, los preceptos del SNSP para el trabajo policial no se habían traducido realmente en prácticas adoptadas por las corporaciones, por lo que tanto la reforma de 2004 como la del 2008 se enfrentaron a modelos policiales que venían arrastrando inercias previas a la democratización del país, y sobre todo se carecía de cuerpos profesionales y eficaces.

Respecto de la democracia, México alcanzó la calificación de 8 en el índice de *Polity IV* en el año 2000 en que se dio la alternancia presidencial, y desde entonces lo ha mantenido, mientras que el índice de *Freedom in the World* posicionó a México como país libre desde 2001 y hasta 2010, por lo que ambas propuestas de reforma se sitúan en un panorama de democracia con libertades. En el caso del contexto de inseguridad, de acuerdo con las mediciones de Latinobarómetro, en el año 2004 el 61% de la población se dijo víctima directa de algún delito, mientras en 2008 esta cifra era de 42%, por lo tanto ambos momentos se identifican como contexto de inseguridad.

En relación con a los actores que intervienen, la élite gobernante y la oposición son similares en los dos momentos analizados, en el sentido de que ambos mandatarios son del mismo partido y en periodos consecutivos; además, algunos funcionarios importantes para la reforma policial, como Genaro García Luna, están presentes en ambos sexenios. Si bien Juan Salgado menciona que la propuesta de Fox retomaba recomendaciones de organismos internacionales, no parece que estos hubieran tenido influencia en alguno de los dos procesos de reforma.

En cuanto a la sociedad civil, los dos presidentes enfrentaron movilizaciones en demanda de seguridad, y algunos actores tomaron importante protagonismo, impactando en las agendas de seguridad. La diferencia estriba en el tipo de respuesta que se da a estas demandas, ya que, como se mencionó, Fox decide responder con acciones fuera de su propuesta de reforma policial y de seguridad, mientras en el caso de Calderón el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, del mismo año 2008, es en su mayor parte una reafirmación de su propuesta de NMP.

De acuerdo con lo propuesto en el marco analítico, dado que México atravesó una transición sin ruptura y al momento de las reformas había una democracia avanzada (con libertades), los

diversos actores se encontraban en las mismas condiciones de fuerza para proponer una reforma de su preferencia, aunque no existió presencia de actores internacionales.

De esta forma, el marco analítico apunta a la existencia de un apoyo similar para que la reforma se inclinara por los dos ejes de contenido: capacidad operativa (preferencia de la élite gobernante y de la sociedad civil en el contexto de inseguridad) y responsabilidad democrática (prioridad de los mandos policiales no profesionales y de la oposición). Sin embargo, en el eje del alcance de la reforma, dado el contexto de inseguridad en que se plantearon las reformas, todos los actores estarían alineados a apoyar un alcance limitado, pensando en el corto plazo y en una respuesta rápida al ambiente de criminalidad percibido y respaldado por los datos.

Así, contrastando las expectativas teóricas con las propuestas de reforma, puede verse que en la cuestión del contenido ambas reformas se ajustan ya que son completas: incluyen elementos de capacidad operativa (sobre todo la profesionalización y los recursos materiales) así como de responsabilidad democrática, al contemplar la participación ciudadana en la construcción conjunta de la seguridad; incluso la propuesta misma de la RSSPyJP fue trabajada con diversos actores a través de foros, entre quienes se incluye la sociedad civil y la academia.

Con respecto al alcance, la RSSPyJP se ciñe a lo propuesto pues se plantea en el corto plazo y sin considerar plazos escalonados para su cumplimiento, aunque sí contempla cambios para todas las corporaciones policiales; el NMP no cumple con lo esperado ya que se presenta como una reforma integral, que implica modificaciones graduales en el tiempo y que afecta a los diferentes cuerpos y niveles institucionales. A pesar de ser una propuesta integral, el NMP no está basado en evaluaciones y diagnósticos competentes sobre el problema a combatir ni sobre el estado real de las instituciones a las que se pretende reformar, como se apuntó con anterioridad.

Un elemento de contexto muy importante tiene que ver con el momento en que los presidentes presentaron sus iniciativas de reforma, ya que Calderón lo hizo durante la primera legislatura de su mandato (LX, 2006-2009), mientras Fox esperó hasta la segunda legislatura del suyo (LIX, 2003-2006). Durante la legislatura LVIII el PAN contaba con la bancada más amplia de la Cámara de Diputados con 41.2%, pero para el siguiente periodo su bancada se redujo a 29.9%, mientras el PRI representaba el 44.6%; esta composición posiblemente le impidió generar el consenso necesario para la aprobación de sus iniciativas. Por su parte, en la primera legislatura del periodo de Calderón, el PAN contaba nuevamente con el 41.2% de los curules, mientras si hubiera

esperado al siguiente periodo se habría encontrado con solo un 28.4% de presencia de su partido en esta Cámara para negociar sus reformas.

Lo anterior puede ser consecuencia de que al inicio del mandato de Vicente Fox no había un consenso dentro del propio gobierno sobre el rumbo que debería tomar la reforma en seguridad y justicia; de acuerdo con Macedo de la Concha, se invirtieron más de tres años y medio en preparar la iniciativa. El trabajo realizado durante este sexenio probablemente sirvió de base para la propuesta de reforma de Felipe Calderón, por lo que se aprovecha el conocimiento generado, la experiencia previa y el consenso construido al interior del partido para promover una reforma en esta materia, lo que le permite explotar el impulso de la victoria electoral de su partido en el Congreso para conseguir la aprobación de sus iniciativas.

Otra posible interpretación puede ser la prioridad que cada uno de los presidentes dio al tema de seguridad y justicia en su agenda de reformas, presentando tempranamente sus propuestas predilectas y dejando para momentos subsecuentes reformas con menos primacía. También es posible que el presidente Fox haya fallado en su lectura estratégica del momento apropiado para presentar su proyecto en materia de seguridad y justicia.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, la principal diferencia en cuanto a las condiciones que enfrentaron las dos propuestas de reforma estriba en el momento en que decidieron presentar sus iniciativas en cuanto a que eso varió la conformación del Congreso que debía aprobar sus iniciativas. Por lo tanto, el apoyo del presidente dentro del Congreso puede ser una variable importante para considerar en las configuraciones causales.

Juan Linz (1990) indica que el presidencialismo implica la necesidad constante de negociaciones y cooperación entre el Congreso y el presidente, ya que existe una superposición parcial de atribuciones, sobre todo en cuestiones legislativas. Shugart y Carey (1992) resaltan que no necesariamente existen motivaciones para negociar entre estos actores, pues su relación se ve impactada por motivaciones electorales, la disciplina partidista y otras variables del sistema electoral y del sistema de partidos; por su parte, Chaisty, Cheeseman y Power (2014) destacan las variables contextuales de la popularidad, prestigio político, momento del ciclo electoral, el desempeño económico y el liderazgo del presidente, las cuales pueden configurar escenarios distintos para promover u obstaculizar el apoyo parlamentario que el Congreso otorga a las iniciativas presidenciales.

Otro aspecto para tomar en cuenta en la relación Congreso-presidente es que distintos temas legislativos o políticas públicas afectan de manera diferente el apoyo parlamentario a las iniciativas presidenciales, como demuestran Ribeiro y Urdinez (2017) para el caso argentino; estos autores, además, destacan que el régimen presidencialista y multipartidista de la mayoría de los países latinoamericanos ha sido poco estudiado en términos de estas diferencias del apoyo legislativo al presidente. De acuerdo con los autores, la existencia o no del apoyo por parte del Congreso a las propuestas presidenciales es una cuestión de distribución de poder político, del desempeño de las instituciones democráticas y de la estabilidad institucional, y además subrayan no solo la conformación partidista sino la polarización ideológica como variable importante.

El compromiso del presidente con la reforma es otro factor crucial que diferencia a las dos propuestas, ya que ante presiones de la sociedad civil, Fox decidió responder con acciones que no se enmarcaban en la propuesta de reforma que él mismo había entregado al Congreso y que justo en esos momentos se encontraba en discusión. De acuerdo con Light (1982), la agenda presidencial puede entenderse mejor como una señal que indica las creencias del presidente sobre los problemas más importantes de su administración y las alternativas apropiadas para enfrentarlos; a Fox le faltó claridad en su agenda.

De acuerdo con Eshbaugh-Soha (2005), la agenda de políticas de los presidentes expresa sus prioridades, además de que está limitada por el contexto; el presidente anticipa las posibles reacciones a sus propuestas de acuerdo con la conformación del Congreso y el momento del ciclo electoral para dar forma a su agenda de manera estratégica, algo que aparentemente Fox no supo leer de forma atinada, mientras Calderón, aprendiendo también del fracaso de su antecesor, pudo prevenir de mejor manera. Las prioridades pueden expresarse por el momento (más temprano o tarde) en que se presentan las iniciativas, el énfasis del tema en los discursos presidenciales, y por la alocación de recursos (presupuestales, humanos, políticos).

Finalmente, respecto al ciclo electoral, cabe mencionar que tanto México como Argentina tienen elecciones mixtas, es decir, las elecciones presidenciales coinciden con una parte de las elecciones parlamentarias, pero existe una elección intermedia para renovar parcialmente al Congreso, mientras que Brasil tiene elecciones simultáneas. En el caso de las elecciones de México y Argentina, la elección presidencial coincide con una parte de las elecciones al Congreso, donde la primera produce un efecto de concentración de los votos y de arrastre hacia el partido o coalición del presidente, lo que genera un periodo inicial de “luna de miel” entre el parlamento y el

presidente, pero las elecciones intermedias propician menor votación para el partido o coalición del presidente, tanto por la ausencia de los efectos de arrastre y concentración como por un desgaste del partido en el gobierno, lo cual puede llevar a un Congreso dominado por la oposición que hace más complicada la relación entre estos actores. Este fue uno de los elementos, como se ha mencionado, del fracaso de la propuesta de la propuesta de RSSPyJP de Fox, presentada al Congreso cuando no había suficiente presencia de su partido.

4.2 Comparación de reformas entre países

El año 2007 marca el inicio del segundo periodo de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, y tras una campaña electoral en que el tema de la inseguridad había cobrado relevancia, en agosto se presenta el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía (Pronasci), proyecto del ministro de Justicia, Tarso Genro, el cual promete un cambio de paradigma en la concepción de la seguridad pública.

También ese año, el presidente mexicano Felipe Calderón presenta sus planes en diferentes materias para el sexenio que recién comienza. En materia de seguridad esboza una amplia serie de reformas en materia policial y penal, dentro del cual se enmarca un nuevo modelo de actuación policial que se oficializa en 2008. El Nuevo Modelo Policial es diseñado y propuesto por el entonces secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, y se presenta como un cambio en el perfil policial, así como una modernización de su labor.

En 2007 también asume funciones la presidenta argentina Cristina Fernández, pero no es sino hasta 2009 que, en el marco de las elecciones legislativas intermedias, presenta un plan nacional en materia de seguridad, denominado Plan de Seguridad Ciudadana (PSC), a través del cual el gobierno federal dotaría de fondos a los municipios para combatir la criminalidad, tema que tomaba centralidad en el contexto electoral.

A continuación se presentan brevemente las reformas del Pronasci y el PSC, para poder señalar las similitudes entre estos tres proyectos de reforma federal policial, así como sus principales particularidades, lo que sirve de base para el análisis de su contenido, implementación y desempeño.

El Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía fue promulgado en agosto de 2007 a través de la medida provisoria 384, para ser convertida en la ley 11.530 el 25 de octubre; esta ley fue reformada por la medida provisoria 416 del 23 de enero de 2008, y convertida entonces en la

ley 11.707 el 19 de junio; se le comprometieron inicialmente recursos por seis años, aunque estuvo activo oficialmente hasta 2014 (Bonecini, 2014). El Pronasci busca establecer un nuevo paradigma en la seguridad pública a través de la inclusión de los gobiernos locales y de la sociedad civil, además de enfatizar el componente de prevención por encima del de reacción. De acuerdo con Ruediger (2018), "esta iniciativa representó una dirección innovadora e incluso radical para el sistema de justicia criminal, uno extremadamente novedoso para el gobierno federal de Brasil" (p. 183; traducción propia).

Tarso Genro, ministro de Justicia, fue el diseñador y promotor del Pronasci a nivel federal, el cual contempló la articulación de 19 ministerios en 94 acciones diferentes, focalizando los recursos y estrategias en las once regiones más violentas y marginadas del país en sus primeros años (por ley, a partir de 2012 tuvo que extenderse a los demás territorios del país), así como priorizando la atención de grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y población carcelaria. La base de esta reforma se encuentra en la cooperación entre los niveles de gobierno, con recursos de la Federación hacia los municipios a partir de la implementación de los principios del programa.

Una de sus ventajas e innovaciones fue la pronta incorporación de un mecanismo de auditoría de los recursos y evaluación de las percepciones de los ciudadanos involucrados. Además, las acciones policiales y de seguridad estuvieron fuertemente acompañadas de proyectos sociales, pensados en la lógica de la prevención y de atacar las raíces socioculturales de la violencia y el crimen. Dentro de sus metas cuantificables, el Pronasci se propuso "beneficiar directa o indirectamente a 3.5 millones de personas" y reducir el número de homicidios de una tasa de 29 por cada 100 mil habitantes a solo 12 en cuatro años (Ministerio de Justicia, 2007: p.25; traducción propia).

El obstáculo primordial para la consolidación del Pronasci tiene que ver con la resistencia burocrática, de acuerdo con Ruediger, ya que el programa involucraba un alto grado de complejidad en cuanto a negociaciones y mecanismos de otorgamiento de fondos; la combinación de centralización de fondos y descentralización de acciones no pudo sobrellevarse con éxito en todos los casos. Además, el contexto electoral del año 2010 debilitó su puesta en marcha, ya que su principal promotor, Tarso Genro, contendió por una gubernatura. Esto provocó que a partir de 2011 una gran parte de los recursos asignados al Pronasci no fueran implementados de manera correcta y oportuna, dando por concluido su proceso. A pesar de esto, varios de los proyectos de policía

comunitaria que nacieron o fueron impulsados dentro del Pronasci tuvieron continuidad en los años posteriores.

Por su parte, el Plan de Seguridad Ciudadana (también conocido como Plan de Convivencia Ciudadana) fue presentado en Argentina por la presidenta Cristina Fernández en abril de 2009, en pleno contexto electoral para las elecciones legislativas de junio. El tema de la inseguridad había tomado prevalencia durante la campaña gracias a diversos hechos delictivos en el conurbado bonaerense, por lo que diversos políticos, periodistas y académicos leyeron la presentación del PSC como un movimiento electoral, más que como un programa planeado y estructurado con antelación (Galvani, 2013). Se definió como un nuevo paradigma a través de un modelo "preventivo-proactivo" en oposición al modelo "reactivo-punitivo" del pasado (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, s/f).

El PSC consistió en la firma triangulada de convenios entre la Federación, las provincias y los municipios para transferir a estos últimos recursos para la seguridad pública, primordialmente cámaras, GPS y vehículos, así como pago de sueldo de policías; en este sentido, retomaba antiguas propuestas para cogestionar la seguridad pública, además de reformas llevadas a cabo a nivel provincial y local. Inicialmente se planteó llevarlo a cabo en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Mendoza y Mar de Plata, para después expandirlo gradualmente a otras regiones, pero la expansión no llegó a darse. En Buenos Aires, el PSC se tradujo en el Plan Integral de Protección Ciudadana (PIPC).

Los fondos del PSC fueron utilizados de forma muy diversa por cada municipio, debido a que los lineamientos de las estrategias que podían implementarse por ellos eran establecidos a nivel provincial, no federal. La provincia también mantenía "la conducción orgánica y operativa de la totalidad de las dependencias de las Policías" (Galvani, 2013: p. 19). Sin embargo, las policías en general no gozaban de la confianza ciudadana por lo que el PSC planteaba, en palabras de Sergio Massa, jefe del gabinete presidencial: "queremos que la policía tenga todos los recursos y toda la tecnología, pero también queremos controlar a la policía" (*apud*, Galvani, 2013: p 22).

El PSC fue criticado por la pretensión anunciada por la presidenta de que miembros retirados de las policías y Fuerzas Armadas se incorporaran a las corporaciones policiales como patrulleros, algo incompatible con la ley. Diversos académicos también criticaron el plan por surgir sin un diagnóstico real de la situación del crimen (CELS, 2010). Por su parte, Galvani destaca que "no se precisan condiciones respecto de los usos y aplicaciones de las tecnologías introducidas (…)

no hay ninguna pauta que refiera a los usos de esas tecnologías de vigilancia, que establezca límites o criterios para la definición de 'buenas prácticas'" (2013: p. 33).

A partir de este recuento, se destaca que los tres proyectos (Pronasci, NMP y PSC) ponen énfasis en la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno respecto a la seguridad pública. En el caso de Brasil y Argentina, los municipios toman un protagonismo importante y novedoso para sus sistemas de seguridad, mientras para México estos preceptos de corresponsabilidad y cooperación estaban planteados desde el año 1995, aunque no habían convertido en prácticas habituales. Estas medidas son consecuencia de los altos niveles de crimen que los estados y provincias no pudieron o supieron contener, por lo que federación y gobiernos locales establecen nuevas rutas de colaboración, y destaca que proponen, al menos discursivamente, soluciones alineadas parcialmente con el paradigma de seguridad ciudadana, como el enfoque de prevención, la participación de la sociedad, la profesionalización, la rendición de cuentas, el respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho, así como el énfasis en la construcción de confianza ciudadana.

En general los municipios obtienen cierto grado de autonomía al poder decidir la manera en que ejecutarán los conceptos y recursos de la reforma federal, por ejemplo a partir de la definición de proyectos dentro del Pronasci, o la adecuación de los lineamientos y modelos federales a sus necesidades en el NMP y el PSC. El fortalecimiento de los gobiernos municipal y nacional se evidencia en Argentina en que "por un lado, empiezan a cobrar relevancia las policías municipales, por el otro, la injerencia cada vez más fuerte del gobierno nacional a través de sus fuerzas de seguridad en territorio local" (Galvani, 2013: p. 34).

El gobierno central conserva fuerte control a través del otorgamiento de fondos, pues, por ejemplo, en el NMP "el Pleno del Consejo Nacional (de Seguridad Pública) puede decidir cancelar o suspender los recursos públicos (del Subsemun) a las entidades federativas y los municipios que incumplan con las obligaciones de 'suministro, intercambio y sistematización de la información de Seguridad Pública', o bien, violen las reglas de 'acceso y aprovechamiento de la información de las bases de datos previstas en la ley'" (Magaloni, en Rosas, 2012: p. 131), mientras en el PSC "el incumplimiento de (las) obligaciones por parte del Municipio pueden dar lugar (sic) 'a la caducidad de los actos administrativos por los que se otorguen los apoyos económicos derivados de este acuerdo'" (Galvani, 2013: p. 20). En este sentido son programas de arriba hacia abajo en la estructura de gobierno, donde el nivel estatal tiene en general poco espacio de negociación.

Otra característica que comparten los proyectos es que ponen en el centro de su justificación los bajos niveles de confianza ciudadana en las policías, debido a su ineficiencia en el control del crimen y al reconocimiento de que existe corrupción dentro de las corporaciones. Incluso el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 en México habla de la "infiltración que el crimen organizado logró en corporaciones policiales" (Secretaría de Seguridad Pública, 2007: p. 4) y dedica un apartado al tema de la corrupción dentro de sus argumentos. Las reformas se plantean a sí mismas como la solución a estos problemas, sobre todo a través de la participación ciudadana en caso del PSC y el Pronasci, y de la certificación policial en el caso del NMP. Tanto el Pronasci como el PSC parten de la delimitación de zonas prioritarias de atención debido a sus altos niveles de crimen y violencia, mientras el Subsemun del NMP también recoge indicadores de denuncia como criterio para la dotación de recursos a entidades.

La participación ciudadana se canaliza a través de medios institucionales a través de los cuales las personas puedan no solo denunciar crímenes sino también construir relaciones de confianza y transparencia, o bien de control de lo que hace la policía en el caso argentino. Así, se activan los Gabinetes de Gestión Integrada Municipales en Brasil, los Observatorios Ciudadanos en México y los Centros de Ordenamiento Municipal en Argentina como instancias intermediarias entre las acciones de gobierno y los proyectos y necesidades comunitarios.

También hay un énfasis importante en las tres reformas en el tema de la prevención, destacando el cambio de paradigma de seguridad en los tres países. La prevención se ancla en la participación ciudadana, además del ciclo de inteligencia para el caso del NMP, y de los programas sociales que combaten las causas profundas de la criminalidad en el caso del Pronasci. Destaca que las reformas mexicana y brasileña están articuladas con otros grandes conceptos, como son el sistema de justicia penal y con las políticas sociales y penitenciarias; es decir, no son reformas concebidas de manera aislada sino parte de un engranaje complejo e integral. El PSC, sin embargo, no muestra tal articulación con otras instituciones o políticas públicas.

Tanto el Pronasci como el PSC surgieron como consecuencia de la politización electoral del tema de la inseguridad, que se posicionó en el centro de las campañas como demanda ciudadana. Sin embargo, mientras el PSC es un producto directo e inmediato del contexto electoral, el Pronasci tuvo tiempo de maduración y se presenta ya una vez Lula asume el segundo mandato presidencial; en este sentido el presidente brasileño contaba con la legitimidad que le brindaron los éxitos económicos y sociales en su anterior periodo, facilitando así la implementación de otros

proyectos. Además, el Pronasci es el único de los tres proyectos que cuenta con un diagnóstico empírico sobre el problema de la criminalidad, e incluso plantea metas cuantificables específicas, al tiempo que se acompaña de mecanismos competentes de evaluación y transparencia.

Cabe destacar que el NMP y el Pronasci derivaron en creación o modificación de leyes, dándole un estatus legal y político de alto nivel, mientras que el PSC se mantuvo solo a nivel de convenios entre los tres niveles de gobierno, pero no se consumó en una legislación. En este sentido se subraya, de acuerdo con lo encontrado en la sección anterior, que la propuesta de reforma del Pronasci se presentó al Congreso en el primer año del segundo mandato del presidente Da Silva, por lo que era un buen momento del ciclo electoral, al igual que lo hizo Calderón en México con el NMP; ambos gozaban de suficiente apoyo parlamentario de sus partidos.

Sin embargo, la presidenta Fernández presenta su propuesta en la mitad de su periodo, justo antes de que cambie la configuración del Congreso con las elecciones intermedias, pero no somete su reforma a consideración legislativa puesto que se basa exclusivamente en negociaciones y acuerdos con los representantes de los niveles subnacionales de gobierno; de esta forma, su reforma no se contempla como una política de largo plazo, y desvela un carácter más inmediato que responde al contexto electoral. En los tres casos el compromiso de los presidentes con sus propuestas es palpable en sus discursos durante las fases de negociación y aprobación, aunque una vez puesto en marcha, el Pronasci y el PSC pierden protagonismo en la agenda presidencial, mientras el NMP se mantuvo como un proyecto predilecto del presidente Calderón, y se ha mantenido en las administraciones subsecuentes.

Si bien los tres proyectos se implementaron, no puede decirse que hayan sido completamente exitosos en cuanto a los objetivos que se plantearon en su concepción. Por una parte, para los casos del NMP y el Pronasci, las inercias y resistencias institucionales se erigieron como grandes frenos o límites a su alcance. Miranda identifica esto en el NMP y señala que los policías "llevan muchos años presenciando cambios administrativos que no han permeado a la estructura real. Por ello, a estas alturas son un grupo escéptico que ya no colabora con las autoridades administrativas sino que optan por una actitud indiferente (incluso de franca oposición), hasta que llegue otra propuesta" (p. 96).

En su clasificación tipológica, los tres son proyectos de origen externo, ya que no nacieron dentro de la institución policial, sin embargo esta es la única característica que comparten. El Pronasci y el PSC coinciden en abordar el nivel funcional de la policía, así como en tener una

magnitud parcial, mientras el NMP, como se señaló en la sección anterior, corresponde al nivel normativo y tiene una magnitud global; Pronasci y NMP comparten una forma de implementación gradual, mientras el PSC tiene una forma súbita de establecerse.

De acuerdo con los conceptos del marco analítico, el Pronasci y el NMP se plantean como reformas completas, dado que incluyen entre sus líneas estructurales componentes de capacidad operativa (sobre todo lo correspondiente a la inversión en capacitación y profesionalización, así como tecnología) y de responsabilidad democrática (énfasis en la participación y la rendición de cuentas), mientras el PSC solo contempla el primer eje (resaltando el papel de la tecnología y los recursos materiales; si bien plantea la participación ciudadana, no lo hace en términos democráticos sino de vigilantismo). En cuanto a su alcance, solo el NMP se plantea como una reforma integral al tener una perspectiva completa de todas las corporaciones policiales (global) y con una implementación gradual por etapas. En estos términos, el marco analítico apunta a que el NMP debiera ser una reforma exitosa en cuanto al desempeño de la policía, si bien tiene una falencia importante al no soportar sus preceptos en evaluaciones o diagnósticos profesionales que indiquen la ruta adecuada para alcanzar sus objetivos.

Tanto el Pronasci como el PSC son reformas limitadas ya que se implementan solo en algunas corporaciones (a partir de proyectos el Pronasci y de convenios el PSC) y no contemplan a estas instituciones de manera global sino parcial. A pesar de que ambas se plantearon en etapas (primero limitada a zonas prioritarias delimitadas desde la Federación, para en un segundo momento ampliarse al resto de las regiones), lo cierto es que cada proyecto o convenio se desarrolla en sus propios términos y no existe una concepción gradual con respecto a la implementación de los cambios propuestos para implantar el nuevo paradigma de seguridad. El alcance limitado se verifica en los hechos al constatar la corta vida efectiva de los proyectos, de 4 años para el Pronasci (cuando se planteó para por lo menos 6) y alrededor de dos años para el PSC, que no alcanzó siquiera la segunda etapa planteada en sus comienzos.

El marco analítico indica que el tipo de transición tiene impacto en el contenido y alcance de la reforma al empoderar a ciertos actores. Así, para el caso de Argentina se espera que la oposición política, la sociedad civil y los actores internacionales sean clave, dada la transición con ruptura que atravesó el país. Sin embargo, la reforma es muy avanzada en el tiempo (16 años tras la transición) y vemos que es una reforma llevada a cabo por la élite gobernante. A pesar de que no existe un contexto de inseguridad al momento del PSC de acuerdo con las cifras de

Latinobarómetro (15% de victimización), los contextos electoral y mediático influyeron creando sensaciones de inseguridad, por lo tanto predomina el énfasis en la capacidad operativa y en un alcance limitado.

Brasil y México atravesaron transiciones sin ruptura, pero las reformas se llevaron a cabo en contextos de democracia con libertades, lo cual en el marco analítico apunta a que todos los actores enlistados estén en equilibrio de fuerzas para proponer reformas (aunque en ninguno de los casos parece que los actores internacionales hayan sido de mucha influencia). Además, las reformas se presentaron en momentos de inseguridad de acuerdo con datos de Latinobarómetro (42% de victimización en ambos casos). Esto da como resultado en los dos proyectos que haya equilibrio entre las demandas de capacidad operativa (élite gobernante y sociedad civil) y las de responsabilidad democrática (oposición y mandos policiales); habría también una preferencia de todos los actores por una reforma limitada.

Entonces, el marco teórico sí ayuda a explicar las características de contenido y alcance del Pronasci, así como el contenido del NMP (aquí el alcance no coincide con lo propuesto). El caso argentino no coincide con lo esperado de acuerdo con el equilibrio de fuerzas entre actores, pero si tomamos en cuenta que el ejecutivo envió la propuesta y se creó una percepción de inseguridad en la sociedad civil, el contenido sí se ajusta a sus preferencias, al ser una reforma centrada en la capacidad operativa y de alcance limitado. Así, el marco analítico queda parcialmente validado.

Finalmente, hay que analizar el desempeño de las policías en los años posteriores a la implementación de las reformas para ver su impacto en el contexto de inseguridad y confianza institucional. Como se señaló previamente, las tres reformas estaban encaminadas a mejorar la confianza de las personas en las instituciones policiales, por lo que veremos en primer lugar si la puesta en marcha de los proyectos tiene impacto en esta variable.

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2013**	**2015**	**2016**	**2017**
Brasil	35%	39%	34%	40%	35%	43%	37%	39%	34%
México		24%	21%	21%	19%	18%	24%	44%	20%
Argentina			28%	34%	33%	35%	34%	33%	38%

Cuadro 4.1 Porcentaje de personas que confía en la policía. Elaboración propia con datos de Latinobarómetro

De acuerdo con el cuadro 4.1, el año posterior a la implementación de las reformas, Brasil y Argentina ven un crecimiento en la confianza ciudadana; sin embargo, no se sostiene en el tiempo para el caso brasileño, pues en los años posteriores tiene variaciones de ida y venida. En Argentina a grandes rasgos sí se sostiene esa tendencia de mejora en la confianza en la policía, pues no hay

retrocesos significativos y se mantienen por lo menos cinco puntos porcentuales arriba del nivel de 2009; sin embargo, hay que ser cautelosos con respecto a atribuir tales resultados en exclusiva a la implementación de la reforma, pues no fue un proyecto que abarcara la totalidad del país, mientras la encuesta es de representación nacional.

México, por otro lado, no presenta una mejora sino una caída en los niveles de confianza ciudadana en los cuatro años posteriores a la reforma policial, lo cual es claro indicativo del fracaso de la reforma en ese respecto; este fallo es además trascendente porque la reforma fue planteada y justificada con miras a mejorar las percepciones ciudadanas sobre la policía, basándose en encuestas de percepción como el Latinobarómetro mismo.

Otro indicador de desempeño de la reforma son los niveles de criminalidad que reportan los ciudadanos. Las tres reformas contenían elementos dirigidos a mejorar la situación de ineficiencia frente a los altos niveles de criminalidad, por lo que el cuadro 4.2 presenta los datos de victimización según el Latinobarómetro.

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2013**	**2015**	**2016**	**2017**
Brasil	42%	40%	12%	10%	9%	17%	16%	11%	6%
México		42%	14%	14%	19%	20%	30%	22%	13%
Argentina			15%	15%	15%	17%	21%	17%	10%

Cuadro 4.2 Porcentaje de victimización. Elaboración propia con datos de Latinobarómetro

Las cifras de victimización muestran una mejora importante para México en los años inmediatamente posteriores a la reforma, con una caída remarcable de 28 puntos porcentuales, y en general la victimización no regresa a los niveles de 2008 aunque tenga retrocesos importantes más adelante. En el caso de Brasil también hay una mejora destacable dos años después de la reforma, al pasar de 42% de víctimas de delito a solo 12%, y tiene mayor éxito en mantenerlo en el tiempo, con porcentajes siempre debajo de 17%. El caso argentino, no obstante, no presenta una mejora en los niveles de victimización, pues, como se mencionó antes, no existía de acuerdo con los datos un contexto de inseguridad, al contar en 2009 con solo 15% de personas victimizadas; los niveles se mantienen por dos años para después tener un ligero retroceso, pero sin movimientos escandalosos en las cifras.

Es importante apuntar que toda la región latinoamericana presenta tendencias de reducción del crimen, medidas a través de la victimización en el Latinobarómetro, de manera sostenida desde el año 2009, como se apuntó en el capítulo 2 (ver gráfica 2.2), lo cual es palpable en los tres casos analizados con los datos del cuadro 4.2. Es entonces posible que los resultados en reducción

criminal estén ligados a fenómenos regionales que van más allá de las decisiones tomadas en cada país. Otra posibilidad es que las reformas policiales llevadas a cabo en esos años tengan un efecto acumulado que se potencia a nivel regional, sobre todo si estas reformas están enfocadas al ámbito de la prevención de delitos. Finalmente, se reconoce que la criminalidad es un fenómeno complejo y multicausal en que las reformas policiales tienen un impacto limitado.

Como se señaló también en el capítulo 2, la confianza en la policía no parece verse afectada de manera directa por los niveles de victimización en los tres países federales de América Latina, y solo en uno de los casos analizados hay indicios de un impacto positivo por la implementación de una reforma policial. Cabe apuntar, sin embargo, que es la reforma argentina la que logra estos efectos, y es la única de las reformas analizadas que no contiene elementos del eje de responsabilidad democrática, sino que se concentra en la capacidad operativa de las policías, lo cual es un elemento interesante que lleva a preguntar si el énfasis en este eje pudiera ser más exitoso para mejorar la percepción de la ciudadanía que las reformas que implican mayor participación ciudadana y rendición de cuentas, como los casos del Pronasci y el NMP.

Otro indicador posible sobre el desempeño de la policía es la tasa de homicidios, que refleja un crimen de alto impacto y tiene la ventaja de generar mayor registro. El Pronasci, de hecho, estipula la reducción de la tasa de homicidios como una de sus metas cuantificables, proponiéndose llegar a 12 homicidios por cada 100 mil habitantes en un lapso de cuatro años. El cuadro 4.3 retoma los datos de cuadro 2.1 al respecto.

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Brasil	23.5	23.9	23	20.9	21.5	23.8	23.6	24.6	27.7
México		12.2	17.0	21.7	22.6	21.3	18.6	15.7	16.4
Argentina			5.5	5.5	-	-	-	7.6	6.5

Cuadro 4.3 Tasas de homicidio. Elaboración propia con datos de UNODC

Las tasas de homicidio en los países federales de América Latina no han disminuido tras la implementación de las reformas policiales analizadas, por lo que estas no han sido exitosas en combatir la violencia criminal letal. Los datos de Argentina no se encuentran completos, pero tras cinco años de aplicado el PSC la violencia homicida aumentó en 38%, situándose en 7.6 homicidios por cada 100 mil habitantes; sin embargo, esta tasa se encuentra dentro de las más bajas de la región, no muy alejada de los promedios mundiales. Por su parte, en México y Brasil se encuentra una tendencia al alza de la tasa de homicidios.

México presenta un aumento de la violencia homicida de 39% al año siguiente de implementada la reforma policial, y en tres años se había elevado un 85%, pasando de una tasa de 12.2 en 2008 a 22.6 en 2011; a partir de ahí disminuye ligeramente pero en 2015 todavía permanece 34% por encima de las cifras registradas el año en que se puso en marcha el NMP. Diversos estudios nacionales han relacionado el alza en los homicidios en el país con el despliegue militar que comenzó en 2007, año en que se asentó la menor cantidad de homicidios por cada 100 mil habitantes en el siglo XXI en este país, con 7.8; a partir de entonces prevalece la tendencia al alza de este indicador.

Las reformas del PSC y el NMP no presentaron explícitamente la reducción en la tasa de homicidios como una meta de su implementación, pero el Pronasci de Brasil sí lo hizo, por lo que es un elemento importante de su evaluación. De acuerdo con las cifras registradas por la UNODC, Brasil se quedó lejos de poder reducir su violencia letal para llegar a una tasa de 12 homicidios por cada 100 mil habitantes; tras una reducción de un 10% en este indicador en tres años, que significó pasar de 23.5 a 20.9 homicidios por cada 100 mil habitantes, la violencia homicida en Brasil revirtió su tendencia y comenzó a aumentar, llegando a una tasa de 27.7 en 2015, es decir, un aumento de 32.5% desde 2010, y de 18% desde 2007, año en que se estableció el Pronasci.

No existen disponibles documentos oficiales que evalúen otros aspectos planteados en las reformas. A pesar de que el Pronasci contó con un programa evaluador paralelo, llevado a cabo por la Fundação Getulio Vargas, en su portal solo está disponible la evaluación del año 2008, y no se asienta el número de beneficiados directos o indirectos, una de las metas cuantificables propuestas desde el mismo Programa.

El SNSP mexicano tiene la responsabilidad de auditar el avance de los componentes del NMP en cada una de las entidades y municipios, así como las corporaciones federales, pero no se publican los datos; la información solo puede ser obtenida por medio de solicitudes de información, y el portal de información *Animal Político* publicó en abril de 2019 que el 20% de los policías en activo están sin certificar o trabajando a pesar de estar reprobados, esto a más de 10 años de aprobada la reforma policial en la materia. Para el caso argentino, solo se encuentran reportes de los convenios firmados, pero no existen públicamente evaluaciones de lo implementado.

Debido a la naturaleza de las reformas, cada una tuvo una duración diferente en el tiempo; el PSC y el Pronasci, al tener su origen en convenios y proyectos específicos, estuvieron ligados a los acuerdos entre autoridades. El PSC fue de vida corta de un par de años, pues tras una primera

fase de firma de convenios no continuó, ni siquiera para implementar la segunda fase que se había propuesto en un inicio de abarcar el resto del territorio nacional. El Pronasci estuvo en marcha oficialmente durante ocho años, de 2007 a 2014, pero de acuerdo con Ruediger (2014) a partir de 2011 los recursos comenzaron a estancarse y no ser ejercidos en su totalidad, por lo que también vio limitada su expectativa de expandirse a todo el país.

Por otro lado, el NMP sigue en marcha en México de manera limitada, ya que el avance en la profesionalización y evaluación ha sido mucho más lento de lo que se planteó en un principio, pero tampoco se ha detenido porque forma parte de diversos ordenamientos legales y de la reformulación del rol de todos los cuerpos policiales del país. El programa Fortaseg ha sido la principal herramienta para fomentar la aplicación de los preceptos del modelo policial en todas las corporaciones. Sin embargo, una de las piezas fundamentales del NMP era la Plataforma México, el centro de inteligencia criminal, el cual no ha dado los resultados esperados en buena parte por la falta de profesionalización de las corporaciones subnacionales (que son las encargadas de proveer la información que alimenta sus bases de datos), derivando en pérdida de importancia, sobre todo desde el cambio de gobierno de 2012.

En general, puede verse que los resultados de desempeño de las reformas policiales analizadas son muy limitados y no han podido combatir los problemas que les dieron origen. Si bien los países han experimentado una baja importante en la victimización directa, los datos indican que esto es un fenómeno regional que puede o no estar relacionado con las reformas policiales llevadas a cabo; otro fenómeno regional es la tendencia al alza en la tasa de homicidios, especialmente pronunciada en México y prevaleciente en Brasil.

El Pronasci no obtuvo medidas exitosas en básicamente ninguno de los rubros evaluados, pues la confianza en la institución policial se ha mantenido igual a grandes rasgos, con ligeros aumentos que no se mantienen en el tiempo, además de que las evaluaciones que se hicieron de su implementación no son públicas. En cuestión de proyectos fue exitosa en los primeros años, pero a partir de 2011 disminuyó su eficacia por problemas burocráticos.

El NMP fracasó en aumentar la confianza ciudadana en la policía, y se ha mantenido en niveles muy bajos incluso en comparativa regional en este indicador pues, excepto para el año 2016, menos de una cuarta parte de la población confía en la policía. Esta reforma ha sido de avance muy lento, pues a más de 10 años de su aplicación todavía no ha logrado su meta de

profesionalización y evaluación de todas sus corporaciones, mientras siguen los cambios institucionales a nivel federal que no parecen tener efecto en los resultados de su labor.

Finalmente el PSC fue un proyecto breve, fruto de su origen electoral, el cual muestra un resultado positivo en relación con la confianza ciudadana, que aumentó y se ha mantenido con alrededor de un tercio de la población que reporta confiar en esta institución; sin embargo, este resultado se toma con precaución porque el PSC tuvo una implementación limitada y no sobrevivió lo suficiente para poder cumplir sus metas de extensión territorial.

Uno de los obstáculos recurrentes en estas reformas tiene que ver con el involucramiento de una gran diversidad de actores, lo que implica sobre todo una continua negociación entre niveles de gobierno y poner en marcha una burocracia compleja, lo cual tiende a limitar el alcance de los planteamientos, derivando en que no pueda cubrirse el entero de las corporaciones policiales. Este es uno de los retos fundamentales que distinguen a los países federales de los unitarios, por la magnitud que las negociaciones y acuerdos deben alcanzar no solo para poner en marcha sino para mantener un proyecto en un área de política pública que suele estar en el centro en los debates electorales, y es de especial importancia en una región con altos índices de violencia, delito e inseguridad ciudadana.

Conclusiones

El análisis sistemático de las reformas policiales de nivel federal llevadas a cabo en Argentina, Brasil y México tras las transiciones hacia la democracia conduce a validar parcialmente el modelo analítico presentado en esta investigación, respecto a la manera en que los procesos de democratización afectan la aprobación, el contenido y los resultados de las iniciativas de reforma de las instituciones policiales. Las democratizaciones avanzadas (que permiten el ejercicio de libertades y derechos) y las transiciones con ruptura empoderan a la oposición y a la sociedad civil para que sus preferencias puedan ser introducidas en las propuestas de reforma presentadas, mientras que las democratizaciones parciales y las transiciones sin ruptura concentran el poder de decisión sobre el rumbo de la política en la élite gobernante y los mandos policiales. En los casos estudiados no hay evidencia de que actores internacionales hubieran intervenido en la configuración de las reformas policiales, probablemente porque estas no se presentaron tempranamente en los procesos de democratización.

El análisis valida la hipótesis de que los diferentes grupos de actores tienen preferencias sobre el tipo de reforma que buscan llevar a cabo, en relación con el contenido (poniendo énfasis en la capacidad operativa de las policías o en su responsabilidad democrática) y alcance (limitado en el tiempo y en una parte específica de las instituciones, o integral, pensando en el largo plazo y la totalidad de las corporaciones) del que desean dotar a las propuestas de cambio policial, y que las trayectorias del proceso de democratización afectan el equilibrio de fuerzas entre ellos.

A pesar de que la gran mayoría de las reformas identificadas en los países federales de América Latina fueron presentadas por el presidente o la presidenta, eso no significa que las preferencias de los demás actores no se recojan en tales propuestas; de hecho las presiones de la sociedad civil y de la oposición son importantes para que las reformas sean completas, incluyendo ambos ejes del contenido.

Sobre las condiciones propicias para que se lleven a cabo las reformas policiales, destaca que dotar de mando civil a las policías es un hito importante en contextos de democratización; alcanzar un acuerdo a este respecto parece ser un impulso indispensable para iniciar los procesos de cambio de las corporaciones policiales en los países que cuentan con un pasado de régimen militarizado. La interacción entre el contexto de (in)seguridad y la existencia de democracia con libertades es importante respecto de las posibilidades de aprobación de las propuestas de reforma,

y es sobre todo la ausencia de inseguridad lo que facilita el tránsito de las reformas desde propuestas hasta su implementación.

El contexto de inseguridad impacta también en el contenido de las iniciativas, pues activa las presiones por soluciones más inmediatas (pensadas en el corto plazo) y con énfasis en las capacidades operativas de las policías, en detrimento de las responsabilidades democráticas de las instituciones de seguridad. En este sentido, es importante tomar en cuenta que el contexto de inseguridad se nutre tanto de los datos duros (los porcentajes de victimización o las tasas de denuncia de delitos, por ejemplo) como de percepciones sociales, las cuales son susceptibles de ser impulsadas por campañas mediáticas o bien por motivos electorales, como parece haber sido el caso de la campaña electoral en Argentina en 2009 y la de Brasil en 2006.

En el análisis de las reformas estudiadas se observa que son escándalos puntuales y no tendencias generales los que generan presiones para reformar a las policías, ya que por un lado se tiene una tasa de homicidios casi constante e incluso con algunos aumentos (notoriamente para México en la última década), y por el otro se tiene una tendencia a la baja de victimización directa, y ninguno de estos procesos parece tener efectos sobre las demandas sociales por la reforma policial. En cambio, sucesos más mediáticos como los secuestros de personajes destacados u homicidios a manos de oficiales sí suelen disparar las presiones de la ciudadanía. De esta forma la mediatización de ciertos eventos es otra variable que debe tenerse en cuenta en análisis sistemáticos futuros, así como contemplar la medición del contexto de inseguridad con datos de percepción y no solo de victimización.

Las propuestas de reforma policial analizadas en esta investigación hacían referencias explícitas a la democracia, la transparencia, la participación y otros elementos alineados con el paradigma de la seguridad ciudadana. Sin embargo, en su implementación algunos de estos elementos fueron perdiendo protagonismo, mientras que se traslada el énfasis hacia los elementos tecnológicos y de recursos materiales que estas reformas también integran. Además se hace hincapié en delitos de alto impacto como el narcotráfico y el crimen organizado, fomentando que la seguridad pública se entremezcle con estrategias de seguridad nacional o incluso de defensa, algo incompatible con el paradigma de la seguridad ciudadana. La ideología de la “mano dura” es prevaleciente en las políticas de seguridad en América Latina, especialmente en los tres países estudiados en esta investigación.

Las iniciativas de reforma policial bajo análisis también señalan a la corrupción policial como uno de los problemas a combatir, pero esta retórica no se tradujo para ninguno de los casos en la adopción de mecanismos de control internos o gubernamentales; en los tres casos se deposita todo el peso en mecanismos sociales, sobre todo los organismos de participación. El no concebir estrategias específicas y bien diseñadas para el combate a la corrupción policial y otros problemas de la cultura interna de la institución, y sobre todo el no establecer mecanismos internos para su implementación, deriva necesariamente en que las reformas que se originan fuera de las policías choquen con la inercia institucional, con todos los lastres que esto implica.

También se destaca la ausencia de diagnósticos certeros sobre los problemas que intentan solucionarse con las reformas policiales. Esto en parte se debe a que en general no existe en la región latinoamericana generación de información de inteligencia criminal que permita conocer a fondo el fenómeno delictivo y de violencia que aqueja a estos países; en contraparte tampoco se generan suficientes evaluaciones de las prácticas policiales, lo que impide aprender de los errores y la experiencia de otras reformas. La cifra negra, la impunidad y la ineficiencia policial son obstáculos que deben combatirse si se quiere formular políticas públicas eficaces en el tema de la seguridad. Aunado a lo anterior, es muy importante que se construyan consensos y mecanismos políticos e institucionales que eleven las políticas de gobierno a políticas de Estado en este rubro.

América Latina continúa siendo la región más violenta del mundo, con altos grados de impunidad en la procuración de justicia y con una ciudadanía desencantada de las instituciones y del régimen democrático mismo. Ante este panorama, las diversas reformas policiales que se han implementado han tenido resultados bastante limitados, en parte porque se han repetido las mismas fórmulas y porque no se tiene una estrategia clara para combatir los problemas; se mezclan diversos elementos de paradigmas incompatibles entre sí y se esperan resultados en el corto plazo. Esto se desenvuelve además en un panorama de precaria situación para los oficiales de policía, con persistencia de bajos salarios y sin prestaciones sociales, además de baja profesionalización de su labor, con altas exigencias sociales y políticas, pero sin herramientas para mejorar su desempeño. Es imprescindible que la reforma policial en América Latina avance por otros rumbos, incorporando las lecciones derivadas de la evidencia.

Tanto del análisis de casos aprobados y no aprobados como del análisis comparado de las reformas entre países se obtuvieron indicios importantes en relación con las variables no consideradas en el marco analítico y que tienen un peso sustancial para definir el rumbo de las

reformas policiales; sobresalen especialmente las características político-electorales, que impactan en el proceso que va de la propuesta a la aprobación.

En este sentido surge la necesidad de analizar las reformas policiales tomando en cuenta la literatura sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el Congreso, así como el ciclo electoral, para incorporar variables explicativas propias de los procesos legislativos y políticos por las que las reformas de nivel federal deben atravesar. Es importante conocer el peso de la bancada del partido o partidos del presidente en el Congreso y su coincidencia ideológica en el tema, el momento en que se presenta la propuesta, la existencia y evolución de otras iniciativas (ya sea del mismo tema o presentadas por los mismos actores), así como el compromiso del presidente con la propuesta y la prioridad que le otorga en su agenda.

Los países federales ofrecen un panorama peculiar con respecto a los procesos de reforma que no son comparables con las experiencias de países unitarios, pues en los casos de estudio se destaca la necesidad de realizar negociaciones y llegar a acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno en todas las etapas de la reforma policial, lo que pone en juego una gran cantidad de actores que se deben alinear para promover la propuesta. Esto porque las reformas implican modificaciones en la distribución de poder, así como un reparto de las responsabilidades y los costos de llevarlas a cabo, lo que deriva en la necesidad de encontrar incentivos y equilibrios entre los integrantes de los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, los países federales han encontrado en la dotación de recursos un mecanismo para poder imponer condiciones a los gobiernos subnacionales sobre el tipo de reforma a implementar; el flujo de dinero o materiales facilita la aplicación de reformas de arriba hacia abajo. Se destaca que, además de las resistencias institucionales de la propia policía, identificadas en la literatura, existen resistencias por parte de la burocracia, que en los casos federales tiene un peso importante para el desarrollo de las reformas, pues implican negociaciones, convenios, mecanismos de transferencia y otras cuestiones que pasan por un cuerpo burocrático más complejo con respecto a los países unitarios.

Al contemplar la influencia del régimen federal sobre los resultados de las reformas, es importante separar las características intrínsecas a esta forma de organización política y las particularidades que puedan presentarse en los contextos específicos como el latinoamericano. Como se mencionó en el marco teórico, muchos de los estudios sobre federalismo toman como referencia a Estados Unidos o algunos otros países desarrollados, como Australia o Alemania,

donde el federalismo es fuerte, pero varios de los países federales se encuentran en regiones marcadas por el subdesarrollo, como América Latina, Asia y África, donde chocan con obstáculos para su consolidación; por ejemplo, el históricamente fuerte presidencialismo latinoamericano.

En estos casos el factor de la fortaleza institucional, el respeto al Estado de Derecho y el contexto de inseguridad juegan papeles importantes para el desarrollo de las reformas legislativas en general y de las policiales en particular. La interrelación compleja que existe entre la inseguridad y la democracia incompleta pasa necesariamente por los logros (o falta de ellos) de la reforma policial, por lo que debe estar dentro de las prioridades de políticas que busquen el fortalecimiento del Estado de Derecho.

América Latina, de acuerdo con el análisis de Brinks, Levitsky y Murillo (2019), se caracteriza por un problema de debilidad institucional que socava la estabilidad y la calidad de la democracia (p. 2). Siguiendo el análisis de los autores, las policías latinoamericanas serían instituciones débiles porque no cumplen con las metas que se proponen, además de que están en una constante inestabilidad en cuanto a su organización, sus objetivos y sus prácticas. De acuerdo con los testimonios recabados por Miranda (2009), incluso cuando las reformas se aprueban, la implementación no está garantizada porque los propios oficiales se niegan a cumplir con ellas, a sabiendas de que otras reformas llegarán en algún tiempo (p. 96).

Brinks *et al.* también señalan que, en ocasiones, el proceso de democratización puede contribuir a debilitar aún más a las instituciones al presionar por resultados más ambiciosos. Esto parece estar ocurriendo con la reforma policial, ya que se espera de las instituciones policiales un cambio y mejora radical, que pasa por el tema de la seguridad en un contexto complejo, así como por el respeto a los derechos humanos, el compromiso con la transparencia y las relaciones con la comunidad; diversas organizaciones de la sociedad civil y parte de la academia han resurgido como actores con cierta fortaleza que ejercen una presión y demanda constante. Entre más ambiciosos son los objetivos que persiguen las instituciones, la brecha entre las metas y el cumplimiento se ensancha, lo que refuerza la percepción de debilidad institucional (p. 53).

Otro de los problemas particulares de la región tiene que ver con la tendencia a la militarización de la seguridad pública, algo muy presente en los casos federales estudiados, sobre todo con el despliegue militar en México y las policías militarizadas en Brasil. Estudios recientes aportan evidencia con respecto a las consecuencias negativas de militarizar la seguridad pública sobre la democracia y la seguridad.

Para el primer caso, Mummolo (2018) analiza los despliegues de equipos SWAT (tácticas y armas especiales) en Maryland y concluye que no hay evidencia de que cuerpos más militarizados reduzcan tasas de delitos, asesinatos o ataques a oficiales, pero en contraparte sí se comprueba un aumento en la percepción de criminalidad y una disminución del apoyo a policías en aquellas comunidades en que se realizan estos operativos. Por otro lado, Harig (2019) estudia las misiones GLO (Garantizar la Ley y el Orden) en Brasil y documenta las dificultades de los soldados para adaptarse a las reglas de moderación en el uso de la fuerza en situaciones ambiguas o críticas, por lo cual concluye que existen riesgos para la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho cuando se lleva a los soldados a cumplir roles de seguridad pública, a pesar de las diversas capacitaciones que puedan tener.

Cabe mencionar nuevamente que esta investigación se centró en los casos de las reformas policiales a nivel federal, por lo que se adoptó un enfoque de arriba hacia abajo en cuanto a su propuesta e implementación, debido a la necesidad de acotar el objeto de estudio y para poder abordarlo de manera sistemática para los países seleccionados. Sin embargo, se reconoce que existen otras reformas policiales que siguen una lógica diferente, al proponerse e implementarse desde abajo, es decir desde las unidades subnacionales, ya sean ciudades, provincias o comunidades, las cuales en ocasiones generan tendencias de expansión horizontal e incluso llegan a impactar las dinámicas nacionales, con un efecto de abajo hacia arriba.

Es importante destacar el papel del nivel subnacional no solo por estas dinámicas, sino porque es en este nivel donde se establece el control de los cuerpos policiales con los que las personas tienen un contacto más cotidiano y en quienes recaen las responsabilidades más típicas de las policías. Por lo tanto, parte de la agenda a futuro incluye dilucidar las características que comparten las reformas nacionales con las reformas subnacionales, identificar las peculiaridades de ambos procesos en cuanto a las variables importantes, los actores que intervienen, y el contenido que incluyen, así como determinar si implican las mismas dinámicas de éxito o fracaso en su aprobación e implementación.

Los hallazgos de esta investigación se sostienen en un análisis sistemático de 28 propuestas de reforma policial desde el nivel federal en tres países de la región latinoamericana, por lo que es importante en el futuro seguir haciendo comparaciones con bases teóricas y sistemáticas, para ir avanzando en la construcción de modelos teóricos sólidos. Se comprueba que características del proceso de democratización impactan en el proceso de reforma policial desde su propuesta,

contenido y resultados, así como la necesidad de mirar variables político-electorales (apoyo del Congreso, ciclo electoral y agenda presidencial) y de incluir a los medios de comunicación en la forma en que impactan las percepciones ciudadanas sobre la seguridad.

Se requiere poner a prueba el marco analítico en una mayor variedad de casos para evaluar la fortaleza de sus supuestos y consecuencias, así como identificar cuáles de sus componentes aplican en diferentes tipos de contextos y cuáles son exclusivas de alguno solamente, por ejemplo entre lo referente a los países federales y lo que corresponde a los países latinoamericanos. Además, las investigaciones sistemáticas deben complementarse con estudios de caso en profundidad para probar las proposiciones de causalidad, siempre a partir de la base teórica.

Uno de los obstáculos principales que impiden el desarrollo de investigaciones sistemáticas en el tema de la reforma policial es la falta de información o su bajo nivel de accesibilidad, ya sea porque no se publican datos suficientes o porque estos se encuentran dispersados en una multiplicidad de fuentes que es complejo identificar. Por lo tanto una de las labores primordiales para avanzar en el entendimiento de estos procesos es generar bases de datos y comenzar a unificar los criterios a partir de los cuales se miran las reformas policiales, al tiempo que es menester presionar a las autoridades para la creación y difusión de datos sobre los cuerpos policiales, el crimen, así como los procesos políticos y legislativos que configuran las políticas de seguridad.

Fuentes y referencias

Bibliografía:

- Agüero, Felipe (1998). "Legacies of transitions: institutionalization, the military, and democracy in South America" en *Mershon International Studies Review* 42; 383-404 pp.
- Aitchison, Andy; y Jarrett Blaustein (2013). "Policing for democracy or democratically responsive policing? Examining the limits of externally driven police reform" en *European Journal of Criminology* 10:4; 496-511 pp.
- Alexander, Gerard (2001). "Institutions, path dependence, and democratic consolidation" en *Journal of Theoretical Politics* 13:3; 249-270 pp.
- Alvarado Mendoza, Arturo (2014). "La criminalidad y las políticas de seguridad en México" en *Cuestiones de Sociología* 10; 17 pp.
- Angel, Arturo (16 de abril de 2019). "Depuración fallida: 1 de cada 5 policías en activo están reprobados o sin evaluar en México" en *Animal Político*; disponible en https://www.animalpolitico.com/2019/04/depuracion-policias-reprobados-mexico/
- Ardanaz, Martin, Ana Corbacho y Mauricio Ruiz-Vega (2014). "Mind the gap. Bridging the perception and reality of crime rates with information", Inter-American Development Bank, 26 pp.
- Arias, Patricia; Héctor Rosada-Granados y Macelo Fabián Saín (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung; 123 pp.
- Avilés, Carlos (11 de noviembre de 2004). "impugna poder judicial la reforma penal foxista" en *El Universal*, disponible en http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/117822.html
- Bach, George (2018). "Federalism and the state police power: Why immigration and customs enforcement must stay away from state courthouses" en *Willamette Law Review* 54:2; 323-33 pp.
- Bayley, David H. (2001). *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*. Washington: National Institute of Justice; 132 pp.
- Bergman, Marcelo y Hernán Flom (2012). "Determinantes de la confianza en la policía: Una comparación entre Argentina y México" en *Perfiles Latinoamericanos* 40; 97-122 pp.
- Boas, Taylor C. (2007). "Conceptualizing continuity and change. The composite-standard model of path dependence" en *Journal of Theoretical Politics* 19:1; 33-54 pp.
- Boettke, Peter J., Liya Palagashvili y Ennio E. Piano (2017). "Federalism and the police: An applied theory of 'Fiscal attention'" en *Arizona State Law Journal* 49:3; 909-933 pp.
- Bonecini de Almeida, Fabrizio (2014). *Orçamento e segurança pública: Um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)* (tesis de maestría). Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia; 161 pp.
- Bonner, Michelle D. (2019). "What democratic policing is… and is not" en *Policing and society* (en prensa; DOI: 10.1080/10439463.2019.1649405); 17 pp.
- Brinks, Daniel; Steven Levitsky & Maria Victoria Murillo (2019). *Understanding institutional weakness*. Cambridge: Cambridge University Press; 68 pp.
- Brotat i Jubert, Ricard (2002). "Un concepto de seguridad ciudadana", documento en línea disponible en https://web.archive.org/web/20140309014223/http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF, consultado el 25 de julio de 2018.

- Bulman-Pozen, Jessica y Heather K. Gerken (2009). "Uncooperative Federalism" en *The Yale Law Journal* 118:7; 1256-1310 pp.
- Bunce, Valerie (2000). "Comparative democratization. Big and bounded generalizations" en *Comparative Political Studies* 33:6/7; 703-734 pp.
- Caballero, Gonzalo (2009). "Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos" en *Revista Epañola de Investigaciones Sociológicas* 125; 131-146 pp.
- CAF (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF; 264 pp.
- Cameron, Maxwell A., y Tulia G. Falleti (2005). "Federalism and the subnational separation of powers" en *Publius* 35:2; 245-271 pp.
- Cao, Liqun, Yung-Lien Lai y Ruohui Zhao (2012). "Shades of blue: Confidence in the police in the world" en *Journal of Criminal Justice* 40; 40-49 pp.
- Carrión, Fernando (2007). "Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?" en *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 2: 5-22 pp.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2017). *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*. México: Centro Prodh, 173 pp.
- Centro de Estudios Sociales y Legales (2010). "Violencia institucional y políticas de seguridad: refuerzo de las corporaciones y estigmatización de los sectores más vulnerables de la Sociedad" en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Siglo XXI; 123-170 pp.
- Chaisty, Paul; Nic Cheeseman & Timothy Power (2014). "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective" en *Democratization* 21:1; 72-94 pp.
- Creveld, Martin van (1996). "The fate of the state" en *Parameters* 26:1; 4-17 pp.
- Cruz, José Miguel (2011). "Criminal violence and democratization in Central America: the survival of the violent state" en *Latin American Politics and Society* 53:4; 1-33 pp.
- Dammert, Lucía (2007). "Dilemas de la reforma policial en América Latina" en Caruso, H. Muniz, J, y Carballo Blanco, A. (eds.) *Policía, Estado y Sociedad. Prácticas y Saberes Latinoamericanos*. Rio de Janeiro: Publit Edit, 145-164 pp.
- Dammert, Lucía (2008). *Seguridad pública y privada en las Américas: Desafíos del análisis institucional*. Washington: Departamento de Seguridad Pública-OEA; 36 pp.
- Dammert, Lucía (2013). "El dilema de Chile: confianza en la policía y desconfianza ciudadana" en *Revista Brasileña de Seguridad Pública* 7:1; 24-39 pp.
- Dammert, Lucía (2019). "¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina" en *Revista IUS* 13:44; 89-120 pp.
- Dammert, Lucía, y Mary Fran T. Malone (2002). "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen" en *Desarrollo Económico* 42:166; 285-301 pp.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2005). "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19-1, 133-152 pp.
- Dávila, Patricia (1 de septiembre de 2012). "Resaltan avances en aplicación de nuevo modelo policial" en *Proceso*; disponible en https://www.proceso.com.mx/318733/indican-avances-en-aplicacion-de-nuevo-modelo-policial
- Davis, Diane E. (2006). "Undermining the rule of law: democratization and the dark side of police reform in Mexico" en *Latin American Politics and Society* 48:1; 55-86 pp.

- Davis, Robert C. (2012). “Selected International Best Practices in Police Performance Measurement” RAND, Center on Quality Policing; 21 pp.
- Dias Peres, Ursula; Samira Bueno, Cristiane Kerches da Silva Leite, y Renato Sérgio de Lima (2014). “Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro” en *Revista Brasileira de Segurança Pública* 8:1; 132-153 pp.
- Eaton, Kent (2008). “Paradoxes of police reform. Federalism, parties, and civil society in Argentina’s public security crisis” en *Latin American Research Review* 43:3; 5-32 pp.
- Eshbaugh-Soha, Matthew (2005). “The politics of presidential agendas” en *Poltical Research Quarterly* 58:2; 257-268 pp.
- Fenna, Alan (2011). “Review Essay. Form and function in federal systems” en *Australian Journal of Political Science* 46:1; 167-179 pp.
- Flacso Chile (2006a). *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Informe Nacional Argentina*. Santiago: Flacso; 78 pp.
- Flacso Chile (2006b). *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Informe Nacional Brasil*. Santiago: Flacso; 53 pp.
- Flacso Chile (2006c). *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Informe Nacional México*. Santiago: Flacso; 45 pp.
- Flamand, Laura (2005). [Book review] “Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions. By Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, and Olga Shvetsova” y “Federalism and Democracy in Latin America. Edited by Edward L. Gibson” en *The Journal of Politics* 67:4; 1307-1310.
- Frühling, H. (2002). “Luces y sombras en la reforma policial en América Latina”, en: Revista de Análisis Político, Guatemala, Fundación Konrad Adenauer, septiembre-diciembre 2002, vol 2, año 3, pp 23-44.
- Frühling, Hugo (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿cuál es el impacto?* Santiago: Instituto de Asuntos Públicos-Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana; 36 pp.
- Frühling, Hugo (2009). “Research on Latin American police: where do we go from here?” en *Police Practice and Research* 10:5-6; 465-481 pp.
- Fundação Getulio Vargas (2008). *Pronasci em perspectiva*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas; 108 pp.
- Garretón, Manuel Antonio (1997). “Revisando las transiciones democráticas en América Latina” en *Nueva Sociedad* 148; 20-29 pp.
- Galiza e Silva, Gabriela, y Yara Maria Pereira Gurgel (2016). “A polícia na Constituição Federal de 1988: apontamentos sobre a manutenção de um órgão militarizado de policiamento e a sua incompatibilidade com a orden democrática vigente no Brasil” en *Revista Brasileira de Segurança Pública* 10:1; 142-158 pp.
- Galvani, Mariana; Alina Ríos y Lucía Cañaveral (2013). “Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)”. Documento de trabajo CLACSO; 40 pp. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219120800/RiosGalvaniCanaveralA2.pdf
- Geddes, Barbara (2007). “What causes democratization?” en Carles Boix (ed.), *The Oxford Handbook of comparative politics*. Oxford University Press, 317-339 pp.

- Haberfeld, Maria, y Lior Gideon (2008). “Policing is hard in democracy, or democracy is hard on policing?” en Ibrahim Cerrah y Maria Haberfeld, (eds.), *Comparative Policing: The Struggle for Democratization*,. Los Angeles: SAGE Publications.
- Haerpfer, Christian W., Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart, y Christian Welzel (eds.) (2009). *Democratization*, Oxford University Press, 421 pp.
- Harig, Christoph (2019). “Soldiers in police roles” en *Policing and society* (en prensa; DOI: 10.1080/10439463.2019.1650745); 18 pp.
- Haro Reyes, Dante Jaime (2011). “Comentarios sobre el nuevo modelo policial en México” en *Letras Jurídicas* 12; 34 pp.
- Held, David y Anthony McGrew (2003). “The great globalization debate: An introduction” en Held y McGrew (eds.), *The global transformations reader* (2a ed.). Londres: Polity, 1-50 pp.
- Hernández, Gerardo (2015). “Análisis de la política de seguridad en México” en *Política y Cultura* 44: 159-187 pp.
- Hough, Mike (2012). “Researching trust in the police and trust in justice: a UK perspective” en *Policing and Society* 22:3; 332-345 pp.
- Hough, Mike, Jonathan Jackson y Ben Bradford (2013). “¿De qué depende la legitimidad de la policía?” en *InDret* 4; 1-27 pp.
- Jang, Hyunseok, Hee-Jong Joo y Jihong (Solomon) Zhao (2010). “Determinants of public confidence in police: An international perspective” en *Journal of Criminal Justice* 38; 57-68 pp.
- Jáuregui, Gurutz (1997). “Transiciones políticas y consolidación democrática en América Latina” en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 98; 13-33 pp.
- Kääriänen, Juha (2008). “Why do the Finns trust the police?” en *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9:2; 141-159 pp.
- Kinosian, Sarah y James Bosworth (2018). “Seguridad a la venta. Desafíos y buenas prácticas en la regulación de empresas militares y de seguridad privadas en América Latina”, Informe del programa de Estado de Derecho. Washington: El Diálogo; 20 pp.
- Krane, Dale (2011). [Book review] “Federalism: Political Identity and Tragic Compromise, by Malcolm M. Feeley and Edward Rubin” en *Publius: The Journal of Federalism* 41:1; 169-175 pp.
- Lagos, Marta y Lucía Dammert (2012). “La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina”, Latinobarómetro: Lima.
- Latinobarómetro (2015). “La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana”. Santiago de Chile; 27 pp.
- Lesgart, Cecilia (2011). “Entre las experiencias y las expectativas. Producción académico-intelectual de la transición a la democracia en el Cono Sur de América Latina” en *Ayer* 81;145-169 pp.
- Light, Paul C. (1999 [1982]). *The President’s agenda. Domestic policy choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press; 328 pp.
- Lindau, Juan D. (2011). “The drug war’s impact on executive power, judicial reform, and federalism in Mexico” en *Political Science Quarterly* 126:2; 177-200 pp.
- Linz, Juan J. (2013 [1990]). “Los peligros del presidencialismo” en *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7; 11-31 pp.
- López Portillo, Ernesto (noviembre de 2004). “La reforma a la seguridad y a la justiciar” en *Nexos* 323; 17-24 pp.

- Macaulay, Fiona (2012). “Cycles of police reform in Latin America” en David J. Francis (ed), *Policing in Africa*, Nueva York: Palgrave Macmillan; 165-190 pp.
- Macedo de la Concha, Rafael (2004). “La reforma al sistema de justicia penal”, Ponencia presentada como Cátedra Prima de Leyes, para el ciclo escolar 2004-2005 de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, disponible en http://repositorio.lasalle.mx/bitstream/handle/lasalle/308/N%C3%BAm.4_P.253-272.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (2013 [1997]). “Juan J, Linz: Presidencialismo y democracia. Una revisión crítica” en *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7; 33-60 pp.
- Marenin, Otwin (2014). “Styles of policing and economic development in African states” en *Public administration and development* 34; 149-161 pp.
- Merchant, David y Paul Rich (2003). “Prospects for Mexican federalism: roots of the policy issues” en *The policy Studies Journal* 31:4; 661-667 pp.
- Merry, Simon, Nicola Power, Michelle McManus y Laurence Alison (2012). “Drivers of public trust and confidence in the police in the UK” en *International Journal of Police Science & Management* 14:2; 118-135 pp.
- Mesquita Neto, Paulo de (2002). “Paths toward police and judicial reform in Latin America”, *Seguridad Ciudadana/Citizen Security* No. 2, 1-4 pp.
- Mesquita Neto, Paulo de (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito: Flacso Ecuador; 335 pp.
- Miranda Chigüindo, Carla (2009). *Los retos de la reforma policial y la capacitación en el marco del estado de derecho y la democracia en México* (tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México; 162 pp.
- Mohor, Alejandra (2012). “Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial”, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile; 16 pp.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2008). “Seguridad pública, policía y transición política” en Aguiar, José Carlos G. y María Eugenia Suárez (eds.), *Policía, seguridad y transición política*. Ámsterdam: Centro de Estudios y documentación Latinoamericanos, 15-39 pp.
- Moloeznik, Marcos Pablo (comp.) (2013). *¿Qué es la seguridad ciudadana?* México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal; 360 pp.
- Morlino, Leonardo (2010). “Authoritarian legacies, politics of the past and quality of democracy in southern Europe: Open conclusions” en *South European Society and Politics* 15:3; 507-529 pp.
- Morris, Camie (2015). “An international study on public confidence in police” en *Police Practice and Research* 16:5; 416-430 pp.
- Mota Prado, Mariana; Michael Trebilcock y Patrick Hartford (2012). “Police reform in violent democracies in Latin America” en *SELA papers*, paper 105; 39 pp.
- Muggah, Robert; Juan Carlos Garzón y Manuel Suárez (2018). *La “mano dura”: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; 37 pp.
- Mummolo, Jonathan (2018). “Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation” en *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115: 37; 9181-9186 pp.

- Munk, Gerardo L. (2010). “Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación” en *Revista de Ciencia Política* 30:3; 573-597 pp.
- Organización de los Estados Americanos (2008b). *Seguridad Pública Brasil*. Washington: Departamento de Seguridad Pública-OEA; 93 pp.
- Organización de los Estados Americanos (2008b). *Seguridad Pública Argentina*. Washington: Departamento de Seguridad Pública-OEA; 108 pp.
- Organización Mundial de la Salud, “Estadísticas Sanitarias Mundiales”, disponible en http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/es/
- Palacios Cerezales, Diego (2010). “Repressive legacies and the democratisation of Iberian police systems” en *South European Society and Politics* 15:3; 429-448 pp.
- Pansters, Wil (2008). “Introducción” en Aguiar, José Carlos G. y María Eugenia Suárez (eds.), *Policía, seguridad y transición política*. Ámsterdam: Centro de Estudios y documentación Latinoamericanos, 1-14 pp.
- Pearce, Jenny (2010). “Perverse state formation and securitized democracy in Latin America” en *Democratization* 17:2; 286-306 pp.
- Pereira, Anthony, y Mark Ungar (2004). “The persistence of the ‘mano dura’: Authoritarian legacies and policing in Brazil and the southern cone” en *Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe*, Katherine Hite y Paola Cesarini, editoras. University of Notre Dame Press.
- Perkins, Mike (2016). “Modelling public confidence of the police: how perceptions of the police differ between neighborhoods in a city” en *Police Practice and Research* 17:2; 113-125 pp.
- Pierson, Paul (2000). “The limits of design. Explaining institutional origins and change” en *Governance. An International Journal of Policy and Administration* 13:4; 475-499 pp.
- Pinc, Tania M. (2010). "Police Reform: a determinant of democracy's development" Paper 19, documento presentado en la 3ra Conferencia Anual *Political Networks*, Duke University, Durham, NC, mayo de 2010. http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19
- Pliscoff, Cristian (2009). “Police reform in times of collaboration” en *Public Admnistration Review* 69:1; 151-153 pp.
- PNUD (2013). *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: PNUD; 265 pp.
- Polack, Ana (2012). “‘Dios está en todas partes, pero atiende en Buenos Aires’. Apuntes sobre la relación entre democracia y federalismo en la Argentina” en *Desafíos* 24:1; 119-154 pp.
- Pribán, Jirí (2012). “Varieties of transition from authoritarianism to democracy” en *Annual Review of Law and Social Sciences* 8; 105-121 pp.
- Ribeiro, Pedro Feliú, y Francisco Urdinez (2017). “¿Hay dos presidentes en Argentina? Un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014)” en *Revista de Ciencia Política* 37:1; 95-119 pp.
- Righini, Fernando (2007). *Las Reformas Policiales en Argentina: Política, Gobierno y el desafío de la Modernización de la Seguridad Ciudadana* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; 147 pp. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0463_RighiniF.pdf

- Rivera, Mauricio (2010). “Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos. Teorías, métodos, hallazgos y desafíos” en *Política y gobierno* XVII:1; 59-95 pp.
- Rodriguez Ballesteros, Paula (2014). “Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafio” en *Revista Brasileira de Segurança Pública* 8:1; 6-22 pp.
- Rojido Fiori, Emiliano (2014). “Políticas de seguridad en el Brasil de los mega-eventos” en *Cuestiones de Sociología* 10; 13 pp.
- Rosas, María Cristina (2012) coord. *El nuevo modelo de policía en México*. México: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad (CIES-SSPF); 154 pp.
- Ruediger, Marco Aurélio (2018). “Police reform in Brazil. The rise and demise of PRONASCI”, capítulo 12 en Riccio, Vicente y Wesley G. Skogan. *Police and society in Brazil*. Nueva York: Routledge: 183-199 pp.
- Saín, Marcelo Fabián (2008). *El leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores; 238 pp.
- Saín, Marcelo Fabián (2009). “La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo” en *Nueva Sociedad* 42; 1-69 pp.
- Salgado, Juan (2004). “La propuesta de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal. Descripción y algunas observaciones” en Insyde. *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*. México: Insyde-CDHDF; 63-67 pp.
- Salles Kobilanski, Facundo (2012). “¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)” en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12; 13-24 pp.
- Sassen, Saskia (2002). “The state and globalization” en Hall y Biersteker (eds.), *The emergence of private authority in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press; 91-112 pp.
- Schmitter, Philippe C., y Guillermo O’Donnell (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Tomo 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós; 129 pp.
- Semukhina, Olga, y Michael Reynolds (2014). “Russian citizens’ perceptions of corruption and trust of the police” en *Policing and Society* 24:2; 158-188 pp.
- Seri, Guillermina, y Mary Rose Kubal (2019). “How Policy Fields Are Born: The Rise of Democratic Security in Argentina” en *Journal of Latin American Studies* 51; 137-161 pp.
- Share, Donald y Scott Mainwaring (1986). “Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España” en *Revista de Estudios Políticos* 49; 87-135 pp.
- Sharp, Douglas (2005). “Who needs theories in policing? An introduction to a special issue on policing” en *The Howard Journal* 44:5; 449-459 pp.
- Shugart, Mathew S., y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press; 316 pp.
- Souza, Celina (2002). “Brazil: The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity” en *The Journal of Federalism* 32:2; 23-48 pp.
- Sozzo, Maximo (2016). “Policing after dictatorship in South America” en Bradford, Ben; Beatrice Jauregui; Ian Loader y Jonny Steinberg (eds.), *The SAGE Handbook of global policing*. Oxford: Sage Publications; 337-355 pp.
- Sozzo, Maximo (2014). “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina” en *Cuestiones de Sociología* 10; 15 pp.

- Sparrow, Malcolm K. (2015). “Measuring Performance in a Modern Police Organization”, New Perspectives in Policing Bulletin: Washington, D.C.; 38 pp.
- Strange, Susan (1996). “The declining authority of states” en *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Nueva York: Cambridge University Press; 3-15 pp.
- Ungar, Mark (2008). “Latin America´s police: Advancing citizen security?”, documento presentado en la Conferencia *Violence and Citizenship in Post-Authoritarian Latin America*, Princeton, Nueva Jersey, marzo 7 de 2008.
- Ungar, Mark y Enrique Desmond Arias (2012). “Reassessing community-oriented policing in Latin America” en *Policing and society* 22:1; 1-13 pp.
- Van Craen, Maarten (2013). “Explaining majority and minority trust in the police” en *Justice Quarterly* 30:6; 1042-1067 pp.
- Vargas Moreno, Daniela Lucía (2012). “Una respuesta a Linz desde el presidencialismo” en *Ciencia Política* 9:18; 215-236 pp.
- Vargas, Rosa Elvira y Jesús Aranda (30 de marzo de 2004). “Envía Fox al Congreso la iniciativa de reforma al sistema de justicia” en *La Jornada*; disponible en https://www.jornada.com.mx/2004/03/30/003n2pol.php
- Villalobos García, Luis (2007). “Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas”, *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* No. 2, 57-70 pp.
- Visconti Giancarlo (2019). “Policy preferences after crime victimization: Panel and survey evidence from Latin America” en *British Journal of Political Science* 0; 1-15 pp.
- Wu, Yuning, e Ivan Y. Sun (2009). “Citizen trust in police. The case of China” en *Police Quarterly* 12:2; 170-191 pp.
- Wu, Yuning, Margarita Poteyeva e Ivan Y. Sun (2012). “Trust in police: A comparison of China and Taiwan” en *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 36:3; 189-210 pp.

Documentos legales:

- Diário Oficial da União (2007), Lei Nº 11.530, disponible en https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11530-24-outubro-2007-561601-publicacaooriginal-85253-pl.html
- Diário Oficial da União (2008), Lei Nº 11.707, disponible en https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11707-19-junho-2008-576773-publicacaooriginal-99905-pl.html
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina (2009). Decisión Administrativa 112/2009, disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152222/norma.htm
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (s/f). Programa Integral de Protección Ciudadana, disponible en https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/proteccion_ciudadana_dp/ProteccionCiudadana.html
- Secretaría de Seguridad Pública de México (28 de enero de 2008). Programa Sectorial de Seguridad Pública, disponible en http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/pnrctcc-2008-2012/temas-2012/programas-sectoriales/sexenio-2007-2012.html
- Ministerio de Justicia de Brasil (2007). Pronasci. Manual de aprendizagem, disponible en https://justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-

pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf/view

Bases de datos:
- Freedom in the World (https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world)
- Latinobarómetro (www.latinobarometro.org)
- Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC: https://www.unodc.org/gsh/en/data.html y https://data.unodc.org/)
- Our World in Data (https://ourworldindata.org/homicides#the-prevalence-of-homicide-today)
- Polity IV (http://www.systemicpeace.org/polityproject.html)
- WISPI (www.wispindex.org)

Software:
- Cronqvist, Lasse. QCA Add-In. Versión 1.1. Trier, 22.02.2019. https://www.qca-addin.net.