



TRANSFORMACIONES POLICIALES EN AMÉRICA LATINA: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS

Por Lucía Dammert*

*Lucía Dammert es socióloga, doctora en ciencias políticas por la Universidad de Leiden, Holanda. Investigadora adjunta del Centro Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder (Millennium Nucleus Center Authority and Power Asymmetries, NUMAAP). Es profesora titular de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile, directora de Espacio Público y coordinadora de la Red de Estudios sobre Violencias. Ha desarrollado sus investigaciones en los temas de seguridad, crimen y gobernabilidad en América Latina.

Introducción

Las fuerzas policiales desempeñan un papel fundamental en las democracias latinoamericanas. Su responsabilidad de prevenir y controlar la criminalidad las sitúa bajo la constante observación de una ciudadanía que experimenta sensaciones de vulnerabilidad, al mismo tiempo que demanda resultados más efectivos. Enfrentadas, además, a organizaciones criminales y mercados ilegales cada día más complejos y sofisticados que, vinculadas con espacios de legalidad, erosionan las capacidades de éxito institucional.

En las últimas tres décadas, las policías han enfrentado procesos múltiples de transformación y modernización institucional con resultados diversos. Este capítulo presenta los principales aprendizajes derivados de estos procesos, haciendo hincapié especialmente en aquellos aspectos en los cuales continúan evolucionando en diversos países de la región. Además de los aprendizajes, se proponen cinco desafíos que, sin duda, desempeñarán un rol clave en el corto y mediano plazo para avanzar con respuestas más efectivas y sólidas por parte de los gobiernos para enfrentar la criminalidad.

El presente capítulo se enmarca en el libro “Aportes para la construcción de un modelo policial latinoamericano: la experiencia de Honduras”, que destaca los aprendizajes y desafíos derivados de la experiencia de la Policía Nacional de Honduras. Este marco contextual regional sirve como un espacio de aprendizaje que facilita la identificación de progresos, así como de áreas y desafíos comunes. Se enfatiza la necesidad de consolidar espacios de colaboración e intercambio de experiencias en materia de seguridad en América Latina.

La policía latinoamericana



Desde el regreso de la democracia y el fin de las guerras civiles en Centroamérica a fines de los años 90, las instituciones policiales han experimentado un proceso permanente de transformación. En la mayoría de casos, han evolucionado de ser instituciones que fueron parte de las violaciones de derechos humanos y la persecución política a instituciones encargadas de enfrentar el principal problema de los latinoamericanos: la inseguridad.

Este cambio de rol y protagonismo tuvo como consecuencia la necesaria transformación institucional, dadas las evidentes y profundas precariedades existentes. Las instituciones policiales contaban con un personal que presentaba bajos niveles de educación y en muchos casos los requisitos de ingreso no superaban la primaria completa. La formación posterior se centraba más en aspectos de disciplina y jerarquía que en enfoques y estrategias de trabajo policial. La percepción ciudadana hacia la policía como institución y hacia los policías como funcionarios públicos se caracterizaba por la percepción de ser corruptos, lentos e ineficientes.

Los salarios policiales eran precarios y en muchos países de la región no lograban sacar de la pobreza a funcionarios que residían en barrios marcados por la presencia del crimen y la marginalidad. Esto creaba espacios de discrecionalidad y fomentaba el manejo de favores en los altos mandos policiales, buscando beneficios en sus relaciones con el sector privado o incluso con la comunidad.

El trabajo cotidiano se realizaba con base en “conocimiento de la calle”, entendido como la intuición desarrollada a partir de la experiencia diaria de cada policía sobre dónde y cómo prevenir, pero, sobre todo, combatir el delito. Las estadísticas de delitos no se registraban de forma sistemática y la información general del trabajo policial se mantenía en secreto de facto. Las administraciones políticas no abordaban el fenómeno de la delincuencia como un problema estructural sino más bien como un asunto a ser resuelto por la policía y la cárcel.

Casi tres décadas después, la situación policial en América Latina ha experimentado cambios significativos. La inversión pública en seguridad ha aumentado de forma sustantiva, fortaleciendo no sólo los salarios y la protección social de los funcionarios policiales, sino también la capacidad de presencia y especialización de estos. Los altos niveles de preocupación ciudadana por el incremento de la criminalidad, la sensación de impunidad y el consecuente abandono de los espacios comunes han generado estrategias de políticas públicas más sofisticadas y multidimensionales. Estas reconocen que la policía desempeña un rol importante, aunque no exclusivo, en el combate y prevención del delito.

De hecho, las políticas preventivas fueron desarrolladas con énfasis en los años 2000 en prácticamente todos los países de la región. Se transitó de la simple presencia policial, concebida como un mecanismo preventivo, hacia la implementación de esquemas más sofisticados de prevención del delito. Uno de los errores fundamentales de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en las últimas décadas en la región ha sido el poco interés por fortalecer estas iniciativas, las que fueron implementadas con bajo presupuesto, de forma reactiva, poco sistemática y con limitada sostenibilidad política y financiera. Este error ha generado la percepción de que, salvo el control, ninguna otra iniciativa permite abordar de manera efectiva la violencia o el crimen.

En el proceso de fortalecimiento institucional, no todos los avances han sido exitosos. Por el contrario, muchos intentos de reforma o transformación policial se vieron obstaculizados por fuerzas internas o externas que se resisten a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas. Los incrementos salariales, en muchas ocasiones, no han beneficiado a los policías de menor rango, quienes generalmente se dedican al patrullaje callejero. Esto consolida la paradoja de que justamente aquellos que más vinculación tienen con la ciudadanía son los peor formados y pagados por sus labores. Las transformaciones en los sistemas educativos en general han elevado los estándares, pero son aún sistemas autocentrados con un alto porcentaje de la educación bajo la responsabilidad de personal en retiro que tiende a replicar la formación recibida previamente. Además, existe una baja interacción con el mundo académico y en especial con las innovaciones desarrolladas en otros contextos en materia de trabajo policial y, más específicamente, en el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana.

En este marco, un proceso que es evidente es la importación de programas desarrollados en otros contextos que aterrizan en América

Latina de la mano de organismos multilaterales que buscan aportar en el debate sobre las políticas “basadas en evidencia” o del intercambio de prácticas al interior de diversos espacios de cooperación policial. De esta manera, el modelo de policía comunitaria, el policiamiento orientado a problemas (POP por sus siglas en inglés), el policiamiento basado en inteligencia y el compstat son sólo algunos de estos programas implementados en prácticamente toda la región. No obstante, implementado no implica que esté desarrollado, tomando en cuenta todos los elementos base para su logro o los requisitos mínimos para una evaluación posterior. Por el contrario, la experiencia muestra que en muchos casos fueron implementaciones específicas, vinculadas a planes piloto que nunca vieron su expansión posterior, con altos niveles de resistencia interna y baja voluntad política y financiera que aseguraran su sobrevivencia.

En este contexto de transformaciones policiales, las variaciones regionales y nacionales son relevantes y no permiten tener un diagnóstico latinoamericano común, sin embargo, se pueden identificar diez aprendizajes relevantes y cinco desafíos que jugarán un rol inequívoco en la construcción de un sistema de seguridad y de instituciones policiales que aporten en el control y prevención de las violencias y la criminalidad en la región.

Aprendizajes

Múltiples son los aprendizajes de casi tres décadas de transformaciones en el sistema de seguridad y especialmente en las instituciones policiales de América Latina. Las evaluaciones son diversas y requieren de un mediano plazo para poder ser capturadas en su totalidad, pero en su mayoría reconocen elementos comunes de diseño e implementación que pueden servir para la consolidación institucional. A continuación analizamos brevemente algunos de estos aprendizajes.

Los cambios deben ser constantes

La transformación del escenario de la criminalidad es permanente, lo que requiere de instituciones flexibles que puedan no sólo crear respuestas tácticas u operativas específicas, sino también desarrollar estructuras organizativas e incluso formativas modulares preparadas para el cambio. De esta forma, los procesos de toma de decisiones pueden pasar también por mecanismos de descentralización o focalización territorial.

La capacidad de adaptación de las instituciones policiales incluye, además, una vinculación con las nuevas formas de socialización y comunicación de las generaciones más jóvenes. Esto se debe en parte a la necesidad de incorporar estas nuevas tecnologías a la forma en que se desarrolla la institución, pero también para su vinculación con la sociedad en su conjunto.

Así, los procesos de transformación policial no deberían referir a momentos concretos de respuesta a situaciones de crisis política o mediática, sino a un proceso constante de adaptación y cambio con un claro destino de mayor profesionalización, respecto a los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas.

Las transformaciones institucionales requieren liderazgos internos

Los procesos de cambio institucional no se pueden llevar a cabo en contra de los mandos internos, ya sean formales o informales. La resistencia institucional ha demostrado ser uno de los principales obstáculos para los cambios y, en muchos casos, se genera debido a la falta de un verdadero diálogo con los tomadores de decisiones políticas, amplificando cualquier sospecha de posible intervención.

Los liderazgos internos, por supuesto, tienen que alinearse a los programas de política pública en desarrollo, pero la experiencia muestra que cambios en los modelos educativos, los intercambios de experiencias y la consolidación de espacios de diálogo de pares son procesos claves para avanzar en una agenda de cambios. En este esfuerzo, los procesos de cambio generacional al interior de las instituciones policiales se vuelven cruciales, ya que permiten el desarrollo de nuevos paradigmas estratégicos y operativos que pueden ver en las transformaciones institucionales una oportunidad de progreso.

El diseño de cambios globales tiene enormes resistencias

Las reformas policiales estructurales no han demostrado logros claros, salvo en los procesos posconflicto. En general, en democracia, se han desarrollado algunos procesos de transformación global policial (lo que en algunos casos incluye la creación de nuevas fuerzas policiales) a partir de escándalos mediáticos vinculados con usos excesivos de la fuerza o corrupción, sin embargo, su sostenibilidad ha sido baja. La importancia del rol policial en América Latina impide transitar por procesos de transformación estructural que generan ansiedad política y ciudadana sobre la continuidad del trabajo y presencia policial en las calles.

Sumando a esta preocupación, las resistencias internas tienden a multiplicarse, tratando de limitar la expansión de los espacios de cambio. Un elemento evidente es que, en general, la institución policial es contraria a los cambios. Al ser instituciones jerárquicas, centralizadas y con múltiples dimensiones de trabajo, los cambios tienden a ser percibidos como “intrusiones” del mundo político.

La copia de modelos externos no sirve

De acuerdo con lo descrito previamente, múltiples son las iniciativas de política pública, programas e intervenciones concretas desarrolladas en seguridad ciudadana en América Latina basada en los resultados positivos en otros contextos. Principalmente la experiencia en los Estados Unidos de América ha influenciado el trabajo policial latinoamericano de las últimas dos décadas, sin embargo, los resultados han sido bastante débiles.

En muchos casos, la replicación de modelos no incluye un proceso de apropiación nacional e institucional que permita adaptar los principios o ejes rectores de las iniciativas en desarrollo, lo que sin duda es un elemento clave en su posterior fracaso. Los contextos nacionales e incluso locales requieren ser parte fundamental en el diseño e implementación de políticas de seguridad. Más aún, las limitaciones presupuestales, de pie de fuerza o institucionales requieren ser incorporadas en modelos que proponen avances significativos, por ejemplo, en la transparencia de información en contextos nacionales con altos niveles de opacidad de la información.

Esperar la adaptación total de una institución para la implementación de una innovación que puede traer claros resultados es, en muchos casos, impracticable. Sin embargo, incorporarlos en una planificación de mediano y largo plazo es posible. Por ejemplo, la incorporación del paradigma de la policía comunitaria puede comenzar consolidando un par de grupos de trabajo policial que fortalezcan el patrullaje a pie, reconozcan la relevancia de la relación con la comunidad y releve el trabajo cotidiano en los problemas de convivencia. Pero este paradigma de trabajo tiene que ser incorporado en la formación policial completa, en los indicadores de trabajo cotidiano y en los logros considerados claves para los ascensos. Además, en los territorios, se debe generar una coordinación minuciosa de la presencia policial.

La colaboración con la sociedad civil es fundamental

La policía, sin el apoyo ciudadano, enfrenta problemas estructurales para poder desarrollar su trabajo cotidiano. La legitimidad institucional, es decir, la percepción de la ciudadanía de trabajo serio, correcto y profesional, es un elemento fundamental a ser considerado por las iniciativas de política pública. A diferencia de épocas anteriores, donde se

asumía el apoyo ciudadano por la sola presencia y autoridad policial, en la actualidad se requiere considerar el aumento de la confianza ciudadanía para lograr mecanismos efectivos de colaboración.

La participación de la comunidad se puede medir en múltiples ámbitos, no solo en la entrega de información que pueda ser útil para el trabajo policial. De hecho, la utilización de la ciudadanía puede convertirse un arma de doble filo, ya que aumenta la sensación de impunidad y disminuye la efectividad del trabajo policial cuando se establece esta relación instrumental. La experiencia en las iniciativas de prevención del delito ha mostrado con claridad la relevancia de la participación comunitaria, que no sólo respalda su desarrollo, sino que también brinda soporte para su sostenibilidad a largo plazo.

Uno de los principales desafíos es la incorporación de grupos diversos de la sociedad, es decir, salir de las reuniones con vecinos de mayor edad o con comerciantes de las zonas a patrullar como participantes principales, e incorporar comunidades educativas, grupos juveniles, entre otros.

La colaboración con la empresa privada requiere regulación

La inseguridad puede ser también un negocio, especialmente en América Latina, donde el crecimiento de la industria de seguridad es exponencial, con un número de guardias privados que supera ampliamente a los policías. En algunos países, donde la regulación lo permite, los guardias privados cuentan con armamento y mecanismos de protección más sofisticados y mayor potencia que aquellos en manos de las fuerzas del orden público. Sumado a esto, el desarrollo tecnológico de mecanismos de seguridad como cámaras, drones y alarmas aumenta el interés de diversas industrias por potenciar sus niveles de seguridad, lo que muchas veces duplica o complejiza el trabajo policial.

En este contexto, la regulación de la industria de seguridad privada es fundamental para la mejor coordinación y acción del Estado en la prevención y control del delito. Esta regulación permite tener un mejor control sobre las armas disponibles en el país, aumenta la capacitación de los guardias privados y limita cualquier posibilidad de corrupción de las fuerzas policiales.

La inversión en infraestructura es un paso importante

Además de la inversión en personal, se requiere aumentar la calidad de la infraestructura policial. Si bien en los últimos años ha habido cambios evidentes en los centros de formación policial, todavía cientos de comisarías ubicadas en ciudades medianas y pequeñas de América Latina carecen de las mínimas condiciones para el trabajo policial digno, con espacios para descanso y trabajo de calidad.

Es así como la inversión en infraestructura es fundamental para facilitar el trabajo policial, protegiendo al funcionario en sus condiciones de trabajo cotidianas y evitando la revictimización de aquellos ciudadanos que se acercan a las comisarías. Esta infraestructura incluye también los mecanismos de transporte policial, ya que en muchos casos los policías desarrollan sus actividades dentro de las comisarías por carencia de medios de transporte (principalmente autos y motos) que les permitan desplazarse por los territorios. Esta limitante es importante porque la prevención y el control del delito son más efectivos cuando los funcionarios policiales se encuentran en el espacio público.

Las iniciativas deben tener énfasis locales

El delito tiene características locales y, por ende, las respuestas de política pública requieren ser cada vez más localizadas. Lo preventivo y lo vinculado al control requiere incluir información de horarios, lugares y formas de desarrollo de hechos delictuales, así como un reconocimiento claro de mapas de actores. Sin estos elementos, las respuestas terminan siendo poco apropiadas y con resultados limitados.

Lo local requiere también la participación cada día más activa y clave de los alcaldes, quienes pueden contribuir a la articulación de múltiples iniciativas que busquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluida la seguridad. Estos espacios permiten la participación de las policías en la consolidación de mayores niveles de confianza y legitimidad institucional.

La transparencia y rendición de cuentas son elementos medulares de cualquier cambio

Más allá de cualquier estrategia de acción policial o transformación institucional, la transparencia de información y la rendición de cuentas institucionales son dos elementos fundamentales para la consolidación de instituciones modernas y profesionales. Además, son elementos claves para establecer una mejor relación con una ciudadanía que cuenta con la información detallada sobre el accionar policial, los resultados de las iniciativas y la planificación de sus logros.

La rendición de cuentas no se refiere a una entrega de información desfasada en el tiempo y con los bajos niveles de vinculación con la que la ciudadanía observa del trabajo policial. Por el contrario, se busca un proceso de retroalimentación constante con una ciudadanía que reconoce la importancia, por ejemplo, de las actividades de prevención realizadas por los funcionarios policiales, así como las iniciativas desarrolladas en lugares específicos. Este procedimiento permite, además, generar al interior de la institución policial los mecanismos de confianza, conocimiento del proceso de toma de decisiones, indicadores de medición de resultado y prioridades presupuestales.

El enfoque preventivo tiene que ser transversalizado en la formación y trabajo policial diario

La policía tiene como principal labor el desarrollo de prácticas cotidianas que permitan evitar la violencia y el delito. Aunque esto no implica responsabilidades únicas en estas labores, sin duda deberían ser sus prioridades diarias, dejando de lado tareas administrativas o de gestión para lo que se puede contratar personal civil. La preparación policial en temas y formas de prevención es fundamental para evitar el desarrollo de hechos criminales. Aunque la presencia policial es posiblemente uno de los elementos centrales de disuasión para el desarrollo de hechos criminales, en muchos países no se ha priorizado el patrullaje a pie o los mecanismos de presencia policial activa.

Este enfoque de prevención requiere ser transversalizado en el trabajo policial, la formación inicial y las capacitaciones posteriores. Destaca la necesidad de trabajo colaborativo con otras instancias del gobierno a nivel nacional y local, así como la inclusión de la ciudadanía y el sector privado. Esta perspectiva de trabajo pone énfasis en la identificación

de factores de riesgo que puedan ser enfrentados correctamente para evitar así el desarrollo de carreras criminales. Es decir, la policía deja de concentrarse en la detención permanente y reconoce su rol central en la identificación de problemas que pueden y deben ser enfrentados desde el aparato estatal.

Desafíos

A pesar de que los aprendizajes para la transformación policial y el desarrollo de iniciativas de prevención y control del delito son múltiples, los desafíos siguen siendo significativos. Entre los más relevantes consideramos cinco que se construyen a partir de los avances descritos previamente, pero con una perspectiva de implementación a mediano y largo plazo.

- Sostenibilidad financiera de las iniciativas locales y de apoyo de cooperación.
- Invertir en infraestructura de calidad.
- Aumentar los resultados de la investigación criminal.
- Organización para enfrentar diversos mercados ilegales.
- Fortalecer la importancia de la legitimidad social como indicador de éxito.

La experiencia en el contexto de los países desarrollados, así como en América Latina, respecto a los procesos de transformación institucional y al diseño de políticas públicas de seguridad, es amplia. Los aprendizajes son múltiples y evidencian la construcción de un camino propio, local y basado en información que nos permita potenciar el diseño e implementación de iniciativas con resultados positivos en la prevención y control del delito. Los logros son, además, de lenta construcción y requieren una voluntad política estable y de largo plazo.

Especialmente relevante resulta la experiencia de definición de una medida de confianza en la Policía Nacional de Honduras durante el año 2021. Elemento considerado importante por múltiples actores de la seguridad, el proceso inició con la formación de una mesa técnica constituida por miembros de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, la Policía Nacional de Honduras, el equipo DCAF en el país y en la sede principal, dedicada a su diseño e implementación durante el primer semestre del año. El trabajo se realizó en medio de los desafíos que trajo la pandemia de COVID-19, pero se logró avanzar con los objetivos propuestos y la voluntad institucional de implementarlos. Este proceso que tomó en cuenta la experiencia internacional, pero también las dinámicas y factores locales, permitió el desarrollo de una medida de confianza policial propia que podrá ser utilizada por la institución no sólo para medir sus logros, sino también los procesos de educación y entrenamiento policial.

Todas las experiencias son claves para comprender los diversos esfuerzos de transformación realizados en el continente para identificar aprendizajes y asegurar avances que disminuyan los niveles de violencia que viven hoy la mayoría de los latinoamericanos.

Bibliografía

- Arias, D. E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press.
- Bergman, M. (2018). *More money, more crime: prosperity and rising crime in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Biondi, K. (2016). *Sharing this walk: an ethnography of prison life and the PCC in Brazil*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Bonner, M. D. (2013). The politics of police image in Chile. *Journal of Latin American studies*, 45(4), 669–694.
- Chevigny, P. (1999). *Defining the role of the police in Latin America. In the (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. South Bend, IN: Notre Dame University Press.
- Cruz, J. M. (2010). Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets. *Global Crime*, 11(4), 379–398. DOI: 10.1080/17440572.2010.519518
- Cruz, J. M. (2015). Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America. *Journal of Latin American Studies*, 47(2), 251–283.
- Dammert, L. (2019). ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. *Revista IUS*, 13(44).
- Dammert, L. (2018). Trabajo policial, burocracia y discrecionalidad en la implementación de las políticas de violencia contra la mujer: el caso de las comisarías en Perú. *Espacio Abierto*, 27(4), 19–44.
- Dammert, L. (2023). El «modelo Bukele» y los desafíos latinoamericanos. *Revista Nueva Sociedad* No 308, noviembre-diciembre de 2023, pp. 4-15.
- Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford: Oxford University Press.

- González, Y. M. (2019). The social origins of institutional weakness and change: preferences, power, and police reform in Latin America. *World politics*, 71(1), 44–87.
- Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Liebertz, S. (2020). Political elites, crime, and trust in the police in Latin America. *International criminal justice review*, 30(2), 175–196.
- Malone, M., Dammert, L., & Pérez, O. (2023). *Making police reform matter*. Lynne Rienner Publishers.
- Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2021). The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America. *Policing and society*, 31(4), 418–433.
- Malone, M. (2012). Crimen y gobernabilidad en una Honduras Contemporánea. *Air & Space Power Journal: Spanish Edition*, 24(4), 63–81.
- Ungar, M. (2002). *Elusive reform: democracy and the rule of law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Vilalta, C. (2020). Violence in Latin America: an overview of research and issues. *Annual Review of Sociology*, 46, 693–706



