

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales



Licenciatura en Ciencia Política

Tesina de Grado

**Las reformas policiales en América Latina: una
aproximación al modelo de policía comunitaria en Chile
y Uruguay durante los años 2010-2015**

Autora: Brenda Fischer (brendaibelf@gmail.com)

Director: Dr. Marco Iazzetta

Rosario, octubre 2018

Agradecimientos

A mi mamá y mi hermana Julita, por su incondicionalidad
A mi papá, mis abuelos y mis amigas, por su apoyo
A *la sobri*, por su compañía
Y por supuesto, a Marco, mi director de tesina,
por sus enseñanzas y su ayuda desde el primer momento

A todos ellos, ¡Gracias!

RESUMEN

La reforma policial es un proceso que se llevó a cabo en la mayoría de los países de América Latina, sobre todo a partir de la transición democrática que se dio en esta región tras años de dictadura militar. Las causas principales de su implementación no sólo respondieron a ese contexto sino también a las reformas al interior de los estados, el aumento del delito y las características propias que presentan las instituciones policiales, como el alto grado de autonomía en su funcionalidad y su organización. Es que, las autoridades gubernamentales se han desligado por muchos años del gobierno de la seguridad, dejándole a las policías las riendas sobre estas cuestiones. En este trabajo intentaremos abordar el siguiente interrogante: ¿cuáles fueron las estrategias que llevaron a cabo los diferentes gobiernos para realizar la reforma policial en América Latina? El modelo que analizamos como forma de intervención para ejecutar las reformas policiales, es la policía comunitaria, experiencia muy difundida no sólo en Latinoamérica, sino también en Europa y Norteamérica. En nuestro trabajo, estudiamos los casos de Chile y Uruguay en clave comparada y analizamos las similitudes y diferencias que presentan estas experiencias a partir de ciertos puntos relevantes para nuestra investigación, como ser, la distribución geográfica de las policías comunitarias en los territorios, su relación con los vecinos y la existencia (o no) de la participación ciudadana y la coordinación de los programas con otras agencias públicas o privadas.

PALABRAS CLAVES

Reforma Policial - Policía - Policía Comunitaria - Seguridad Ciudadana - Participación Comunitaria - Autonomización policial

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: Policía y reforma policial en América Latina: conceptos para entender los aspectos del modelo comunitario	14
¿De qué hablamos cuándo hablamos de policía? Aproximaciones teóricas de la definición del objeto de la sociología de la policía	14
El uso de la fuerza como la <i>posibilidad última</i> : Egon Bittner como precursor de la teoría y otros autores que retoman su trabajo.....	14
Propuestas para otra definición de policía	17
La reforma policial en América Latina	19
Características tradicionales de la policía en América Latina.....	20
Causas de la reforma policial en Latinoamérica.....	22
Algunas estrategias para llevar a cabo la reforma policial.....	22
Problemas que se presentan en las reformas policiales	23
Algunas cuestiones del modelo de policía comunitaria	24
Antecedentes.....	25
Características comunitarias.....	25
Problemas que presenta el modelo	26
CAPÍTULO II: El contexto político y social en Chile y Uruguay	28
La institución policial durante la dictadura militar y la transición democrática.....	29
El contexto social en el período democrático: aumento del delito y de la victimización ..	32
La percepción ciudadana hacia la policía	35
Las políticas de seguridad y el marco normativo	36
CAPÍTULO III: La experiencia de policía comunitaria: una comparación entre Chile y Uruguay	43
Delimitación geográfica y estructuración del modelo en los territorios.....	46
Delimitación del área geográfica donde se implementa el modelo comunitario....	46
Actividades que desarrollan Carabineros por medio del Plan Cuadrante y los policías comunitarios en Uruguay	47
Características de los patrullajes preventivos	49
Asignación y distribución de recursos	50
Puestos territoriales de atención y encargados del modelo comunitario	51
La relación de estas experiencias con la comunidad y la participación ciudadana.....	52
La policía comunitaria y su relación con la ciudadanía	52
Programas destinados a la participación ciudadana	55
Coordinación con otras agencias	59
CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	66

INTRODUCCIÓN

La reforma policial es un proceso que establece la reestructuración doctrinaria, orgánica y funcional de las instituciones policiales, cuyos objetivos se relacionan con crear nuevas policías con un perfil democrático y dirigidos a la protección ciudadana ante violencia, agresiones y delitos, respetando la libertad y los derechos de las personas (Saín, 2010). Su desarrollo en América Latina comenzó alrededor de la década del '80 y '90 a partir de múltiples causas, entre ellas, la transición democrática luego de gobiernos militares, las reformas estatales¹ y el aumento del delito en la región (Frühling, 2003).

Una de las particularidades que poseen las policías en América Latina son que presentan fallas institucionales que derivan de la deficiencia organizacional (Saín, 2010), así como también la utilización excesiva de la fuerza, la corrupción y muchas veces, la participación en actos delictivos (Dammert, 2007). A estas caracterizaciones se le agrega la ambivalencia que presenta la percepción ciudadana de esta institución, ya que por un lado la policía constituye un organismo para hacer frente a los problemas de la delincuencia, pero al mismo tiempo se la considera corrupta, ineficiente o abusiva (Saín, 2010). Frente a esta falta de legitimidad que presenta el aparato policial en la población, sumado a un contexto de incremento del delito y del miedo a la victimización de la ciudadanía, los diferentes gobiernos deciden responder a través de la ampliación policial y de su reforma en términos organizativos e institucionales, sin considerar que el delito es un fenómeno social que nace de la convergencia de otros factores, como económicos, sociales o políticos (Ibidem). Es entonces que argumentan que “los problemas de seguridad y en particular, el crecimiento del delito hay que anteponele más y mejor policía”, dando lugar a “una suerte de *policialización* de la respuesta político-estatal a las problemáticas de la seguridad pública” (Ibidem:18).

Los gobiernos latinoamericanos implementan diversas estrategias para reformar la institución policial. Una de las medidas que proponen, es la implementación de la policía comunitaria, modelo que se enmarca en el paradigma de la seguridad ciudadana. Se caracteriza principalmente por el acercamiento entre la policía y la comunidad, aumentando la participación ciudadana como forma de prevención del delito y del control social hacia la policía. Sus puntos centrales son la localización geográfica de un

¹Con este término estamos haciendo referencia a aquellas que consistieron en la reducción del tamaño del estado, la delegación de funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos y el acercamiento de los servicios públicos al ciudadano, reduciendo los organismos que proporcionan esos servicios (Frühling, 2003).

determinado número de agentes, su cercanía con los vecinos de un barrio o una zona preferentemente delimitada y el patrullaje a pie. Entre los actores buscan acuerdos comunes para tratar las problemáticas que se presentan, del mismo modo, existen intervenciones entre diferentes agencias públicas o privadas. Estas experiencias surgieron en la mayoría de los países latinoamericanos en la década del 90, muchas veces, como producto de los intentos de las reformas policiales ocurridas en esta región (Frühling, 2003; Dammert, 2007; Saín, 2010).

Entre los distintos países en los que se ejecuta el modelo de policía comunitaria, estudiamos los casos de Chile y de Uruguay. El primero, se implementó en 1998 como Plan Cuadrante, que consistió en un tipo de policionamiento comunitario llevado a cabo por la policía tradicional, en este caso Carabineros. El Plan, que comenzó como prueba piloto, se fue extendiendo a lo largo de todo el país y aún hoy forma parte de las estrategias de seguridad ciudadana que llevan a cabo los diferentes gobiernos de turno. Por otro lado, en Uruguay, la policía comunitaria comenzó a implementarse en las diferentes jefaturas de policías de los distintos departamentos del país, un antecedente fue la Policía Ciudadana de Montevideo que se formó con la incorporación de agentes de policías retirados y desarrollaba tareas específicas con la comunidad. Luego, en el año 2012 el Ministerio del Interior, encargado de la seguridad pública, creó la Oficina de Policía Comunitaria para desarrollar un cuerpo de agentes específicos.

Nuestro interés es emprender la investigación a partir del siguiente interrogante: ¿Qué estrategias se siguieron en Latinoamérica para llevar a cabo los procesos de reformas policiales? De esta manera, intentaremos abordar la problemática mediante el análisis del modelo de policía comunitaria en Chile y Uruguay. Un puntapié inicial es intentar responder cuáles fueron las causas que condujeron a estos países a privilegiar a las policías comunitarias en el marco de este proceso de reforma. Del mismo modo, otra inquietud surge en encontrar las razones políticas que determinaron su institución, así como también describir las particularidades y diferencias que presentan estas dos experiencias.

El objetivo general de este trabajo será comparar los modelos de policía comunitaria en Chile y Uruguay durante el período 2010-2015. En cuanto a los objetivos específicos, proponemos analizar el proceso de reforma policial en América Latina, describir el surgimiento del modelo de policía comunitaria anglosajón, así como sus características y, por último, caracterizar el contexto social y político de Chile y Uruguay, que permitieron las condiciones de posibilidad para implementar las experiencias de policía comunitaria en los dos países.

En cuanto a la justificación de la realización de este trabajo, consideramos que el incremento del delito y el temor a ser victimizado se ha convertido en un problema social de máxima jerarquía en América Latina durante las últimas décadas, por lo que es conveniente que desde el ámbito académico, y sobre todo, desde disciplinas como la Ciencia Política, se estudie y se reflexione sobre cuáles son las respuestas que desarrollan los estados y cómo se presentan, cómo pueden mejorarse esas intervenciones y qué desafíos presentan los programas orientados a la seguridad pública.

Por otro lado, elegimos centrarnos en los modelos de policía comunitaria de Chile y Uruguay porque queríamos trabajar con países pertenecientes a nuestra región que presenten entre sí características similares. Son países que durante un período de tiempo estuvieron bajo una dictadura militar, y luego, la transición democrática trajo consigo una serie de cambios estructurales no sólo en la política, sino también en la sociedad. El aumento del delito y el miedo a la inseguridad fue tomando relevancia en la opinión pública y los gobiernos de estos países tuvieron que tomar medidas para poder solucionar esta problemática que cada año crecía más, al igual que llevar a cabo modificaciones al interior de la institución policial.

Del mismo modo, sus experiencias de policía comunitaria se convirtieron en modelos a seguir por otros países de la región e incluso en muchas ocasiones sus agentes brindaron capacitaciones en otros países Latinoamericanos. Por ejemplo, Carabineros de Chile ofreció a la Policía de El Salvador reuniones sobre las experiencias de seguridad preventiva desarrolladas a través del Plan Cuadrante². También, la Policía Comunitaria de Guatemala basó su prueba piloto con relación a ese mismo Plan y además los agentes chilenos llegaron a ese país para brindar capacitaciones sobre las

² Policía Nacional Civil de El Salvador: www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Comparten%20experiencias%20en%20materia%20de%20seguridad%20con%20carabiner#.W1HNNPZFzIU

formas de actuación policial bajo el modelo comunitario³. En Honduras también se contó con su apoyo a raíz de la cooperación en base a la estructura organizacional del territorio para la implementación del modelo⁴. Además, agentes de Carabineros estuvieron en las ciudades de Santa Fe y Rosario para capacitar a la policía provincial y enseñar los lineamientos del Plan Cuadrante implementado en ese país⁵. Del mismo modo, para desarrollar el Programa de Policía Comunitaria en Santa Fe, se analizaron y visitaron diferentes experiencias, entre ellas, la de Montevideo, Uruguay⁶. Como vemos, estos modelos no pasan desapercibidos en la región, como tampoco en sus respectivos países, que, desde sus pruebas pilotos hasta el día de hoy siguen formando parte de las políticas de seguridad, tras aproximadamente 20 años.

En la actualidad existe una gran variedad de bibliografía de distintos autores en diferentes países que abordan la policía comunitaria. Dentro de ésta, encontramos estudios teóricos e históricos y otros que analizan la implementación de casos.

Entre los primeros, pueden apreciarse los trabajos de: Sozzo (2000), donde expone la táctica comunitaria de prevención del delito (entre otras), sus posiciones teóricas y tipos de intervención en conjunto con determinadas críticas a este modelo. Otro autor que teoriza y define el *community policing* es Fielding (2002 y 2005); Greene (2006) hace una breve referencia de la evolución histórica de la policía de Estados Unidos y presenta cuatro modelos de esta institución para finalmente centrarse en los impactos que produjo la policía de proximidad. Por su parte, Cordner (2014), no sólo explica la definición de lo abordado aquí, sino que también repasa otros puntos: la popularidad

³ Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR) (2014), *Sistematización. Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*, 77. Recuperado en: <http://www.gizprevenir.com/documentos/sistematizacin-de-experiencias-de-implementacion-d.pdf> y Revista de Carabineros (2017), *Patrullaje. A 90 años de nuestra historia*, Edición N° 744. Recuperado en: http://www.revistacarabineros.cl/assets/edic_744_abril_2017.pdf

⁴ (PREVENIR) (2014), 112. Recuperado en: <http://www.gizprevenir.com/documentos/sistematizacin-de-experiencias-de-implementacion-d.pdf> y (30/07/2013) Carabineros de Chile brindan apoyo para Policía Comunitaria de Honduras. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/carabineros-de-chile-brindan-apoyo-para-policia-comunitaria-de-honduras/>

⁵ Carabineros de Chile capacitarán a los mandos medios de Policía (01 de octubre de 2010) Uno Santa Fe. Recuperado de: <https://www.unosantafe.com.ar/carabineros-chile-capacitaran-los-mandos-medios-la-policia-n1254407.html> y Carabineros chilenos desembarcaron en Rosario para compartir sus experiencias con la Policía (27 de septiembre de 2016) *La Capital*. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/carabineros-chilenos-desembarcaron-rosario-compartir-sus-experiencias-la-policia-n1251914.html>

⁶ Juan Manuel Neffen, director provincial de Policía Comunitaria, Santa Fe. Este viernes se lanza la Policía Comunitaria en Barranquitas (16 de enero de 2014) *El Litoral*. Recuperado de: https://www.elliitoral.com/index.php/id_um/96765-manana-se-lanza-la-policia-comunitaria-en-barranquitas

que obtuvo a fines del XX, las dificultades que se presentaron en la implementación, las evidencias de su efectividad y las perspectivas de futuro. Para finalizar, encontramos otros autores donde su trabajo está definido bajo el abordaje teórico y/o histórico (Dammert, 2001; Wilson 2006; Kappeler y Gaines, 2009; Peak, 2013).

Por otro lado, existen análisis que se orientan al estudio de la implementación y evaluación de la policía comunitaria en determinados países y/o ciudades (Chinchilla, 2004; Llorente, 2004; De Mesquita Neto, 2004; Beato, 2004; Eijkman, 2007; Da Costa Neves, 2008; Pontón, 2009; Weiss y Henrion, 2011; Labra Díaz, 2011; Donnelly, 2013; Campoy-Torrente, Chelini y Soto-Urpina, 2016).

Finalmente, también encontramos análisis de casos concretos a partir de comparaciones entre diferentes modelos. Tal es el caso de Frühling (2003 y 2004) cuyo análisis corresponde a cuatro ciudades de América Latina (São Paulo - Villa Nueva - Bogotá - Belo Horizonte). Arias y Ungar (2013) enfocan la comparación en los casos de Honduras y Brasil. Por otra parte, Bergam y Flom (2012), contrastan las percepciones ciudadanas sobre la policía en Buenos Aires, el Distrito Federal y el Estado de México.

En cuanto a la hipótesis, en nuestro trabajo proponemos la siguiente: el modelo de policía comunitaria chileno supone un trabajo que se asemeja a la policía de proximidad sin implementar acciones profundas respecto a la integración con la comunidad, a diferencia de la experiencia uruguaya, donde lo que se busca es distinguir a la policía tradicional con el agente comunitario y crear vínculos con la ciudadanía. Esto se debe, a que, en Chile, es un plan de policionamiento comunitario enmarcado en el aumento de la presencia policial en las calles, cuyos objetivos (si bien hay un cierto interés en la prevención del delito y el acercamiento a la comunidad) radican fundamentalmente en la disminución del crimen y de la sensación de inseguridad. En contraposición, en Uruguay, se buscó crear un agente específico comunitario cuyas acciones no sólo se relacionen a disminuir los hechos de violencia, sino también, a llevar adelante una policía más democrática y vinculada con la ciudadanía.

En lo referente a nuestro marco teórico abordamos, en primer lugar, la Seguridad Ciudadana, que “consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013:5). Puede entenderse como la protección de la vida de las personas y la dignidad humana, en este sentido “la pobreza y la falta

de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana” (ILPES, 1997 en Arriagada y Godoy, 2000:108). Al mismo tiempo, desde otro lugar, “se plantea que la seguridad ciudadana significa principalmente no temer una agresión violenta, saber respetar la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión” (Ibidem). La seguridad ciudadana, forma parte de lo que se llama seguridad humana, que apunta a vivir tranquilamente sin amenazas y al bienestar humano, “es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos” (PNUD, 2013:5).

Por otra parte, nos centramos en la categoría participación comunitaria, en primer lugar, la participación se realiza cuando intervienen un grupo de personas en la realización de actividades, cuando existe una participación social, existe un compromiso con la sociedad, la forma que adquiere es partir de la toma de decisiones y de la construcción colectiva. En lo que aquí refiere, la participación comunitaria, se reduce a un territorio y a una comunidad donde el objetivo es producir efectos sobre ella (Zúñiga, 2007:146). Es utilizada frecuentemente por los gobiernos para la prevención del delito, en las últimas décadas esta tendencia ha adquirido importancia, principalmente “concitar apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las instituciones encargadas del control y de la prevención de la criminalidad” (Dammert, 2007). Para Dammert (2007:46), tiene tres objetivos:

“en primer lugar, mejorar la -muchas veces deteriorada- relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial. En segundo lugar, se pretende fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local y, a su vez, se convertirá en una estrategia central de prevención de la violencia. Finalmente, estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorga a los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias”.

Finalmente, la participación comunitaria, tiene una impronta democrática, cuya acción es el control social sobre las instituciones policiales y las autoridades políticas. Su acción debe garantizar un cambio organizacional en la policía para crear una institución más eficiente y honesta (Saín, 2010).

Por otro lado, a la hora de pensar en la institución policial, hay que tener en cuenta la complejización de dos conceptos que formaron parte, y que aún persiste en ellas: el desgobierno político de la seguridad y la autonomía policial. El primero hace referencia a la delegación de las agencias gubernamentales sobre asuntos de seguridad a la policía, dejándole así la gestión de estos asuntos. Esto se debe en gran parte a la falta de capacidad y voluntad gubernamental, provocando una *autonomización política de la policía*, por consecuencia, esta institución se administra así misma, definiendo sus objetivos y funciones, así como también sus criterios y medios para llevar a cabo sus fines institucionales. Ello originó, desde la perspectiva de Saín (2002; 2010), una clara independencia doctrinal, orgánica y funcional de las policías latinoamericanas.

Por último, hacemos referencia a la discrecionalidad policial, en este sentido, su carácter está determinado por el desarrollo del trabajo bajo ciertas circunstancias y de la complejidad de las funciones de la policía, quien posee un alto grado de iniciativa y decisión durante el ejercicio de su actuación, debido a que es la responsable de aplicar la ley en la prevención del delito (Saín, 2010). De este modo, el problema que existe es su desviación de los principios legales, teniendo un margen mayor de acción para el uso de los poderes policiales, existiendo una brecha entre el “derecho de acción” y el “derecho en los libros”. Aunque su uso puede ser legal o estar prohibido, es una práctica habitual e inevitable (Reiner, 2015).

En cuanto a la metodología, para la realización de esta tesis de grado empleamos el método comparativo para determinar diferentes aspectos en dos modelos de policía comunitaria. Por comparación entendemos al método de control de las generalizaciones, verificando o falseando los casos a los cuales se aplica (Sartori, 1994). Las comparaciones que nos interesan son aquellas "que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)" (Ibidem:35).

Este método nos sirve para una mayor comprensión y descripción de las características propias que presentan las experiencias implementadas en los dos países trabajados, permitiendo sintetizar sus elementos diferenciadores y comunes y otorgando criterios para verificar hipótesis para validar o no afirmaciones (Pliscoff y Monje, 2003). Por otro lado, consideramos que esta comparación se hace dentro del análisis de políticas públicas, las cuales pertenecen al área de la Ciencia Política comparada y que “pretende buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias entre políticas públicas similares” (Grau, 2002:3, en Caplan y Gómez, 2011).

Para esta investigación, las técnicas e instrumentos de observación que utilizamos son el análisis de datos de fuentes primarias, como archivos, registros públicos, leyes, decretos, proyectos oficiales de los modelos a trabajar y documentos creados por organizaciones públicas. También se hizo uso de fuentes secundarias, como diferentes periódicos de Chile y Uruguay, de tirada nacional o regional. Por otra parte, se consultó investigaciones académicas centradas en los casos particulares.

Los modelos fueron analizados durante el período 2010-2015 debido a la duración de un mandato presidencial en cada país, vale aclarar, de diferentes signos políticos. En el caso de Chile, el gobierno presidido por Sebastián Piñera, orientado a la centro- derecha, realizó una continuidad de esta experiencia a partir de una nueva estrategia de Seguridad Pública, llamada Chile Seguro. Además, en 2011 ocurrió un hecho significativo, y es que se hizo un traspaso de dependencia de la policía de allí: desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior y Seguridad. Por otro lado, en Uruguay asumió José Mujica que forma parte del Frente Amplio, partido político perteneciente a la centro-izquierda. En tanto, el punto relevante es que, en 2012, se formó la Oficina de Policía Comunitaria dependiente del Ministerio del Interior, es decir que se creó un organismo de regulación de estos agentes, ya que en el país anteriormente funcionaba como una forma de policionamiento.

Para el ejercicio de comparación, se tuvo en cuenta la delimitación del área geográfica y estructuración del modelo en los territorios, debido a que una de las características más específicas del modelo, es que su implementación se lleva a cabo dentro de un límite geográfico, ya sea un vecindario o un barrio. Esa delimitación no es arbitraria, sino que responde a determinados atributos demográficos y territoriales. Nuestro interés está puesto en analizar cómo y por qué está definida la zona de un modo concreto, la distribución de policías por cada barrio y su estructuración a partir de casillas, comisarías, centros de atención.

Por otro lado, se incluye si la comunidad participa del modelo, en el sentido de, si toma decisiones o interviene en conjunto con la policía para resolver problemáticas de seguridad y de qué manera lo hace, visualizando ciertas prácticas como, por ejemplo, reuniones, propuestas de mejoras, relación con la policía comunitaria. También se aborda, cuál es la forma de recolección de información que tienen los agentes dentro del vecindario y cuál es el modo que utilizan para vincularse con la comunidad. Las relaciones entre estos actores generalmente permiten identificar los problemas que presenta el barrio para poder determinar los cursos de acción (Frühling, 2004).

Por último, nos centramos en comparar los dos modelos a partir de la coordinación que tienen con otras organizaciones públicas, puesto que una singularidad de estas experiencias es la disposición entre distintas instituciones con la policía comunitaria para brindar servicios dentro de una comunidad (Ibidem). Las agencias pueden estar identificadas como distintos Ministerios en sus diferentes niveles (nacional, provincial y municipal), Secretarías, defensores públicos, jueces y hasta incluso el organismo de Policía.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma: en primer lugar, se aborda el concepto de policía, desarrollándolo en primera instancia bajo la perspectiva de Egon Bittner, luego exponemos otros alcances teóricos de diferentes autores pero que mantienen el marco conceptual bittneriano, para contraponerlo con teorías que, de alguna manera, se separan de estas ideas. En este sentido, el punto central es el lugar que ocupa la violencia, donde un primer grupo la considera central como tratamiento en la conceptualización de policía, mientras que el segundo procura reflexionar la cuestión más allá de la coacción y considerándola ilegítima. Por otro lado, describimos la caracterización de la reforma policial y las causas que provocaron que se lleven adelante en América Latina. Para esto, se realizó también un análisis de la policía tradicional a partir de la lógica belicista que ha tenido al momento de *combatir* el crimen. También tenemos en cuenta el surgimiento de la policía comunitaria, modelo anglosajón, cuyas primeras experiencias datan del 1830 en Inglaterra y luego son retomadas a fines del siglo XX. Referimos las perspectivas de los autores que consideramos más relevantes en el tema y las características más importantes que presentan.

En segundo lugar, describimos el contexto político y social de Chile y Uruguay y detallamos la comparación de los modelos de policía comunitaria, analizando los puntos más importantes de estas experiencias: sus objetivos, la localización geográfica, su relación con la comunidad, la existencia de participación ciudadana en temas de seguridad (o no) y la coordinación con otras agencias públicas o privadas. Finalmente, cerramos el trabajo con una conclusión intentando responder los interrogantes que surgieron en el problema de investigación.

CAPITULO I

POLICÍA Y REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA: CONCEPTOS PARA ENTENDER LOS ASPECTOS DEL MODELO COMUNITARIO

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE POLICÍA? APROXIMACIONES TEÓRICAS DE LA DEFINICIÓN DEL OBJETO DE LA SOCIOLOGÍA DE LA POLICÍA

En este apartado intentaremos abordar el concepto de policía, trabajado por diversos autores y estableciendo como eje la centralidad de la fuerza en su definición. Por lo tanto, las próximas líneas se dividirán en dos grupos, por un lado, las teorías que se desarrollan a partir del lugar que ocupa la violencia (legítima) en la interpretación de los uniformados, considerando a la primera como central para el tratamiento del tema. Y por el otro, señalaremos los estudios que procuran reflexionar la cuestión más allá de la coacción y considerándola como ilegítima.

El uso de la fuerza como la *posibilidad última*: Egon Bittner como precursor de la teoría y otros autores que retoman su trabajo

La puesta en escena de los debates académicos sobre *qué es y cuáles son las prácticas* de la institución policial fue abierta por Egon Bittner, sociólogo estadounidense, quien desarrolló una teoría de la policía y que, a partir de allí, varios autores intentaron problematizar de manera similar o en oposición a su perspectiva. Para Bittner, la policía está

“autorizada para lidiar con toda emergencia en que pueda tener que ser usada la fuerza. Además, la autorización para el uso de la fuerza es conferida a la policía con una única restricción, que sólo será utilizada en cantidades adecuadas y que no exceda el mínimo necesario” (Bittner, 2003:240).

Sus trabajos se enmarcan bajo una teoría weberiana del estado, el cual debe entenderse como “un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 2002: 43-44). Lo que destaca de la policía es que, a diferencia de la sociedad, tiene una competencia específica: utilizar la fuerza. En este sentido, lo característico del trabajo de Bittner, es que, para él, la policía debe lidiar con diferentes problemas de la sociedad civil e intentar

resolverlos sin utilizarla y acudir a ella sólo cuando sea necesario. En este orden, argumenta “que el trabajo policial consiste en lidiar con problemas en que la fuerza puede ser utilizada” (Bittner, 2003: 240). Es decir, que, para este autor, la *posibilidad última* es el uso de la fuerza, y no el uso efectivo de ella. En palabras de Bittner: “Mi tesis es que la policía está autorizada para imponer o conforme el caso, utilizar medidas coercitivas para establecer una solución provisoria ante problemas emergentes, sin tener que tolerar oposiciones de ningún tipo” (Ibidem, 220).

Siguiendo los lineamientos de su obra, otros autores abordaron el concepto de policía. En primer lugar, cabe mencionar a David Bayley (2010:21), quien considera a la institución policial como aquellas “personas autorizadas por un grupo para regular, mediante la aplicación de la fuerza física, las relaciones interpersonales que se verifican dentro de dicho grupo”. A esta definición no sólo la conforma esa competencia, que puede ser efectiva o en forma de amenaza para influir en determinada conducta⁷, sino que también la integran el uso interno de la misma, es decir, que debe ser utilizada dentro de un determinado país, cuestión que le permite diferenciarla con el ejército y por otro lado, la autorización colectiva que representa el vínculo entre la policía y las unidades sociales de las cuales obtiene autoridad; éstas no sólo están representadas por el estado, sino que existen diferentes grupos que le otorgan autoridad. En este sentido, señala que

“Es preciso considerar que los grupos capaces de autorizar la actividad policial deben verse como un juego de cajas chinas, la más pequeña dentro de la más grande. Esta situación se verifica no sólo en las complejas sociedades modernas, sino también en cualquier parte en que las personas sean leales a numerosos grupos sociales interrelacionados. Las unidades sociales que autorizan el accionar policial varían en tipo y escala. Entre las más importantes se encuentran las familias, los clanes, las tribus, los grupos de interés y las comunidades territoriales. Por ende, los Estados no constituyen el único tipo de comunidad que puede crear un cuerpo de policía” (Bayley 2010, 22-23).

Otro de los autores con impronta en la definición de Bittner, es Robert Reiner, quien “pretende 'completar' el marco conceptual de Bittner incorporándole un componente 'funcionalista’” (Montero, 2007:63). Realiza una distinción entre los conceptos *policía* y *actividad policial*, donde la primera hace referencia a una institución social, lo considera como un cuerpo especializado de personas que tienen la responsabilidad del uso de la fuerza legítima para cuidar la seguridad, siendo así un “repositorio institucional” del uso

⁷ Al igual que Bittner, considera que lo distintivo está puesto en que la policía tiene la autorización de utilizar la fuerza física, no así el uso real de ella.

de esa fuerza y debe actuar a partir de su monopolización dentro de su territorio. Por otra parte, reflexiona que esta caracterización sólo les pertenece a las sociedades complejas. En cambio, la actividad policial, es un conjunto de procesos con funciones sociales específicas y es un aspecto determinado del control, cuyos cometidos tienen como objetivo preservar un orden colectivo particular o general. Su especificidad, es la creación de sistemas de vigilancias y la amenaza de aplicar sanciones en caso de que la misma deje al descubierto una conducta anómala (Reiner, 2012:30).

Por otra parte, Dominique Monjardet (2010:13-14), retoma la perspectiva weberiana y expresa que es “esencial para comprender a la policía como expresión y como herramienta de la reivindicación permanente inherente de las comunidades políticas -y no sólo a la comunidad estatal- de detentar en su territorio el monopolio de los usos legítimos de la fuerza”. Sugiere que no se puede hacer una sociología de la policía, aislable, sin tener en cuenta las relaciones sociales de las cuales es el desafío y el producto. Sin embargo, él menciona que es preferible orientarse hacia una sociología de los usos de la fuerza y la legitimación del recurso de la fuerza en las relaciones políticas. Para Monjardet, se trata de saber lo que hace la policía, en el sentido empírico (descriptivo) y teórico (funcional). Lo que a él le interesa es especificar el objeto de la policía, preguntarse *lo que hace, identificar su rol*, a lo cual establece que el aparato policial es un instrumento de poder que da órdenes, un servicio público susceptible a ser requeridos por todos y una profesión que desarrolla sus intereses propios (Ibidem:15). Por otra parte, identifica tres dimensiones de la policía: *organizacional*, porque es una herramienta de producción que se caracteriza por la división y especialización de tareas, técnicas, procedimientos, saberes y estructura jerárquica; *institucional*, porque es un instrumento creado por la autoridad política para promover y realizar los intereses colectivos; y, por último, toda policía es aplicada por un *grupo profesional* que se caracteriza por intereses y cultura propios (Ibidem:17). Este autor enfatiza el carácter instrumental de esta institución, dado que, para él, es su rasgo más distintivo, manifiesta que la policía no tiene objetivos propios, sino que sirve a los fines de quien la maneja y es un instrumento de aplicación de una fuerza sobre el objeto que le es señalado por quien la comanda (Montero, 2007: 63-64).

En América Latina y en Argentina se ha venido desarrollando trabajos académicos que intentan abordar la cuestión de la definición de policía. En este sentido, Máximo Sozzo, cita la conceptualización de Bittner y expresa que lo que define a la policía moderna es la posibilidad del uso o el uso efectivo de la violencia. En tanto, menciona el grado de autonomía que tienen las instituciones policiales en la modernidad, y que la estructura

y el funcionamiento de esta institución, “se encuentran entrelazados complejamente con una multiplicidad de procesos que se desenvuelven en diversos niveles en lo social. En este sentido, emerge una cierta imagen paradójica de la policía en la que dicha 'autonomía' coexiste con diversas formas de 'dependencia'” (Sozzo, 2005:8). Por otra parte, bajo el marco teórico foucaultiano, traza una ciencia de la policía y recrea una nota genealógica, donde reconstruye la transformación desde una vieja hacia una nueva policía, influenciada en buena medida por el liberalismo como racionalidad gubernamental. Sostiene que la imagen de la institución policial, de raíz weberiana, que detenta el monopolio de la violencia legítima, sobre los asuntos internos, cuyos objetivos se relacionan con la prevención del delito y el mantenimiento del orden público, “se funda en una invención política históricamente reciente, un proceso que es posible ubicar en los siglos XVIII y XIX en Europa Occidental” (Ibidem:164).

Por otra parte, Marcelo Saín sostiene que el fin de la función policial, es prevenir y reprimir la violación de ciertas reglas que rigen la vida social. Para este autor la actividad que posee esta institución “configura aquella función estatal básicamente orientada a limitar aquellos actos y comportamientos que configuren un perjuicio para las personas” (Saín, 2002:21). La función policial, de esta manera es un atributo sólo del estado y su intervención está dada a partir del mantenimiento de la seguridad pública dentro del marco de los derechos que debe proteger y de la legalidad que los contiene. Esta institución, debe brindar un servicio público de protección de esos derechos frente a actos que puedan llegar a vulnerarlos. De todas maneras, para este autor, su labor no se reduce a la utilización de la fuerza, sino que “la posibilidad última de la utilización del recurso a la coacción física es donde se manifiesta la especificidad de la función policial dentro del espectro de las labores institucionales inscritas en el control social” (Ibidem).

Propuestas para otra definición de policía

Por otro lado, existen autores que sugieren que la interpretación de Bittner, debe ser superada por una razón histórica, ya que aparecen diversas formas de producción de seguridad que no corresponden con la policía estatal. Proponen como objeto de la sociología de la policía, un concepto más comprensivo que incluya las características de la policía pública pero que no se limite al uso de la fuerza (Montero, 2007:66).

En este sentido, Jean Paul Brodeur, sostiene que la perspectiva de Bittner es reduccionista, debido a que impone límites territoriales y sociales a la acción policial y que define a la policía por el uso de la fuerza sin especificar sus fines perseguidos (Ibidem, 69). Para este autor, la policía pública, no se reduce a aquella que patrulla las calles, como tampoco la producción de la seguridad se sintetiza en sus actividades (Brodeur, 2011:11). El problema que encuentra, es que la definición de policía estuvo marcada por el monopolio de la violencia:

“El más importante de estos problemas sigue siendo la índole demasiado limitativa del rasgo por el cual se definió a la policía, a saber, el monopolio de la fuerza legítima. Esa caracterización de la policía, en efecto, se aplica sobre todo a la acción coercitiva de la policía de uniforme” (Brodeur, 2011:11).

Establece que el concepto de fuerza se volvió ambivalente cuando se tienen en cuenta otras actividades de los productores de seguridad, como investigadores, agentes de los servicios de informaciones y el sector privado. Bajo estos dictámenes, pone énfasis en la diversidad de las caras de la policía y de las modalidades de producción de la seguridad, consecuencia del cuestionamiento de la noción del monopolio de la fuerza legítima.

En tanto, la autora argentina Sofía Tiscornia, sostiene que la violencia funda a la policía como tales en la región de América Latina. Asegura que el poder de policía es un complejo de dispositivos que sobrepasan la dimensión institucional centrada en la violencia. Lo analiza como poseedor de dos caras, por un lado, como técnica de gobierno productor de conductas, pero sin desprenderse de los procedimientos del soberano que, desde un viejo edificio de la soberanía, coacciona, reprime y ejerce potestad sobre la vida y la muerte. Esta autora, piensa a la policía como instituciones inscriptas en una larga duración, ya sea por sus estructuras como por su constitución, la configuración de sus miembros y las normas y reglamentos que la organizan. Ante esto, expresa que, “parece interesante pensarlas como linajes consolidados y conscientes de ser linajes. En un sentido, burocracias y linajes son autónomos respecto al poder político, éste transcurre, pasa, ocupa y abandona oficinas. En cambio, los linajes quedan, se expanden según la capacidad para defender intereses estamentarios” (Tiscornia, 2004: 5-6).

Finalmente, en nuestro trabajo consideraremos que la policía es una institución que debe lidiar con ciertos problemas en donde la fuerza puede ser utilizada, pero siempre pensándola como la posibilidad última (Bittner, 2003) y que está compuesta por un grupo

especializado de personas que tienen como objetivo preservar la seguridad a través del uso de la fuerza legítima (Reiner 2012). Sin embargo, este lineamiento es aplicable sólo en algunos contextos, que generalmente, no son los de nuestra región. Por eso también no podemos dejar de lado el trabajo de Tiscornia (2004), aludiendo que la violencia establece a la policía en Latinoamérica como tales y su poder se resume en mecanismos para el ejercicio de la dominación.

LA REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

Las reformas policiales en América Latina comienzan a ser llevadas a cabo en la década del '80 y '90 y constituye el proceso por el cual se busca modificar la institución doctrinaria, organizacional y funcionalmente, ajustándose al modelo democrático de protección ciudadana (Saín, 2010). Las agencias policiales presentan fallas institucionales que provocan deficiencias en su función del control del delito, en su interior, se combinan prácticas eficientes en el cuidado de las personas, la prevención y la resolución de conflictos con prácticas corruptas, abusos de poder y arbitrariedades en el uso de la fuerza, es entonces que

“la reforma policial no sólo debe apuntar a convertir a la policía en una institución eficiente en sus labores de control del delito, sino que debe orientarse a erradicar el conjunto de condiciones doctrinarias, organizativas y funcionales que dan lugar a prácticas ilegales que la convierten en una fuente de delito y de violaciones a los derechos de las personas” (Ibidem: 16).

Por otro lado, el contexto de la región es determinado por un aumento considerable del crimen y del delito y con ello, el miedo a la inseguridad, pero, además, la población considera a la policía como un actor central para resguardar su seguridad y protegerla del crimen, y al mismo tiempo, tiene una percepción desfavorable, debido a su accionar violento, reaccionario y de abuso de poder.

De la misma manera, la institución policial en Latinoamérica se caracteriza por su autonomía y su capacidad de decidir y crear sus propias reglas y formas de actuación, que deriva del desgobierno político de la seguridad de las autoridades gubernamentales, delegando a la policía la administración de la seguridad pública. Los gobiernos responden mediante políticas orientadas a aumentar la presencia policial en las calles, así como también, fortalecer la institución mediante las reformas policiales, dando lugar a la policialización de la seguridad, a partir de una visión conservadora de esa reforma,

centrada en la ampliación del sistema policial vigente, modificando su organización y sus carreras profesionales, pero sin prestar atención a las modalidades de policionamiento y su impacto en el delito (Saín, 2010).

Características tradicionales de la policía en América Latina

La conformación de la policía no es similar en todos los países, sino que responde a la genealogía de cada estado, la institución se estructura de acuerdo a cómo el aparato estatal haya gestado su propia cultura política (Montero, 2007). La configuración policial, que acompañó los procesos históricos de cada estado durante los siglos XIX y XX, se organizó en base a las guerras internas ocurridas en la región, donde las Fuerzas Armadas jugaron un papel relevante en el control de las policías, luego, con el pasar de los gobiernos militares, se reforzó esa organización y su militarización (Dammert, 2007).

Así mismo, al interior de la institución policial ha primado una *perspectiva belicista*, cuya labor ante el delito fue concebida como “un combate o lucha contra el enemigo delincuente al que se lo debe eliminar o exterminar” (Saín, 2010:30). Es entonces, que la seguridad pública ha girado en torno a una guerra entre policías y delincuentes dentro de un espacio social desestabilizado por el accionar delictivo, donde la policía reacciona, constituyendo un *campo de batalla* y la sociedad ha sido un actor secundario y las labores de la policía han consistido en la *exaltación de la violencia* (Ibidem). Por otra parte, los sucesivos gobiernos democráticos, no crearon instancias de recambio en el accionar de la policía, su comportamiento interno y las relaciones con la sociedad y el poder político no sufrieron modificaciones, pero lo que sí produjo fue la desatención política a los asuntos de seguridad (Ibidem). El desgobierno político dejó en manos de las policías la atención de la seguridad, esta organización se ocupó de manejar esos asuntos casi sin intervención estatal, adquiriendo autonomía y relevancia en la gestión de la seguridad. Estas implicaciones provocaron que

“Las instituciones policiales se reprodujeron sin ningún atisbo de autocrítica. Se perpetuaron manteniendo sus tradicionales trazos organizacionales altamente militarizados y conservando sus antiguos roles de policías de Estado y para el Estado, es decir, constituyéndose como organismos al servicio de los gobiernos estatales de turno, sobre la base de una concepción de la seguridad asentada en el deber de protección del Estado y no de los derechos y las libertades ciudadanas” (Ibidem: 28).

Así, una de las características más relevantes durante los gobiernos democráticos, fue la policialización de la seguridad pública, es decir, la gestión de ella en manos de los agentes policiales y la autogestión de esta institución.

Por otro lado, las características organizacionales que presenta son, su estructuración en base a la *unicidad funcional*, es decir, la existencia de una concentración de un cuerpo de funciones, labores y estructuras operacionales referentes a la seguridad preventiva y a la investigación criminal, llevado a cabo por el mando policial superior. También, las agencias policiales se enmarcaron en un *concentracionismo decisional* derivado de la conducción policial única, centralizada y jerarquizada, donde esta cúpula fue la encargada de la dirección y la administración general. El *centralismo organizacional*, constituye otra característica del modelo tradicional, que implica la estructuración de una institución centralizada sin distribución del mando, lo que llevó a la conformación de una organización burocratizada y sobrecargada de tareas y rígida. Además, la carrera de policía ha sido en base al *régimen profesional militarista* claramente castrense, cerrado, estanco y la carrera formacional de policía estuvo abocada en base a la autonomía institucional y del autogobierno policial. Asimismo, el *sistema de control policial* ha estado marcado por la deficiencia y la insuficiencia de los mecanismos para revelar la corrupción y los abusos institucionales, y de auditorías en las dependencias policiales para prevenir faltas disciplinarias. Finalmente, hubo una *estructura de personal irracional* debido a la distribución deficiente de recursos humanos y de la asignación de las labores policiales en tareas administrativas, en vez que estén asignados en operaciones de seguridad (Ibidem).

En cuanto a las funciones policiales, han estado predominadas por rutinas *autoconservativas* ligadas a una perspectiva belicista del control del delito, realizando un *control social extrainstitucional*, es decir, la inspección de toda conducta social que no aplique a los fundamentos de la moralidad pública y consideradas por las policías como peligrosas o con la suposición de ataques al orden público. Ha imperado una modalidad reactiva del *uso de la fuerza*, accionando de manera coercitiva frente al delito. Se produjo entonces, *formas abusivas de violencia policial*, relacionadas con las prácticas abusivas y extralimitadas en las labores preventivas e investigativas siendo habituales entre los agentes policiales y utilizando medios ilegales de intervención, rompiendo el límite entre el delito y actividad policial y entre los delincuentes y la policía. En suma, han creado instancias de *autofinanciamiento ilegal* constituyente al cobro de sobornos provenientes de la prostitución, el juego clandestino y de actividades irregulares o de coimas, extorsiones y del crimen organizado (Ibidem).

Causas de la reforma policial en Latinoamérica

Según Frühling (2003) las causas del proceso de la Reforma Policial se deben a la confluencia de tres hechos relevantes ocurridos en las décadas de 1980-1990: en primer lugar, se da, la democratización de los gobiernos que permite visualizar las diferencias que existen entre la defensa de los derechos humanos y el accionar policial de la época y permitió darse a conocer los abusos de esta institución extendidos durante las dictaduras militares. En segundo lugar, el aumento del delito y del crimen se incrementan en este período y da lugar a una mayor demanda de la población hacia la autoridad pública por la resolución de este problema. Por último, comienzan a darse reformas al interior del estado, tales como la privatización de empresas nacionales, el achicamiento del aparato público, la descentralización de las funciones y las delegaciones de los gobiernos nacionales hacia los locales y provinciales. Por lo tanto, las causas principales de las reformas policiales no son sólo por el aumento de la criminalidad, sino que es “un elemento fundante del proceso de consolidación democrática en la región” (Dammert, 2007:108).

Por otra parte, se produce una pérdida de legitimidad de la policía frente a la población porque como hemos mencionado, las agencias policiales están mal vistas en la sociedad, estando “socialmente desprestigiadas y son estigmatizadas como aparatos predominantemente represivos y corruptos” (Saín, 2010:18), pero al mismo tiempo, “esa misma población proyecta a la policía como instancia que debe tomar cuenta y conjurar todo tipo de desorden social así como también prevenir delitos y aprehender a los delincuentes”(ibidem). En este contexto y frente al desgobierno de la seguridad pública, donde se delega los asuntos de la seguridad a la institución policial, surge la reforma policial.

Algunas estrategias para llevar a cabo la reforma policial

En muchos casos de la región hubo diferentes experiencias y resultados de reformas policiales, en algunas intentaron impactar sobre la gestión, en otras sobre la doctrina y la cultura institucional (Dammert, 2007). Si bien la reforma policial en América Latina no fue plena, puede contarse con reformas parciales como por ejemplo en algunas experiencias en Argentina, Colombia y Perú y nuevas policías, tal es el caso de El Salvador, tras la finalización de la guerra civil en 1992 (Ibidem).

Según Saín (2010), en la década del 90 surgieron expresiones del progresismo que pusieron a la problemática de la seguridad como un asunto político relevante, colocando así la necesidad de llevar a cabo reformas policiales. Para que estas puedan darse, era necesario contextualizarlas dentro un cambio de relación entre el estado y la sociedad, creando instancias de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública con el objetivo de garantizar el control social sobre la institución policial y las autoridades políticas, asegurando una gestión democrática de los conflictos locales, es decir, que estuvo orientado a corromper la organización policial para favorecer la conformación de una institución más eficiente. Pero, el problema que presentó es que fueron llevados a cabo por los sectores altos y medios y tuvieron una actuación altamente policionalista, reivindicando políticas de mano dura. El proceso de desintegración y marginalización de algunos sectores de las sociedades latinoamericanas y la ausencia de instancias y de actores populares para presentar intereses y llegar a acuerdos con las agencias gubernamentales, interfirieron en la participación social de los asuntos de seguridad, sobre todo entre los sectores más victimizados por la violencia.

Por otro lado, la propuesta de implementar la policía comunitaria, deriva de los sectores progresistas y democráticos de América Latina, la cual propusieron para generar cambios institucionales en la policía (Ibidem). Esta nueva experiencia, permitiría estructurar un sistema eficiente en la prevención delictiva y “se convertiría en el principio de un proceso de reforma policial efectiva” (Ibidem:60).

Problemas que se presentan en las reformas policiales

Los mayores problemas que presenta la reforma policial, en primer lugar es que en ningún país de la región hubo una reforma completa sino, que sólo hubo aproximaciones para cambiar algunos rasgos o crear diferentes políticas de seguridad, pero sin una transformación radical al interior de la institución policial (Dammert, 2007).

Por otro lado, un obstáculo es el rechazo de las autoridades gubernamentales latinoamericanas de apropiarse del gobierno de la seguridad y de llevar a cabo los procesos de la reforma policial. Pero, además los procesos de modernización han sido resistidos por los propios policías y no han tenido el debido respaldo de las cúpulas policiales, en algunos casos, han sido boicoteados, debido a la impronta institucional conservadora de estas agencias cuyas bases se encuentran organizadas doctrinaria, funcional y orgánicamente bajo mandatos tradicionales (Saín, 2010).

Finalmente, la incapacidad de sostener acuerdos entre los principales actores políticos y sociales sobre los asuntos de seguridad pública y la ausencia de pactos institucionales que establezcan las estrategias de una política democrática de seguridad pública, “no sólo es una expresión más de aquel autismo político, sino que dificulta definitivamente un abordaje integral de este conjunto de problemáticas y cercena la posibilidad de hacer viable la reforma policial” (Ibidem: 95).

ALGUNAS CUESTIONES DEL MODELO DE POLICÍA COMUNITARIA

En los últimos años, principalmente en la década del 70 y 80, primero en Europa y Estados Unidos y luego en América Latina, hubo un aumento de políticas públicas destinadas a la seguridad, muchas de ellas se inclinaron al modelo de policía comunitaria. Intentaremos abordar algunas definiciones y características del mismo, aunque como señala Fielding (2005), es un concepto camaleónico que puede representar desde la cercanía que tiene la policía con el público, el control del delito compartido con la comunidad hasta un medio para desarrollar la comunicación con ella. Por otra parte, la Secretaría de Estados Unidos (COPS)⁸ que desarrolló los programas orientados para el servicio de esta policía, brindó la siguiente definición:

“La policía comunitaria es una filosofía que promueve estrategias organizacionales, que se apoya en el uso sistemático de asociaciones y técnicas de resolución de problemas, para abordar de forma proactiva las condiciones inmediatas que dan lugar a problemas de seguridad, tales como delitos, desorden social y miedo al crimen” (COPS Office 2009 en Fielding, 2005; Corner, 2014).

Sin embargo, existen pocos acuerdos sobre cuáles son sus características, y se define a partir de todo aquello que mejora las relaciones y la confianza entre la institución policial y la comunidad local. Representa de cierta manera una crítica a la policía tradicional, lo cual le ocasionó ciertos impedimentos para extenderse y prosperar en aquellos lugares donde hubo una resistencia al cambio en el interior de esta organización.

⁸ Department of Justice’s Office of Community-Oriented Policing Services

Antecedentes

Aunque este modelo comienza a incursionar a fines del siglo XX adquiriendo gran popularidad, no fue en este período su invención, sino que retoma las ideas del vínculo de la policía con la comunidad del mundo anglosajón durante el período de 1830 a 1930. Durante la organización de la Policía Metropolitana de Londres, Robert Peel, consideraba que debía ser pensada a partir de la prevención y su relación con la comunidad, superando el modelo reactivo (Labra Díaz, 2011: 51). De cierta forma, intentó reorientar esta institución a partir de la racionalización legislativa y administrativa. Para él, era necesario formar funcionarios de estado que representen al sistema legal (Galeano, 2007: 111).

En el transcurso del tiempo la institución policial sufrió diferentes crisis de legitimidad, que provocaron la transformación y la búsqueda de aprobación popular (Labra Díaz, 2011). Las reformas se orientaron a la profesionalización de aquella y a un aumento del uso de la tecnología y de los sistemas de comunicación. Pero estos esfuerzos no lograron resultados exitosos, por lo cual en la década del 80 comienza a implementarse el modelo de policía comunitaria. Un ejemplo de esta situación es el caso de Estados Unidos, donde surge de las críticas de la policía tradicional, orientada a la represión del delito y a su distanciamiento con el público y en donde tiene un limitado ámbito de intervención (Greene, 2016).

Características comunitarias

Este concepto se inscribe dentro de lo que Sozzo (2000) llama tácticas comunitarias, cuyas técnicas de intervención se orientan a la prevención y en donde el vecindario no sólo es objeto de injerencia sino también, es un actor.

Una de las características más significativas de este modelo, es que su accionar se enfoca dentro de un área geográfica, que puede ser un vecindario o un barrio. Además, hay una promoción de las relaciones con la comunidad, donde las consultas son permanentes. Hay una movilización de parte de la policía por impartir acciones preventivas y también por el estudio que hacen de las condiciones que favorecen la delincuencia (Frühling, 2003).

Por otra parte, el modo de patrullaje es realizado a pie y hay un intercambio de consultas con los vecinos para saber sobre los problemas que se presentan en el barrio. Estos cuestionarios se orientan para que la policía conozca mejor las inquietudes que se presentan en el lugar y le otorga al vecindario la oportunidad a realizar quejas sobre esta institución, presentándose así como un “mecanismo público de evaluación inmediata del que hacer policial” (Bayley, 1994 en Frühling, 2003), pero además les permiten a los policías educar a la ciudadanía sobre los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia. Para lograr estas acciones es muy importante que los agentes sean visibles y accesibles, donde la comunidad los reconozca y pueda estar en contacto con ellos.

Problemas que presenta el modelo

Además de que no existe una definición clara de policía comunitaria o al menos un común acuerdo sobre lo que representa, un problema que encontramos es que el concepto de comunidad aparece confuso, como establece Dammert (2007), puede entenderse como los representantes de los individuos organizados o directamente como los individuos. Por otra parte, Sozzo (2000) afirma que pensar en términos de grupo en un determinado barrio, representa un inconveniente ya que, se lo piensa como sinónimo de consenso sin tener en cuenta que los mismos pueden presentar conflictos en su interior y que en las áreas urbanas existe una gran mixtura constante de etnias, culturas, edades, género, etc. que provoca que la imagen armónica de comunidad de transforme en mítica, al no esconder un “autoritarismo moral” construido alrededor de valores dominantes por las relaciones de fuerza en la jerarquías de la vida social.

Asimismo, esta perspectiva teórica piensa en el sentido de pertenencia de una comunidad, suponiendo que al interior de la misma se comparten los mismos valores y creencias, lo cual deja de lado que “los procesos de control social en la vida social no son uniformes y unívocos sino heterogéneos, plurales y conflictivos” (Sozzo, 2000).

Para resumir, en este trabajo consideramos la noción de policía comunitaria a partir de la idea de las técnicas de intervención orientadas a la prevención, la delimitación geográfica de su accionar, el patrullaje a pie y a la relación que tiene con el público (Sozzo, 2000; Frühling, 2003; Dammert, 2007). En cuanto a la organización policial, supone la descentralización operativa, delegación de responsabilidades de planeamiento y desarrollo de nuevas formas de evaluación de desempeño. Del mismo modo, su funcionamiento se orienta a la resolución de problemas de la comunidad que provocan de manera directa o indirecta situaciones de inseguridad, las nuevas modalidades de intervención tienen un enfoque proactivo, es decir, se interesa más por las causas que por las consecuencias y el agente debe ser capaz de interactuar con la comunidad en pro de solucionar conflictos e interesarse por las problemáticas que lo aquejan. Finalmente, este modelo debe establecer contactos y coordinar con otras agencias estatales o sociales estrategias de intervención (Saín, 2010).

CAPÍTULO II

EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO EN CHILE Y URUGUAY

Como señalamos en el capítulo precedente, los esfuerzos por reformar la institución policial se dieron en un contexto de cambio político y social, debido a que la mayoría de los países de la región se encontraban en un proceso de transición democrática. Chile y Uruguay no quedaron exentos de esta situación, como tampoco del fenómeno que ocurrió en muchas de las naciones latinoamericanas: el aumento del delito y de la violencia como forma de resolución de conflictos.

Actualmente, Chile cuenta con la Policía de Investigaciones y Carabineros que desde 2011 dependen del Ministerio del Interior y Seguridad. La primera, tiene carácter civil, cuya función principal es investigar los delitos que ya ocurrieron, su origen es de la segunda mitad del 1800, primero formó parte de Carabineros, pero luego obtiene su autonomía en 1933. Por otra parte, Carabineros tiene una tradición de 91 años, fue creada en 1927 a partir de la unión de la Policía Fiscal, las policías municipales y el cuerpo de carabineros. Tiene carácter militar, jerárquico, profesional y disciplinado y su objetivo es garantizar el orden y la seguridad pública y la seguridad interior de toda la República (Oviedo, 2007).

En Uruguay, la conformación de la policía es preexistente al nacimiento de ese país como estado, su historia se remonta a 1730 con la creación del primer Cabildo de Montevideo, del cual dependían los dos cargos policiales creados: el Alguacil Mayor y el Alcalde de la Santa Hermandad. A partir de allí y hasta la actualidad, se fueron formando diferentes reparticiones, así como también, la sanción de leyes y decretos reglamentarios reguladores de esa institución (González, 2003). Los cambios institucionales que se produjeron al interior de la policía, así como su diseño organizacional y su estructura fue adaptándose a las condiciones políticas y sociales que acompañaron la historia del país (Ibidem; Vila, 2012). En 1907 se creó el Ministerio del Interior, al cual se le otorgó la competencia del orden público, las Jefaturas y los servicios policiales y que mantiene hasta nuestros días (Ley N° 19315, 2014).

En este capítulo, observaremos la relación entre la institución policial en los países que estamos estudiando y las dictaduras militares y luego, a partir de los gobiernos democráticos. Por consiguiente, analizaremos una de las características más relevantes de este período: el aumento del crimen y de la violencia, en conjunción con la percepción ciudadana de la institución policial. Finalmente, examinaremos cómo las autoridades gubernamentales actúan frente a esta problemática, centrándonos en el período anterior al delimitado en nuestro trabajo, para marcar un antecedente y luego, veremos las políticas públicas destinadas a la seguridad que llevaron a cabo los gobiernos durante 2010 a 2015, transcurso el cual luego analizaremos el modelo de policía comunitaria.

LA INSTITUCIÓN POLICIAL DURANTE LA DICTADURA MILITAR Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Chile estuvo bajo una dictadura militar desde 1973 a 1990; las políticas de seguridad se construyeron bajo un marco de enemigo interno que ponía en peligro la estabilidad y la viabilidad del estado nacional (Dammert, 2007). Durante este período, primó la estrategia de aumentar la visibilidad policial y la detención de civiles sin orden judicial (Frühling, 2001 en Dammert, 2007).

Las políticas de seguridad durante esta etapa estuvieron vinculadas, al igual que la mayoría de los países de la región, con la Doctrina de Seguridad Nacional, que se relacionaba con la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público. La preocupación central estaba puesta en contener y erradicar las expresiones políticas y sociales que estaban en contra o mal vista por el gobierno militar. En este período, se deja de lado, o por lo menos, pasan a un segundo plano aquellas estrategias de seguridad interna destinadas a la criminalidad, para centrarse en el control de las acciones políticas. Como consecuencia, para lograr estos objetivos fue necesario la creación de unidades especializadas en la represión y el énfasis en la protección a la patria (Dammert, 2007), así como la militarización de las fuerzas policiales que comenzaron a depender del Ministerio de Defensa en 1975 y la adopción de la represión de la ciudadanía como una tarea de la institución (Ibidem; Oviedo, 2007).

Al final de este período, se dieron a conocer los diversos hechos de violaciones a los derechos humanos en los cuales participaba la fuerza policial, lo que provocó un aumento en la desconfianza de la ciudadanía hacia Carabineros. Esta crisis de legitimidad de la policía y la subordinación a las Fuerzas Armadas, lo cual significaba la ocupación de un rol secundario en el Gobierno, provocó un distanciamiento de los altos mandos de Carabineros de las políticas desarrolladas por el gobierno militar (Oviedo, 2001 en Dammert, 2007).

Con el advenimiento de la democracia, las Fuerzas Armadas comenzaron a perder poder político y al mismo tiempo surgieron actores encargados del diseño y de la implementación de las políticas de seguridad, como los gobiernos locales y los grupos políticos de centro izquierda que también aparecieron interesados en participar en la colaboración y coordinación con la policía. A pesar de este cambio de situación, con el regreso de la democracia se evidenciaba aún un discurso muy militarizado en las instituciones policiales en conjunción con la fuerte relación que mantenían las Fuerzas Armadas con Carabineros de Chile, lo que provocaba, gran nivel de poder y autonomía hacia esta organización (Dammert, 2007).

En la primera década posdictadura, Carabineros realizó una auto-reforma en su institución luego de que el gobierno central le exigiera renovarse. La transformación se dio a través de un plan de modernización implementado en 1994, centrado en la educación profesional, el respeto a la dignidad humana, la eficiencia en la producción de la seguridad y la incorporación de tecnología. Más adelante, las reformas continuaron a través de diferentes planes estratégicos vinculados a los recursos humanos, logística, comunicaciones y operaciones (Hathazy, 2016).

Por otra parte, las instituciones policiales recibieron gran ayuda del gobierno nacional en lo que respecta a presupuesto policial y mayor dotación de agentes. Las municipalidades también ayudaron al financiamiento de la institución debido al aumento del reclamo de los vecinos de mayor presencia policial frente al nuevo problema que emergía, el incremento del delito. El destino del dinero fue para la compra de infraestructura, móviles y tecnología (Dammert, 2007).

Para el caso de Uruguay es necesario aclarar, que previamente a la dictadura militar del año 1973 esta institución no presentaba características modernas ni existía la profesionalidad policial, sobre todo había una marcada diferencia entre los agentes entrenados en Montevideo y en el resto del país, su modalidad educativa era desigual, y en el interior respondía a niveles escolares básicos (Vila, 2012).

Cuando la dictadura militar tomó el poder, influyó ampliamente en la policía, configurando cambios institucionales como consecuencia de las necesidades que se presentaban al período anterior al Golpe de Estado y a la intervención militar. La institución debió adaptarse a este nuevo contexto dictatorial y estar sujeta a su régimen disciplinario y penal militar, es decir, hubo un endurecimiento de la disciplina policial, relacionado a este régimen severo de conducta (González, 2003; Vila, 2012). En términos de grados policiales, se otorgó más posibilidades para el ascenso de carrera y mayor discrecionalidad a las autoridades para la designación de mandos superiores (Vila, 2012). A diferencia de Chile, no se realizó un traspaso de la institución hacia el Ministerio de Defensa, sino que la institución policial siguió dependiendo del Ministerio del Interior.

A partir de 1976, conocido según algunos autores (Vila, 2012) como el período *fundacional*, se sustituyó al Ejecutivo por figuras militares, lo que implicó que la Secretaría del Ministerio del Interior esté a cargo de coroneles y generales dando inicio a la intervención de la Policía. En consecuencia, los mandos no eran los propios, sino que fueron ocupados por personal de la cúpula militar castrense y las Fuerzas Armadas se otorgaron la competencia en materia penal de los delitos cometidos contra la soberanía del estado (González, 2003).

Los puntos claves de la institución policial durante este período fueron, por un lado, la militarización de la policía y por otro, la profesionalización de la organización, que contaba con la Escuela de Formación Policial, cuyas funciones eran la planificación centralizada y el disciplinamiento de los agentes mediante el rigor excesivo. Por consiguiente, la institución adquirió un alto grado de profesionalismo, pero un alejamiento de la comunidad (Vila, 2012). En efecto, el diseño organizacional de la policía sufrió cambios importantes debido al contexto dictatorial de la época, donde “Las carencias profesionales, la falta de coordinación, la insuficiencia normativa, la escasez de recursos, entre otras características, fueron propiciando un cambio sustantivo en la gestión de la seguridad en un contexto de crecimiento del autoritarismo” (Ibidem: 228).

Tras la finalización de la dictadura militar, comenzó un proceso caracterizado por la intención de transformar desde un punto de vista institucional e ideológico a la Policía para su integración en la vida comunitaria a través de modificaciones en las cúpulas jerárquicas y al establecimiento de un nuevo marco regulatorio legal (González, 2003), aunque en los años próximos a la finalización del gobierno dictatorial no hubo un gran avance en cambios normativos, sino que se darían mucho después (Vila, 2012).

Las modificaciones estuvieron orientadas a revisar las políticas de seguridad implementadas durante el período anterior, sobre todo a disminuir el carácter punitivo de la Doctrina de Seguridad Nacional (Palummo, 2008). Sin embargo, la disciplina impuesta por la intervención militar y la desaparición de derechos y garantías “fueron subsidiarias de una identidad que marcaría a fuego las generaciones de ese período. El contexto democratizador de mediados de los ochenta generó una nueva falta de identidad, ya que se rompía una continuidad para dar cabida al resurgimiento de los derechos civiles y ciudadanos” (Vila, 2012), lo que ocasionó que los efectos de la dictadura perduren en la doctrina policial y las prácticas abusivas heredadas de los años anteriores, siguieran vigentes, permaneciendo sus efectos más allá del recambio generacional (Ibidem).

Con respecto a los agentes policiales, los que habían sido destituidos por el régimen militar, restablecieron sus carreras administrativas, mientras otros pasaron a retiro “sea por temor a las represalias como por las incertidumbres de los cambios institucionales” (Vila, 2012: 210). Otra cuestión que ocurrió fue el aumento de la vigilancia al sector privado, el empobrecimiento de los salarios y el retroceso de los niveles de formación. Sin embargo, con el correr de los años hubo iniciativas para revertir esta situación, como la actualización del marco normativo policial, modificaciones en su formación educativa y mayor inversión para aumentar salarios, equipamiento, recursos e infraestructura (Paternain, 2014).

EL CONTEXTO SOCIAL EN EL PERÍODO DEMOCRÁTICO: AUMENTO DEL DELITO Y DE LA VICTIMIZACIÓN

Así pues, lo que va a caracterizar a este período y en las épocas venideras, es el aumento de la criminalidad, el miedo a la inseguridad y la problemática del delito como cuestión central tanto en la ciudadanía como en las agendas de los estados. Durante la transición democrática y posteriormente, se produjo en Chile un incremento de la

criminalidad y el uso de la violencia como forma de resolución de conflictos (Dammert, 2007). Los delitos más característicos en las ciudades de Chile durante la década del '90 fueron aquellos contra la propiedad: hurtos, robos con fuerza y robos con violencia⁹, que representaron el 70% de los delitos denunciados. Los robos representaron un incremento en los primeros años del '90 y hubo una tendencia en aumento en los años venideros. Durante este período, el robo con violencia aumentó en un 40%, el robo con fuerza en las cosas, un 3%; las lesiones, 8% y las violaciones, un 7% (Oviedo, 2003). Con respecto a la tasa de homicidios, durante esta etapa, las cifras oscilan entre 1 a 3 actos cometidos cada cien mil habitantes, manteniéndose un nivel bastante estable (Dammert, 2007).

Durante la década posterior, la mayor cantidad de hechos reportados fueron robos con fuerza (38%), hurtos (23%) y lesiones (21%) (Ibidem). Esa tendencia se mantuvo, ya que los delitos contra la propiedad, representó el 43% en el 2015, seguido por los delitos contra la libertad e intimidad de las personas (11,6%) y lesiones (11,5%) (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile, 2015)¹⁰. Por otra parte, la tasa de homicidios siguió estable en todo el período analizado (Ibidem; Ministerio del Interior y Seguridad de Chile, 2012).

Igualmente, en Uruguay las “temáticas referidas a la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la seguridad ciudadana pasaron a ocupar el centro de la agenda social y política” en donde el “sentimiento de inseguridad se convirtió en un problema político, que aparece reiteradamente en los discursos electorales de los líderes en la guerra contra el delito” (Palummo, 2008: 85). Según las estadísticas (Ministerio del Interior Uruguay, 2016), los delitos contra la propiedad han tenido un crecimiento constante desde 1980, donde en la década de 1994-2004 se ha incrementado en un 113% (pasaron de 49527 a 105409 en todo el país.). Este ritmo acelerado de aumento se frenó a partir del año 2005 y en la última década se registró un crecimiento del 14%. Con lo

⁹ El robo con fuerza hace referencia a la apropiación de una cosa mueble ajena, efectuada sin la voluntad de su dueño, empleando fuerza sobre las cosas para acceder o abandonar el lugar donde éstas se encuentran. En tanto, el robo con violencia es cuando en el acto de la sustracción se emplea violencia y se causan lesiones. Estas categorías son diferenciadas entre sí en los informes oficiales chilenos, ya que están contemplados en su Código Penal.

¹⁰ Estos datos pertenecen a información oficial del gobierno; no presentan la cantidad de delitos denunciados, sino que se centran en los llamados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) que incluyen aquellos que son considerados con mayor impacto público y relevancia dentro del accionar criminal. Estos son: robo con violencia, robo con fuerza, robo con intimidación robo por sorpresa hurto, lesiones, homicidio y violación. Además, no se visibilizan los delitos no denunciados, sino que el análisis corresponde sólo a aquellos delitos que fueron denunciados a la policía (Dammert 2016).

que respecta a los tipos de delito contra la propiedad, los robos con violencia (rapiña) aumentaron un 128% (de 3072 a 7000) durante 1994-2004 y registrándose 20.097 en el año 2014. Por su parte, los hurtos crecieron un 112% (de 46.455 en 1994 a 98409 en 2004), en 2014 esta cifra ascendió a 105871. Territorialmente, las cifras mayoritarias se encuentran en Montevideo con un total de 49,2% en el año 2015 y Canelones con el 15,4%, el resto del país registró un 35,4%.

En tanto, los delitos contra las personas (lesiones graves y leves, delitos sexuales, homicidios) tuvo una variación del 57,9% durante el período 1995-2004 y -7,5% en la etapa 2005-2014, disminuyendo de 16311 hechos registrados a 14721. Los homicidios presentaron una variación en aumento durante 1990-1994 del 27% (200 homicidios registrados), 1995-1999, 10% (220); en la etapa 2000-2004 disminuyó en un 4% (212) y un 2% en 2005-2009 (207), pero desde 2010 a 2014, volvió a presentar un incremento del 12% (232). Los incrementos de delitos violentos en este país se visibilizan más en las zonas deterioradas socioeconómicamente y en donde los jóvenes varones son las víctimas mayoritarias (Paternain, 2014).

Como podemos ver, si bien en los dos países las tasas del delito contra la propiedad y contra las personas tendieron a aumentar, la primera categoría tuvo un incremento significativo en las diferentes etapas estudiadas, y dentro de esa categoría, los robos con violencia (o rapiña en Uruguay). En tanto, los homicidios no representan una tasa relativamente alta en ninguno de los dos casos.

Por otro lado, el problema de la delincuencia en estos países adquirió una gran relevancia y se ubicó como una cuestión central en el debate público, superando al desempleo, que históricamente se había posicionado por encima como preocupación central para los ciudadanos y en las agendas políticas. En este sentido, en el año 2007 en Chile la delincuencia se antepuso al desempleo, con un índice de 30%, mientras que en Uruguay aún no representaba un problema mayor, ya que se registró un 7% en comparación con la segunda categoría (30%). En la totalidad de América Latina, ambas problemáticas se encontraban emparejadas con un 17%, delincuencia y 18%, desempleo (Latinobarómetro 2007). Pero en 2009, estos datos comenzaron a cambiar debido a que en Chile este índice disminuyó (24%), pero en Uruguay aumentó (29%) al igual que en América Latina (19%) (Latinobarómetro 2009).

En 2013 este fenómeno se mantiene, (22%) Chile, (36 %) Uruguay y (24%) América Latina (Latinobarómetro 2013), y así continúa en 2015: (17%) Chile, (37%) Uruguay y (23%) Latinoamérica (Latinobarómetro 2015). Es preciso remarcar, que en estos dos países y en la región, el problema de la delincuencia en esta década se mantuvo en primer lugar como la cuestión central que inquieta a la población.

Los motivos por los cuales se construye el sentimiento de inseguridad y perdura como problema principal en estos países y en la mayoría de los que integran la región, se debe en primer lugar a los niveles de victimización; como dijimos, los robos con y sin violencia, las lesiones y las amenazas han aumentado en las últimas décadas y aquellas personas que han sufrido algún tipo de delito tienden a considerar de manera negativa la seguridad en los barrios y en el país. En segundo lugar, existe una reproducción simbólica por parte de los medios de comunicación, desarrollando y consolidando la inseguridad a través de la información diaria que brindan sobre hechos delictuales de una manera sensacionalista para generar alto impacto público. Como tercer punto, los discursos de los principales actores políticos priorizan la criminalidad y la inseguridad y son utilizadas para generar estrategias de posicionamiento y captura de sectores sociales que han sido afectados por el delito. Y en cuarto lugar, se identifica una crisis de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas responsables de la seguridad y de la administración de la Justicia (Dammert, 2007; Paternain, 2012).

La percepción ciudadana hacia la policía

Como hemos mencionado anteriormente, una de las particularidades que presenta América Latina es la perspectiva ambivalente que tiene la ciudadanía sobre la policía, ya que por un lado la consideran como la principal institución para hacer frente al problema de la inseguridad, pero a la vez la perciben como abusiva y corrupta. En el caso de Chile, Carabineros es una de las instituciones públicas mejor evaluada por la comunidad y es reconocida como la responsable por la seguridad de los ciudadanos. Principalmente, se debe al contacto cotidiano con la población frente a sus necesidades, como, por ejemplo, a través de información que le brindan a la ciudadanía cuando ésta lo requiere o la atención a víctimas de delitos. Sin embargo, son mejor valoradas por las labores sociales que por las vinculadas al control del crimen y aquellos que son más críticos a Carabineros, son los sectores más victimizados, especialmente los jóvenes de bajos ingresos (Oviedo 2007). Por otra parte, es vista como libre de corrupción y es por eso que goza de apoyo popular, aunque ha sido criticada por su carácter corporativo (Frühling, 2002). En estudios realizados en los últimos años, durante el período de 2010-

2015, el 40% de la población chilena dice tener mucha o bastante confianza en Carabineros, siendo uno de los pocos países latinoamericanos donde esta valoración en la policía uniformada supera a instituciones gubernamentales, incluso a la iglesia y a los medios de comunicación (Dammert, 2016).

Sin embargo, los estudios de opinión presentan diferentes matices a la hora de observar los diferentes grupos sociales, pues aquellos que representan un mayor nivel socioeconómico, confían más en la policía y los que pertenecen a sectores menos privilegiados tienen una relación más compleja con la institución policial; de igual forma ocurre con los grupos según la edad, el 44% de los jóvenes de 18 a 29 años explicitó confiar poco o nada en Carabineros (Ibidem). Por otra parte, aquellas personas que consideran como bajo el desempeño policial son las que tuvieron un contacto directo con la institución por denuncias, ya sea porque ella o algún miembro del hogar ha sido víctima, es decir si la persona no tuvo relación directa con la policía, entonces la calificación es mejor (Tudela-Poblete, 2012; Dammert, 2016).

Con respecto a Uruguay, en los últimos años se produjo una crisis de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas responsables de la seguridad, entre ellos la policía. Los uruguayos, evalúan críticamente el funcionamiento de los actores con respecto a la prevención, el control y la sanción y las encuestas de opinión ratifican la asociación entre la apreciación negativa sobre la inseguridad y la desconfianza institucional. Este fenómeno se da en un contexto donde los niveles de evaluación ciudadana son positivos hacia el Ministerio del Interior, la policía y la justicia y son en promedio superiores a los de muchos países de la región (Paternain, 2012); según una encuesta realizada en 2011 por ese Ministerio, seis de cada diez uruguayos consideran que la Policía hace los máximos esfuerzos para combatir la delincuencia y el 45% está satisfecho con la acción de la policía. Las opiniones más favorables se obtienen generalmente en el interior del país, entre los mayores de 60 años y entre los votantes de los partidos tradicionales y lo que se autoidentifican con la derecha (Ibidem; Ministerio del Interior-Equipos Mori, 2011).

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y EL MARCO NORMATIVO

Durante 1990 a 2010, las autoridades políticas chilenas a cargo del ejecutivo nacional, fueron miembros de los partidos de la Concertación, orientados hacia la centro-izquierda o centro, y que gobernaron hasta 2010, cuyos presidentes fueron: Patricio Aylwin,

Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Como vimos, a partir de la década de los 90, la presencia de un discurso militarizado en las instituciones policiales y el aumento del delito significó un desafío para los gobiernos. Frente a estas circunstancias, se inicia un debate sobre las medidas más convenientes para resolver los problemas de seguridad; por un lado, las fuerzas políticas de oposición propusieron la necesidad de políticas de *mano dura* para reforzar el rol policial y endurecer las penas, por otro lado, comienza a debatirse la necesidad de aplicar políticas de seguridad relacionadas a la prevención (Dammert, 2007; Oviedo, 2007). Este lineamiento comienza a tener más fuerzas ya que, en 1994 se implementó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, desarrollado por el Concejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Dicho plan, establecía diferentes medidas para mejorar la gestión policial y la necesidad de implementar nuevos lazos de coordinación entre las policías y el gobierno. Sin embargo, no se pudo avanzar con ninguna medida debido al contexto que aún imperaba, caracterizado por las tensiones políticas-militares (Dammert, 2007).

Ya en el año 1998, la seguridad ciudadana se consolida no sólo en el plano discursivo, sino también en las iniciativas implementadas durante este período. En este sentido, en 1999 comienza a implementarse el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, cuyos ejes centrales fueron: el mejoramiento de los sistemas de información delictiva, la gestión policial y la participación comunitaria (Ibidem). Con la llegada del nuevo milenio en Chile, las problemáticas de seguridad fueron puestas en primera línea dentro de la agenda política y sus resoluciones se reafirman dentro del paradigma de seguridad ciudadana. Además de otorgarle mayor poder a las fuerzas policiales, se realizaron reformas en el sistema de justicia y se impulsaron programas de prevención contra la criminalidad poniendo énfasis en la participación comunitaria (Ibidem).

Los intentos por reforzar la direccionalización hacia la seguridad ciudadana, pueden verse durante años posteriores, en el gobierno de Michelle Bachelet, quien implementa una estrategia nacional de seguridad pública, reforzando los ideales de participación comunitaria, el énfasis en la prevención y el acercamiento policial hacia la comunidad. Establece propuestas con metas específicas, como por ejemplo, la creación de bases para políticas intersectoriales destinadas al problema del delito y cambia la modalidad de transferencias de recursos desde el gobierno central al municipio: le entrega fondos para que ellos mismos implementen sus planes de seguridad (Frühling, 2011).

En este sentido, con la estrategia de seguridad pública 2006-2010, *Súmate por un Chile Más Seguro*, el Plan Cuadrante se enmarca dentro del eje *Control y Sanción*, cuyo objetivo radica en “Implementar y promover medidas legales, policiales y judiciales para mejorar las labores de prevención policial y la persecución y sanción de las conductas ilícitas” (Ministerio del Interior y Seguridad de Chile, 2006: 20). Se busca mejorar la presencia policial preventiva, cuyas acciones se constituyen en la definición de metas de gestión preventivas según las realidades locales y ampliar su cobertura en distintas comunas del país. Así como también, coordinar la acción policial con los planes territoriales de prevención del delito, de esta forma, hay un interés por potenciar el vínculo entre el Plan Cuadrante y las unidades vecinales para optimizar la focalización de recursos de prevención social y situacional en el territorio (Ibidem).

Por otro lado, Sebastián Piñera llega al gobierno el 11 de marzo de 2010 y traza una continuidad con algunas políticas, como el reforzamiento del Plan Cuadrante y la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Frühling, 2011). Su interés está puesto en disminuir el delito y la sensación de inseguridad en la ciudadanía, tal como pudimos observar en los objetivos del Plan de Seguridad Pública *Chile Más Seguro* (2010). Desde el lado de la prevención, está orientado a reducir los factores de riesgo y percepción de la inseguridad ciudadana, así como también el tráfico de drogas y su consumo. Las estrategias giran en torno a la focalización de la delincuencia en determinados espacios (escuelas, áreas verdes, comercios, barrios), en tanto, algunos programas llevados a cabo con esta orientación son, por ejemplo: *En el barrio*, *Barrios en Paz Comercial*, *Barrios en Paz Residencial*, *Plazas Seguras*, *Programa Chile Previene las Escuelas*. Con respecto a la intervención policial, durante su mandato presidencial se amplía el número de Carabineros con la incorporación de 8056 nuevos agentes, respondiendo a uno de los objetivos de su estrategia de seguridad, que es contar con mayor y mejor presencia policial. También, para poder llevar a cabo el plan, propone un grupo de alianzas: entre los ciudadanos, directores de escuela, dirigentes gremiales y de clubes, propietarios comerciales; entre Carabineros y la Policía de Investigación; entre Gobiernos Locales y Corporaciones; entre el Congreso y sus Legisladores y entre policía y comunidad (Gimate-Welsh H., 2017).

En cuanto a la continuidad del Plan Cuadrante, comienza a implementarse bajo su nueva estrategia, como bien dijimos *Chile Más Seguro*, que tiene cinco ejes de intervención: *Prevenir*, *Proteger*, *Sancionar*, *Apoyar* y *Rehabilitar*. En este sentido, pertenece al área *Proteger*, que tiene como finalidad la protección situacional y hacer más seguros los lugares donde se concentran los delitos a través de un mejor diseño y

mayor vigilancia. Una de las acciones diseñadas enmarcadas en este ámbito, es el aumento de la presencia policial y dentro de ella, ampliar y mejorar el Plan Cuadrante (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2010).

Finalmente, con respecto a los cambios normativos, en 2005 bajo la ley N° 20050 se modificó la Constitución Nacional y entre otros, se sustituyó el artículo 90, para enfatizar la separación entre las Fuerzas Armadas que dependían del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que pasarían a formar parte del Ministerio que tenga a cargo la Seguridad Pública (tiempo después sería el Ministerio del Interior y Seguridad). El nuevo artículo de la Constitución hace referencia a:

“Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública” (Ley N° 20050, 2005).

En 2011 bajo la Ley N° 20502 se crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública¹¹ y Carabineros realiza el traspaso a este Ministerio desde el de Defensa. La normativa establece que este nuevo organismo “será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior” y además “le corresponderá la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia” (Ley N° 20502, 2011).

Por otra parte, en Uruguay en la década de los 90 comienza a establecerse un abordaje integral de la problemática de la seguridad ciudadana. Una de las estrategias destacable es la implementación del Programa de Seguridad Ciudadana, durante 1998 y 2003. Fue financiado por el BID con la asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cuyos objetivos estaban marcados por la prevención y se trabajó, además, con ONG's para tratar temas de vulnerabilidad social y la disminución de la

¹¹ En realidad, este proyecto de ley fue presentado en 2006 bajo la presidencia de Bachellet, para establecer una autoridad gubernamental que tenga como responsabilidad exclusiva la seguridad pública. En su justificación se destacaba preocupación de la ciudadanía por esa problemática, debido en mayor parte al tratamiento mediático y al aumento del delito violento (Biblioteca Nacional del Congreso de Chile, 2011).

violencia interpersonal, el fortalecimiento institucional, la consolidación de los sistemas de información, la concientización pública y la reorientación de los servicios policiales. Se desplegó en la ciudad de Montevideo y el Área Metropolitana, donde se concentra el 55% de la población (Palummo, 2008).

Seguidamente, en 2001, el gobierno aprobó la reestructura organizativa de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, cuyos objetivos radicaban en difundir y sensibilizar a la comunidad en temas vinculados a la prevención social del delito, capacitar a los grupos socialmente vulnerables para asumir un comportamiento activo en materia de prevención de comportamientos violentos o delictivos, diseñar estrategias intersectoriales con el sector público, así como también, mantener relaciones con organismos internacionales y nacionales vinculadas a la seguridad pública (Ibidem). El Programa de Seguridad Ciudadana, se desarrolló a través de esta Dirección, que, por otra parte, transfería recursos hacia ONG's para sectores de vulnerabilidad y riesgo (Paternain, 2014).

En 2005, de la mano del nuevo presidente Tabaré Vázquez, “el Frente Amplio llegaba a la conducción de la seguridad sin diagnósticos claros y sin hojas de ruta precisas para enfrentar los retos de un ámbito desconocido, riesgoso y resistente a cualquier impulso transformador” (Paternain, 2014:8). El contexto policial se enmarcaba en la desorganización, falta de inversión en infraestructura, corrupción, deterioro salarial y una impronta en la formación militarizada. El gobierno, “se dispuso a desarrollar e implementar una estrategia sostenida para promover una renovación garantista y basada en derechos, de las políticas, las doctrinas, lo simbólico y las instituciones responsables por la seguridad ciudadana” (Sanseviero, 2007: 3). Con relación al gobierno anterior, hubo continuidad de políticas, pero también ciertas rupturas. Desde la perspectiva de Paternain (2014), hubo tres, en primer lugar, se observa una delimitación de competencias del Ministerio del Interior, quien se encargaría exclusivamente a las tareas de seguridad y se creó el Ministerio de Desarrollo Social como precursor de políticas vinculadas a lo social, para cumplir con la tarea que anteriormente era llevada a cabo por la Dirección de Prevención Social del Delito. En segundo lugar, hubo una escisión entre el Ministerio del Interior y la Policía, debido a que durante la dictadura militar, la Secretaría tenía un carácter policial; se buscó recrear la organización ministerial a partir de una secretaría civil. En este sentido, se creó un escalafón técnico de conducción integrado por profesionales y subordinado a la autoridad política. Por último, hubo un cambio en el sistema penitenciario, que tenía como objetivo racionalizar y humanizarlo, trasladarlo de un sistema represivo hacia uno

que expone los derechos humanos como prioridad y visualizando las condiciones de reclusión, como el hacinamiento, la mala alimentación, la insalubridad, etc., aunque este cambio sistemático enfrentó problemas debido a la ausencia de modificaciones en la política criminal y a las dificultades de hacer efectivo un modelo de rehabilitación. Por otra parte, hubo una continuidad respecto del gobierno anterior, con la profesionalización policial, mejorando los planes de estudios y el incremento de exigencias para el ingreso a la academia de policía (Ibidem).

En otro orden, a partir de 2010 con el Gobierno de José Mujica, cambian las orientaciones de las políticas de seguridad. La ejecución de las mismas estuvo enmarcada en el combate material del delito y en la ubicación de la policía como actor estratégico en el control y represión de la criminalidad. Hacia 2011, el Ministerio del Interior anunció la incorporación de más efectivos policiales, la utilización de un equipamiento en comunicaciones, información y logística y creó nuevos ajustes en la división del trabajo con un énfasis en lo territorial para dar lugar a diferentes modelos de actuación policial: ventanas rotas, policía comunitaria, de inteligencia y orientada a la resolución de problemas (Paternain, 2014).

Sin embargo, en 2012 se lanza un documento llamado “La estrategia por la vida y la convivencia” centrado en la recuperación de esta última y la habilitación de espacios públicos y de acción conjunta de espacios sociales. Éste representó la iniciativa política en la seguridad ciudadana para contrarrestar una agenda gobernada por la represión y el encierro. Se plantea el vínculo de la violencia y el delito con los procesos socioeconómicos, reconociendo ejes fundamentales como la reparación, la mediación comunitaria, la corrupción policial, la responsabilidad de los medios de comunicación, etc., poniendo énfasis en que la sociedad presenta grandes cuotas de intolerancia, falta de respeto por la vida, que devienen de la fractura social y cultural, el consumismo y la crisis de los años 2000. No obstante, el documento no anuncia los problemas generados por la desigualdad y la violencia institucional, sino que se concibe en términos de pérdidas de normas y valores en la sociedad (Ibidem).

Concluyendo, las reformas legislativas se dieron a partir de la Ley N° 18315 de procedimiento policial de 2008 y a principios de 2015, se sancionó la nueva Ley Orgánica Policial N° 19315, que entre otras cuestiones dicta que “El orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior”, así como también que “La Policía Nacional constituye una fuerza civil y pública en materia de seguridad interna”. Por otro lado, se menciona a la policía comunitaria y se establece que

“Las Comisarías Departamentales, que dependerán de las Divisiones Territoriales y deberán contar necesariamente con un cuerpo dedicado a las tareas de policía comunitaria, una unidad especializada en el orden y control de las faltas y de otras conductas que afecten la convivencia, así como otras que fuera necesario crear por vía reglamentaria” (Ley N° 19315, 2015).

CAPÍTULO III

LA EXPERIENCIA DE POLICÍA COMUNITARIA: UNA COMPARACIÓN ENTRE CHILE Y URUGUAY

En este apartado compararemos los puntos más importantes del modelo de policía comunitaria en Chile y Uruguay durante el periodo 2010-2015. Como hemos anticipado, estos modelos nacen en la década del 90, primero como pruebas pilotos y luego se consolidaron como programas estratégicos dentro de los planes de seguridad de cada país. En Chile, se comenzó a implementar en 1998 el Plan Cuadrante por disposición del Gobierno Nacional, es un modelo de policionamiento comunitario, llevado a cabo por Carabineros. Con el recambio de gobierno en 2010, comienza a formar parte del nuevo plan de seguridad llamado Chile Seguro, cuyos objetivos radican en la disminución de delitos cometidos dentro del hogar y en los espacios públicos. Para lograr estos fines, las acciones que se llevan a cabo están enmarcadas dentro de las áreas de prevención, protección, sanción, apoyo y rehabilitación. En este sentido, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP)¹², como bien dijimos antes, está dentro de la protección, donde se hace hincapié en la intervención situacional de las circunstancias que producen delitos, así como también de las características del entorno. Para esto, se llama a aumentar la presencia policial en los territorios a través del plan llevado a cabo por Carabineros (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2010). Las principales características del Plan Cuadrante son: “la descentralización del mando, la intervención comunitaria enfocada en la presencia policial visible en la comunidad; la interacción entre la policía y la comunidad a través de la generación de espacios de cercanía y comunicación” (Labra Díaz 2011, 57). Con el correr de los años, el Plan fue adquiriendo más presencia y se extendió a lo largo de todo el país. El programa se aplica en las diferentes comunas del país, durante el período que estamos estudiando, se incorporaron 50 comunas, dando un total de 150 a lo largo del país¹³, correspondiente al 43,4% del total (DIPRES, 2014).

En Uruguay, a diferencia de Chile, la policía comunitaria es un grupo de agentes que se separa de la policía tradicional y el modelo no se implementó desde el gobierno central, sino que fueron experiencias de policionamiento comunitario impulsadas por las

¹² Comenzó a llamarse así a partir del año 2006

¹³ Tener en cuenta que hacia el año 2011 existían 346 comunas, 54 provincias y 15 regiones. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile. Disponible en: <http://www.subdere.cl/documentacion/regiones-provincias-y-comunas-de-chile>

distintas Jefaturas Departamentales e implementadas por cada seccional local (AGEV, 2014). Los primeros antecedentes se dieron en Florida, Canelones y Montevideo en la década del 90, en este último se llevó a cabo lo que se llamó Policía Ciudadana dependiente de la Jefatura de Policía de Montevideo, con el cual se contrataban policías retirados para realizar tareas de prevención en las zonas de riesgo (Palummo, 2008). Sin embargo, en el año 2012 se creó la Oficina Nacional de Policía Comunitaria, dependiente de la Dirección de la Policía Nacional del Ministerio del Interior, cuyo objetivo era coordinar y unificar criterios para la puesta en marcha del modelo a nivel nacional, teniendo a su cargo la prevención del delito y el acercamiento con la comunidad. En este sentido, la policía comunitaria se basa en la centralización y en el perfil civil, articulando acciones con la comunidad y estableciendo acciones preventivas y educativas¹⁴. Hacia el 2014, este país contaba con la presencia de policías comunitarios en los 19 departamentos que integran al territorio, con un total de 605 agentes¹⁵.

Entre los objetivos que tiene cada estrategia, el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva en Chile, busca generar impactos a través de la disminución de la victimización y la reducción del temor a partir del mejoramiento de la percepción de seguridad en la ciudadanía, tiene como objetivo general el siguiente:

“Desarrollar servicios policiales orientados e informados, con énfasis en la función preventiva, en el área territorial de un cuadrante, incorporando técnicas modernas de gestión operativa, manteniendo con la comunidad una permanente integración que posibilite un trabajo coordinado, sistematizado y orientado a la resolución de problemas relacionados con la seguridad de las personas y sus bienes. Ello demanda utilizar la tecnología, metodologías, modelos e instrumentos disponibles para hacer más eficiente la función policial, disponiendo de un sistema de control de gestión que monitoree los indicadores para los diferentes tipos de objetivos, con el propósito de contribuir a disminuir el delito, reducir el temor y con ello mejorar la calidad de vida de la población” (Carabineros de Chile, 2010: 21).

¹⁴ Oficina de Policía Comunitaria – Ministerio del Interior del Uruguay: <http://mvotma.gub.uy/portal/images/educacion%20ambiental/formacion%20policia%20comunitaria/Presentacion%20Policia%20Comunitaria.pdf>

¹⁵ Policía comunitaria accede a lugares “prohibidos” (16 de mayo de 2014). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/policia-comunitaria-accede-lugares-prohibidos-n278728>

En el caso de Uruguay, la intervención procura trabajar en la prevención social del delito a través de la promoción social y de intervenciones focalizadas para la integración de grupos definidos como “en riesgo” (AGEV, 2014). El objetivo de la policía comunitaria es “asegurar una seguridad ciudadana fortalecida a nivel de comunidades locales de todo el país, a través del diseño e implementación de un modelo de intervención policial especializada, con un enfoque preventivo y formativo” (Ibídem:9).

Como podemos observar, los objetivos son similares en el sentido de que su implementación de basa en el acercamiento a la comunidad, la prevención y la especialización de los agentes; sin embargo, existen algunas divergencias ya que, el modelo uruguayo pretende llevar a cabo a través de la policía comunitaria, acciones orientadas a la promoción social y en Chile, las relaciones con la ciudadanía se dirigen más a la resolución de problemas de seguridad. Además, el Plan Cuadrante durante este período, es reforzado puesto que hay un interés mayor en aumentar la presencia policial en barrios.

En efecto, la primera diferencia que encontramos en estas experiencias, es que en el modelo uruguayo existe una separación entre el policía comunitario y el tradicional. Como pudimos observar, ambas policías son complementarias, pero sus objetivos específicos cambian, debido a que “pretende construir seguridad trabajando principalmente desde la prevención primaria de los delitos, la prevención de la violencia y la solución de conflictos” (Ibidem), a diferencia de la policía tradicional que trabaja con el delito, fundamentalmente de manera reactiva cuando el delito ya fue consumado (Ibidem). En tanto, el fin de la policía comunitaria, es “contribuir a la construcción de una cultura nacional de seguridad y de fortalecimiento de la democracia doctrinariamente fundada en la participación y la prevención primaria de los delitos mediante una práctica policial dirigida a la inclusión social y a la convivencia pacífica” (Ibidem: 11). En el caso de Chile es la misma policía quien realiza acciones comunitarias a través del Plan Cuadrante, que constituye una estrategia operativa de Carabineros para otorgar respuestas a las demandas de seguridad, siendo “una versión propia de las tendencias de policía comunitaria o de proximidad que se observan en otras regiones del mundo” (Carabineros de Chile, 2010:8).

En este orden, la policía chilena no tiene una permanencia fija en cada cuadrante, sino que, los agentes van rotando de zona y sus actividades se asemejan más a una policía de proximidad. Caso contrario, la comunitaria uruguaya al ser un agente específico, generalmente, se ubican siempre en los mismos barrios generando un mayor acercamiento con los vecinos y ejecutando acciones tales como, charlas, talleres o encuentros, provocando un aumento del contacto con la comunidad.

DELIMITACIÓN DEL ÁREA GEOGRÁFICA Y ESTRUCTURACIÓN DEL MODELO EN LOS TERRITORIOS

Delimitación del área geográfica donde se implementa el modelo comunitario

En Chile, la cobertura territorial se aplica a partir de la división geográfica llamadas cuadrantes que corresponden a una subdivisión de cada comisaría o seccional policial perteneciente a una jurisdicción. El objetivo de la delimitación del territorio es una mayor presencia de Carabineros en cada zona y su permanencia, para que de esa manera, se pueda realizar el patrullaje a pie o con vehículos dependiendo de las características propias de los cuadrantes, al igual que la distribución de recursos materiales y humanos en cada uno de ellos. Los criterios de delimitación de los cuadrantes en el país trasandino, responde a parámetros como la homogeneidad territorial, extensión, población, características urbanas y situación socio-policial del área y son utilizados metodológicamente para dividir las zonas (Carabineros de Chile, 2010).

En Uruguay, la primera experiencia de división por cuadrantes se realizó en la seccional 25ª de Montevideo en el año 2013, tomando como referencia al modelo chileno. Utilizaron la misma metodología que en este país, tomaron la jurisdicción y la dividieron en cuatro cuadrantes a partir de criterios diversos para la división territorial, como el volumen de los delitos, la actividad comercial y la densidad de población (Ministerio del Interior Uruguay-BID, 2018). Este método por cuadrantes con similitud al chileno, no se ha implementado en otras seccionales departamentales, sino que, generalmente la policía comunitaria actúa o realiza sus actividades en diferentes barrios o ciudades, priorizando sus características socioeconómicas, como por ejemplo, las comunidades con mayores niveles de conflictividad; las personas con niveles de vulnerabilidad superiores al promedio en cuanto a ser víctimas de delitos: ancianos, mujeres y niños; o en cuanto a convertirse en posibles victimarios: jóvenes y niños desertores del sistema educativo y/o laboral y con familias con baja capacidad de contención y la defensa de los derechos sustanciales cuando las instituciones no los prestan (AGEV, 2014).

Actividades que desarrollan Carabineros por medio del Plan Cuadrante y los policías comunitarios en Uruguay

Por otra parte, las actividades que realizan en cada zona se diferencian en cada modelo: mientras que en Chile el Plan Cuadrante establece específicamente qué servicios debe prestar Carabineros a la comunidad, orientados preferentemente al control y al patrullaje, en Uruguay existe una especie de heterogeneidad, donde cada Policía Comunitaria de cada departamento realiza diferentes tareas, pero están más bien enfocadas en la asociación con la ciudadanía.

Como se señala en el PCSP (Carabineros de Chile, 2010), las actividades que se realizan son las siguientes: *patrullajes preventivos*, que corresponde al desplazamiento de medios de vigilancia para atender a diferentes factores de demandas; *procedimientos policiales*, consiste en la concurrencia de Carabineros hacia los lugares donde le indica la Central de Comunicaciones, esos procedimientos generalmente, son detenciones, transportar a detenidos hacia centros de salud, prácticas de alcoholemia, levantamiento de actas o huellas y el cumplimiento de las instrucciones del Fiscal de turno; *fiscalizaciones*, se controlan y visitan diferentes negocios y viviendas y se georeferencian factores de riesgo, como casas abandonadas, frondosidad de árboles que dificultan la iluminación, vehículos abandonados; *órdenes judiciales*, corresponde a dar cumplimiento a los mandatos judiciales: órdenes de detención, citaciones, notificaciones, aprehensiones, como también a las medidas cautelares y de protección,

esta actividad es realizada sólo por personal designado por la Oficina de órdenes Judiciales; y *servicios extraordinarios*, aquellos que no son contemplados en los servicios ordinarios y que pueden aparecer en los cuadrantes (Ibidem). Según un informe (DIPRES, 2014), hacia el año 2013, tres de estas actividades se realizaban al 100% en los cuadrantes de todas las comunas donde se aplicaba el Plan, en tanto, las fiscalizaciones eran llevadas a cabo en un 41% y los patrullajes preventivos tenían una cobertura del 79%.

Por otro lado, en Uruguay no existe una delimitación de las actividades que deben realizar los agentes comunitarios como vimos en Chile. Generalmente las tareas desarrolladas son intervenciones departamentales con estrategias, capacidad de impacto y filosofías bien disímiles (AGEV, 2014). En el caso de Montevideo, desde su creación ha tenido como objetivos, la identificación de los problemas que aquejan a la convivencia ciudadana, la coordinación con la comunidad y la inclusión social. Se han capacitado en diversas temáticas como lenguaje de señas o trato del adulto mayor para mejorar la calidad del servicio¹⁶. En Canelones, sus tareas son similares y tienen como objetivo integrar a la comunidad; desarrollan actividades educativas y preventivas en materia de seguridad, como por ejemplo, comisiones de vecinos y mesas de convivencia. Trabajan en coordinación con la comisaría correspondiente a cada barrio aportándole información sobre la naturaleza de los delitos, los lugares donde se producen, la identificación de posibles autores y las denuncias correspondientes cuando sea necesario¹⁷. Otro ejemplo de las actividades realizadas por agentes en este departamento es aumentar la vigilancia en la zona de la costa, a través de una estrategia de intervención llamada Programa Verano Azul, llevado a cabo en 2014¹⁸. Por otro lado, en el caso de Colonia, la policía comunitaria está separada de las seccionales y se ocupa fundamentalmente de los problemas de violencia doméstica (Ibidem), como así también de la realización de charlas, talleres y seguimientos en centros educativos¹⁹. En el Departamento de Salto, realizan diagnósticos de convivencia y seguridad en zonas y barrios; actúan como un nexo con la Comisaría a través de la aproximación con

¹⁶ Jefatura de Policía de Montevideo. Recuperado de: <https://policia.minterior.gub.uy/index.php/noticias-y-comunicados-de-prensa/2512-compromiso-comunitario>

¹⁷ Instituto Nacional de Calidad. Policía Comunitaria de Canelones. Recuperado de: http://inacal.org.uy/files/userfiles/Policia_Comunitaria.pdf

¹⁸ Canelones de Cerca refuerza su compromiso junto a la Policía Comunitaria (03/02/2014). Gobierno de Canelones. Recuperado de: <https://www.imcanelones.gub.uy/noticias/canelones-de-cerca-refuerza-su-compromiso-junto-la-policia-comunitaria>

¹⁹ Festejos en Colonia por el Día Nacional del Policía Comunitario (02/10/2015). La Colonia Digital. Recuperado de: <http://www.lacoloniadigital.com.uy/index.php/colonia/60-sociales/2292-festejos-en-colonia-por-el-dia-nacional-del-policia-comunitario>

vecinos²⁰. En Durazno, hay una mayor inclinación del relacionamiento vecinal a través del patrullaje. Si bien estas actividades no están pactadas previamente y cada seccional las dirige según cree más conveniente, podemos argumentar que, como vemos, se orientan más a la promoción e integración social y a establecer una conexión con la comunidad, a diferencia de Chile, donde más bien están diseñadas para aumentar el control y la presencia policial en los barrios.

Por último, queremos destacar que en ambos modelos, la policía puede realizar denuncias ante hechos delictivos en los barrios donde ellos se encuentran, así como también, los vecinos pueden acercarse a ellos y denunciar tanto si ha sido víctima de un delito o si lo presencié²¹ (Carabineros de Chile, 2010).

Características de los patrullajes preventivos

Una de las características más relevantes que presenta el modelo de policía comunitaria, como bien dijimos, es que se realizan patrullajes preventivos focalizados y que, generalmente son realizados a pie. En el caso de Chile, esto puede variar ya que también se utilizan vehículos motorizados para llevar a cabo esta actividad, con el objetivo de desarrollar tareas de prevención, así como también de fiscalización y órdenes judiciales en cada cuadrante. Los tipos de patrullajes son: auto radiopatrullas, furgón policial, moto todo terreno, Carabinero a pie, Carabinero en bicicleta; y la selección de cada uno dependerá de las características propias de la zona a realizarse, como por ejemplo: la densidad de la población del cuadrante, la extensión del cuadrante, la congestión y frecuencia vehicular, la alta concentración peatonal, las condiciones de luminosidad natural y artificial, la georeferenciación y focalización del delito y de los factores de riesgo facilitadores para su ejecución, las condiciones viales, climáticas y otras características que presenta el cuadrante (residencial, comercial, industrial, cívico) (Carabineros de Chile, 2010).

²⁰ Jefatura informó de las actividades de la policía comunitaria (26/06/2012). Diario el Pueblo. Recuperado de: <http://www.diarioelpueblo.com.uy/generales/jefatura-informo-de-las-actividades-de-policia-comunitaria.html>

²¹ Durazno sede del primer Congreso Nacional de Policía Comunitaria que analizará tarea que ha desarrollado (17/05/2013). El Acontecer. Recuperado de: <http://www.elacontecer.com.uy/19175-noticia-2013-05-17.html> y La policía del barrio: el agente que es un vecino más (22/02/2014). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-policia-del-barrio-el-agente-que-es-un-vecino-mas--20142222100>

Los dispositivos motorizados se utilizan frecuentemente en sectores que puedan trasladarse a una velocidad que permita capturar o fijar atención en aquellos riesgos potenciales a generar delitos. En tanto, el patrullaje a pie o en bicicleta se realiza en zonas que presenten características de centro cívico, donde hay centros comerciales, calles con gran flujo vehicular o peatonales (Ibidem).

En Uruguay, tomando como ejemplo la ciudad de Montevideo, y a diferencia del modelo chileno, se implementó la focalización del patrullaje a pie, donde un equipo de policías eran responsables de llevarlo a cabo, para identificar y resolver los problemas de seguridad en su interior (Ministerio del Interior de Uruguay-BID, 2018). La ejecución de esta actividad ha posibilitado identificar “puntos calientes” tanto geográfica como temporalmente y ha permitido un conocimiento de las características del territorio por parte de policías, así como la creación de un vínculo de proximidad con la ciudadanía (Ibidem).

Asignación y distribución de recursos

Para obtener la información correspondiente acerca de los recursos que se reparten en el cuadrante, Carabineros utiliza un sistema de clasificación llamado Unidades de Vigilancia Equivalente (U.V.E), su funcionamiento consiste en expresar un valor a un tipo de recurso, mayor es la frecuencia de delitos en una zona, mayor será la cantidad de asignación de U.V.E. Esta unidad de medida establece un catálogo de equivalencia entre medios de vigilancias, como ser: radiopatrullas, motocicletas, carabineros a pie, que cuantifica cuál es el aporte que realizan en cada cuadrante y su costo. Pero también sirve para determinar si los recursos humanos y materiales establecidos en cada zona son suficientes de acuerdo con el nivel de demanda de seguridad de cada cuadrante (Labra Díaz, 2011; Carabineros de Chile, 2010). Los factores que inciden en la medición son: de *prevención*, acciones que debe llevar adelante el sistema policial para prever los hechos delictivos, este factor se mide a partir de la cantidad de población por cuadrante, los kilómetros lineales que establecen la cantidad de vigilancia que debe haber para recorrer la totalidad del territorio delimitado y el nivel del delito; *procedimientos*, se miden los recursos que se necesitan para atender las demandas de la comunidad, ya sea por delitos ocurridos o por eventos determinados que ocurren en el cuadrante; *fiscalización*, mide los recursos necesarios para hacer cumplir las leyes; *órdenes judiciales*; demandas que provienen de los tribunales de justicia, es decir el cumplimiento de diferentes órdenes judiciales; *servicios extraordinarios*, debido a las demandas inusuales que pudiesen llegar a ocurrir, como por ejemplo, eventos artísticos

o deportivos de una gran congregación de público, reuniones públicas masivas, etc. (Frühling, 2003; Carabineros de Chile, 2010). A partir de estos factores se realiza la medición U.V.E y según el resultado obtenido, se asignarán los recursos a cada cuadrante. La cantidad de Carabineros por zona, va a depender de esta metodología, por eso en algunos cuadrantes puede haber un mayor número de policías que en otros. Un dato a tener en cuenta es que los policías asignados a cada cuadrante, van variando a partir de una rotación, es decir que no siempre los mismos agentes se encuentran en las mismas zonas.

Uruguay se diferencia con Chile en que en vez de poseer un método de asignación de recursos determinado en un Plan Nacional, cada jefe de seccional es el encargado de destinarlos de acuerdo al presupuesto que posee, identificándose la existencia de bastantes recursos en zonas de escasa superficie o escasos recursos dispersos en algunos departamentos (AGEV, 2014), y la cantidad de policías comunitarios varía de acuerdo con esta lógica. Sin embargo, en contraposición al modelo chileno, tanto en la ciudad de Montevideo como en otros departamentos, son siempre los mismos policías comunitarios que participan en cada barrio donde se aplica el programa.

Puestos territoriales de atención y encargados del modelo comunitario

En el Plan chileno, quienes están a cargo de cada cuadrante son los Delegados y Subdelegados pertenecientes a carabineros. Su función consiste en atender y brindar soluciones a los problemas de la comunidad (Frühling, 2003). Con el avance del Plan, a partir de 2010, se amplía la cartilla de encargados por la creación de diferentes oficinas, entre ellos se encuentran los referentes de cada una: Oficina de Operaciones, Oficina de Asuntos Comunitarios (OAC), Oficina de Violencia Intrafamiliar, Oficina de Prevención del Consumo y Microtráfico de Drogas y Oficina de Órdenes Judiciales, Encargo de Personas y Empadronamiento (Carabineros de Chile 2010).

Con la creación del Programa Nacional de Policía Comunitaria, Uruguay, por su parte, ha llevado adelante las Oficinas Técnicas Departamentales (dependientes de las Jefaturas Departamentales). Son las encargadas de coordinar el trabajo de los agentes en cada delegación departamental, sin embargo, durante el período analizado eran pocas las que estaban en funcionamiento o aún no contaban con el personal técnico requerido (Ibídem:14). Aunque, también podemos vislumbrar que en la mayoría de los departamentos, las policías comunitarias funcionan directamente en las Jefaturas Policiales o en las Comisarías de cada barrio y en algunos casos, cuentan con la existencia de una sede propia.

LA RELACIÓN DE ESTAS EXPERIENCIAS CON LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las características principales de este modelo es el acercamiento de la policía a la comunidad para trabajar conjuntamente en acciones relacionadas a la seguridad. Esta integración, toma como punto de partida que la prevención no es exclusivamente policial y que la participación ciudadana vigoriza el sistema democrático, generando alianzas sostenibles en la comunidad que fortalecen los consensos para implementar políticas públicas para la promoción de ciudades más seguras (Bastón, 2005).

En los modelos que estamos analizando hubo un interés de parte de los Gobiernos para llevar a cabo la implementación de programas destinados a la participación ciudadana en asuntos de seguridad, como también, en desarrollar un acercamiento entre la policía y la comunidad. Ambas acciones se justifican a partir de disminuir el delito y la sensación de inseguridad, así como también incrementar la imagen positiva de la policía (Dammert, 2007; Carabineros de Chile, 2010; AGEV, 2014).

La policía comunitaria y su relación con la ciudadanía

Las dos experiencias examinadas han integrado en sus programas la relación de la comunidad a partir de diversas actividades. Lo que pudimos observar, es que quizá en Uruguay se realizan más tareas entre policías comunitarios y ciudadanos. En cambio en Chile, las acciones de Carabineros contempladas en el Plan Cuadrante se orientan más a la recolección de información sobre problemáticas que presenta el barrio, cuyo objetivo es el conocimiento de los mismos. Los ejes que interesan al momento del relevamiento son: hábitos y costumbres del grupo social, intereses, necesidades, riesgos de

seguridad. Estos datos son importantes porque luego, el centro de operaciones los procesa y puede realizar un análisis de cada cuadrante, para tener en cuenta al momento de los patrullajes y saber cuál es el índice de delito. Para buscar estos datos es imprescindible las entrevistas con vecinos y los puntos de interacción son, la mayoría de las veces, actividades sindicales, nuevos establecimientos comerciales y de enseñanza, nuevos vecinos en el barrio, vivienda de personas que hayan sido víctimas de delito, organizaciones comunitarias, instituciones médicas públicas o privadas, establecimientos que cuenten con seguridad privada, organismos públicos (Carabineros de Chile, 2010). Realizan además, entrevistas con organizaciones comunales y registran cualquier tipo de evento que consideren prioritario. Se destaca además, que especialmente los delegados y subdelegados deben presentarse en el barrio para ser miembros conocidos en el núcleo social para aumentar la confianza de los vecinos, consistiendo esta acción en elevar el nivel de sensación de seguridad, de modo que sientan que se están preocupando por ellos (Ibidem).

Los policías comunitarios de Uruguay, al igual que Chile realizan recolección de información y entrevistas a vecinos, brindan información, elaboran diagnósticos, resuelven problemas y median conflictos sociales. Además, otro de los fines que se busca con el modelo es desarrollar redes comunitarias, fomentar la participación ciudadana para la prevención y solución de problemas de seguridad y capacitar a los vecinos en temas de convivencia y seguridad pública. La gestión de redes no sólo está destinada a los vecinos sino también a las organizaciones que se presentan en la comunidad. Las características que presenta la policía comunitaria con relación a la comunidad son: la búsqueda de consenso, actitud proactiva en vez de reactiva, actuación a partir de la prevención del delito y autonomía funcional con participación en la planificación del trabajo en la comunidad (AGEV, 2014).

Se puede observar, que en este modelo hay un acercamiento a la comunidad a través de diferentes charlas que realizan en escuelas, centros culturales, centros de jubilados sobre diferentes tipos de temáticas como drogadicción, violencia, prevención en el uso de armas, así como también capacitaciones sobre seguridad²². Por otra parte, la policía comunitaria de los diferentes departamentos ha realizado diversas actividades, como el

²² Policías capacitan ciudadanos para combatir el delito (22/10/2016). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/policias-capacitan-ciudadanos-para-combatir-el-delito-20161022500> y La exitosa policía comunitaria no es invento canario (19/05/2014). El Corresponsal. Recuperado de: <http://diarioelcorresponsal.blogia.com/2014/051901-la-exitosa-policia-comunitaria-no-es-invento-canario-.php>

caso de Salto, donde se elaboran diagnósticos de convivencia y seguridad en zonas y barrios que canalizan a sus respectivos jefes de dependencias y periódicamente brindan charlas sobre violencia y drogadicción en centros educativos²³. En el departamento de Durazno, el contacto con los vecinos se hace a través de charlas informales, creando un flujo de información vital para el accionar policial; también hay una integración de funcionarios en comisiones barriales o pro-fomento del barrio como articulador de otros servicios, públicos o privados²⁴. En Montevideo como en el departamento de Río Negro, se han efectuado diversos talleres para adultos mayores, con el objetivo de brindar información sobre las consecuencias que sufren al ser víctimas de delitos y orientarlos a mejorar sus condiciones de seguridad²⁵. O en Canelones, donde se han creado vínculos con los niños, realizando charlas y jornadas de trabajos en escuelas y liceos y actividades puntuales como talleres de artesanías, bandas de música o incluso, como sucedió en el departamento Artigas, en la localidad Pintadito, dirigir equipos de baby fútbol²⁶.

Como vemos, la interacción de estos agentes con la comunidad en Uruguay, está más asociada a crear vínculos de cercanía con la ciudadanía no sólo en materia de seguridad, sino que aborda el trabajo en conjunto con otras temáticas sociales e incrementó esa confinidad a partir de charlas y talleres con los vecinos de diferentes edades, además de la recolección de información que realiza vinculada a las problemáticas que se presentan en los barrios.

²³ Jefatura informó de las actividades de la policía comunitaria (26/06/2012). Diario el Pueblo. Recuperado de: <http://www.diarioelpueblo.com.uy/generales/jefatura-informo-de-las-actividades-de-policia-comunitaria.html>

²⁴ Conformidad plena con el funcionamiento de la Policía Comunitaria en Durazno, Villa Carmen y Sarandí Yí (05/05/2012). El Acontecer. Recuperado de: <http://www.elacontecer.com.uy/15437-noticia-2012-05-05.html>

²⁵ Jefatura de Policía de Montevideo. Recuperado de: <https://policia.minterior.gub.uy/index.php/noticias-y-comunicados-de-prensa/2512-compromiso-comunitario> y Ministerio del Interior Uruguay. Recuperado de: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/2063-policia-comunitaria-y-su-aporte-al-adulto-mayor>

²⁶ La exitosa policía comunitaria no es invento canario (19/05/2014). El Corresponsal. Recuperado de: <http://diarioelcorresponsal.blogia.com/2014/051901-la-exitosa-policia-comunitaria-no-es-invento-canario-.php>

Programas destinados a la participación ciudadana

Una de las acciones que tomaron los gobiernos de estos países es fomentar la participación ciudadana en materia de seguridad. Para eso, se han llevado a cabo diferentes programas de intervención como complemento al modelo de policía comunitaria, que tienen como objetivo acercar y reunir a los vecinos para que intervengan en el desarrollo de políticas públicas, en el sentido de discutir las problemáticas que más aquejan a los barrios.

Durante el período analizado, en Chile, entra en acción el programa Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC), que tiene como objetivo establecer un trabajo en conjunto con la ciudadanía en el marco del Plan Cuadrante. Consiste en la creación de la Plataforma de Relaciones Comunitarias, que es un sistema de registro de Información sobre la gestión diaria realizada por las “Oficinas de Integración Comunitaria” en las Unidades Operativas del País. Se desarrolló como resultado de una investigación sobre la percepción de los actores involucrados de los vínculos entre la policía y los vecinos, entre ellos, Generales, Comisarios, Delegados de Cuadrantes, comunidad organizada y Concejos Comunales de Seguridad Pública. Los datos arrojaron que era necesario fortalecer el trabajo colaborativo entre Carabineros y la comunidad, para ello el MICC se orientó a optimizar la respuesta policial de orden preventivo y su especialización en lo que se refiere a las relaciones con la ciudadanía. La estrategia busca

“atender de forma oportuna y colaborativa, los problemas de seguridad que afectan a la población a nivel local, por medio de estrategias socio policiales participativas, focalizadas y preventivas y entregar mayor espacio de participación ciudadana, fomentando la confianza en la Institución de forma que se pueda obtener el dato policial no denunciado («cifra negra»), y llevarlo a la unidad policial para mejorar la focalización de los servicios policiales” (DIPRES, 2014: 115).

Fue puesto en práctica alrededor del año 2012 en 4 unidades operativas a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, y ampliándose a 6 unidades en 2013. Su evaluación ha sido favorable dado que “es una condición importante para que el principio inspirador del PCSP en lo que toca a la acción preventiva, fortaleciendo la relación entre la policía y la comunidad” (Ibidem: 87). Por otro lado, presentó algunas deficiencias como por ejemplo “el hecho de que el alcance de la comunicación entre Carabineros y la comunidad se ha limitado a la comunidad organizada y que, respecto al funcionamiento interno, el avance de la acción comunitaria pareciera depender de la voluntad del encargado de turno en la unidad policial” (Ibidem).

Más allá de las diferentes estrategias que se intentaron implementar para aumentar el vínculo de la policía con la comunidad, durante este período se puede observar algunos obstáculos que se presentaron. Uno de ellos es que la ciudadanía, siguió considerando que debe aumentar el número de Carabineros en las calles, como pudimos observar, en el año 2014 el 36,8% de las personas encuestadas consideraban que la principal causa de la delincuencia era la falta de presencia de policías en su barrio, cifra que se incrementó considerablemente del año 2013, que representaba el 34,9% (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2014). En segundo lugar, según una evaluación sobre el Plan Cuadrante en 2012, con respecto a la coordinación con la comunidad, argumenta que “todavía existe una relación entre Carabineros y la comunidad con un carácter unidireccional por el lado de Carabineros” (Fundación Paz Ciudadana, 2012:17), en el sentido de que no se conformó una relación recíproca y horizontal entre ciudadanos y el grupo de agentes encargados de llevar adelante el acercamiento a la ciudadanía y además, “sólo un pequeño porcentaje de la totalidad de la comunidad se reúne con Carabineros y participa de organizaciones comunales y vecinales” (Ibidem: 46).

En Uruguay, se puso en práctica un programa similar en el año 2006, llamado Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (MLCSC), que comienzan a implementarse a partir del año 2006 y consiste en el intercambio entre autoridades nacionales y locales, policías (tanto comunitarios como tradicionales) y vecinos para atender los asuntos de seguridad y tiene como objetivos realizar diagnósticos sobre la convivencia y la seguridad y establecer prioridades y consensos, elaborando metas y cronogramas (Palummo, 2008). En el año 2011, existían alrededor de 30 mesas distribuidas en diferentes departamentos del país, doce se encontraban en barrios de Montevideo, seis en Canelones, pero también en Río Negro, Salto, Cerro Largo, San José, Paysandú y Soriano. Los reclamos que mayor aparecen en ellas, son acerca de temas sobre niñez y adolescencia y sobre drogadicción. Los temas están enmarcados en la seguridad ciudadana y en problemas sociales que aquejan a cada barrio²⁷.

Las MLCSC apuntan a la gestión local de la seguridad para fortalecer los servicios policiales comunitarios y el abordaje multicausal de la criminalidad, articulando políticas públicas que se desplieguen en situaciones de vulnerabilidad y que apunten a la prevención situacional. Por otra parte, la participación comunitaria debe consolidar canales adecuados y permanentes para producir diagnósticos de convivencia y seguridad, así como el seguimiento de los planes de acción local (Palummo, 2008).

Con respecto al funcionamiento de este programa respecto a la participación ciudadana, ponemos como ejemplo una Mesa Local radicada en el barrio Malvín Norte de la ciudad de Montevideo en el año 2010. En ella han participado un “núcleo duro de integrantes que asiste consecuentemente” (Fraiman y Rossal, 2011:24), entre ellos, representantes de autoridades nacionales y locales, policías, vecinos y organizaciones sociales. En esta Mesa, “se toman actas, se realiza un trabajo militante que requiere de gran sacrificio, se recorren oficinas públicas, se trata con diferentes actores locales” (Ibidem).

²⁷ Mesas de Convivencia en expansión (11/04/2011). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/mesas-convivencia-expansion-n90230>

Es un grupo de vecinos por lo general, muy activo y las discusiones son totalmente horizontales, uno de los reclamos más frecuentes son la participación de las instituciones que no concurren, como el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), ya que uno de los temas que más son conversados es acerca de la juventud y la infancia (Ibidem). Por otra parte, con respecto a nuevos integrantes de la Mesa: “También asisten vecinos que no son habituales participantes de la Mesa Local, pues siempre aparece alguien distinto. En general esta presencia ocasional se debe a las temáticas particulares que se tratan y son convocados por algunos participantes habituales” (Ibidem: 25).

Por otro lado, entre el año 2010 y 2015, se inició una etapa de institucionalización y en la ciudad de Montevideo durante ese período se incorporaron veintidós mesas locales ubicadas al interior de los barrios La Teja, Unión, Paso de la Arena, Sayago, Carrasco Norte, Casavalle, Santiago Vázquez, Pocitos nuevo, Punta Carretas, Villa Dolores, Nuevo París, Villa García, Piedras Blancas, Punta Rieles, Lavalleja, Manga, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Reducto, Nuevo Sarandí y Tres Ombúes; que se sumaron a las que ya estaban: Cerrito de la Victoria, Ciudad Vieja, Colón, Goes, Malvin Norte y Sur, Prado, Punta Gorda y Villa Española (Abal Sabaño, 2017).

En estas mesas, durante esta etapa, se observó la existencia de diferentes funcionalidades, algunas, como en Punta Carretas, poseen un perfil de demanda de seguridad pública, basadas en control policial relacionado a la mejora del orden público. Generalmente, la participación ciudadana aquí no actúa como “un espacio de gobernanza, en términos de proceso dialógico/cooperativo de análisis y evaluación de servicios sociales, como puede ser la seguridad, sino por el contrario opera sobre la base de la delegación” (Ibidem: 41).

Por otra parte, existen mesas locales donde la participación ciudadana es producto de la pertenencia a la comunidad, presentan una débil participación institucional y un fuerte componente ciudadano y de policías comunitarios. Generalmente se ubican en territorios más vulnerables socioeconómicamente y las características que presentan se relacionan a “un sentido de defensa de la localidad, al comprenderse los participantes como representantes del sentido de pertenencia y de los intereses colectivos locales” (Ibidem: 42).

Por último, se cuenta con la existencia de otro tipo de mesas donde “puede observarse un grado de participación institucional mayor que otras mesas locales, se promueven mecanismos de vinculación ciudadana con la gestión pública de la seguridad ciudadana” (Ibidem: 43). Este tipo de mesas, se aproximan más a los objetivos planteados por el programa, ya que están orientadas al modelo de concertación y gobernanza, desplegando la producción pública horizontal sin constituir espacios de organización jerárquica, debatiendo sobre muchos aspectos de la seguridad y contando con la participación de un concejo vecinal y de varios ministerios (Ibidem).

En este sentido, como podemos observar, la participación ciudadana en el marco de este programa es variada y se identifica con la concurrencia de diferentes actores, cuyas demandas y modos de acción son disímiles. Podemos percatarnos que una de las mayores diferencias con el modelo chileno es que, en este período tal vez los vecinos que intervinieron fueron más participativos y que no se reduce sólo a un grupo organizado. Además, generalmente la policía comunitaria es bien vista entre los vecinos del barrio, como en el caso de Montevideo, donde accede a territorios donde la policía tradicional no puede entrar o son expulsados, y sólo lo pueden hacer con un agente comunitario²⁸.

COORDINACIÓN CON OTRAS AGENCIAS

Otra de las características relevantes que posee el modelo de policía comunitaria es la coordinación que realizan con otras agencias ya sean públicas o privadas. El objetivo, radica en el trabajo en red para “proporcionar servicios que inciden en la calidad de vida de las personas y de reducir la inseguridad y el temor” (Frühling, 2004). En los dos modelos que estudiamos, pudimos observar la participación de otras agencias con los programas implementados, las mismas son en su mayoría públicas, sobre todo Gobiernos Locales y Ministerios.

²⁸ Policía comunitaria accede a lugares “prohibidos” (16 de mayo de 2014). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/policia-comunitaria-accede-lugares-prohibidos-n278728>

En Chile, las instituciones que están involucradas en la ejecución del PCSP además de Carabineros, son el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, debido a que dependen de ese organismo y el Ministerio Público, ya que trabajan en conjunto con los juzgados del poder judicial y de policía local. Por otra parte, no existen instituciones con las cuales se comparta la producción de los servicios de la implementación del Plan, aunque sí se involucran autoridades locales (DIPRES, 2014).

En segunda instancia, la participación entre Carabineros y la comunidad a través del Plan Cuadrante sigue un criterio de ordenamiento. Una de las actividades que se realizan son las reuniones con vecinos, que implica la participación de otras agencias, entre ellas se pueden destacar: autoridades locales y otros actores de seguridad pública, como por ejemplo: Alcalde, Fiscalía Local (Fiscales Adjuntos), Juzgado de Policía Local (Juez), Policía de Investigaciones (Comisario), Gendarmería de Chile (Alcaide) (Carabineros, 2010).

Además, se desarrollan gestiones con programas relacionados de seguridad pública para lograr mejores resultados en la disminución de la victimización y el temor. Esa responsabilidad es compartida con diferentes actores públicos donde cada uno lleva adelante determinadas acciones, estas agencias son los Ministerios del Interior, Justicia, Desarrollo Social, Salud, Educación, Vivienda, Trabajo y también, Intendencias, Gobernaciones y Servicios públicos, Municipios, Tribunales de justicia, Ministerio Público, Defensoría, Policía de Investigaciones (DIPRES, 2014).

En Uruguay ocurre lo mismo, la policía comunitaria, actúa en coordinación con otras agencias estatales para realizar diferentes actividades en la comunidad. Entre los ejemplos que podemos mencionar que fueron llevados a cabo durante el período analizado, se encuentran: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) desarrolló desde 2014 un proceso formativo en temas ambientales, a nivel nacional, en coordinación con Policía Comunitaria de Uruguay y que está destinado a policías que realizan esta tarea en todo el país, debido al interés de la formación en temas ambientales para crear concientización ambiental en la ciudadanía a través de la Policía Comunitaria²⁹.

²⁹ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Recuperado de: <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/educacion-ambiental/programas-y-proyectos-educativos/item/10007705-formacion-en-ambiente-con-policia-comunitaria>

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social desarrolló ciertas actividades de prevención social en determinados barrios de Montevideo y Canelones, las mismas se hicieron en conjunto con la Policía Comunitaria, para el ingreso de un equipo interdisciplinario el cual tuvo como objetivo aplicar programas a mediano y largo plazo. La intención del gobierno fue la presencia de la policía comunitaria y de los servicios sociales en los barrios que fueron asignados³⁰.

Finalmente, también se realizaron trabajos conjuntos con otros organismos públicos o entes, como ANTEL de la cual obtienen tecnología que ayuda en sus tareas, el Banco de Previsión Social, que realizan jornadas de capacitación para jubilados o la Facultad de Psicología de la Universidad de la República, que elabora perfiles y enseña a los agentes el abordaje con el cual trabajar³¹.

³⁰Luzzi, Leonardo (21 de noviembre de 2012). Policía Comunitaria abrirá paso al MIDES en barrios conflictivos. El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/policia-comunitaria-abrira-paso-al-mides-barrios-conflictivos-n237569>

³¹Policía comunitaria accede a lugares "prohibidos" (16 de mayo de 2014). El Observador. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/policia-comunitaria-accede-lugares-prohibidos-n278728>

CONCLUSIONES

Luego de las dictaduras militares ocurridas en América Latina, se dio comienzo al proceso de transición democrática. El contexto social en nuestra región durante este período, y en los años posteriores, ha sido caracterizado por el aumento del delito y la sensación de inseguridad, donde en la mayoría de los países este problema adquirió relevancia pública y frente a esto, los gobiernos lo incorporaron como un tema de agenda estatal. Frente a este contexto, ocurrió que, surgieron respuestas orientadas a aumentar la presencia policial en las calles y en conjunto, las reformas policiales apuntadas a fortalecer esta institución, argumentando que “la policía constituye la instancia fundamental o única de control del delito en nuestras sociedades” (Saín, 2010: 18), ejerciéndose así, una especie de policialización de los asuntos de seguridad.

Entre las estrategias que siguieron los gobiernos de Chile y Uruguay para llevar adelante las reformas policiales, una de ellas fue la implementación de la policía comunitaria. Las causas que condujeron a estos países a privilegiar estos modelos en el marco de la reforma pueden adjudicarse a la creencia de estas autoridades gubernamentales en que esta experiencia facilitaría la intervención de las organizaciones comunitarias en asuntos de seguridad, así como también, permitiría estructurar un sistema policial eficiente en la prevención del delito.

Las razones políticas que determinaron su institución y referenciando a Saín (Ibidem), es que estas experiencias derivan de orientaciones progresistas y democráticas que postularon a partir de los '90 la necesidad de producir cambios institucionales en las policías; por un lado debía apuntar a una serie de modificaciones organizacionales centradas en un sistema de control interno de la corrupción policial y en un sistema de formación y capacitación; por otro lado, las reformas debían contextualizarse en una nueva relación entre el estado y la sociedad, articulando instancias de participación ciudadana en los asuntos de la seguridad pública. Esto permitiría, un control social hacia la policía y hacia las autoridades gubernamentales, garantizaría una gestión integradora de las conflictividades locales y rompería con el monopolio policial del gobierno de la seguridad pública. De este modo, promovieron modificaciones institucionales en las policías a partir de este enfoque anglosajón. En los países que estudiamos, quienes llevaron a cabo estas propuestas fueron gobiernos con estas inclinaciones, tanto los Partidos de la Concertación en Chile, como el Frente Amplio en Uruguay.

Como vimos, en Chile se llevó a cabo el Plan Cuadrante, que surgió luego de diferentes debates y posiciones que emergieron en cuanto al control y la prevención del delito, entre ellas, alternativas de tolerancia cero o en oposición, medidas relacionadas a promover la participación de la comunidad y el acercamiento de la policía hacia la ciudadanía, donde los gobiernos de la concertación optaron por vincularse a la segunda forma de intervención. (Dammert, 2001).

La implementación de este plan como forma de policionamiento comunitario, se estableció a raíz de la necesidad de establecer un vínculo entre la comunidad y la policía y para llevar a cabo políticas de prevención del delito. Se constituyó bajo el Plan de Seguridad Ciudadana, dado que, el aumento del delito supuso una nueva modalidad de acción, vinculado a este paradigma.

El Plan Cuadrante fue una estrategia fundamental en la política de seguridad chilena dado que, desde su primera prueba hasta hoy, se llevó a cabo en el país como forma de intervención policial. Por otra parte, durante el período que nosotros estudiamos, en el Gobierno de Sebastián Piñera, este plan fue intensificado para responder a uno de los objetivos en materia de seguridad de la nueva administración, la necesidad de contar con más y mejores policías presentes en las calles, sin establecer énfasis en el acercamiento entre los agentes y la comunidad.

En la República Oriental del Uruguay, si bien los programas de seguridad ciudadana comenzaron a implementarse en la década del '90, la reforma policial adquirió mayor connotación a partir del año 2010 de la mano del Frente Amplio, dentro de lo que se llamó, reformas de tercera generación (Ministerio del Interior de Uruguay-BID, 2018). Aunque ya se venían llevando a cabo modelos de policía comunitaria en las diferentes jefaturas policiales de todos los departamentos, es en 2012 cuando el Gobierno Nacional lleva adelante una estrategia para implementarlo en todo el país, a modo de contar con agentes específicos y unificar criterios de acción, pensándola como una policía más vinculada a la ciudadanía y que se distinga de la tradicional. Este modelo, pertenece al tipo de reformas metodológicas, orientadas a cambiar las tácticas y estrategias de trabajo (Ibidem).

En cuanto a los resultados de nuestra investigación, los modelos presentan ciertas semejanzas, como, por ejemplo, que ambos dependen del organismo nacional encargado de la seguridad pública, el Plan Cuadrante comenzó a formar parte del Ministerio del Interior y Seguridad de Chile en 2011, cuando este último se creó y la

Policía Comunitaria en Uruguay fue llevada a cabo a partir del año 2012 por la Oficina Nacional, dependiente del Ministerio del Interior. Con respecto a la división geográfica, ambas experiencias se dividen en cuadrantes, si bien en Uruguay no es así en todos los departamentos, sí lo pudimos ver en la ciudad de Montevideo, como primera aproximación a esta modalidad de delimitación territorial. Lo mismo ocurre con los puestos o las oficinas encargadas de llevar adelante o que acompañan la experiencia, en ambos países se erigieron oficinas operacionales, en Chile estuvieron separadas por competencia y en Uruguay se pusieron en marcha las Oficinas Técnicas Departamentales. Por último, tanto los agentes en el marco del Plan Cuadrante como la Policía Comunitaria uruguaya realizaron trabajos coordinados con otras agencias y en su mayoría fueron públicas y referentes a gobiernos locales y ministerios.

Sin embargo, en las experiencias implementadas en estos países prevalecieron diferencias significativas, mientras que en Chile su actuación estuvo más orientada a una policía de proximidad sin implementar vínculos sostenidos con la comunidad, el modelo uruguayo, buscó marcar una diferencia con la institución tradicional y establecer una relación más estrecha con la ciudadanía. Esta argumentación, la pudimos visualizar en las actividades que fueron llevadas a cabo en estas experiencias, como por ejemplo, Carabineros llevó adelante tareas como patrullajes preventivos (a pie o motorizados), fiscalizaciones, distintos tipos de procedimientos requeridos por la central de operaciones policial y hacer cumplir las órdenes judiciales, en tanto, la policía comunitaria uruguaya, se dirigió a realizar talleres y charlas con vecinos en materia de prevención, seguridad, adultos mayores, niños; patrullajes preventivos (en la ciudad de Montevideo a pie); coordinación e inclusión social y vinculación con los problemas de violencia doméstica. Por otra parte, existió una presencia mayor de los mismos agentes uruguayos en los barrios en contraposición a Carabineros de Chile, donde los patrullajes fueron realizados de forma rotativa, dificultando su reconocimiento de parte de los vecinos.

Además, pudo observarse que la participación ciudadana en el Uruguay aumentó en consideración con Chile a partir de las Mesas de Convivencia, que, aunque fue disímil en las diferentes que se implementaron, han tenido más significancia que el Modelo de Integración de Carabineros-Comunidad.

Estas principales diferencias no son aleatorias, sino que responden a la estructuración de cada modelo y a los objetivos de cada estrategia de seguridad que tiene cada país. El Plan Cuadrante fue llevado a cabo como modelo de policionamiento comunitario por la policía tradicional de Chile para garantizar la presencia policial en las calles, dicho objetivo fue primario en la estrategia de seguridad del presidente Piñera. Por otro lado, el fin del gobierno uruguayo, fue implementar la policía comunitaria para separarla de la tradicional y llevar a cabo agentes específicos cuya función además de prevenir el delito, sea aumentar la relación con la ciudadanía.

Para finalizar y siguiendo a Saín (2010), las reformas policiales en Latinoamérica no han sido considerables y es una tarea pendiente para estas democracias, debido a que es un cambio institucional amplio y complejo, y no sólo responde a las modificaciones doctrinarias, organizacionales y funcionales de la institución policial. La reforma policial implica “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” (Ibidem:68). Es necesario, pues, que las políticas de seguridad pública sean elaboradas, formuladas e implementadas por las autoridades gubernamentales en conjunto con la sociedad civil, y que sus estrategias sean inclusivas e integrales en gestión de conflictos, para abordar la compleja problemática del delito (Ibidem).

BIBLIOGRAFÍA

ABAL SABAÑO, Víctor (2017), *La gobernanza local de la seguridad y la convivencia: El caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento Montevideo (2005-2015)*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

ARIAS, Enrique Desmond y UNGAR, Mark (2013), “La vigilancia comunitaria y la crisis de seguridad ciudadana en Latinoamérica”, en *Estudios Socio-Jurídicos*, Volumen 15, N°1, Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 19-52.

ARRIAGADA, Irma y GODOY, Lorena (2000), “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, en *Revista de la CEPAL*, N° 70, Santiago de Chile, pp.107-171.

BASTÓN, Carlos (2005), *Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay*, Foro Internacional Interamericano sobre seguridad y convivencia, Medellín.

BAYLEY, David (2010), *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

BEATO, Claudio (2004), “Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte”, en FRÜHLING, Hugo (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pp. 139-175.

BERGMAN, Marcelo y FLOM, Hernán (2012), “Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, n°40, pp. 97-122.

BITTNER, Egon (2003), “Florence Nightingale procurando Willie Dutton: Uma Teoria da Polícia” en *Aspectos do trabalho policial*, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRODEUR, Jean-Paul (2011), *Las caras de la policía*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

CAMPOY-TORRENTE, Pedro; CHELINI, Ariel Andrés y SOTO-URPINA, Carles (2016), “Evaluación de la policía de proximidad en la ciudad de Santa Fe”, en *Revista URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N°19, Quito, pp. 70-89.

CAPLAN, Sergio y GÓMEZ, Lisandro (2011), “La importancia de comparar las políticas de seguridad pública”, en *Cuadernos de Seguridad*, N° 14, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES), Buenos Aires, pp. 126-143.

- CHINCHILLA, Laura (2004), "El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala", en FRÜHLING, Hugo (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- CORDNER, Gary (2014), "Community Policing", en REISIG, Michael D. y KANE, Robert J., *The Oxford Handbook of Police and Policing*, Oxford University Press, Nueva York.
- DA COSTA NEVES, Paulo Sérgio (2008), "Police de proximité et dualité de la sécurité publique dans la Ville D'Aracaju (Brésil): ou comment faire payer les pauvres pour leur sécurité" en *Autrepart*, N° 45, pp. 29-42.
- DAMMERT, Lucía (2001), "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?", en FRÜHLING, Hugo y CANDINA, Azun (eds.), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile
- DAMMERT, Lucía (2007), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, FLACSO Ecuador, Quito.
- DAMMERT, Lucía (2016), "Confianza en la Policía en Chile: un arma de doble filo", en *Civitas*, Vol. 16, N° 4, pp. 575-594, Porto Alegre.
- DE MESQUITA NETO, Paulo (2004), "La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación", en FRÜHLING, Hugo (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- DONELLY, Daniel (2013), *Municipal policing in The European Union. Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, London.
- EIJKMAN, Quirine (2007), *El largo camino de la policía comunitaria: las estrategias de derechos humanos para la policía de Costa Rica*, FLACSO, S.J de Costa Rica.
- FIELDING, Nigel G (2002), "Theorizing Community Policing", en *The British Journal of Criminology*, Vol. 42, N° 1, pp. 147-163.
- FIELDING, Nigel G. (2005), "Concepts and Theory in Community Policing", en *The Howard Journal*, Vol. 44 N° 5, pp. 460-472.
- FRAIMAN, Ricardo y ROSSAL, Marcelo (2011), "Políticas de ciudadanía y relaciones de vecinazgo en un barrio de Montevideo", en *Papeles del CEIC*, Vol.1, N° 69, pp. 1-36.
- FRÜHLING, Hugo (2002) "Policía y sociedad. Tres experiencias sudamericanas", en *Renglones, revista del ITESO*, N°51.

FRÜHLING, Hugo (2003), *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile.

FRÜHLING, Hugo (2004), "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", en FRÜHLING, Hugo (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

FRÜHLING, Hugo (2011), "Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011)", en *Política, Revista de Ciencia Política*, Vol. 49, N°2, pp.113-126.

GALEANO, Diego (2007), "En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal" en *Memorias Académicas FhACE*, N° 4, pp. 102-125.

GIMATE WELSH H., adrián (2017), *Seguridad. Chile, Argentina y Uruguay. Hacia un modelo de seguridad ciudadana y seguridad pública (1990-2015)*, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.

GONZÁLEZ, José Luis (2003), "La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Uruguay" en AMBOS, Kai; GÓMEZ COLOMER, Juan Luis y VOGLER, Richard (eds.) *La policía en los Estados de Derechos Latinoamericanos*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá.

GREENE, Jack R. (2006), "La policía de proximidad en Estados Unidos: cambio en la naturaleza, estructura y funciones de la policía", en *Justicia Penal en el Siglo XXI*, National Institute of Justice, New York y Granada.

HATHAZY, Paul (2016), "Democratización y campo policial. Nuevos consensos, cambios estructurales y mutaciones organizacionales en las policías de Chile (1990-2005)", en *Revista Civitas*, Vol.16, N° 4, pp. 595-617, Porto Alegre.

KAPPELER, Victor E. y GAINES, Larry (2009), *Community Policing. A Contemporary Perspective*, LexisNexis/Anderson Publishing, Newark.

LABRA DÍAZ, Cynthia (2011), "El modelo de policía comunitaria: el caso chileno", en *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol.3, N°1, Año 2, pp. 49-61.

LLORENTE, María Victoria (2004), "La experiencia de Bogotá: contexto y balance", en FRÜHLING, Hugo (ed), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

MONJARDET, Dominique (2010), *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

MONTERO, Augusto (2007), "Policía y violencia. Apuntes comparativos sobre el lugar de la fuerza física en la definición del objeto de la 'sociología de la policía'" en *Delito y Sociedad*. Vol. No 23, pp.59-88.

OVIEDO, Enrique (2007), "Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile", en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad*, N° 2, FLACSO, Ecuador, pp. 71-84.

OVIEDO, Enrique (2003), "Democracia y seguridad ciudadana en Chile", en BRICEÑO LEÓN, Roberto (comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

PALUMMO, Javier M. (2008), "La situación de la seguridad ciudadana en Uruguay", en *Seguridad y prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007*, Centro Internacional para la prevención de la criminalidad, Universidad Alberto Hurtado, Chile.

PATERNAIN, Rafael (2012), "La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento", en PATERNAIN, Rafael y RICO, Álvaro, *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado*, CSIC Universidad de la República, Ed. Trilce, Montevideo.

PATERNAIN, Rafael (2014), "Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda", en *Cuestiones de sociología*, N° 10, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a04>.

PEAK, Kenneth J. (edit.) (2013), *Encyclopedia of Community Policing and Problem Solving*, Sage Publications, Los Angeles.

PLISCOFF, Cristián y MONJE, Pablo Monje (2003), "Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047327.pdf>.

PONTÓN, Daniel (2009), *Policía Comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*, FLACSO, Quito.

REINER, Robert (2012), *La política de la policía*, Prometeo, Buenos Aires.

REINER, Robert (2015), "Policía y Socialdemocracia: recuperando una perspectiva olvidada", en *InDret Revista para el Análisis del Derecho*, N° 4, Barcelona.

SAÍN Marcelo (2002), *Seguridad, democracia y reforma policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

SAÍN, Marcelo (2010), *“La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo”*, Prometeo, Buenos Aires.

SANSEVIERO, Rafael (2007), “Institucionalidad Pública en el ámbito de la Seguridad Ciudadana; entre las intenciones y las tensiones en Uruguay”, en FES, Montevideo.

SARTORI, Giovanni (1994) “Comparación y método comparativo”, en SARTORI, Giovanni y MORLINO, Leonardo (comp.) *La comparación en las ciencias sociales*, Alianza Editorial, Madrid.

SOZZO, Máximo (2000), “Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito” en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad Hoc, N° 10, Buenos Aires.

SOZZO, Máximo (2005), *Policía, violencia democracia. Estudios sociológicos*, UNL, Santa Fe.

TISCORNIA, Sofía (2004), (comp.), *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*, Colección de Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Instituto de Ciencias Antropológicas, Buenos Aires.

TUDELA-POBLETE, Patricio (2012), “La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile”, en *Revista Criminalidad*, Vol. 54, N° 1, pp. 341-366, Bogotá.

VILA, Alejandro (2012), “La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación”, en PATERNAIN, Rafael y RICO, Álvaro, *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado*, CSIC Universidad de la República, Ed. Trilce, Montevideo.

WEBER, Max (2002), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

WEISS, Harald y HENRION, Hervé (2011), “La 'Police de Proximité' en Allemagne” en *Archives de politique criminelle*, N° 33, pp. 173-186.

WILSON, Jeremy M. (2006), *Community Policing in America*, Routledge, New York.

ZÚÑIGA, Liza (2007), “Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa”, en DAMMERT, Lucía y ZÚÑIGA, Liza, *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, FLACSO, Santiago de Chile.

Documentos

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2011), *Historia de la Ley N° 20.502. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales*, Santiago de Chile.

Biblioteca Nacional del Congreso de Chile (2015), *Estadísticas delictuales en Chile, reporte 2015*, Santiago de Chile.

Carabineros de Chile Dirección General (2010), *Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile*, Santiago de Chile.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)-Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la Nación (2014). *Informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño: Policía Comunitaria*, Montevideo.

Fundación Paz Ciudadana (2012), *Análisis del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de la Región Metropolitana de Santiago*, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2014), *XI Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana abril 2014*, Santiago de Chile.

Latinobarómetro (2007), *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile.

Latinobarómetro (2009), *Informe Latinobarómetro 2009*, Santiago de Chile.

Latinobarómetro (2013), *Informe Latinobarómetro 2013*, Santiago de Chile.

Latinobarómetro (2015), *Informe Latinobarómetro 1995 - 2015*, Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda de Chile - Dirección de Presupuestos División de Control de Gestión (DIPRES) (2014), *Programa Plan Cuadrante De Seguridad Preventiva Ministerio Del Interior y Seguridad Pública*, Santiago de Chile.

Ministerio del Interior-Equipos Mori (2011), *Encuesta de opinión pública sobre niveles de victimización, percepciones de inseguridad y grados de confianza institucional en el Uruguay*, Montevideo. Recuperado de:

http://depdesociologia.cfe.edu.uy/images/pdf/materiales/verano2013_ipa/encuesta_victimizacion.pdf

Ministerio del Interior del Uruguay (2016), *Evolución de los delitos y niveles de esclarecimiento*, Montevideo. Recuperado de: https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/evol_del.pdf

Ministerio del Interior del Uruguay – Banco Interamericano de Desarrollo (2018), *¿Cómo evitar el delito urbano? El programa de alta dedicación operativa en la nueva Policía Uruguaya*, Montevideo.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2006), *Estrategia de Seguridad Pública 2006-2010, Súmate por un Chile Más Seguro*, Santiago de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2010), *Plan de Seguridad Pública 2010-2014 Chile Seguro*, Santiago de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2012), *Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y Violencia Intrafamiliar*, Santiago de Chile.

PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York.

Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR) (2014), *Sistematización. Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*, San Salvador.

Revista de Carabineros (2017), *Patrullaje. A 90 años de nuestra historia*, Edición N° 744. Recuperado de: http://www.revistacarabineros.cl/assets/edic_744_abril_2017.pdf

Legislación

Ley N° 19315 (2014), Ley Orgánica Policial, Uruguay, disponible en: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/ley_organica_policial_2014.pdf

Ley N° 20050 (2005), Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República, Chile, disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>

Ley N° 20502 (2011), Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, Chile, disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021537>