Bypasses Institucionales en Brazil:
Superando la resistencia ex-ante a las reformas institucionales.

Mariana Mota Prado*

Traducido por: Laura Galindo R.

Introducción

¿Porqué algunos países son ricos y otros son pobres? Ésta pregunta ha retado a académicos y políticos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Después de décadas de agitados debates y controversia, recientemente expertos en temas de desarrollo han venido convergiendo hacia una consensuada explicación: *instituciones.* En la última década, un poder judicial independiente, una burocracia eficiente, y agencias anti-corrupción, han tomado un lugar central en el discurso sobre el desarrollo.[1] En consecuencia, se ha producido un aumento masivo en ayuda para el desarrollo de los proyectos de reforma institucional en países en vía de desarrollo y economías en transición. El Banco Mundial reporta que ha apoyado 303 proyectos de *rule of law* e invertido $2,9 mil millones en estos desde 1990.[2] Sin embargo, estas reformas han tenido hasta ahora desde mixtos a resultados decepcionantes.[3] Estos fracasos sugieren que los expertos en este campo pueden saber mucho acerca de instituciones funcionales y disfuncionales, pero sabemos muy poco sobre cómo transformar

---

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Toronto, Canada.

[1] Trebilcock, Michael and Prado, Mariana Mota. 2011. *What Makes Poor Countries Poor? Institutional Dimensions of Development*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

[2] Trubek, David. 2006. "The Rule of Law in Development Assistance: Past, Present and Future", in *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal, edited by* David Trubek and Alvaro Santos, eds., 74-94. Cambridge: Cambridge University Press, p. 74.

[3] Carothers, Thomas. 1998. "The Rule of Law Revival." Foreign Affairs 77(2): 95-106; Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm." Journal of Democracy 13(1): 5-21; Garth, Bryant and Dezelay, Yves. 2002. *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Tamanaha, Brian. 2004. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
Trebilcock, Michael and Daniels, Ronald. 2008 *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress.* Cheltenham, UK: Edward Elgar. Andrews, Matt. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*
Changing Rules for Realistic Solutions, Cambridge: Cambridge University Press. Trebilcock and Prado, supra note 1.

las instituciones disfuncionales en otras más funcionales.[4]

Si bien hay muchos obstáculos para reformar las instituciones disfuncionales, uno de los desafíos centrales es la resistencia a las reformas. Las instituciones disfuncionales son difíciles de cambiar, por un lado porque los grupos de interés que se benefician del *status quo* tienden a imponer obstáculos para el cambio (resistencia egoísta) o por otro lado, porque las personas tienen aversión al riesgo y miedo a la incertidumbre y/o potenciales consecuencias negativas al cambio (resistencia cognitiva). En un trabajo anterior, exploré si un tipo particular de reforma institucional puede ayudar a los creadores de política pública a enfrentar estos obstáculos. Yo llamo a este tipo de reforma un "bypass institucional". En lugar de tratar de arreglar las instituciones disfuncionales, un bypass institucional simplemente crea una institución paralela que realiza exactamente la misma función de la institución original y compite con esta.[5]

El propósito de este articulo es investigar las condiciones en que un bypass institucional es probable que ayude a los reformistas a superar la resistencia inicial a las reformas. Éste se enfocará en la resistencia *ex-ante*, sin abordar la resistencia *ex-post* a las reformas. Mientras que la resistencia *ex-ante* puede bloquear una reforma para que sea adoptada, la resistencia *ex-post* se realiza una vez que la reforma ha sido implementada y tiene como objetivo socavar las posibilidades de éxito de la reforma. La primera tiene lugar normalmente en la fase de diseño, mientras que la segunda se llevará a cabo durante la ejecución. El análisis de la resistencia *ex-ante* se basa en tres estudios de caso de Brasil: una reforma burocrática en el estado de Sao Paulo en la década de 1990 (*Poupatempo*); una reforma de la policía en Río de

[4] North, Douglass. 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, p. 67. See also North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

[5] Prado, Mariana Mota. 2011. “Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform”. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1815442.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

Janeiro en la década de 2000 (*Unidade de Polícia Pacificadora, UPP*); y el uso continuo de las fuerzas de seguridad privada por parte de los ciudadanos en general.

Este artículo se articula de la siguiente manera. La primera sección define que es un "bypass institucional", y pone de relieve ejemplos de reformas que pueden considerarse bypasses, tales como: los Tribunales Recuperación de Deudas en India; las Escuelas Charter en Estados Unidos; y el arbitraje internacional. La segunda sección, presenta los tres bypasses institucionales implementados en Brasil: *Poupatempo*, las *UPP* y las fuerzas de seguridad privadas. La tercera sección discute las características de los bypasses que tienen el potencial de superar la resistencia *ex ante* a las reformas institucionales, a partir de los tres estudios de caso de Brasil. Finalmente el artículo concluye abordando algunas preguntas sobre lo que puede considerarse como un bypass exitoso, y por qué este tipo de reforma puede ser una herramienta importante para los que tratan de promover reformas institucionales en los países en desarrollo.

1. ¿Qué es un bypass institucional?

Al igual que la cirugía de bypass coronario, en la que los vasos sanguíneos transplantados se utilizan para crear una nueva vía circulatoria alrededor de las arterias tapadas o bloqueadas, un bypass institucional crea nuevas vías alrededor de las instituciones obstruidas o bloqueadas. Un bypass institucional no trata de modificar, cambiar o reformar las instituciones existentes. Por el contrario, se trata de crear una nueva vía en la que la eficiencia y la funcionalidad sean la norma.[6]

Hay tres características de un bypass institucional:

(1) éste mantiene la institución tradicional en su lugar;

[6] Id.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

(2) crea una vía alternativa a través de la cual prestar servicios públicos o secreción funciones gubernamentales (que se convierte en una opción para los usuarios de los servicios); y

(3) trata de ser más eficiente o funcional de la institución tradicional.

Un ejemplo de un bypass institucional son los Tribunales de Recuperación de Deuda (TRD) en India. Los TRD fueron establecidos por el Gobierno de India en virtud de una ley del Parlamento (Ley 51 de 1993),[7] como un brazo ejecutivo del gobierno. Los TRD están bajo la competencia del Ministerio de Hacienda, a diferencia de los tribunales civiles y penales, que forman parte del poder judicial.[8] Sin embargo, la jurisdicción de los TRD coexiste parcialmente con la jurisdicción de los tribunales ordinarios, ofreciendo una vía alternativa para los que quieren recuperar sus deudas.[9] Si bien todos los casos presentados a los TRD caen bajo la jurisdicción de los tribunales ordinarios, lo contrario no es cierto: los TRD no tienen jurisdicción sobre todos los casos llevados ante los tribunales ordinarios. Sólo proporcionan la recuperación de las deudas debidas a los bancos e instituciones financieras relacionadas con las deudas de al menos 1 millón de rupias. Esto significa que son bypasses parciales: estos tribunales cambian un punto específico en el sistema, mientras se mantienen las instituciones preexistentes en el lugar. De hecho, "Los TRD se establecieron como el intento del gobierno de la India para mejorar las vías legales para la recuperación de los préstamos , sin tener que reparar todo el sistema judicial".[10] Sin embargo, algunos de los

---

[7] *Recovery of Debts Due to Banks and Financial Institutions Act*, 1993, online: Debt Recovery Tribunal, <http://www.drt.co.in/>

[8] Visaria, Sujata. 2006. "Legal Reform and Loan Repayment: The Microeconomic Impact of Debt Recovery Tribunals in India", Boston University (April 2006).

[9] New courts will only be bypasses if they have partial or complete overlapping jurisdiction with pre-existing courts. If they have exclusive jurisdiction, they are not bypasses. For instance, in Canada, courts have exclusive jurisdiction on claims of a certain value, i.e. you cannot sue someone in Superior Court if you are claiming less than $10,000 and you cannot sue someone in Small Claims Court for more than $10,000.

[10] Visaria, supra note 7.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

beneficios que se espera de una recuperación más rápida, como más y más préstamos económicos, no parecen haber sido alcanzados.[11]

Otro ejemplo de un bypass institucional son las Escuelas Charter en los Estados Unidos. Estas son las escuelas primarias o secundarias establecidas por particulares, como los maestros, los padres, los grupos sin fines de lucro, universidades o empresas. Se financian con dinero público y no pueden cobrar matrícula, y ofrecen una vía alternativa a las escuelas públicas, ya que los estudiantes pueden optar por ir a una escuela o quedarse en las escuelas públicas regulares. Su objetivo es ofrecer una mejor educación que las escuelas públicas regulares, aprovechando el hecho de que no están sujetas a las mismas normas, reglamentos y estatutos que se aplican a otras escuelas públicas. En general, parecen aspirar a ofrecer mejores servicios que las escuelas públicas, a pesar de que su nivel real de éxito es muy disputado en la literatura académica.[12]

Si bien estos dos ejemplos fueron encabezados por las organizaciones gubernamentales, el sector privado también pueden implementar *bypasses* institucionales. Estos serían bypasses privados, en contraste con los bypasses públicos descritos anteriormente. El arbitraje internacional es un ejemplo de un bypass institucional privado. Es posible, sin embargo, tener la participación privada en bypasses públicos. El sector privado financiado por el gobierno crea las Escuelas Charter. Para captar estas diferencias, clasifico

---

[11] Visaria, Sujata, Ulf von Lilienfeld-Toal and Dilip Mookherjee. 2012. "The Distributive Impact of Reforms in Credit Enforcement: Evidence from Indian Debt Recovery Tribunals", Econometrica, March 2012, Volume 80, Number 2, pp. 497-558.

[12] Teske, P., Mark Schneider, Jack Buckley, Sara Clark, 2000. "Does Charter School Competition Improve Traditional Public Schools?", Manhattan Institute for Policy Research, Civic Report, No. 10 June 2000. Available at http://www.manhattan-institute.org/html/cr_10.htm. Caroline M. Hoxby, "School choice and school competition: Evidence from the United States", Swedish Economic Policy Review 10 (2003) at 9-65 (showing that charter schools disproportionately attract students who are performing badly, and make their achievements rise). Jay Greene, Greg Foster and Marcus Winter, "Apples to Apples: An Evaluation of Charter Schools Serving General Student Populations", Manhattan Institute for Policy Research (2003) (showing that charter schools outperformed regular schools in math and reading tests). Carol Hoxby and Jonah Rockoff, "The Impact of Charter Schools in Student Achievement" (November 2004) (showing that the impact was positive in students who applied in kindergarten to grade five, but there was no impact on students who applied in grades six through eight).

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

los TRD como un bypass entre entidades públicas y a las Escuelas Charter como un bypass entre entidades público-privadas. Los TRD pueden ser descritos como un bypass entre entidades públicas, ya que tanto la institución que sufre el bypass (*bypassed institution*) y la que realiza el bypass (*bypassing institution*) se encuentran dentro del gobierno: el poder ejecutivo está dejando de lado el poder judicial mediante la creación de instituciones que llevan a cabo algunas de las funciones llevadas a cabo por los tribunales.

And diferencia de los TRD, las Escuelas Charter en los Estados Unidos pueden ser consideradas como un bypass público-privado. Existe un bypass público-privado, cuando una entidad privada (una empresa, un individuo o una asociación de la sociedad civil), recibe la responsabilidad o el poder para llevar a cabo la prestación de servicios públicos. En algunos casos, la entidad es contratada por el Estado para prestar tales servicios (contratación externa). Es importante señalar, sin embargo, que un bypass público-privado sólo existe si la institución privada está realizando un servicio que todavía se lleva a cabo por una institución estatal. Por lo tanto, los procesos de contratación de servicios del Estado en el que la entidad privada sustituye a la entidad pública (como la privatización) no se considerarían bypasses, ya que no se reunían los primeros criterios.

2. Bypasses institucionales en Brasil

Como la sección anterior sugiere, los bypasses institucionales se pueden encontrar en todo el mundo, tanto en países desarrollados y en países en desarrollo. Brasil no es la excepción. Como parte de un proyecto de libro, estoy desarrollando un análisis a profundidad de los casos de bypasses institucionales en Brasil. Este trabajo se basará en algunos de los casos los estudios incluidos en el proyecto de libro, tal como se describe a continuación.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

El primer ejemplo de un bypass institucional en Brasil es una reforma burocrática llamada *Poupatempo*, que se puede traducir como "ahorro de tiempo".[13] En 1997 , el gobierno del estado de São Paulo creó una ventanilla única para los servicios burocráticos. En contraste con el sistema pre-existente (en el que la prestación de los servicios públicos era lenta, a menudo plagada por la corrupción, y era visitado por el público en múltiples puntos de servicio), las oficinas de los gobiernos federal, estatal y, en algunos casos, la administración local se ubicaron en un lugar en particular con el fin de facilitar el acceso a una variedad de servicios, tales como: la solicitud de licencias de conducción, la obtención de antecedentes penales y la presentación de declaraciones de impuestos. Los servicios se prestaron más rápidamente que dentro de la burocracia pre-existente, y en gran parte debido a que *Poupatempo* se convirtió en el principal proveedor de servicios gubernamentales en el Estado poco después de su creación. En 2007, éste prestó servicios a un promedio de 50.000 personas por día en el estado de São Paulo. En ese año, 18 unidades atendieron 23 millones de personas. *Poupatempo* es un ejemplo de un bypass institucional porque ha creado una nueva vía para la prestación de los mismos servicios que se están prestando por la burocracia existente, y trata de proporcionar servicios de una manera más eficiente.

Poupatempo fue diseñado originalmente como un bypass entre entidades públicas, ya que las personas contratadas para trabajar en unidades *Poupatempo* eran funcionarios públicos y personas contratadas directamente por el gobierno. Sin embargo, las más recientes unidades de *Poupatempo* no dependen de los servidores públicos. En lugar de ello, el gobierno, a través de contratos de gestión, ha delegado a una empresa privada la responsabilidad de dirigir unidades enteras *Poupatempo*, incluyendo la contratación de personal, de acuerdo con

[13] Prado, Mariana and Chasin, Ana. 2011. "How Innovative was the Poupatempo experience in Brazil? Institutional Bypass as a New Form of Institutional Change" *Brazilian Political Science Review* Vol 5, No 1, 2011, pp. 11-34. Available at http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/112/103.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

las estrictas directrices en cuanto a la prestación de servicios. En otras palabras, *Poupatempo* se está contratando a empresas privadas. Por lo tanto, a diferencia de las unidades originales de *Poupatempo*, las unidades más nuevas son bypasses público-privados.

Otro ejemplo de bypasses institucionales se relaciona con las fuerzas de seguridad privada, un tema tratado en mi artículo SELA 2010.[14] En algunos casos, las empresas que ofrecen servicios de seguridad privada pueden considerarse bypasses institucionales.[15] En América Latina, cada vez más los índices de criminalidad y las reformas fallidas están creando una demanda latente de una mayor seguridad, lo que está alimentando una importante expansión del sector de la seguridad privada.[16] En este contexto, es común que las empresas privadas y los particulares contraten fuerzas de seguridad privada en un intento de *reemplazar* los servicios que en cambio deberían ser proveídos por la fuerza pública de policía. Esto contrasta con la situación en los países desarrollados, donde las fuerzas de seguridad privada son contratadas ya sea por particulares que están utilizando estas fuerzas para complementar los servicios de seguridad pública, o por el Estado que está utilizando fuerzas privadas para reemplazar los servicios de seguridad pública. En el primer caso, el sector privado con necesidades de seguridad muy específicas puede querer contratar servicios de seguridad privada para hacer frente a estas necesidades, dado que este tipo de necesidades específicas no serían tratadas por las fuerzas de seguridad pública. Un ejemplo es el de la seguridad privada de los bancos y las empresas, en los que la seguridad privada complementa

[14] Prado, Mariana Mota, "A Tragedy of the Privates: Private Security Services in Latin America", available at http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/MatoPrado_Eng_CV_20100420.pdf.
[15] Davis, D. E. 2006. Undermining the rule of law: Democratization and the dark side of police reform in Mexico. *Latin American Politics and Society*, *48*(1), 55-86. Fruhling, H. 2009. Research on Latin American police: Where do we go from here? *Police Practice and Research*, *10*(5-6), 465-481.
[16] Ungar, M. 2007-2008. The Privatization of Citizen Security in Latin America. *Social Justice*, *34*(3-4), 20-37.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

el trabajo de la policía, incluso en los casos en que se conciben como reemplazos.[17] En el segundo caso, el Estado (no el sector privado) puede decidir contratar a una empresa privada para garantizar la seguridad pública. El surgimiento del Estado neoliberal ha influido en la externalización y la privatización, en el que las empresas de seguridad privada sean contratadas y pagadas por el Estado para proveer la seguridad pública, o servicios militares.[18]

La siguiente tabla resume los diferentes agentes y propósitos para la contratación de servicios de seguridad privada:[19]

Agente/ Proposito	**Complemento**	**Reemplazo**
Sector Privado	(1) Guardias de seguridad para las compañías (ej. Bancos)	(3) Guardaespaldas privados y Vigilantes de la Calle (servicios de seguridad de América Latina)
Estado	(2) Protección especial para personal del gobierno; programas de protección de testigos	(4) Servicios militares privados, externalización de las prisiones y las fuerzas policiales

Básicamente, la única situación en la que las fuerzas de seguridad privada operan como bypasses institucionales es la que se describe en el tercer cuadrante en la tabla anterior (3) . Los cuadrantes (1) y (2) están ofreciendo un servicio muy especializado que normalmente no se lleva a cabo por las fuerzas policiales. En este sentido, no ofrecen una "vía alternativa" para la prestación de los servicios proporcionados por el gobierno. De hecho, en la oferta de estos servicios, las fuerzas de seguridad privadas están trabajando en cooperación con la policía para reducir el riesgo de seguridad de ciertas organizaciones o

[17] MacDonald, John and Klick, Jonathan and Grunwald, Ben. 2012. The Effect of Privately Provided Police Services on Crime (November 4, 2012). *U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper* No. 12-36. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2171038.
[18] Button, M. 2007. Assessing the regulation of private security across Europe. *European Journal of Criminology, 4*(1), 109-128, p. 111.
[19] Prado, supra note 14.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

individuos, no en competencia con ella. El cuadrante (4), a su vez , no es un bypass debido a que la institución tradicional no se mantiene en su lugar. En el caso de la subcontratación de servicios de seguridad, la fuerza pública se sustituye por la seguridad privada. Por el contrario, el cuadrante (3) mantiene la institución tradicional en su lugar (es decir, la fuerza pública no es despedida, ni retirada de su función o privada de su jurisdicción), mientras que al mismo tiempo ofrece una "vía alternativa" a los ciudadanos que buscan más seguridad. Un ciudadano puede optar por confiar en la fuerza policial, pero en los países de América Latina los ciudadanos confían en estas fuerzas de seguridad privada para la prestación de los estos servicios, que de otra manera serían realizados por la policía.

Mientras que las fuerzas de seguridad privadas en América Latina pueden ser consideradas como bypasses institucionales, hay una diferencia significativa entre ellas y el ejemplo *Poupatempo*. Éstas son un “bypass privado”, de manera similar a un arbitraje internacional. Las fuerzas de seguridad son una iniciativa privada, es decir, que están organizadas, financiadas, ofrecidas y contratadas por los individuos y las organizaciones privadas. Por el contrario, *Poupatempo* es un bypass público, ya que es ofrecido y promovido por una institución pública. El Estado está proporcionando una opción para los ciudadanos, que pueden elegir solicitar este tipo de servicios en la burocracia preexistente o en el bypass.

La cuestión que sigue es si podemos concebir un “bypass institucional público" para la seguridad pública. Esta reforma necesariamente mantendría la fuerza de policía “original” en el lugar mientras se crea de alguna manera una institución alternativa distinta. Esta institución alternativa, a su vez, serviría a los ciudadanos con un modelo o enfoque diferente a la seguridad pública. Estas dos instituciones (la vieja y la nueva) estarían realizando la misma función (proveer seguridad pública), pero no en forma complementaria. En otras palabras, un bypass de las instituciones públicas de la policía requeriría dos fuerzas de policía en competencia para ver quién puede ofrecer el "mejor" servicio. Puede ser difícil imaginar

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

cómo esto podría ser diseñado sin desestabilizar el monopolio estatal sobre la violencia. Esta cuestión es especialmente sensible en regiones como Río de Janeiro, donde este monopolio ya está en cuestión. El control de los grupos armados no estatales sobre territorio, armamento militar y las formas de tributación en muchas partes de la ciudad plantea legítimas cuestiones teóricas sobre el monopolio estatal subnacional. Suponiendo que el Estado supera estas cuestiones, una fuerza de policía institucionalmente fracturada puede llegar a subir las apuestas empíricas y teóricas sobre quién, dentro del propio Estado, es la agencia estatal de la violencia legítima. Sin embargo, la ejecución de dos instituciones que realizan la vigilancia es exactamente lo que se logró en Río de Janeiro con la implementación de las Unidades de Policía Pacificadora, UPP, como lo había sugerido en mi artículo SELA 2012.[20]

El proyecto UPP se centra en retomar territorios controlados por los traficantes de drogas y las organizaciones criminales, sobre todo en los barrios de bajos ingresos con asentamientos ilegales conocidos como *favelas*.[21] El proyecto se divide en tres etapas: la ocupación, la pacificación, y la creación de una nueva unidad de policía (UPP).[22] La ocupación y pacificación se realizan por una fuerza policial de elite llamado BOPE (en

[20] The Brazilian police force is divided into military police (crime prevention and street patrolling) and civil police (investigation of crimes). The UPPs are bypassing the military police in the State of Rio de Janeiro, which is referred throughout this paper either as military police, traditional police or simply police. A revised version of my 2012 SELA paper (co-authored with Trebilcock, Michael and Hartford, Patrick) was published as "Police Reform in Violent Democracies in Latin America", in *Hague Journal on the Rule of Law* Vol. 4, n.2, September 2012, pp. 252-285.

[21] Ignacio Cano et al. 2012. *Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro* (Forum Brasileiro de Segurança Pública and Laboratório de Análise da Violência – UERJ, May 2012), 144-146. Ricardo Henrique and Silvia Ramos, "UPPs Sociais: ações sociais para consolidar a pacificação", in *Rio a Hora da Virada*, eds. André Urani and Fabio Giambiagi (Elsevier, Rio de Janeiro, 2011), 243. See also Clarissa Huguet and Ilona Szabó de Carvalho, "Violence in the Brazilian Favelas and the Role of the Police", *New Directions for Youth Development* 119 (2008 Fall), 93-109 (providing a history of *favelas* and showing the concentration and extremely high incidence of police violence against people living in these areas).

[22] Stahlberg, Stephanie Gimenez. 2011. "The Pacification of Favelas in Rio de Janeiro: Why the Program is Working and What are the Lessons for Other Countries", Paper presented at the Conference Violence, Drugs and Governance: Mexican Security in Comparative Perspective, Oganized by CDDRL, CISAC, FSI Stanford, Stanford, October 3-4, 2011, 8-9. Available at http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/Stahlberg,_Stephanie_-_Pacification_of_Favelas_in_Rio_de_Janeiro_(Work_in_Progress).pdf, pp. 8-9.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

algunos casos con la ayuda del ejército).[23] En este proceso, el gobierno ha tratado de evitar la confrontación violenta entre policías y criminales, al anunciar con antelación el día de la ocupación militar de una región determinada. Esto permite a los delincuentes a huir antes de que la policía o el ejército llegue. Sin embargo, esta estrategia ha sido criticada por permitir que los grupos criminales simplemente se trasladen a otras áreas.[24] En la tercera etapa, se crea una nueva unidad. Hoy en día hay 30 unidades de UPP en Río de Janeiro, prestando servicios a unos 400.000 ciudadanos aproximadamente.

Estas UPP pueden considerarse como un bypass institucional por tres razones.[25] En primer lugar, las UPP no son ciertamente una nueva fuerza policial formal, pero en la actualidad operan en gran parte fuera de las estructuras de rendición de cuentas (*accountability*), de burocracia y de autoridad de la policía tradicional.[26] Esta separación puede reforzarse aún más con la creación de una unidad especial con la responsabilidad de investigar y procesar los abusos y la mala conducta de los oficiales de las UPP. El gobierno ha anunciado su intención de crear este organismo, en octubre de 2012.[27] Esta separación gradual de las unidades UPP de la policía tradicional en Río de Janeiro parece reforzar la idea de que a pesar de no ser una nueva fuerza policial, las UPP operan como una fuerza policial paralela. En segundo lugar, las UPP están tratando de realizar las mismas funciones de la policía tradicional de una manera más eficaz. En este sentido, las UPP han adoptado estrategias para crear una dinámica de respeto entre los agentes de policía y los miembros de

---

[23] The Economist, "Conquering Complexo do Alemão," *The Economist*, December 2, 2010, accessed March 2, 2012, http://www.economist.com/node/17627963.
[24] Stahlberg, supra note 22, p. 9.
[25] This idea was original articulated at Prado, Trebilcock and Hartford, supra note 20; and further developed in Graham Denyer and Prado, Mariana Mota, "Process and Pattern in Institutional Reforms: A Case Study of The Police Pacifying Units (UPPs) in Brazil", *World Development* (forthcoming).
[26] Since January 2011 the Coordination of the UPPs has been directly subordinated to the Commander in Chief of the Military Police, who in turn reports directly to the Public Security Secretary and the Governor (Decreto No. 42.787 de 06 de Janeiro de 2011, art. 3, par. 1).
[27] Kopschitz, I. 2012. Policia militar receberá R$ 1,4 bilhão em investimentos. Retrieved from http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1252512.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

la comunidad, conocida como "proximidad de vigilancia". Las estrategias para crear proximidad en las UPP, son en su mayoría de formación y un sistema de incentivos financieros, donde los agentes de policía reciben pagos de bonificación si una determinada región ha reducido los índices de delincuencia y el abuso policial.[28] En tercer lugar, UPP también ofrecen una alternativa *de facto* o una opción para los usuarios de los servicios. En sus operaciones diarias, las UPP animan a los ciudadanos a dirigir sus llamadas de emergencia o preocupaciones preventivas directamente a la estación de UPP por correo electrónico, teléfono o mediante el contacto cara a cara, en lugar de ponerse en contacto con un distribuidor central. Esto ofrece una forma opcional de la comunicación con la policía, que no se ofrecía antes y asegura que los posibles problemas en el sistema de comunicación centralizado no socaven la posibilidad de que las unidades de UPP actúen eficazmente dentro de las comunidades donde operan .

3. Superando la resistencia ex-ante a las reformas

Hay muchos obstáculos para poner en práctica las reformas institucionales en los países en desarrollo y existe una creciente literatura explorando estos.[29] Esta sección se centra en un obstáculo en particular que es muy visible: la resistencia *ex-ante* a la creación, el diseño y la implementación de las reformas. *Ex-ante* es cualquier tipo de resistencia que precede cualquier paso hacia la implementación real.

Hay al menos dos razones por qué los grupos de interés pueden resistir reformas *ex-ante*: razones egoístas y las razones cognitivas. En el primer caso, el resultado de las reformas es muy claro, y el grupo puede prever que los cambios institucionales propuestos eliminarán sus privilegios, ya no fomentarán sus preferencias, o no les ofrecerán ningún beneficio (material

[28] Stahlberg, supra note 22, p. 13-14, 27.
[29] See supra note 3.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

o de otro tipo). Como resultado de ello, estos van a resistir las reformas, ya que ven los costos significativos y los pocos o nulos beneficios de los cambios institucionales propuestos. La resistencia cognitiva, por su parte, se diferencia de la resistencia egoista, en la medida en que los grupos que se resisten a las reformas no pueden ver claramente los resultados de los cambios propuestos. Así, la resistencia es informada por la falta de información suficiente, en vez de su propio interés. En este caso, los riesgos (es decir, la falta de garantía de que uno de los resultados prevalecerá sobre el otro) o la incertidumbre (es decir, la falta de capacidad para predecir cuáles serían los posibles resultados) son los principales impulsores de la resistencia. Estas dos razones pueden no ser distinguibles en el mundo real, pero para fines de análisis vamos a analizar cada uno de ellos a continuación.

3.1 Superando la resistencia egoista.

Impedimentos de economía política suponen la resistencia de los grupos de interés que se benefician del *statu quo*. Las personas pueden simplemente resistirse al cambio, si es probable que con las modificaciones a las instituciones existentes estos sean obligados a internalizar los costos de cambiar la práctica o las actitudes existentes. Este problema se conoce en la literatura académica como *switching-costs*[30] y puede ser abordado con una indemnización por los gastos ocasionados por la transición.[31] Otro tipo de resistencia egoísta está relacionada con las reformas que perjudican las actividades de búsqueda de rentas. Por ejemplo, las personas que reciben sobornos pueden resistirse activamente a las reformas contra la corrupción que pueden privarlos de estas rentas. Una posible estrategia para superar esta resistencia es el fortalecimiento de los grupos de interés que se beneficiarán de las

[30] For a summary of the literature, see Prado, Mariana Mota and Trebilcock, Michael. 2009. "Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reforms", *University of Toronto Law Journal* 59 (3), 2009, pp. 341-380.
[31] Trebilcock, Michael. 2014. *Dealing with Losers: The Political Economy of Policy Transitions.* Oxford: Oxford University Press.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

reformas, haciéndolos más capaces de presionar para el cambio.[32] Sin embargo, no hay garantía de que quienes están dispuestos a promover el cambio no vayan a ser vencidos por aquellos que se resisten a éste.

Un posible obstáculo al empoderamiento de los beneficiarios para superar la resistencia de los buscadores de rentas es el problema de la acción colectiva. Por ejemplo, imaginemos un país donde los ciudadanos pueden beneficiarse de servicios burocráticos más rápidos y mejores. Al mismo tiempo, actores dentro de una burocracia que no pueden ver cambios en el actual arreglo institucional como algo beneficioso para ellos. Los burócratas pueden obtener ingresos adicionales a partir de esquemas discrecionales que permiten la corrupción, los cuales tienen una mayor demanda cuando los servicios son lentos y de baja calidad. Ellos probablemente se resistirán cualquier esfuerzo de reforma que pueda privarlos de estas rentas, estos burócratas pueden no querer emplear mayores esfuerzos y aumentar su carga de trabajo si una reforma aumenta el ritmo de tramitación de solicitudes de servicios. La resistencia interna a *Poupatempo* ilustra este punto. En las estaciones de policía que expiden los documentos de identidad, ciertos grupos recibían sobornos para agilizar el proceso para expedir documentos legítimos o falsificar documentos. Por lo tanto, ellos no querían que *Poupatempo* emitiera tarjetas de identidad. En el Departamento de Vehículos Motorizados, un grupo de médicos privados que realizaba exámenes físicos a los que tomaran la prueba para obtener una licencia de conducción también se resistieron a la aplicación de *Poupatempo*. En *Poupatempo*, los médicos del sistema público de salud estarían proporcionando el examen médico, lo que eliminaría gran parte de la clientela de los médicos privados. Por último, la Policía Federal no pudo ser persuadida para ofrecer servicios de pasaporte en *Poupatempo*. Si bien estos afirman que los procedimientos acelerados de

[32] Daniels and Trebilcock, supra note 3.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

Poupatempo violarían sus normas de seguridad, uno puede preguntarse si las largas horas de prestación de servicios, o incluso las tramas de corrupción no fueron las verdaderas razones de su resistencia.[33]

Este ejemplo ilustra que la dinámica de la resistencia a las reformas en bypasses públicos y privados es muy diferente. En bypasses públicos, hay dos grupos de intereses muy distintos. Por un lado, hay una masa dispersa y no organizada de ciudadanos que podrían beneficiarse en gran medida de las reformas. Este grupo se enfrenta altos costos de transacción con el fin de organizar y exigir cambios. Por otro lado, habrá un pequeño grupo de burócratas concentrados en un solo lugar. Este grupo se puede organizar de forma efectiva contra la reforma y expresar enérgicamente sus preferencias a un costo mucho más bajo. La diferencia en los costos hace que sea mucho más fácil para aquellos que resisten las reformas tengan éxito. La predicción es que las reformas institucionales sólo ocurrirán si el grupo que exige reformas tiene más poder e influencia. En este contexto, el empoderamiento del grupo que quiere reformas y debilitando el grupo que no lo hace, puede ser un objetivo deseable.

En contraste, en bypasses privados, la dinámica es diferente. Los que no están contentos con la prestación actual de servicios públicos pueden optar por el sistema en cualquier momento. No hay ningún problema de acción colectiva, ya que se individualiza la decisión. Como lo había discutido en mi artículo SELA 2010, sin embargo, el uso de fuerzas de seguridad privadas en América Latina muestra cómo esto puede tener consecuencias perversas. En primer lugar, una parte de la población que podría estar presionando por cambios y mejoras en la prestación del servicio tendrá menos incentivos para hacerlo.[34] En

[33] Prado and Chasin, supra note 13, pp. 24-25.
[34] A similar dynamic may occur in investment arbitration. See Tom Ginsburg, 'International Substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and Governance' (2005) 25 *International Review of Law and Economics* 107. For a contrary view, see Susan Franck, 'Foreign Direct Investment Treaty Arbitration and the Rule of Law' (2007) *Pacific McGeorge Global Business and Development Law Journal* 337.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

segundo lugar, teniendo en cuenta que el acceso a los servicios privados se define por la capacidad de pago, es probable que sólo los ricos se beneficiarán de esta opción, y esto puede concentrar la delincuencia y la violencia entre las clases más bajas. En tercer lugar, puede haber un componente regresivo, si las fuerzas privadas que están siendo compuestas por personas capacitadas y equipadas con fondos públicos, como sucede a menudo con los agentes de policía que trabajan nocturnamente como guardias de seguridad privados. En resumen, si bien los bypasses privados pueden enfrentarse incluso con menos resistencia a ser implementados que los bypasses públicos, estos pueden no ser tan deseables.[35]

Este ejemplo muestra que el simple hecho de que los bypasses institucionales pueden ser capaces de superar los obstáculos a las reformas institucionales no necesariamente brinda apoyo inmediato y automático para su uso. Hay bypasses deseables e indeseables, y estos pueden ser públicos o privados. Mientras que las fuerzas de seguridad privadas son un ejemplo de los bypasses privados no deseados, uno podría imaginar una reforma burocrática similar a *Poupatempo* en que las licencias de conducción se publicarían en un corto periodo de tiempo debido al reducido o nulo escrutinio. Este sería un bypass público indeseable, ya que se requiere que las personas tengan una licencia de conducción para garantizar la seguridad en las carreteras. En este caso, el aumento de la eficiencia en la emisión de licencias de conducción parece ser un pequeño beneficio si el costo incurrió en menos escrutinio en el proceso de selección de pilotos capaces, lo cual es el objetivo principal del servicio.

Suponiendo que este conocimiento se utilizará para diseñar bypasses deseables, puede ser útil para los reformistas entender cómo un bypass institucional puede ayudar a superar esta resistencia *ex-ante*. Mediante la creación de una institución independiente que funciona

[35] Prado, supra note 14.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

en paralelo con la institución disfuncional, los bypasses crean una dinámica política muy diferente si se compara con las reformas implementadas dentro de las instituciones existentes. Si bien una reforma en una institución existente requeriría que los reformistas participen en un proceso de negociación con los que operan la institución disfuncional, el bypass les permite evitar participar en dicho proceso de negociación. A menos que los de la institución preexistente tengan la facultad de vetar el bypass, es muy poco lo que pueden hacer para imponer obstáculos al diseño e implementación. Si las reformas estaban ocurriendo en la institución existente, por el contrario, tendrían mucho más poder para resistir.

Este también puede ser el caso en la etapa de implementación: el bypass es una institución paralela y por lo tanto no requiere la plena cooperación entre los distintos agentes de la institución disfuncional con el fin de ponerse en práctica. Para estar seguro, a menudo será necesario un cierto nivel de cooperación. Por lo menos, los reformistas necesitaran por lo menos la información sobre los procesos internos y mecanismos que puedan ayudarlos a identificar los problemas y tratar de diseñar soluciones para corregirlos. En el caso de *Poupatempo*, por ejemplo, los reformistas se beneficiaron de la experiencia de los servidores públicos que creían que las reformas serían beneficiosas para el sistema.[36] Lo mismo ocurrió en las UPP: los oficiales encargados de las unidades UPP son a menudo los funcionarios de la policía militar que se destacaron en los programas de formación promovidos por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Estos programas promueven nuevas formas de pensar acerca de la actuación policial. SENASP también proporcionó capacitación y recursos para los nuevos reclutas de la UPP y, en muchos casos, desplegó una fuerza de respuesta rápida, entrenada a nivel federal, la *Força Nacional*, para ocupar las favelas, cuidando el

[36] Prado and Chasin, supra note 13.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

espacio mientras que el Estado contrataba y entrenaba futuros oficiales de la "policía de proximidad".[37]

En suma, las dos instituciones -la pre-existente y el bypass- se pueden ejecutar de forma relativamente independiente la una de la otra, haciendo más difícil a aquellos que resisten las reformas, imponer los mismos obstáculos a la creación del bypass, como lo podían imponer si los cambios estaban ocurriendo dentro de las instituciones a las que estaban afiliados. Por ejemplo, los intentos anteriores para cambiar la fuerza tradicional de la policía, incluyendo numerosos programas de vigilancia basados en la comunidad similares a las UPP, encontraron una fuerte resistencia por parte de los agentes de policía.[38] De hecho, uno de los experimentos de la policía comunitaria más reciente y relativamente exitoso en el estado de Río de Janeiro se mantuvo restringido a un área relativamente pequeña de la ciudad (un barrio de bajos ingresos conocido como *Pavão-Pavãozinho-Cantagalo*), nunca se tradujo en un cambio sistémico.[39] Por el contrario, durante su corta existencia, colegas a menudo condenan al ostracismo a los funcionarios que trabajan en el proyecto.[40]

3.2 Superación a la resistencia cognitiva

Como se explicó anteriormente, la resistencia cognitiva es informada por el miedo de los riesgos o las incertidumbres relacionadas con los posibles resultados de las reformas. Al tener dudas sobre si van a estar entre los ganadores o perdedores, algunos grupos de interés pueden adoptar una posición de aversión al riesgo, resistiendo a cualquier tipo de cambio. Una gran parte de esta incertidumbre viene del hecho de que las instituciones formales - en

---

[37] Willis and Prado, supra note 25, p. 16 (of the manuscript).
[38] Ferreira, Sérgio Guimarães.2011. "Segurança pública no Rio de Janeiro: o caminho das pedras e dos espinhos," in *Rio a Hora da Virada*, eds. André Urani and Fabio Giambiagi (Elsevier, Rio de Janeiro, 2011), 73-99.
[39] Graziella Moraes D. Da Silva and Ignacio Cano, "Between Damage Reduction and Community Policing: The Case of Pavão-Pavãozinho-Cantagalo in Rio de Janeiro's Favelas," in *Legitimacy and Criminal Justice*, ed.Tom Tyler (New York: Russell Sage Foundation, 2007).
[40] Sergio Guimarães Ferreira, "Segurança Pública nas Grandes Cidades," in *Brasil: a Nova Agenda Social*, ed. E. Bacha and S. Schwartzman (Rio de Janeiro: Editora LTC, 2011), 298-299.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

los que se centran la mayoría de los esfuerzos de reforma - se ven influidos por una serie de factores sociales, culturales e históricos. Estos factores se refieren a menudo como instituciones informales[41] y presentan una serie de desafíos a los reformistas, ya que a menudo se perciben como la caja negra de cambio institucional.[42] Si bien es casi intuitivo que decir que estas instituciones informales, como las normas y los valores culturales, juegan un papel en influenciar el comportamiento humano, hasta hace poco se había prestado muy poca atención a su papel real en el cambio institucional. Esto es cierto en la economía en general, y para el ámbito de la nueva economía institucional , en particular.[43]

Además de los riesgos y la incertidumbre sobre la dirección de los cambios, también hay una gran incertidumbre en cuanto a si se puede o no capturar alguna vez y sistematizar este conocimiento, de una manera que nos permita predecir, con cierto grado de certeza, los resultados de las reformas. Muchos académicos han apoyado la idea de que los estudios académicos deben reconocer que existe una compleja interacción entre las normas y reglas de conducta formales e informales , y desarrollar métodos eficaces para investigar y entender cuándo y cómo las instituciones informales y normas pueden reforzar las instituciones formales y vice-versa.[44] La pregunta es si es posible llevar a cabo alguna vez esta investigación con un nivel de certeza que nos permita superar la resistencia política a las reformas. En otras palabras, independientemente de que tan científicos resulten estos intentos de sistematizar y generar conocimiento sobre la compleja interacción entre las instituciones formales e informales, estos aún pueden estar plagados de incertidumbres, en razón de que

[41] North 2005, supra note 3.
[42] Licht, Mair, Goldschmidt, Chanan, and Schwartz, Shalom. 2007. Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and other norms of Governance, Journal of Comparative Economics 35 (*2007*) 659–688.
[43] Sen, Amartya. 2004. “How Does Culture Matters?” In Rao and Waltron (eds.) *Culture and Public Action.* (Stanford University Press).
[44] Acemoglu, Daron and Johnson, Simon. 2005. “Unbundling Institutions." Journal of Political Economy 113(5): 949-995.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

los complejos factores sociales determinantes de los arreglos institucionales rara vez son susceptibles a algunas fórmulas simplificadas.[45]

Muchos académicos sostienen que la solución a este dilema es la experimentación, es decir, la única manera de determinar si una reforma funcionará es probándola empíricamente. La prueba empírica ofrece la posibilidad de generar información que disipe la resistencia basada en la falta de información. Más que eso, la experimentación en realidad puede cautivar el apoyo político de los posibles beneficiarios, quienes están asegurados, con base en los resultados de la experimentación, de que los beneficios de las reformas son mayores que sus costos (o no). Hay muchas maneras en las que la experimentación puede ser estructurada. Banerjee y Duflo proponen ensayos controlados aleatorios, mientras que Charles Sabel se suscribe a algo más parecido a un proceso de ensayo y error.[46]

Un bypass institucional puede reducir la resistencia a las reformas que se basa simplemente en el temor de los resultados inesperados, por tres razones. En primer lugar, tiene efectos de demostración. Los que tienen miedo de los cambios pueden observar resultados concretos antes de decidir si apoyan o no las reformas. Esto es a menudo considerado como una de las ventajas de los proyectos piloto, y puede ser también una característica de los bypasses institucionales. En ambos casos, deshacer o abandonar el proyecto piloto o el bypass no generará una interrupción significativa porque la institución original se dejo sin tocar.

En segundo lugar, de manera similar a un proyecto piloto, un bypass institucional permite la experimentación directa, ya que ofrece los mismos servicios a los mismos

---

[45] Helland, E. and J. Klick. 2011. "Legal Origins and Empirical Credibility", *in Does Law Matter? On Law and Economic Growth* 99 (Michael Faure & Jan Smits eds., Intersentia: 2011). (for a criticism of the legal origins literature and other attempts to capture these dynamics through quantitative analyses)

[46] Banerjee, Abhijit and Duflo, Esther. 2011. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty.* New York: Public Affairs. Sabel, Charles. 2007. "Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention," in V. Lee and R. Swedberg (eds.), Promoting Growth, On Capitalism, Stanford: Stanford University Press, pp. 305-341.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

ciudadanos que utilizan la institución disfuncional. Por lo tanto, el experimento se basa en las condiciones reales en las que un nuevo organismo podría operar. Este es un contraste importante con un experimento que se encuentra en otra ubicación geográfica (otra ciudad, institución o país), ya que este tipo de experimentos no ofrecen ninguna garantía de que los mismos resultados se lograrán una vez trasplantado a otro escenario. Algunos académicos, incluyéndome, han argumentado que los países deberían estudiar las reformas institucionales en lugares con circunstancias socio-histórico-culturales similares a aquella en la que se está implementando la reforma.[47] Esto puede reducir parte de la incertidumbre, pero esto todavía no es tan seguro (a partir de una perspectiva informada) como "probar" la nueva institución, en las condiciones reales en las que se va a operar, como lo hace el bypass institucional. Banerjee y Duflo argumentan que hay una manera científica de la realización de estas pruebas: ensayos controlados aleatorios (ECA).[48] Mientras los ECA pueden ser útiles e informativos, en determinadas circunstancias, estos presentan obstáculos financieros, logísticos, éticos y políticos significativos en muchas circunstancias.[49] En tales casos, un bypass institucional o proyectos piloto pueden ser una estrategia preferible.

En tercer lugar, un bypass puede tener una ventaja sobre un proyecto piloto, ya que puede hacerse a escala al tamaño, sin interrumpir la institución original. Si bien la experimentación de proyectos piloto puede generar información útil respecto a los posibles resultados a las partes interesadas, en algunos casos no se observan los resultados positivos obtenidos con el proyecto piloto cuando la institución es escalada a un tamaño normal. En este punto, los proyectos piloto están a menudo reemplazando la institución original, que se

---

[47] Trebilcock and Prado, supra note 1.
[48] Banerjee and Duflo, supra note 45.
[49] Easterly, William and Cohen, Jessica. 2009. *What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small.* Brookings Institution Press. Davis, Kevin and Prado, Mariana Mota. 2014. “Law, Regulation and Development”, in D. Malone et al. (eds.), *Development: Ideas and Experience* (Oxford: Oxford University Press)**.** Available at http://iilj.org/courses/documents/KevinDavisandMarianaPrado.pdf.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

está reduciendo, mientras que el proyecto piloto se está ampliando. Esto puede generar costos significativos si los cambios resultantes de la ampliación del proyecto piloto se vuelven difíciles de revertir. En contraste con este escenario, un bypass institucional, a su vez, puede comenzar como un proyecto piloto, y convertirse en una institución plena sin promover ningún cambio al status quo. Un bypass institucional podría estar estructurado de tal manera que puede ser abandonado rápidamente sin tener un gran impacto en el status quo. Sin duda, un pequeño bypass institucional es probable que tenga menos consecuencias para la sociedad que otras reformas institucionales. Lograr esto con grandes y múltiples bypasses simultáneos, como la idea de ciudades modelo, propuesto por Paul Roemer,[50] puede no ser tan fácil. En cualquier caso, el bypass ofrece la posibilidad de disipar eficazmente los temores de los costos y los efectos persistentes de la experimentación, incluso con más eficacia que un proyecto piloto. Por estas tres razones, dependiendo de la forma en que está estructurado y presentado a los grupos de interés, un bypass institucional puede reducir la resistencia a las reformas que están vinculados con el miedo de los resultados inesperados .

Tanto *Poupatempo* y las UPP ilustran estas tres razones de por que los bypasses institucionales pueden reducir la resistencia cognitiva a las reformas. En cuanto a la experimentación, el coordinador de *Poupatempo* manifiesta de que la tarea era muy experimental, y ninguna de las personas involucradas en su diseño había hecho algo similar antes.[51] La historia de las UPP es muy similar. De hecho, dos semanas después de que la segunda UPP se creara, el Secretario de Seguridad Pública declaró en una entrevista a la prensa "Dona Marta [la segunda comunidad ocupada por las fuerzas de policía] es un laboratorio. Es un intento de poner en marcha algo que sin duda tendrá éxito. Queremos

[50] New York Times, The. 2012. Plan for Charter City to Fight Honduras Poverty Loses Its Initiator (http://www.nytimes.com/2012/10/01/world/americas/charter-city-plan-to-fight-honduras-poverty-loses-initiator.html?_r=0).
[51] Prado and Chasin, supra note 13, p. 17.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

mostrar lo que creemos acerca de la seguridad pública y cómo queremos hacerlo".[52] Ambos proyectos fueron integrados con un alto grado de flexibilidad y descentralización, para permitir que los que dirigen las operaciones modifiquen los procedimientos y planes cuando sea necesario, reforzando la naturaleza experimental de los proyectos.

Ambos proyectos se han apoyado en mecanismos de retroalimentación, recogiendo constantemente información sobre el desempeño y los resultados obtenidos, seguido de un sistema de auto-refuerzo para mejoras regulares.[53] En este proceso, ambos proyectos han modificado significativamente la cultura institucional de sus respectivas instituciones , cambiando radicalmente la forma en que los funcionarios y los agentes de la policía conciben su papel y sus responsabilidades. *Poupatempo* ha cambiado el enfoque de los procesos a los resultados, y ha inculcado una mentalidad de "servicio al cliente" en todas las unidades. Los funcionarios públicos están capacitados para prestar servicios de una manera amable, eficiente y eficaz.[54] Las UPP , a su vez , representan un cambio radical en la forma en que la vigilancia históricamente ha sido realizada en la ciudad. Siguen un modelo de policía basado en la noción de "proximidad".[55] Este enfoque se basa en la idea de tener patrulleros y mujeres caminando por la calle, visibles y actuando como un conducto abierto de comunicación entre el Estado y la sociedad. En contraste con la "vieja" policía, la proximidad denota menos patrullas en vehículos, mayor descentralización y capacitación especial en técnicas de comunicación de la comunidad. El sistema de las UPP busca aumentar la confianza directa entre los ciudadanos y los funcionarios de estas, creando una orientación hacia el público en oposición a los superiores.[56] Las estrategias para crear proximidad en las UPP son en su

---

[52] Freire, A. 2008. Favela da zona sul é modelo de ocupação da polícia. *Globo*. Retrieved from http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL913118-5606,00.html.
[53] Prado and Chasin, supra note 13. Willis and Prado supra note 25.
[54] Prado and Chasin, supra note 13.
[55] Stahlberg, supra note 22, p. 9.
[56] Willis and Prado, supra note 25.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

mayoría de formación y un sistema de incentivos financieros, donde los agentes de policía reciben pagos de bonificación si una determinada región ha reducido los índices de delincuencia y abuso policial.[57] La formación diferencial y un pequeño aumento salarial también se utilizaron en *Poupatempo*.[58]

En cuanto a los efectos de demostración, tanto *Poupatempo* y las UPP comenzaron como pequeños proyectos piloto, que se fueron expandiendo a la vez que estos reunían más apoyo político de ciertos grupos de interés y del público en general. De hecho, *Poupatempo* comenzó con una unidad y un presupuesto de $10 millones de reales en 1997, pero el éxito creo una amplia demanda de más unidades. Tales unidades adicionales se han creado a un ritmo significativo, alcanzando un total de 32 en 2012. El presupuesto también se ha incrementado significativamente: De $150 millones de reales en 2008 a $375 millones de reales en 2012.[59] De un modo similar, la primera UPP fue creada en 2008 y ahora la ciudad tiene un total de 30 unidades de UPP. Mientras tanto, el presupuesto total para las fuerzas de policía en Río de Janeiro se ha duplicado desde 2007 ($ 1,9 mil millones de reales) a 2012 ($4,1 mil millones de reales).[60]

No está claro, sin embargo, si es deseable o factible aumentar el tamaño de estos dos proyectos a la medida. Como a menudo es el caso de los proyectos piloto, éstos se infunden con una gran cantidad de recursos y personas altamente entusiastas. En el proceso de la ampliación del proyecto a la medida, puede llegar a ser difícil de mantener niveles similares de financiación y entusiasmo. Una de las razones de esta dificultad son las economías de

---

[57] Stahlberg, supra note 22, pp. 13-14, 27.
[58] Prado and Chasin, supra note 13.
[59] Prado and Chasin, supra note 13, p. 22; Renan Truffi, "Poupatempo fica 700% mais caro em 10 anos, mas atendimentos só crescem 85%", available at http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/2013-09-09/poupatempo-fica-700-mais-caro-em-10-anos-mas-atendimentos-so-crescem-85.html.
[60] Beltrame, José, Apresentação em Audiência Pública da Assembléia Legislativa do Diro de Janeiro, May 7, 2013. Available at http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/audiencias-publicas/pasta-audiencias-2013/ApresentaoJosMarianoBeltrame070513.pdf

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

escala. Por ejemplo, *Poupatempo* ha abierto unidades en las ciudades más pequeñas en el estado de São Paulo, donde los costos fijos de la unidad son similares a los de una ciudad más grande, pero la demanda de servicios es menor. Como consecuencia, el presupuesto ha aumentado 709% entre 2002 y 2012, pero el número de personas que utilizan el servicio ha aumentado sólo un 85%. Esto ha aumentado el precio per capita del servicio de $ 2,77 reales a $12,10 reales, planteando interrogantes sobre la necesidad de imponer límites a la expansión de *Poupatempo*.[61] Preguntas similares se pueden plantear en relación con las UPP: entre 2007 y 2012 el presupuesto total de la fuerza policial en el estado de Río de Janeiro aumentó un 115% , mientras que la cantidad total de funcionarios aumentó 10% (estos tuvieron un aumento salarial de 101% en este período).[62] Esto plantea cuestiones sobre los límites de la expansión de las UPP, ya que requeriría importantes recursos. La disponibilidad de tales recursos es particularmente incierta si se considera que las fuentes externas de financiamiento (gobierno federal y el sector privado) pueden escasear después de los mega eventos que tendrán lugar en Brasil (Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos en Río de Janeiro en 2016).

Pese a que hay límites en la posible expansión y aumento de tamaño de los dos bypasses públicos mencionadas anteriormente, el uso de fuerzas de seguridad privadas ilustra los peligros de la experimentación en bypasses privados. Como se mencionó anteriormente, la decisión de contratar seguridad privada es en gran parte individual y carente de problemas de acción colectiva. Sin embargo, esta misma decisión puede estar influenciada por las prácticas comunes y presión social. Por ejemplo, si la seguridad se convierte en un símbolo de status, ésta puede generalizarse sin más análisis sobre su eficacia. Por otra parte, los individuos son más propensos a considerar la evidencia anecdótica y dejarse guiar por los

[61] Truffi, supra note 59.
[62] Beltrame supra note 60.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

prejuicios heurísticos que los gobiernos. Por lo tanto, pueden basar sus decisiones de invertir en este tipo de servicios en evidencia empírica poco fiable. Pero lo más importante, el impacto colectivo de estas decisiones individuales puede ser potencialmente desastroso. De hecho, en los países donde el sector de la seguridad privada es mayor que el del sector público, tales como Colombia, Estados Unidos o Sudáfrica, se ha producido un notable aumento de la delincuencia y un crecimiento de la población carcelaria.[63] Por lo tanto, el hecho de que los bypasses institucionales abran la puerta a la experimentación, no es necesariamente una característica positiva, sobre todo si no hay ninguna garantía de que este tipo de experimentación se base en datos fiables y en una evaluación imparcial de los resultados. Y esto no es sólo un riesgo con bypasses particulares. Uno podría imaginar, por ejemplo, un bypass público que se presenta como una experimentación, pero tiene sus resultados manipulados por un grupo de interés que busca convencer a la población a adoptar una institucionalidad que es menos favorable para el público que la existente.

Conclusión

No todos los bypasses institucionales son deseables. Argumenté en mi artículo SELA 2010 que el aumento del uso de los servicios de seguridad privada en América Latina en general, y en Brasil en particular, no es deseable. Por el contrario, mis análisis anteriores de *Poupatempo* y las UPP han sugerido que éstos fueron en general positivos, y deben ser bien recibidos por aquellos quienes analizan las reformas institucionales en Brasil. En otras palabras, estos podrían ser considerados bypasses deseables.

Estas evaluaciones positivas a menudo se enfrentan con la resistencia en foros académicos en los que he tenido la oportunidad de discutir estas ideas. En el caso de *Poupatempo*, la disminución de la calidad de los servicios, los costos cada vez mayores, y la

[63] Prado, supra note 14.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

construcción de nuevas unidades sólo en años electorales, podrían considerarse como evidencia de su fracaso. En el caso de las UPP, ha habido algunos análisis críticos de la iniciativa, que apuntan a la falta de legitimidad, casos no denunciados de malos tratos e índices de criminalidad cuestionables.[64] Además, la opinión pública se volvió contra las UPP después de la desaparición de un trabajador de la construcción en manos de agentes de la UPP en 2013, la cual fue ampliamente difundida en los medios de comunicación (el caso Amarildo).[65] Esto a menudo trajo como evidencia de que la iniciativa si bien no es fracaso total por lo menos resulta cuestionable. La pregunta de fondo es que se puede considerar como un éxito en un bypass institucional. ¿Cómo podemos trazar la línea entre el éxito y el fracaso en estos dos casos?

Los argumentos en contra *Poupatempo* parecen basarse en el supuesto de que un bypass con éxito tendría que ser permanente. Esto, sin embargo, no parece ser una expectativa razonable en relación con cualquier institución. Estos están siempre en constante cambio. Algunos son capaces de cambiar lo suficientemente rápido para adaptarse a las nuevas circunstancias y no llegar a ser obsoletos. Otros fallan en adaptarse, se tornan redundantes o disfuncionales y desaparecen. Pero la falta de adaptación a las circunstancias cambiantes no deben ser una razón para ignorar el hecho de que estas instituciones han sido eficaces en el desempeño de sus funciones durante un período de tiempo determinado. Yo creo que este fue el caso de *Poupatempo*. Las unidades eran altamente funcionales en sus primeros años, y la calidad del servicio ofrecido, aunque en descenso en los últimos años,

---

[64] Cano, I., et al. 2012. *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacifi cadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Forum Brasileiro de Segurança Pública and Laboratório de Análise da Violência – UERJ. Available at http://riorealblog.files.wordpress.com/2012/07/relatc3b3riofinalcaf13.pdf. Lemgruber, J., Soares, B. M., Musumeci, L., & Ramos, S. (2011). Unidades de polícia pacificadora: o que pensam os policiais. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes. Retrieved from http://riorealblog.files.wordpress.com/2011/05/pesquisa-upp-o-que-pensam-os-polciais-com-introduc3a7c3a3o-21.pdf.

[65] Pearson, Samantha. 2013. "Brazil: Where is Amarildo?", Financial Times Blog, Aug 3, 2013, available at http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/08/03/brazil-where-is-amarildo/

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

sigue siendo superior a la que los ciudadanos estaban acostumbrados a obtener en las oficinas de la vieja burocracia.

Los argumentos en contra de las UPP, a su vez, suponen que un bypass exitoso tiene que ser impecable. Necesita ser diseñado e implementado con tal precisión que ningún contratiempo pueda ocurrir como resultado. Tal expectativa, sin embargo, parece poco realista. Las instituciones fallarán, sin importar lo bien diseñadas que estén. La pregunta es si son capaces de reaccionar a estas fallas de manera oportuna, y si son capaces de cambiar lo suficientemente rápido como para evitar que vuelvan a ocurrir contratiempos. En el caso de las UPP, la respuesta es positiva. Los oficiales que torturaron y asesinaron Amarildo fueron acusados y están siendo investigados. Su superior jerárquico fue destituido de su cargo.[66] Y quizás lo más importante, el alzamiento popular que llevó el caso a la atención de los medios de comunicación significa que la población en general parece haber cambiado su punto de vista y expectativas con respecto a la fuerza policial. De este modo, es posible argumentar que el éxito de las UPP puede estar en la forma en que el proyecto está cambiando, aunque lentamente, la forma en que los ciudadanos de las zonas marginales perciben, confían, y se conectan con la fuerza policial. Esta puede ser reforzada positivamente con una serie de resultados positivos asociados con las UPP, como la reducción de las tasas de delincuencia y la prevención eficaz, pero el cambio en la percepción puede ocurrir independientemente de tales indicadores.[67]

Así que, ¿qué es un bypass institucional exitoso? Uno que abre la posibilidad a un cambio institucional, sobre todo en contextos en los que el cambio hubiera sido difícil, si no imposible, de otra manera. Los bypasses institucionales pueden no tener éxito en la

[66] BBC, "Brazil police charged with Rio murder over Amarildo case", October 5, 2013. Available at http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-24362311.
[67] Willis and Prado, supra note 25.

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.

promoción del cambio, de ser cancelados desde el principio, mientras que todavía están en las etapas iniciales (por ejemplo, la comunidad anterior policial experiencias en Río de Janeiro). En tales casos, pueden ser considerados fracasos. Sin embargo, los bypasses institucionales que generan algún tipo de cambio dentro o fuera de las instituciones existentes pueden considerarse un éxito, ya que han ayudado a superar (ex ante) la resistencia inicial a la reforma. En el caso de *Poupatempo*, por ejemplo, los documentos de identidad ahora sólo se ofrecen en las oficinas de *Poupatempo* y se puso en marcha un gran proyecto de digitalización del sistema de tarjetas de identidad. En las UPP , el caso Amarildo parece ilustrar que las expectativas de las poblaciones marginadas hacia la policía de Río de Janeiro han cambiado significativamente, así como la presión pública por la rendición de cuentas por los abusos policiales. Tales oportunidades pueden permitirnos considerar estos casos como bypasses exitosos.

En suma, los bypasses institucionales exitosos son los que logran superar la resistencia *ex-ante* a las reformas institucionales, incluso si lo hacen por un corto período de tiempo. Una vez que el mismo bypass no es capaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes y se vuelve disfuncional, la solución es promover un bypass institucional del bypass. Por lo tanto, el éxito de un bypass no reside en su duración, sino en su capacidad de promover el cambio, sobre todo cuando las instituciones no son lo suficientemente maleables y se tornan disfuncionales con el tiempo. Un bypass institucional es un medio para un fin, no el fin en sí mismo.

***

Borrador. Por favor, no circular, o citar sin permiso.