

Enfoque institucional para la reforma policial y la rendición de cuentas

■ Luis Villalobos García¹

Fecha de recepción: mayo de 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto 2007

Resumen

El presente trabajo expone los mecanismos y elementos que integran un proceso de reforma policial en una sociedad democrática. Afirmar que el rediseño de una institución policial se concibe en términos democráticos conlleva a orientar la actuación de la policía hacia: a) atender, antes que nada, las necesidades del ciudadano; b) respetar la ley; c) respetar a los derechos humanos; y d) conducirse con base en una política de transparencia y rendición de cuentas. El documento sitúa al institucionalismo como un referente conceptual del proceso de reforma, profundiza en los términos y elementos de reforma policial democrática para diferenciarla de otros tipos, establece a la rendición de cuentas como

¹ Investigador –académico del Instituto para la Seguridad y la Democracia. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Administración Pública, pasante de la Maestría en Finanzas y doctorante de Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.

el mecanismo de legitimización del trabajo policial, así como la estrategia para que la institución aprenda de su propia experiencia (la institución como sujeto y objeto de su propia transformación) y presenta experiencias de aplicación de esta postura en corporaciones de policía mexicanas.

Palabras clave: *institucionalismo, arreglos institucionales formales e informales, reforma policial democrática, rendición de cuentas.*

I. El institucionalismo Introducción

El institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones constituidas formalmente y la efectividad de su funcionamiento, por lo tanto, se refiere a las capacidades de un gobierno para atender las diferentes necesidades de su población. Desde este enfoque, las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas formales e informales que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos.

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de

estas tareas, las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento de los individuos. De esta manera, el desempeño de las instituciones se analiza en términos de la coherencia entre los resultados respecto a los fines planteados. En la medida que esta coherencia sea mayor o menor, se define la confianza que la sociedad tenga en ellas y por ende, en la actuación del gobierno. Esta confianza es fundamental para el proceso de desarrollo y la convivencia social.

En una referencia ya clásica del institucionalismo, Douglass C. North afirma:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, *estructuran* incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 2003:13).

De esta referencia es posible identificar dos propósitos fundamentales del enfoque institucional:

1. *La generación de escenarios de certeza en la interacción humana.* Las instituciones entendidas como las reglas del juego en la sociedad, que permiten la reducción de la incertidumbre y del riesgo en cualquier tipo de transacción y el comportamiento individual, así como los costos asociados a estos intercambios.
2. *La orientación del cambio institucional.* Las sociedades, al no ser estáticas, modifican los términos de referencia del diseño institucional: al transformarse las necesidades

(demandas sociales) es necesario modificar las estrategias para satisfacerlas (diseño e instrumentación de políticas públicas). El enfoque institucional da certeza a este proceso de ajuste/diseño, propiciando así que el cambio sea dirigido y no aleatorio, e integra la estrategia formal en que las sociedades y sus instituciones evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Las instituciones son las encargadas de determinar y asignar los incentivos para que los agentes actúen y tomen decisiones, con lo cual gran parte de los problemas asociados a cualquier tipo de transacción e interacción están referidos a la calidad de incentivos que se tengan para tomar determinadas decisiones en un momento dado. En la medida que existan reglas claras, asociadas a un sistema de sanciones y recompensas en función del desempeño y su aplicación, se regulan y limitan las tendencias a realizar conductas alejadas de la norma y se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones, dado que se tienen las certezas de las consecuencias de no acatar las reglas establecidas.

Institucionalismo como referencia de la actuación policial

Una distinción fundamental del enfoque institucional para sus aplicaciones en el análisis de las corporaciones de policía es la diferenciación que hace de los arreglos institucionales formales, como lo definido en el marco legal y normativo (conducta regulada), y los arreglos informales referidos a los códigos de conducta, valores y normas (conducta no regulada).

En las funciones operativas y de campo de la policía se amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones, por lo que es necesario que existan referentes institucionales formales que establezcan parámetros de actuación, pero que no limiten su capacidad de reacción, ya que un policía toma decisiones operativas en las que está en juego su propia seguridad y se

Tipos de arreglo	Referente	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y reglamentos	Establece el mandato institucional de la policía.	Obligatorio y coercitivo. Su incumplimiento implica sanciones previamente establecidas.	Dominio público
Informales	Reglas no escritas y convenciones sociales	Códigos y valores: define una cultura policial que participa en la orientación de la actuación de la policía.	Voluntario y autocumplido. Su incumplimiento puede propiciar sanciones definidas discrecionalmente por los mandos o los pares .	Dominio privado (interior de la policía)

Tabla 1: Arreglos formales e informales de la policía

Fuente: Construcción propia, con base en Ayala (2004:67).

enfrenta a situaciones que en muchos casos no pueden estar referenciadas en manuales de procedimiento o protocolos de actuación, sino que se transfieren al campo de su propia toma de decisiones.

En cualquier entidad de gobierno, la deficiencia en el diseño y aplicación de las reglas formales propicia una alta discrecionalidad en la toma de decisiones y en cualquier nivel de responsabilidad. Pese a esto, desde la visión del institucionalismo también se reconoce que la actuación de la policía, así como la de cualquier otro funcionario público, difícilmente se ajustará de manera estricta a la norma, por lo cual el sentido del institucionalismo es dirigir los acuerdos informales hacia el plano formal. Para esto analiza el grado de coherencia y coincidencia que existe entre la actuación respecto al mandato.

La reforma policial y el neoinstitucionalismo

Al vincular al neoinstitucionalismo con los procesos de reforma policial, se está reconociendo la importancia de las instituciones en los procesos de modificación y adaptación de comportamientos individuales y sociales, cómo responde el diseño institucional ante los

nuevos escenarios y agendas de trabajo que la dinámica social le presenta y el fundamental papel de liderazgo de las instituciones en la conducción del cambio.

La legitimidad implica que la actuación de la policía sea redefinida por un nuevo arreglo institucional que considere que no solo debe de enfrentar la inseguridad social en términos de reducción de las tasas de delincuencia, aumento del registro de presuntos infractores ante el ministerio público o cumplimiento de un mayor número de averiguaciones, implica también la restauración de la relación policía-sociedad, es decir, que la sociedad se vea reflejada en la policía que tiene.

En el contexto mexicano, el análisis de los procesos de cambio, transformación y sobre todo del desempeño de las instituciones policiales, de la distorsionada relación policía-sociedad y de la falta de coincidencia y congruencia entre la actuación de la policía y lo que la sociedad espera de ella, puede conducir en el peor de los casos a la desaparición de las instituciones policiales por resultar obsoletas y fallidas. Desde la visión de un proceso de reforma, esta perspectiva no es posible; la revisión del modelo de las instituciones policiales busca su viabilidad, no solo operativa y política, sino su permanencia. En este sentido,

Investigación

es necesario considerar que la reforma pretendida debe cumplir con los propósitos de ser política y democráticamente aceptable, posible, eficaz y de generar los impactos pretendidos. La idea es que las instituciones funcionan con base en incentivos, por lo que en la medida en que se generen mejores expectativas² asociadas al desempeño, la viabilidad de una institución y sus procesos de reforma será mayor.

De ahí la importancia de generar un modelo de actuación policial que tenga como referente el parámetro rendición de cuentas policial, que privilegie la apertura y la transparencia institucional, así como el derecho social de acceso a la información, la prevalencia de decisiones técnicas, la responsabilidad de sus integrantes respecto a sus decisiones y las consecuencias que estas generan. Estos elementos pueden ser considerados como más rentables que una institución policial cerrada, poco transparente y que no permite la observación externa de la sociedad.

II. La reforma policial democrática El proceso de reforma democrática de la policía

Las instituciones policiales en México -y en menor o mayor medida, en el resto de los países latinoamericanos- se enfrentan a problemas de efectividad, eficiencia, legalidad, legitimidad y transparencia de los resultados de su actuación, problemas que tienen origen en factores diversos, entre ellos, la falta de procesos de rendición de cuentas de su desempeño, procedimientos y resultados que generen confianza en la sociedad. En este sentido, los trabajos asociados a la reforma

2 Beneficios tales como la restauración de la relación policía-sociedad, seguridad laboral de la policía (carrera policial), seguridad ciudadana en su contacto con la policía (detecciones y arrestos con referentes normativos y procedimentales legítimos y legales previamente establecidos), restauración del Estado de Derecho, clima social seguro (recuperación del espacio público).

policial en sociedades democráticas, que tienen en el centro de su agenda la rendición de cuentas policial, buscan conferir a las corporaciones policíacas mecanismos de regulación de su actuación y promover estrategias que les permitan aprender de su propia experiencia, acumular y utilizar el conocimiento adquirido en la práctica.

En este sentido, el rediseño de las instituciones policiales, bajo la visión de la reforma policial democrática, busca conferir a la policía las capacidades institucionales de manejo que fortalezcan sus procesos de:

- Diseño y elaboración de su agenda de trabajo (funciones de planeación, diseño organizacional, asignación y manejo de recursos, así como mecanismos de vigilancia, control y evaluación: gerencia policial).
- Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Gobernanza y gobernabilidad en el contexto policial y en materia de seguridad pública.
- Acceso a la información de todos los actores interesados que participan en este proceso y de la comunidad (transparencia).
- Eficiencia y eficacia de los procedimientos y funciones, así como la capacidad de medirlos y controlarlos.
- Legitimidad y legalidad de la actuación de la policía.
- Promoción de la participación de la comunidad en el diseño de las políticas y las estrategias orientadas a la resolución de los conflictos y la prevención del delito.

La actuación policial, al ser de naturaleza eminentemente social y pública, requiere de una validación social y democrática de sus funciones, así como de su diseño institucional, por lo que no puede desvincular sus objetivos de las necesidades de la sociedad que atiende y para las que fue creada y opera. Los procesos de transformación de la función policial, para ser válidos en el contexto de democracia,

deben permitir la participación de la sociedad civil en la construcción de su agenda de trabajo, lo cual debe confirmarse por el fortalecimiento de los programas de formación (referente democrático), la incorporación de conceptos jurídicos y de derechos humanos (referente legal), así como un mayor énfasis en técnicas policiales de prevención y control de la criminalidad (referente de eficiencia), el mantenimiento del orden público y la prestación de servicios múltiples a la comunidad como estrategias para la prevención del delito (pertinencia de su actuación).

El proceso de reforma democrática de la policía requiere del fortalecimiento institucional en términos de mecanismos de control sobre su eficiente actuar, tanto internos -leyes orgánicas y reglamentos de policía que contemplen unidades para la investigación interna o unidades de investigación que garanticen y promuevan la disciplina-, como externos -procesos para fortalecer y legitimar la actuación policial a través de la creación de procuradurías o monitores de policía que operan como observadores de la función policial-.

Es necesario sensibilizar tanto a la corporación policíaca como a toda la sociedad en la dinámica e incesante transformación del entorno de seguridad pública, es decir, si no se manda el mensaje de que el mundo está cambiando constantemente, se limita el alcance de cualquier iniciativa de transformación democrática de la actuación policial.

Las acciones que realiza la policía forman parte de un sistema mayor: la política de seguridad pública. En este contexto, es necesario diferenciar el alcance de las responsabilidades y acciones de la policía en el proceso de construcción de un Estado de Derecho y en el aseguramiento de la paz social respecto a las obligaciones que otras instancias del Estado tienen: es necesario caracterizar y analizar el problema de seguridad pública bajo una óptica integral y de sistemas³, ya que no

3 En este sentido, el diseño de la política de

es posible abordar un problema de esta naturaleza de manera aislada, sin considerar su contexto e interacción con otros procesos.

De esta manera, el diseño de la política de seguridad parte de un modelo de referencia previamente definido, lo cual requiere del análisis comparado de experiencias internacionales de seguridad y su adecuación al entorno nacional. Los términos de referencia de este modelo deberán formarse a partir de posturas de cómo propiciar la prevención más que la reacción y corrección ante el delito, la participación, integración y pluralidad.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las acciones de la policía deben considerar las siguientes políticas de actuación⁴, que se constituyen como referentes en la definición de los procedimientos de la policía:

- Estado democrático de derecho.
- La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
- Garantizar las libertades ciudadanas.
- La libertad como un medio para asegurar/alcanzar la democracia.
- Su responsabilidad es corresponsabilidad Estado-gobernado.
- El individuo (el ciudadano) participa activamente.
- Las instituciones funcionan efectivamente si reflejan las necesidades de los ciudadanos.
- Control y confianza como fundamento.

seguridad pública es un problema legal (normatividad y procuración e impartición de justicia), social (la vinculación entre las funciones de la policía y sus capacidades de operación respecto a las necesidades sociales de seguridad pública que atiende), de administración pública (diseño de la política pública de seguridad y manejo de las instituciones encargadas de su instrumentación), político (en términos de conciliación democrática de los intereses de los diferentes actores) y antropológico.

4 Alvarado, Arturo, 2001, El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho, El Colegio de México, México.

Gestión pública, actuación policial y corrupción

En la evaluación del desempeño de una entidad pública y de sus empleados, se consideran entre otros elementos la eficiencia, la efectividad, los efectos e impactos del trabajo realizado, la experiencia adquirida y la justificación de la continuidad del proyecto o programa⁵. Pero el hecho de que la evaluación haya sido positiva para la institución y sus elementos no implica que esté actuando bien ni política ni socialmente: en el servicio público no es suficiente cumplir con las responsabilidades (efectividad), importa -si no es más- la forma de hacerlo -principio deontológico-: considérese que en el desempeño de un policía no es suficiente detener a un delincuente. Tan importante como eso es la forma en que se procedió en la detención, el haberlo hecho con un estricto apego a los derechos humanos⁶: De lo anterior se deriva la importancia de incorporar referentes éticos y deontológico a la actuación de los servidores públicos⁷ y por lo tanto, a la policía.

Entre la serie de estrategias y mecanismos orientados a combatir la corrupción y el mal desempeño de servidores e instituciones públicas, es necesario considerar dos particularmente:

- ¿Qué circunstancias posibilitan la corrupción? Es decir, explicar el mal desempeño por la falta o ineficiencia de

los mecanismos de control y altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; esto implica un arreglo institucional ineficiente (marco regulatorio), y por lo tanto, fallas de institucionalidad.

- ¿Cómo prevenirlas? ¿Qué debe considerar el diseño institucional para evitar errores, ya sea por omisión, intencionalidad o por la falta de recursos y habilidades? Esto implica generar capacidades de control y de aplicación de las normas.

La actuación de los funcionarios públicos se asocia al compromiso del desempeño y tiene como referente el bien común. Debido a ello, su actuación debe estar condicionada por valores como el compromiso, la anteposición del bien común a los intereses individuales, la transparencia, eficacia y eficiencia. ¿Cómo asegurar que el desempeño de los servidores públicos se desarrolle en este sentido? Es posible pensar en un sistema de sanciones que implique suspensiones, destituciones e inhabilitación de servidores públicos, pero al comprender estos aspectos la función de penalización, en la medida en que no sean efectivos, amplía las posibilidades de impunidad, por lo que el mecanismo resulta ineficiente y requiere complementarse con mecanismos preventivos.

III. Rendición policial de cuentas Definición

En todas las sociedades existen diversos mecanismos para controlar el poder, uno de ellos es la rendición de cuentas que, a su vez, tiene características y fines distintos en las sociedades democráticas respecto a las que no lo son⁸. En democracia, la rendición

5 Ortegón, Edgar, 2005, Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales No. 42 CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

6 En un intento de definir "eficiencia y efectividad de la actuación policial" sería indispensable incorporar en estas nociones aspectos de derechos humanos y no solamente tomar como referencia, por ejemplo, el número de detenciones realizadas en cierto tiempo y los recursos utilizados.

7 Especialmente para la actuación policial, ya que es la instancia del Estado legalmente autorizada para el uso de la fuerza.

8 Un tirano no está obligado a rendir cuentas: pese a que seguramente su grupo de funcionarios e incluso todo el aparato de Estado le rinda cuentas a él acerca de lo que hacen y cómo lo hacen, el tirano no se obliga a sí mismo a informar y justifi-

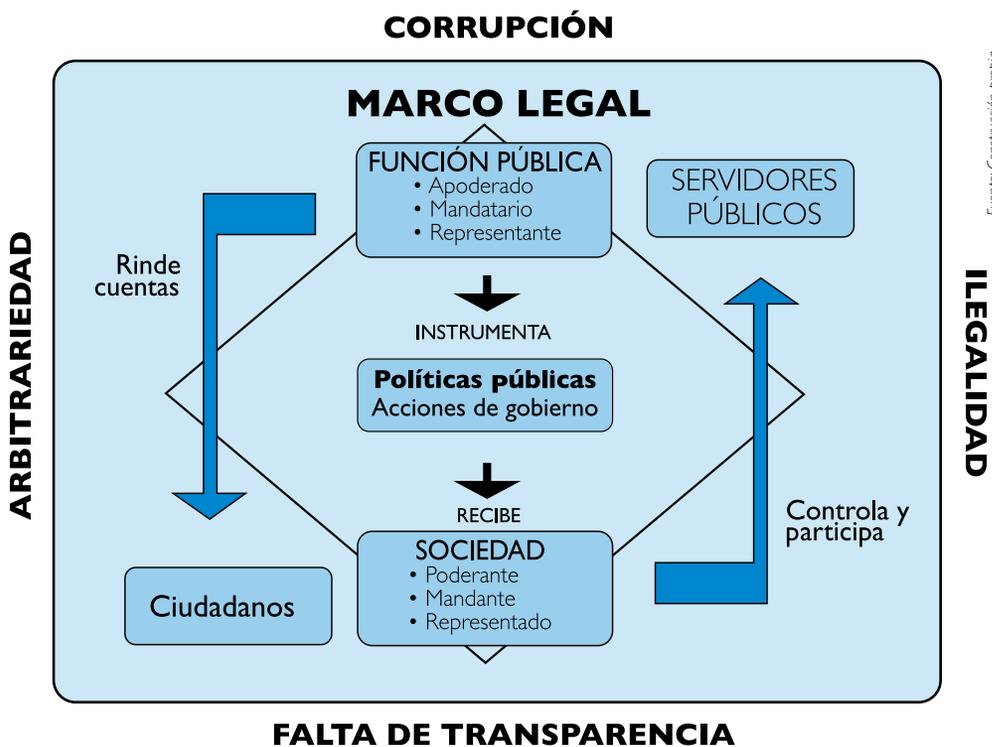


Diagrama I: Modelo de rendición de cuentas

de cuentas permite que los ciudadanos, a través de la elección de sus representantes, impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes, ya que el mecanismo de rendición de cuentas obliga a estos últimos a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y a estar expuestos -de ser necesario- a ser sancionados por los gobernados.

En este sentido, se requiere de mecanismos institucionales formales que aseguren una participación más activa de la sociedad civil en la vigilancia del ejercicio del poder público que dejen de lado la reduccionista posición de que la sociedad solo es consumidora de los servicios públicos ofrecidos por el Estado.

car sus acciones ante nadie, por lo tanto, la rendición de cuentas constituye una característica de las sociedades democráticas y una ventaja que este sistema tiene respecto a otras formas de gobierno en términos de gobernabilidad y legitimidad.

La rendición de cuentas tiene sus orígenes en el concepto *accountability*, palabra que no encuentra sinónimo directo en su traducción al español, pero que en cuya castellanización el concepto supera la orientación original de “contabilización”, toda vez que abarca el total de los actos de la agenda gubernamental y no solo lo referido a la parte presupuestaria, pese a no dejarla de lado.

Andreas Schedler⁹ al exponer su concepto sobre rendición de cuentas dice:

Un “concepto modesto” que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se com-

⁹ Schedler, Andreas, 2004, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia 03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

plementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder (Schedler, 2004:24).

Con base en esto, en las sociedades consolidadas democráticamente se negocia constantemente la apertura informativa, se dan a conocer los resultados del gobierno para responder a las necesidades de los ciudadanos, se verifican los resultados obtenidos por parte del gobierno y se evalúan las expectativas que los ciudadanos tenían respecto al desempeño realizado por los gobernantes. Por otra parte, en países en proceso de democratización se llevan a cabo mecanismos diversos de rendición de cuentas de manera no uniforme, los cuales buscan informar, transparentar y evaluar la actuación de los gobernantes y de las instituciones públicas, pero la efectividad de estos propósitos resulta deficiente.

El diagrama anterior ilustra el proceso de rendición de cuentas que parte de las acciones que realizan las instituciones de gobierno —no solo las ejecutivas sino también las legislativas y judiciales—. Estas acciones se diseñan e instrumentan como políticas públicas. La sociedad y los ciudadanos que la conforman son los beneficiarios de este trabajo. Si las acciones de gobierno salen del marco legal, se tratará de acciones ilegítimas, corruptas, arbitrarias y opacas. Así, la obligación del Estado es rendir cuentas a la sociedad sobre las decisiones que ha tomado, informarle de los resultados, justificar por qué hizo lo que hizo, por qué procedió de esa manera y qué recursos utilizó para conseguirlo.

Rendición policial de cuentas

En el contexto de la reforma de la actuación policial, la rendición de cuentas constituye un principio operativo que forma parte del

enfoque de gerencia policial. Opera como un sistema y no como mecanismos aislados e individuales. Esta visión sistémica implica que sea transversal a toda la función policial: al transparentar la actuación policial hacia sus interlocutores principales (la sociedad y los mandos no solo internos sino externos a la corporación) estimula el buen desempeño y sanciona el malo y, en sentido normativo, es obligatoria. Por lo tanto, es la capacidad de una institución policial de saber qué hacen sus agentes, informar y aprender de su desempeño y retroalimentarse de la información que ella misma genera. Los diversos impactos de la rendición de cuentas son:

- Funciona en las corporaciones policiales como un mecanismo de regulación de la discrecionalidad de la actuación de los agentes al posibilitar: 1. actuación policial basada en pruebas; 2. actividad policial vinculada a evaluación del desempeño; 3. detección, investigación y adjudicación de la mala conducta policial (abuso de derechos, corrupción, fracaso policial).
- Conocer cómo funcionan los procesos inherentes a una institución policial (planeación, flujo de información, comunicación, supervisión, control, evaluación del desempeño, disciplina y formación).
- Identificar, medir, analizar y fiscalizar los patrones de la actividad policial, lo que permite el estudio de los patrones de desempeño, un acercamiento a la complejidad de su funcionamiento y la generación de estrategias para resolver las problemáticas detectadas.
- Buscar la democratización de la institución al fomentar respeto, confianza, legalidad, legitimidad, transparencia e imparcialidad en la actuación policial.
- Fomentar el aprendizaje institucional a partir de la propia experiencia: genera constancia de la actuación, lo que permite identificar patrones de conducta.

- Es una estrategia de lucha contra la impunidad (que es una forma de lucha contra la delincuencia) tanto interna como externa a la institución.
- Identificar problemas en los procesos y en la función policial.
- A partir de su aplicación se adoptan medidas correctivas y preventivas.

IV. La policía mexicana y algunos de sus problemas

Los Estados Unidos Mexicanos se rigen y organizan bajo un sistema político federal, estructurado en tres niveles de gobierno: federal, estatal (31 estados y un distrito federal) y municipal (a la fecha se contabilizan 2 438 municipios. En estos no se incluyen las 13 delegaciones en que está organizado el Distrito Federal). Cada uno de los niveles de gobierno cuenta con el atributo y responsabilidad expresos de proporcionar y garantizar a su población la seguridad pública. De esta manera, tanto los estados como los municipios tienen la facultad de crear sus propias instituciones policíacas, lo que ha derivado en la existencia de miles de ellas¹⁰. Es muy probable todas estas instituciones operen bajo marcos normativos, esquemas de trabajo y estrategias diferentes y que funcionen con capacidades de trabajo y recursos diferenciados: los problemas de centralización de recursos e infraestructura que afectan las relaciones entre la federación con los estados y municipios se reflejan en las capacidades de operación de las policías de los municipios más pobres del país respecto a las capacidades de las policías federales y estatales.

La policía mexicana está organizada en tres jurisdicciones (las ya indicadas: federal, estatal y municipal) y dos funciones. La

primera función es la de prevención del delito (policía preventiva) y se ejerce en cada uno de los niveles de gobierno. La segunda función es de auxilio directo a las investigaciones de delitos que realiza el Ministerio Público (Policía Judicial o Policía Ministerial). Esta última función solo se realiza en los planos federal y estatal.

México es uno de los pocos países en el mundo que por disposición jurídica separa las funciones de prevención y persecución del delito tanto a nivel local como federal (García Luna, 2006:110).

La tabla 2 muestra que la suma de las policías preventivas (municipal, estatal y federal) corresponde al 90 % del total de policías en el país. Al hacer el cálculo de la relación policía/población¹¹, los 338 mil policías presentan una relación aproximada de 320 policías por cada 100 mil habitantes. La Policía Judicial representa el 8,2 % del total de policías.

Policías	Elementos	Relación porcentual
Preventiva Municipal	135 132	40,0
Preventiva Estatal	153 789	45,5
Preventiva Federal	15 261	4,5
Judicial o Ministerial	27 602	8,2
Agentes Federales de Investigación	6 289	1,8
Total	338 073	100,0

Tabla 2: Estado de Fuerza Policial, México, 2005.

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2005.

Investigación

¹⁰ Ver: García Luna, Genaro, 2006, Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México. México.

¹¹ 103,3 millones de mexicanos. Fuente: Censo de población y vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La ineficiente coordinación federación/estado/municipio requiere de una nueva concepción del federalismo en la procuración e impartición de justicia, postura que debe reflejarse explícitamente en el Programa de Seguridad Pública, y no solo en términos de una mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La instancia que define la política de seguridad pública en México y que regula e integra la actuación de las policías es la Secretaría de Seguridad Pública:

En respuesta al reclamo social de frenar la inseguridad, el Gobierno Federal en el año 2000 creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con el propósito fundamental de aplicar una estrategia integral orientada a prevenir la comisión de delitos para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana¹² (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República).

Por otra parte, con el propósito de generar una mayor coordinación institucional entre las diferentes policías y los correspondientes niveles de gobierno, contar con procesos sistematizados de acopio, gestión, análisis e intercambio de información sobre la seguridad pública y la criminalidad, así como propiciar esquemas de profesionalización de las instituciones policiales, en 1997 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública que depende actualmente de la SSP.

Pese a los esfuerzos realizados, los propósitos por los que han sido creadas ambas instituciones no se han alcanzado. La sociedad mexicana no se identifica con su policía: tanto la policía preventiva como la de averiguación sufren un grave desprestigio y existe una percepción social que asocia a la actuación policial con corrupción, des-

empeño ilegítimo, ineficacia, ineficiencia y opacidad en la actuación.

Los esfuerzos y programas de modernización de las instituciones policiales no muestran evidencias que permitan considerarlos como iniciativas democráticas: no cuentan con mecanismos sistematizados para retomar la experiencia internacional en materia de reforma policial, no propician espacios incluyentes de discusión y diseño de la agenda de reforma y tampoco estos procesos de modernización responden a los principios democráticos de responsabilización y transparencia del desempeño de la policía, tanto al interior como al exterior de las corporaciones.

Es necesario modernizar la gestión y el desempeño policial con la generación y difusión del conocimiento en el manejo de instituciones de policía y la formación de cuadros expertos, asociando el desempeño con la generación y aplicación de indicadores de gestión tanto cuantitativos (incidencia delictiva, relación policía/población, tiempo de respuesta a llamadas, entre otros indicadores), como cualitativos (asociados a la evaluación del comportamiento, resultados de la actuación policial y la percepción social del trabajo), referentes de legitimidad de la actuación de la policía.

V. El proyecto INSYDE de rendición de cuentas de la policía

Hasta este momento, hemos presentado los siguientes conceptos:

- Las instituciones son las reglas que definen los términos de la interacción humana. Asimismo, se ha planteado que existen arreglos formales (referentes normativos) e informales (acuerdos de facto).
- Se ha presentado el proceso de reforma policial en términos democráticos, ya que se considera que en el diseño de las instituciones de policía no solo se deben considerar los aspectos de eficiencia y efi-

12 Ver: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2003/pag_371-379.pdf. Consultado el 23 de mayo de 2007.

cia, sino también los elementos procedimentales que definen la legitimidad de sus resultados.

- Al tratarse de una visión democrática, la rendición de cuentas funciona como un principio operativo de las instituciones policiales y de no realizarse, correspondería a instituciones de gobiernos autoritarios e incluso dictatoriales. En la medida en que una institución no sea transparente ni rinda cuentas, disminuye su legitimidad.
- La rendición de cuentas opera no solo como un mecanismo de castigos o premiación de la conducta, funciona también como un principio que posibilita el aprendizaje institucional.
- La sociedad mexicana no considera que su policía sea capaz de resolver los problemas de seguridad pública asociados al desempeño policial. Asimismo, existe un sostenido deterioro de la relación policía-sociedad.

Estos elementos posibilitan definir la agenda de trabajo del proyecto de rendición de cuentas de la policía del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)¹³ y las aplicaciones ya realizadas a la fecha.

Contexto

Las problemáticas asociadas al diseño de las políticas públicas de seguridad en el país requieren de la instrumentación de alternativas y estrategias diversas para atenderlas y solucionarlas. En la construcción de estas alternativas y la búsqueda de soluciones, en una nación en proceso de consolidación democrática como México, no solo deben participar las autoridades gubernamentales, sino que también se deben incorporar las posturas y visiones de la sociedad civil y la academia para generar acuerdos colegiados que analicen el problema desde diferentes perspectivas y se posibilite la creación de una visión compartida —y por lo

13 Ver: <http://www.insyde.org.mx/>

tanto concensuada— de las estrategias necesarias para solucionar estas problemáticas.

En este contexto de inseguridad pública, las instituciones policiales en México se enfrentan a problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad y transparencia de su desempeño, los cuales tienen su origen en diversos factores, entre ellos, la falta de procesos de rendición de cuentas que propicien que la sociedad confíe en ellas y se restaure así la distorsionada relación entre la policía y la sociedad a la que sirve.

Es en este sentido que Insyde, organismo de la sociedad civil, busca presentar a la sociedad y a las autoridades soluciones orientadas al fortalecimiento del Estado democrático de derecho. Como parte de su agenda de trabajo, los estudios aplicados a las corporaciones de policía desde la perspectiva de rendición de cuentas analizan la congruencia del desempeño de una institución policial específica respecto a su mandato. Para esto se estudian los mecanismos de control, evaluación del desempeño y corrección de desviaciones de lo programado, así como los sistemas de comunicación eficientes y se trata de incidir y propiciar una actuación policial en un contexto de toma de decisiones y definición de políticas de seguridad pública democrática.

Desarrollo del proyecto

En este contexto de reforma policial democrática, la revisión de los sistemas de rendición de cuentas del desempeño policial tiene por objetivo analizar y estudiar la estructura organizacional, los procesos y metodologías de trabajo asociados a sus funciones relativas y sustantivas de seguridad pública. Esto implica analizar el total de los procesos y funciones que una corporación policial realiza y despliega para cumplir con sus objetivos institucionales, para de esta manera fundamentar y desarrollar estrategias viables que conduzcan a la instrumentación de un sistema de rendición de cuentas policial, el cual debe ser congruente y perti-

nente con las características y propósitos de la corporación.

Uno de los criterios para desarrollar el análisis es considerar que la policía puede y debe aprender de la experiencia que le da su propio desempeño, tanto de los resultados positivos —qué se hizo bien, cómo se consiguieron los resultados positivos, qué diferencia una buena actuación de una deficiente, qué circunstancias permitieron alcanzar los objetivos planteados—, como de los negativos —cuáles fueron las razones y causas de no alcanzar lo inicialmente planteado—.

De esta manera, en un contexto de reforma policial democrática y gerencia policial, la rendición de cuentas se constituye como una estrategia viable para garantizar ejercicios policiales efectivos, ya que al buscar la transparencia de lo que se hace, tanto del uso y asignación de los recursos y tiempos que los procesos requieren como de las estrategias aplicadas para alcanzar los objetivos y metas institucionales, se propicia un mejor desempeño policíaco.

La instrumentación de mecanismos de control, de evaluación del desempeño y de corrección de desviaciones de lo programado pretende propiciar un eficiente funcionamiento de los sistemas y mecanismos de comunicación internos. INSYDE considera que estas iniciativas propiciarán que la actuación de la policía se dé en un contexto de toma de decisiones y definición de políticas de seguridad pública democrática, cumpliendo con uno de los principales objetivos del Estado, que es garantizar un clima social seguro.

Método de análisis

INSYDE, en el marco de la consolidación de un modelo teórico de referencia que le permita realizar los diagnósticos de los procesos de rendición de cuentas a las corporaciones policíacas, avanza en el afianzamiento de referentes para contrastarlos con las circunstancias encontradas en cada

corporación policial que analice. Con este objetivo, plantea los siguientes procesos correspondientes a una policía democrática, en los cuales centra su análisis:

- Procesos de carrera policial
- Procedimientos de la función policial
- Procesos de retroalimentación institucional
- Rendición de cuentas policial
- Procesos de gerencia policial

Para cada una de estas dimensiones de estudio se ha diseñado un instrumento destinado a medir no solo la presencia o ausencia del atributo que se mide —formalidad, transparencia y publicidad— sino a establecer el nivel de la misma, de modo tal que sea posible saber, a lo largo de un continuum, cómo son los procesos, sino sus niveles de formalidad o informalidad, transparencia u opacidad, publicidad o secrecía.

La aplicación de estos instrumentos se realiza a través de procedimientos de recolección de información primaria y secundaria, en los que la solicitud de información escrita se combina con entrevistas a actores relevantes y observación directa.

Los resultados se procesan y analizan para obtener un referente mesurable de formalidad, transparencia y publicidad que, en un análisis conjunto, reflejan la capacidad de de la organización para rendir cuentas. Asimismo, permiten identificar en qué áreas es necesario intervenir para incrementar la calidad de las condiciones analizadas.

A la fecha se ha aplicado el modelo de análisis a las siguientes cuatro instituciones policíacas mexicanas:

- Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, Municipio de Naucalpan
- Secretaría de Seguridad Ciudadana, estado de Querétaro
- Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Ciudad Juárez
- Policía Ministerial del estado de San Luis Potosí

Los problemas de la reforma policial en México

Desde la perspectiva del institucionalismo, un problema que enfrenta el proceso de reforma policial son los arreglos informales que existen al interior de las policías. North (2003:132) argumenta que una misma constitución o marco legal produce resultados distintos e inclusive opuestos al aplicarse en diferentes países como consecuencia de culturas distintas. Por lo tanto, el rediseño normativo no es suficiente si no se complementa con la transformación de las pautas de comportamiento de los individuos (los policías).

Los arreglos formales pueden modificarse con relativa facilidad, pero cuando las instituciones formales cambian y los arreglos informales no lo hacen, se generan incongruencias y tensiones por no conseguirse los objetivos pretendidos. El cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas que lo constituyen, aunque no se descartan cambios drásticos provocados por eventos coyunturales de gran importancia. De esta manera, el proceso de reforma policial requiere no solo de identificar y redefinir el sistema de normas y leyes, requiere además del análisis de las convicciones, valores, principios y creencias que definen el comportamiento de los policías.

Otros problemas identificados en el proceso de reforma policial son:

- La carencia de manuales y protocolos de actuación policial, que amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- La formación teórica que recibe la policía es insuficiente, sin referentes prácticos y no está orientada para mantener su actuación en contextos formales, lo cual propicia que primen acuerdos de facto.
- La carencia de estrategias y mecanismos institucionales para el manejo de indicadores de desempeño, por lo que el proceso de toma de decisiones no está referido a análisis estadísticos.

- Carencia de estrategias consistentes para recomponer la relación distorsionada entre la comunidad y la policía. Las existentes resultan insuficientes.

Conclusiones

La rendición de cuentas de la policía respecto de su actuación constituye una conquista democrática de la sociedad y no una concesión de los gobernantes, porque representa la efectiva capacidad de la sociedad de ejercer un control sobre las actividades de la policía y en general de sus representantes.

El desarrollo de los conceptos de participación y transparencia ha sido ampliado por los conceptos tradicionales de control aplicados al desempeño policial y que abordan temas como el combate a la corrupción, la legalidad, la legitimidad, el desempeño de las políticas sociales, entre otros, con la inclusión de aspectos referentes a la gestión de eficiencia, eficacia, efectividad, ética y legitimidad.

En el contexto de la actuación policial, no bastan la eficacia ni la eficiencia. Se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que den legitimidad y credibilidad a la actuación policial, los cuales formarían parte del nuevo diseño institucional.

De esta manera, la rendición de cuentas permite analizar las estructuras al interior de la policía, los mecanismos de control de detección, investigación, sanción de conductas indebidas y estímulo de las conductas adecuadas; permite a la corporación evaluar sus enfoques y resultados, considerar y construir alternativas, evolucionar como institución de acuerdo a las lecciones de su experiencia y propiciar un mayor acercamiento con los ciudadanos, lo que posibilita el fortalecimiento institucional.

El diálogo en la comprensión, conceptualización y estrategias de instrumentación de las políticas de rendición de cuentas policial es un proceso constante, que implica la convergencia de diferentes actores: la sociedad

civil, la academia, las instancias de gobierno y por supuesto la misma policía, y permite a las corporaciones policiales el reto de comprenderse mejor como sujeto y objeto de su propia transformación, profesionalización y fortalecimiento institucional. □

Bibliografía

- Alvarado, Arturo, 2001, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI/CEPAL, México.
- INEGI, 2005, *Conteo de población y vivienda*, 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Dahl, Robert, 1998, *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, Gernika, México.
- Espino, José Ayala, 2004, *Instituciones y Economía, una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, Fondo de Cultura Económico, México.
- García Luna, Genaro, 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México*, México.
- Gunn, Lewis, 1987, "Perspectives on Public Management", en Jan Kooiman y Kjell Eliassen, "editores", *Managing Public Organizations*, Sage, London.
- Isunza Vera, Ernesto, 2001, *Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas*, Ciesas-Golfo, México.
- Harmon, Michael, 1999, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Iturbe De Blanco, Eglé, 2002, *Lecciones de la Experiencia en Gestión Pública de Alto Nivel: Experiencias Comparadas de Países de la Región*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Washington DC.
- Jiménez Ornelas, René, 2006, *Violencia y Seguridad Pública. Una propuesta Institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Longo, Francisco, 2000, *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky, 1990, *Administración Pública, El Estado Actual de la Disciplina*, Fondo de Cultura Económico, México.
- North, Douglass, 2006, *Instituciones, cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Pardinas, Juan, 2004, *Apuntes Sobre Rendición de Cuentas*, Revista Bien Común, No. 114, México.
- Peak, Kenneth y Larry Gaines, 2004, *Police Supervision and Management, In an Era of Community Policing*, Pearson, Prentice Hall, USA.
- Ortegón, Edgar, 2005, *Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales No. 42 CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- Roberg, Roy y Jack Kuykendall, 2002, *Police Management*, Roxbury Publishing Company, San Jose State University, California.
- Schedler, Andreas, 2004, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 3, México.
- Schuster, Juan, 2000, *Modernización Administrativa y Profesionalización de los Servidores Públicos en México*, Publicado en Ciencia Administrativa, No. Único, pp. 125-130, Veracruz, México.
- Varenik, Robert, 2005, *Accountability. Sistema Policial de Rendición de Cuentas*, INSYDE/CIDE, México.
- Whisenand, Paul, 2002, *Supervising Police Personnel, The Fifteen Responsibilities*, Pearson, Prentice Hall, USA.