



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la  
Democracia A.C. (Insyde)**

**Número 2**

***Diagnóstico, capacitación y gestión:  
El círculo de la reforma policiaca***

**Mesa redonda con**

**JESÚS RODÉS  
experto en reforma policial**

**9 de septiembre del 2004, Ciudad de México**

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico [contacto@insydeideas.org](mailto:contacto@insydeideas.org)

## Diagnóstico, Capacitación y Gestión: el círculo de la reforma policial

### Presentación

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el segundo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*. En esta ocasión se relata la presentación de Jesús Rodés. La reunión fue posible gracias a la colaboración entre el *National Center for State Courts* e Insyde.<sup>i</sup> Con el fin de discutir estrategias concretas para la reforma policial que pueden impulsarse en colaboración entre la sociedad civil y las autoridades, la conversación con el Sr. Rodés se concentró en tres elementos del ciclo de una reforma policial democrática: el diagnóstico, la capacitación y la planeación.

La reforma policial democrática:

- i) se encuentra inscrita en el régimen político;
- ii) incluye seis acciones sugeridas por el profesor Rodés;
- iii) se realiza en un ciclo de diagnóstico, capacitación y gestión;
- iv) se realiza con o contra la policía y,
- v) demanda acciones específicas de la sociedad civil, incluyendo el aprovechar los errores conceptuales que rodean la conversación en torno de la reforma, para promoverla.

## Reforma policial democrática y régimen político

La noción de una policía democrática fue estipulada en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: la policía *debe garantizar* el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. Pero decir que la policía hoy día *es garante* del ejercicio de los derechos del ciudadano provoca incredulidad si consideramos la generalizada debilidad de los cuerpos policiales en el mundo. Este contraste entre el concepto democrático de la policía y su desempeño, evidencia cuán poco responde el estado a las necesidades para las que fue creado.

- *En nuestro país, el régimen político de no reelección es un obstáculo para la reforma.*- El tránsito hacia una policía democrática, preconizada durante dos siglos, **no se concreta en los 4 ó 5 años del horizonte político.** Incluso el profesor Rodés mencionó que en nuestro país parece que la disciplina partidaria lleva al cargo del secretario de seguridad pública a individuos que no necesariamente lo desean. Esto coincide con la percepción de algunos participantes, respecto a la ausencia de voluntad política de los gobernantes para emprender un proceso sostenido de reforma. Complica también la situación el que no exista **evidencia de consolidación de un estadio de la reforma a otro.** Por ello, una actitud reformista debe tener la virtud de la paciencia y la sensatez para no esperar grandes cambios inmediatos. La reforma requiere el compromiso de un **esfuerzo sostenido.** Curiosamente, este proceso requiere habitualmente que la situación exceda el **grado mínimo posible de tolerancia; este es el momento en que los políticos prestan atención al tema.**

- **La institución policial está necesariamente inscrita en el contexto político y social.**- Elena Azaola puntualizó que en México reinan en la institución policial condiciones de gran fragilidad: enfrentamiento interno, ruptura de lazos, profunda desconfianza entre mandos, subordinados y colegas. No existe una cultura de la legalidad al interior de la corporación, no hay manuales, normatividad para los ingresos ni mecanismos de ascensos. En condiciones tales, ¿por dónde podría iniciarse la reforma policial frente a la situación de para-legalidad en que viven los cuerpos de policía? El profesor Rodés sugiere que nos preguntemos si esta patología es endémica en la institución policial o del estado o de la comunidad en su conjunto. Es necesario determinar hasta qué ámbito reina este fenómeno de ausencia de cultura de legalidad.
- **Bienestar social y responsabilidad fiscal.**- A decir de Rodés, también se debe apreciar el contexto del bienestar social y la responsabilidad fiscal. En los países donde la economía está más ordenada y donde los ciudadanos pagan impuestos de acuerdo a sus ingresos, se puede exigir el mejor desempeño de la seguridad pública.
- **La informalidad que predomina en nuestras instituciones:**- Para el profesor Rodés afirmando éste es el gran problema de la democracia. La confianza en ellas debe fortalecerse desde la comunidad. Por ello, la reforma policial guarda relación con la reforma de la cultura política y de la democracia participativa. Sin embargo, señaló Ernesto López Portillo, no parece haber razón para que en el caso de México opere una reforma política que construya una idea democrática de la reforma policial.

Los errores conceptuales que rodean la discusión de la función policial pueden aprovecharse para *promover una reforma*:

#### Si la policía fuera un arma para combatir el crimen...

La reducción de la brecha entre la policía democrática que garantiza el libre ejercicio de los derechos y la policía que hoy tenemos, tiene además *severos obstáculos conceptuales*:

1. La percepción de autoridades y ciudadanos de que la policía es un aparato para *perseguir y eventualmente contener el crimen*. En efecto, el profesor Rodés indica que sólo el 15% de la labor policial está dedicada a perseguir el delito, pero Ernesto López Portillo confirma que este error conceptual es la percepción compartida de ciudadanos y autoridades.
2. Se ha dicho que la policía en efecto no garantiza el libre ejercicio de los derechos ciudadanos. Añadamos la premisa de que la corporación centra en sus estrategias la persecución del crimen. Si consideramos el estado de avance y consolidación de la criminalidad en el mundo, entonces la policía es una institución que *no sirve para lo que fue creada porque no es democrática ni combate el delito efectivamente*.
3. Más aún, hay elementos para sostener la hipótesis de que la policía actúa como una *institución criminógena*.

#### ¿Por qué cambiar?

La policía se está desarrollando como *un corpus del estado que en lugar de ser su núcleo es su gangrena*:

- La policía *no sabe desempeñar técnicamente* el trabajo que se le asignó.
- Los oficiales *ignoran que su finalidad* debe ser garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos.
- En el mundo hay muchas policías no sirven siquiera en el campo más inmediato de persecución del delito. Su funcionamiento actual sirve para *contener el delito parcialmente*.
- Una de las más claras evidencias empíricas respecto a la acción policial no profesional, se mide en el tipo de población que es objeto de su intervención, en particular en las detenciones. *En la cárcel no están los grandes delincuentes* sino los ejecutores de pequeños robos y otros delitos contra la propiedad, miembros de estratos sociales bajos.

#### Pasos de un proceso de reforma:

Reformar la policía implica:

- Apreciar el estado actual de cosas, tener un diagnóstico;
- Pensar luego en esa situación hipotética ideal donde la policía garantiza efectivamente el ejercicio de los derechos del ciudadano y,
- Trazar un plan estratégico para transitar de la situación actual a la ideal. ¿En que etapas ejecutarlo, con que protagonistas, contra y a favor de quién se realiza ese proceso de reformas?

## Seis acciones para democratizar la policía

En El Salvador se dio la oportunidad de despachar a todos los oficiales en funciones y fundar una nueva corporación. Pero ese es “un lujo” difícil de repetir. Pensemos pues, en pasos para reformar la policía que tenemos:

**1. *Elevar los estándares del reclutamiento.***- Cambiar las condiciones de reclutamiento y exigencias culturales para acceso a los cuerpos de policía. Eso implica exigir que se inicie un proceso progresivo de sustitución de los ***candidatos a policía con apenas estudios de primaria*** (como sucede ***en el 90% de los países del mundo***), por candidatos con título universitario y b) la creación de escuelas de policía con altos niveles técnicos que sirvan para dotar a los cuerpos policiales y los agentes en lo individual, de la cultura específica del oficio.

**2. *Criterios cualitativos sobre los cuantitativos.***- se ha instalado una tendencia para determinar el despliegue policial con base en proporciones de tantos agentes por número determinado de habitantes. Las decisiones de la fuerza policial deben tomar en cuenta factores como las condiciones sociales, económicas, culturales, de comunicaciones, climáticas. Incluso la presencia policial excesiva puede ser un factor de miedo en la población volviéndose un elemento criminógeno. Ernesto López Portillo puntualizó la necesidad de contar con indicadores cualitativos.

**3. *Vincular a la policía con la comunidad.***- Los oficiales de policía deben conocer la comunidad que vigilan. Deben desplazarse a pie para tener oportunidad de apreciar lo que sucede.

**4. *Unificar las funciones policiales.***- La cultura política debe disolver la división artificial entre la prevención y la investigación. Se debe impulsar la operación de una policía que favorezca la justicia pronta con pruebas científicas en la procuración de justicia, pero también para mantener la seguridad de los ciudadanos. Pero sobre todo **deben evitarse las divisiones artificiales de funciones**. Además, el cambio que permite a los oficiales pasar de una función a otra es saludable para la corporación.

**5. *Remunerar a la policía de acuerdo con una nueva formación.***- Los oficiales de policía merecen una buena remuneración, de acuerdo con la nueva formación que reciban. Los maestros y los agentes de policía juegan un papel de igual importancia en las sociedades democráticas y deben recibir una buena remuneración.

**6. *Formular una política de seguridad pública.***- La policía es un aparato técnico del estado. Pero la seguridad pública es un concepto ideológico, la política pública de seguridad debe ser desarrollada por los actores políticos. Las prioridades, desarrollo y los tiempos de ejecución de la política pública de seguridad no son asuntos del mando de policía sino del actor político. En ninguna parte del mundo la incapacidad del Estado para proteger los bienes y la vida del ciudadano, evidencia la necesidad de que la reforma técnica de la policía vaya acompañada de una profunda reforma política. La reforma de la justicia debe acentuar el cambio de cultura de las fuerzas políticas, y en particular de quienes representan al ejecutivo y al legislativo, elegidos por voto popular.

**¿Por dónde empezar? La reforma policial es un ciclo donde se alternan tres aspectos: diagnóstico, capacitación, y gestión. Se debe iniciar el ciclo por alguno de ellos. Luego se debe investigar, desarrollar e innovar, para iniciar el ciclo nuevamente.**

## **El ciclo de la reforma policial democrática: diagnóstico, capacitación, gestión**

En un plan estratégico para cerrar la brecha entre la policía que tenemos y aquella que garantice el libre ejercicio de los derechos ciudadanos debemos:

### ***Diagnosticar***

Para un adecuado diagnóstico de la policía, debe mirársele en el contexto de la política de Estado. Se deben construir indicadores idóneos, trascender el agotamiento que la clase política ha hecho del diagnóstico y construir los conceptos pertinentes de transparencia y acceso a la información pública.

- ***Diagnosticar a la policía en su contexto.***- ¿Qué problemas enfrentamos? ¿Cómo los aborda o palia actualmente el Estado? ¿Cómo se busca mejorar las condiciones generales de vida? Y en este marco general, ¿cómo en ese actuar se inserta la función policial? ¿De qué modo está la corporación garantizando o no los derechos de los ciudadanos? Ernesto López Portillo señala el cuidado que se debe tener para no adoptar soluciones en conjunto, por el hecho de que han funcionado en latitudes diferentes. El contexto de la reforma policial en México involucra el cambio de los incentivos, el cambio en la concepción que los legisladores tienen de la policía, las viejas inercias de la corporación, los códigos informales de gestión impuestos sobre los formales y la resistencia al cambio.
- ***Diseñar indicadores idóneos.***- Cuando el policía no está persiguiendo el delito, protege la seguridad colectiva (ayudar a alguien a cruzar la calle). Pero esta gran porción del trabajo del policía genera actividades que no se pueden medir cuantitativamente. El no delito, la tranquilidad pública, la libertad de pasear por la calle a media noche no genera estadísticas.
- ***Trascender el agotamiento de la idea de diagnóstico.***- Los políticos mexicanos, a decir de Ernesto López Portillo, han agotado la idea del diagnóstico diciendo que ya está hecho. No es el caso. Y el que existe está condicionado y cercado por factores políticos, no técnicos. Por ejemplo, información no oficial afirma que el Sistema Nacional de Seguridad Pública terminó un amplio proceso de evaluación policial en todo el país, el cual halló que el 95% de los oficiales en funciones no cumplen con el perfil para ser policía diseñado en las academias. Al parecer un acuerdo político determinó que esta información no se revelara al público.
- ***Desarrollar los conceptos de transparencia de la información pública.***- La policía debe trascender la idea según la cual ella misma debe estar al margen del verdadero escrutinio público, para poder funcionar adecuadamente. Éste es un lenguaje común a altos mandos y agentes operativos de la policía en México. Se señalaron dos instancias de problemas de acceso a la información pública en materia de seguridad ciudadana en el DF:

- (i) Carlos Ríos explica que la recomendación 6/2004 de la Comisión de Derechos Humanos del DF<sup>ii</sup> (CDHDF) revela cómo los Grupos Operativos especiales y Fuerzas Especiales de la Secretaría de Seguridad Pública irrumpieron, catearon el domicilio y arrestaron arbitrariamente a 79 familias, sin que en ningún momento privara la acción de una autoridad judicial. Al solicitar la CDHDF los nombres de los integrantes de dichos grupos de la corporación, se denegaron argumentando la confidencialidad de la información dada la naturaleza de la función que dichos funcionarios desempeñan. Cabe señalar que la legislación mexicana obliga a los agentes de policía a identificarse y no prevé excepciones.
- (ii) De modo similar, Marcelo Ebrard respondió a la solicitud de información de la presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del DF, diciendo que ninguna policía en el mundo hace públicos sus propios informes. Esto fue el caso a pesar de que la ley faculta a los legisladores a fiscalizar el ejercicio de la función pública.

El profesor Rodés explica que se puede fiscalizar sin agredir. Los actores locales, como la legislatura, deben desarrollar la capacidad de responder ante esta cerrazón con los argumentos legales relevantes para acceder a la información.

### **Capacitar**

Se discutieron tres principios para acercarse al problema de la capacitación policial: capacitar porque el oficial de policía debe tomar decisiones importantes, capacitar en el contexto de la institución en la que el oficial de policía opera y no hacer juicios fáciles sobre los esquemas tradicionales de capacitación.

- **¿Por qué capacitar? Porque un policía es una persona que en 6 segundos debe decidir si emplea fuerza letal contra alguien o no.-** El Profesor Rodés se refiere a un concepto amplio de capacitación. Ésta debe entenderse incluyendo su desarrollo profesional. Mientras mayor sea su formación previa tendrá mayor solidez psicosocial. Además, mientras más alta sea su cultura éste tendrá mayor influencia sobre la institución.
- **El policía no cambia a la institución, la institución cambia al policía.-** En un contexto de aproximadamente 32 ó 37 mil policías, los egresados de las academias de policía son poquísimos y toma más tiempo capacitarlos que ser integrados a un sistema que los corrompe. Según Otwin Marenin, la policía recoge algún entrenamiento en las aulas pero concreta su relación con la institución policial en la calle. Por eso debe tenerse precaución al asignar a la capacitación un valor determinante de la función policial. Un oficial capacitado, como lo explicó Gabriel Vázquez, se integra a una corporación que más adelante reproduce en él las viejas expectativas de una institución que *no funciona*.
- **Debe tenerse cuidado de juzgar la eficacia de los diversos modelos de capacitación policial.-** En la reunión del *International Police Executive Symposium* celebrada en Turquía en 2001, 33 países acordaron que no es válido afirmar que cierto modelo de

#### Algunas sugerencias:

- **Integrar a profesores universitarios.-** Es importante vincular a los profesores universitarios con la reforma policial, integrándolos a la capacitación de los agentes operativos. Rodés mismo ha sido profesor universitario y como jefe de la policía buscó a los universitarios.
- **Reiterar permanentemente la idea de democracia y derechos humanos,** hasta que quienes no las compartan se autoexcluyan del cuerpo de policía. Sólo así se formará en la policía una nueva cultura.
- **Monitorear el perfil psicológico de los aspirantes en su desempeño.-** Como jefe de la policía, el profesor Rodés se acompañó de muchos psicólogos que seguían cada caso y ubicaban a los elementos violentos. Ésos deben ser excluidos.

capacitación es ejemplo a seguir para todos porque *en el mundo los modelos que hacen buenos policías son muy diversos*. Parte del problema para construir buenos esquemas de capacitación policial, es que el tema está rodeado de mitos. Por ejemplo, se asume *a priori* que un policía con grado de licenciatura será un mejor policía. Eso debe matizarse, según las necesidades de la función policial. Un policía de tránsito no requiere los mismos antecedentes que un policía que hará labores de investigación bajo las órdenes de un fiscal. Otro mito muy común es asumir que una formación policial más prolongada es la mejor formación. La evidencia contradice lo anterior; hay muy buenos esquemas de formación policial que duran semanas por que sólo inducen técnicas policiales a quienes ya tienen amplia formación en el sistema educativo convencional (FBI, Estados Unidos). Pero también hay experimentos de formación policial prolongada que parecen tener buen impacto en la modernización, profesionalización y renovación cultural de la policía (Policía Nacional del Perú).

### **Gestionar**

**La gestión policial enfrenta retos estructurales.-** La gestión policial pasa por un muy complejo sistema de autoridades con numerosas policías municipales. La coordinación en esas condiciones es un reto importante. Los cuerpos de seguridad pública deben tener cuerpos directivos compactos. Dividir la autoridad de seguridad pública es grave porque ignora el hecho de que la seguridad no cambia con las fronteras estatales.

**Politización (“partidización”) de la gestión policial.-** Los participantes apuntan que la política de seguridad pública se “partidiza” inevitablemente. Explica el Profesor Rodés que esta politización es propia de una fase de transición que no hemos terminado de asumir. La cultura del acuerdo es incipiente y prevalece la confrontación para diferenciarse entre partidos. No hay diagnóstico público y el diagnóstico público/privado parece ser rehuido continuamente.

### **¿Cómo relacionarnos con la policía en la reforma?**

**Debemos aprovechar la coyuntura.-** En otros contextos la catástrofe ha disparado el proceso de reforma con un mayor o menor grado de sustitución de los cuerpos policiales:

- En **El Salvador** el cambio de régimen trajo la disolución de las tres policías que había y se creó una *nueva*. En **Guatemala** debió haberse hecho y los resultados del proceso de reforma así lo confirman. En **España** la policía cambió junto con todo el Estado. El cambio de régimen provocó una situación excepcional.
- En la coyuntura mexicana puede ser que la transición abra una ventana de oportunidad. Debemos buscar algún gobernador interesado en que se instale un laboratorio de nuevas fórmulas, donde haya coordinación con la legislatura local.

**Debemos reformar con la policía sin sucumbir a la agenda de intereses corporativos.-** Si reformamos contra la policía, tendremos miles de enemigos automáticamente. Actualmente los foros de discusiones y las propuestas de reforma de la policía se conducen lejos de los oficiales en activo, señaló Pastrana. Por otro lado, si reformamos sujetos a las demandas laborales de la policía, tendremos aliados que podrían llegar a someter las decisiones de la reforma a sus intereses de grupo.

- Sin duda debemos optar por una vía intermedia **donde contemos con la legitimidad de quien toma las decisiones en materia de seguridad pública, donde se incluya a los oficiales de policía, pero no de modo tal que un proyecto de reforma termine por someterse a los designios corporativos de la institución.**

## ¿Cuál es el papel de la sociedad civil?

- **Las organizaciones de la sociedad civil deben influir sobre los gobernantes.**- La seguridad pública es un asunto de Estado por estar basada en el monopolio del uso de la fuerza. Excepcionalmente en Inglaterra y Gales hay comisiones ciudadanas en la organización policial del condado. Pero eso no existe en el resto del mundo. De modo que difícilmente las organizaciones civiles estarán directamente al mando de las instituciones policiales.

- Las organizaciones de la sociedad civil tienen habitualmente buenos argumentos en los procesos de cambio. Pero tienen escasa capacidad de incidencia.
- Deben acercarse a los medios para que su posición tenga resonancia.
- Deben estar cerca de los tomadores de decisión que han sido llevados al gobierno por elección popular. Hay que buscar al tomador de decisiones legal y legítimo para influir sobre él, incidir haciendo *lobbying*, campañas, etc.

Si no coincide la posición de las organizaciones civiles con la legitimidad política de las autoridades, no tendremos la reforma. Sin este componente podremos tener una razón solitaria y al margen de quien gobierna las instituciones. Podremos escribir un libro y adquirir una gran capacidad de análisis, pero no generaremos la reforma.

- **La comunidad debe ser involucrada en el diseño de los planes de seguridad pública.**- Tiene que haber una relación ágil de comunicación e intercambio entre la sociedad civil y las autoridades. Para brindar seguridad a los ciudadanos se debe adecuar la acción policial a las demandas sociales, estableciendo planes de seguridad que se pueden consultar con la comunidad. Se pueden aprovechar las encuestas de victimización o las actividades de grupos locales.

- **Las ONGs también pueden acceder al gobierno.**- El Profesor Rodés sugiere que las organizaciones civiles *transiten* al gobierno directamente. Relata Katya Salazar que la reforma policial en el Perú la realizaron miembros de organizaciones civiles que accedieron al gobierno en la coyuntura política. Así, el Ministerio del Interior comenzó por emprender la campaña “A la policía se le respeta”, para influir en la percepción ciudadana de los cuerpos de seguridad. Además se instaló la oficina de defensa de la policía para representar los intereses de los oficiales al interior de la corporación. La reforma policial se hizo fundamentalmente con creatividad. A diferencia del caso peruano, relata el profesor Rodés cómo en El Salvador la directora de una organización civil documentó los crímenes del gobierno con grandes investigaciones. Ella debió ser la jefa de policía en el nuevo régimen, pero no accedió.

En el Perú, las organizaciones han resuelto desde hace tiempo proporcionar condiciones laborales altamente competitivas que les permitan ser el mercado para los mejores profesionales en el campo.



Katya Salazar subraya el interesante resultado del flujo de representantes de organizaciones civiles al gobierno y de vuelta a la sociedad civil (quizá la más interesante experiencia al respecto sucedió en Perú, con la llegada de un grupo de derechos humanos de la sociedad civil a la conducción del Ministerio de Interior de ese país, hecho que dio espacio a una de las propuestas en la región más amplias y sólidas de reforma policial democráticas). Para que esto pueda darse será necesario que las organizaciones civiles cuenten con un alto grado de profesionalización.

---

<sup>i</sup> Participaron Jan Perlin del *National Center for State Courts*, Elena Azaola del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Dulce Sotelo y Daniel Tacher del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Beatriz Vázquez del Instituto Municipal de Seguridad Pública de Ciudad Juárez, Daniela Pastrana de La Jornada, Gabriel Vázquez de la Secretaría de Gobernación, Irma Islas, Presidenta de la Comisión de Seguridad Pública Asamblea Legislativa, Lizbeth Cruz, Secretaria Técnica de dicha Comisión, Carlos Ríos de la Universidad Iberoamericana, José Ramón Ramírez Goroztiza de la Fundación Agenda Ciudadana, Katya Salazar de *Due Process of Law Foundation*.

<sup>ii</sup> Ver Oscar Pérez Fierro y Otros, CDHDF Recomendación 06/2004 <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0604>