

Rendición de cuentas de la policía: Una experiencia de intercambio con la sociedad civil en México

Ernesto López Portillo Vargas¹
Ernesto Cárdenas Villarelo
www.insyde.org.mx

I. Introducción

América Latina ha visto crecer las experiencias de interacción entre instituciones policiales, sociedad civil y sector académico. Lo que sigue narra una de ellas, actualmente en curso. El Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. (Insyde) inició en 2003, año de su fundación, una línea de trabajo encaminada a impulsar la modernización de los sistemas de rendición de cuentas de las instituciones policiales mexicanas (*police accountability*)². En junio de 2005 se puso en marcha uno de varios proyectos en esta línea, el referido a la colaboración entre Insyde y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro (SSC), misma que aloja a la Policía Preventiva Estatal. Este ensayo sirve como breve paréntesis para profundizar en el proceso con el objetivo de difundir algunas conclusiones preliminares que enriquezcan el debate sobre experiencias de rendición de cuentas policial.

II. El intercambio positivo.

Una de las principales enseñanzas que retomamos en retrospectiva y revaloramos en prospectiva es la práctica de intercambio positivo desarrollada con la SSC. Compartimos la noción de que existen problemas de fondo en las organizaciones policiales que se manifiestan en serios cuestionamientos sobre su gestión y que reflejan, al menos, opacidad en el ejercicio de prácticas de rendición de cuentas³; en muchos estudios donde se ha analizado el desempeño policial ha quedado claro una significativa cantidad de consecuencias lesivas para la ciudadanía como para la misma policía⁴. No obstante, nuestra experiencia respalda el criterio de que al interior de las instituciones policiales existen no solo voluntades sino actores concretos que se esfuerzan para mejorar su desempeño y aprender de su experiencia; así como hay quienes hacen todo lo posible para estatuir beneficios ilegítimos de toda índole. Esta singularidad que observamos en las organizaciones policiales representa para Insyde una “ventana de oportunidad”⁵, en ocasiones estrecha, ahí donde las contradicciones de un modelo ausente de prácticas de transparencia y rendición de cuentas lo hacen insostenible y abren la posibilidad para que la sociedad civil impulse opciones de reforma.

No consideramos que sea un exceso de optimismo. Nuestra experiencia señala que la asunción de acuerdos con los actores policiales se finca en la absoluta claridad y honestidad acerca de los objetivos que persiguen los proyectos de rendición de cuentas, que en todo caso trascienden la

¹ Ernesto López Portillo Vargas es Presidente del Consejo Directivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. y Ernesto Cárdenas Villarelo es consultor del mismo instituto.

² Para referencias sobre la organización y sobre los fundamentos del proyecto, ver www.insyde.org.mx.

³ Un resumen de esta problemática la encontramos en “30 problemas de la policía en México. Inspirado en estándares internacionales de la policía en democracia”. Ernesto López Portillo. Octubre, 2006. Inédito.

⁴ Ver: *Accountability. Sistema de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. Robert O. Varenik. Coordinador. Ed. CIDE- Insyde. Primera edición. 2005.

⁵ “... Cuando en una sociedad se articulan los actores y las circunstancias para llevar a la agenda pública una conexión clara entre la democracia y la función policial, es cuando surgen los procesos precisamente democráticos de reforma policial.” La reforma policial democrática: México frente a la experiencia extranjera. Ernesto López Portillo, p. 121 en *Seguridad Pública, prevención del delito y Derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos..* Insyde-Centro de Derechos Humanos M.A. Pro Juárez, Fundar, Todos los derechos para todos, Comisión de derechos humanos del D.F. , México, 2004

elaboración de un buen diagnóstico y se orientan al diseño de propuestas técnicas que cumplan con el requisito mínimo de viabilidad y utilidad para la misma operación policial; de otra manera la interlocución y el *intercambio positivo*⁶ con la policía tiene, en nuestra opinión, pocas posibilidades de éxito. Por esta razón, en el marco de proyectos de accountability policial nos apartamos de la crítica sin alternativas y nos orientamos hacia el análisis y el constante diálogo con el propósito de desarrollar capacidades y establecer competencias, por medio de procesos de acompañamiento con los responsables directos de brindar seguridad ciudadana. Un componente, inevitable, que determina la viabilidad de propuestas de mejora policial, está generalmente condicionado, de acuerdo a esta experiencia, a satisfacer la expectativa de la organización policial, y esto implica un diálogo continuo, constante y mutuamente respetuoso, tratándose de instituciones típicamente cerradas a la observación y al escrutinio externo. Desde este punto de vista, el diálogo propositivo y fundamentado tiene sentido si es escuchado y posteriormente asumido por los actores. La experiencia que aquí se resume discute este proceso.

III. El método.

Otra enseñanza que recogemos de este proyecto es la relacionada con el método de investigación. Uno de los principales componentes del mismo fue el nivel de sistematización que alcanzó el proyecto al caracterizar *la problemática de la opacidad* en los procesos de toma de decisiones en la cadena de mando y en los *procesos operativos del despliegue policial en general*. Esta caracterización permitió centrar el análisis para responder a las preguntas *¿qué hace la policía?*, *¿cómo lo hace?* y *¿por qué lo hace así?*, cuestionamientos que llevaron directamente a la profundización en cinco temas básicos que ofrecen parte de una plataforma para otros proyectos de rendición de cuentas:

- a. *El funcionamiento del sistema de supervisión y control policial*⁷, debido a que su estudio permitió analizar la operación sustantiva de la policía y el ciclo básico de información, al servicio ciudadano.
- b. *El funcionamiento de los órganos*⁸ (Asuntos internos y Órgano Interno de Control) y *el sistema disciplinario*, ya que el estudio respecto a las normas y prácticas asociadas al “debido proceso” permitió analizar la relación policía-ciudadano y policía-policía en el marco del respeto a la ley.
- c. *El sistema de recepción y gestión interna de la queja ciudadana*, que permitió analizar el impacto en el nivel de respeto a los derechos humanos y la atención al ciudadano.
- d. *El sistema de evaluación del desempeño policial*, en tanto el estudio de las prácticas de evaluación permitió analizar el estado que guardan los sistemas de profesionalización (servicio civil de carrera) y los procedimientos de medición⁹ con base en estándares del desempeño¹⁰ y dentro de una perspectiva de derechos y obligaciones de la policía.
- e. *Los sistemas y flujos de información interna policial*, ya que su análisis permitió observar y ponderar el conjunto de las prácticas de rendición de cuentas policial y apreciar en general el estado que guarda la institución policial con respecto a los estándares básicos de una

⁶ “...Señalo aquí... una observación desde la experiencia, no es una postura jurídica...vale la pena recordar a los todavía dudosos que los derechos se protegen mucho mejor cuando las instancias oficiales están más de acuerdo con los que abogan por la accountability, que con los que están en contra...” Rendición de cuentas de la policía. Robert Varenik. en *Seguridad Pública, prevención del delito y Derechos humanos op.cit. p. 144-145.*

⁷ Se puede revisar los procedimientos sobre de supervisión policial en: Police supervision and management. In an Era of community Policing. Kennet J. Peak, Larry Gaines, Roland W. Glessor. Prentice Hall. 2004.p. 287-322

⁸ Ver: *Asuntos internos: un estudio comparativo.* Rob O. Varenik. Coordinador. Op. cit. p. 51-97

⁹ Sobre el tema se puede revisar: *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad.* Fernando Salamanca. Centro de Estudios en Seguridad ciudadana. CESC. Chile.

¹⁰ *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial.* Ignacio Cano. Centro de estudios para el desarrollo. Area seguridad ciudadana. Chile.

policía democrática: transparencia institucional, atención prioritaria al ciudadano, respeto a la ley y a los derechos humanos.

Debido a que la naturaleza de cada uno de estos componentes implica cientos de actividades o procesos complejos¹¹ que involucran tareas generales de planeación, operación, gestión, información, etc., emanados a su vez de la totalidad de la estructura orgánica de la institución (cadena de mando, direcciones y coordinaciones sustantivas), se decidió que su estudio se efectuara a partir de una categoría que ayudaría a ordenar el análisis. Esta categoría de análisis se denominó “proceso de trabajo policial”¹² y se asoció al encadenamiento de los diferentes procesos operativos por área de responsabilidad; en complemento, la plataforma para la sistematización de información se diseñó a partir de las tres fases más generales del ciclo de trabajo policial¹³: la fase preoperativa (antes de iniciar el despliegue), la fase operativa (el despliegue y propiamente la operación policial) y la fase postoperativa (el repliegue y reporte informativo a la cadena de mando), y se colocaron, en el centro del análisis, los flujos de información policial.

A partir de este razonamiento, el objetivo del proyecto se orientó a analizar “el desempeño policial” a partir de sus procesos de trabajo *mediante el estudio de los sistemas internos de información policial*, ya que se consideró que el procesos de captura, análisis, sistematización y aplicación de información útil constituye un requisito indispensable para desarrollar sistemas de rendición de cuentas. Esto significó, en términos de metas, asumir el propósito de fortalecer los procedimientos policiales basados en el uso metódico de la información, propiciar el desarrollo de competencias para su uso y aplicación de calidad, así como introducir las *innovaciones* que contribuyan a mejorar las prácticas de planeación, supervisión, control y evaluación del desempeño policial con base en técnicas de información y comunicación¹⁴.

IV. Conclusiones y el diseño de propuestas.

El análisis de los procesos de trabajo condujo a profundizar la información respecto a la dinámica interna de la policía; la integración de observaciones sobre los diferentes procesos de trabajo propició una innovación en la forma de análisis aplicada hasta entonces, de aquí que la enseñanza clave que se recoge de esta etapa fue la necesidad de abordar una visión de sistemas en el desempeño policial, enfoque que surge de la dinámica del proyecto y que fue de gran utilidad en el diseño de propuestas de mejora.

Sin abandonar el enfoque detallado por temática se procedió a aplicar un método de análisis que permitiera identificar las principales causas y efectos en los problemas observados. Este ejercicio permitió identificar una serie observaciones sobresalientes de cada problemática¹⁵; por ejemplo, algunos de los componentes básicos de este diagnóstico fueron los siguientes:

- a) La supervisión que se realiza a través de la cadena de mando carece de los controles adecuados que le den certidumbre al desempeño policial.

¹¹ Sobre el tema relacionado con la multilateralidad de las funciones que asumen las instituciones responsables de la seguridad, los servicios privados y las nuevas tendencias que se observan a nivel internacional ver: *The new structure of policing*. David H. Bayley.

¹² El concepto de proceso de trabajo y el enfoque de cadena se basa en M. Porther, *Estrategia competitiva*. Ed. Limusa.

¹³ Sobre la cuestión del ciclo de trabajo policial se puede revisar en “How police supervisory styles influence patrol officer Behavior”. Department of Justice. E.U.

¹⁴ Sobre el tema relacionado con la comunicación y ciudadanía se puede ver: *La comunicación como estrategia para orientar a la ciudadanía frente a la violencia y la criminalidad*. Cecilia Dastres. CESC, Chile.

¹⁵ Ver: *Las reformas policiales en América Latina*. José María rico y Laura Chichilla. Instituto de defensa legal. Open Society Institute. Abril 2006.

- b) Los procedimientos de gestión de la queja carecen de controles de verificación y escrutinio que permitan garantizar el debido proceso.
- c) Las instancias responsables de investigar y determinar la conducta indebida carecen de estructura y procedimientos para cumplir con eficiencia el debido proceso.
- d) Coexisten distintos procedimientos de evaluación del desempeño que dificultan la integración de una metodología para evaluar los estándares del desempeño policial.
- e) No existen procedimientos operativos probados para desarrollar procesos de planeación policial.
- f) Los sistemas de información policial se encuentran subutilizados o no están debidamente integrados de acuerdo a las necesidades operativas.

A mediados de 2005 este era en lo general el panorama que nos ofrecía la institución; por su parte, muchas otras ideas, proyectos o iniciativas de la SSC estaban entonces en el tintero y otras en fase preliminar. Un año después muchas de ellas se concretaron, otras se desecharon y las más se modificaron, demostrando un proceso acelerado de maduración institucional sin precedentes al menos dentro de nuestra experiencia.

Las recomendaciones de Insyde se elaboraron en el periodo noviembre-diciembre de 2005¹⁶ y fueron objeto de un intenso debate con el personal clave de la SSC que se prolongó durante varios meses. La propuesta del instituto se orientó al desarrollo de un sistema interno de información compuesto de cuatro subsistemas interactivos, cada uno de los cuales fue soportado en una detallada explicación de sus características funcionales y operativas denominadas atributos del sistema. Para darle sustentabilidad se diseñó una propuesta organizacional partiendo de la estructura vigente en ese momento en la institución y se incluyó una descripción del flujo físico de información y una lista de indicadores posibles. Además se introdujeron algunas ideas preliminares para el diseño de nuevos mecanismos operativos que facilitarían los procesos de supervisión, control, participación y aprendizaje policial, como por ejemplo un modelo interactivo de participación grupal (llamado modelo feedback).

El objetivo de esta propuesta fue planteado a la SSC de manera explícita. Interesaba abrir el debate, recibir su crítica, lograr acuerdos y construir alternativas. Después de un proceso de seis meses el objetivo se logró y este resultado es para Insyde hasta ahora una sus más valiosas experiencias dentro de su corta existencia.

V. El estado actual del proyecto

Mediante un proceso de intercambio de opiniones, aclaraciones y críticas, finalmente se arribó a la etapa de acuerdos, donde la Secretaría reconoció que existía una gran coincidencia entre las conclusiones y propuestas de Insyde y las acciones y procesos de mejora emprendidos por la institución.¹⁷

Como ejemplo, mencionaremos algunas de las principales reacciones de la Secretaría

¹⁶ Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial. Secretaría de Seguridad ciudadana del Estado de Querétaro – Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. Enero 2006. inédito.

¹⁷ El reconocimiento de esta hecho se da por escrito a mediados de 2006. A partir de esta carta, se desata la posibilidad real de emprender un proceso de acompañamiento en alguna actividad de mejora, de acuerdo a las propuestas elaboradas por Insyde. Esto no significa que la SSC “reaccionó” automáticamente ante una observación de Insyde, más bien se aceptó la coincidencia de criterios en torno a los caminos de solución adoptados o por emprenderse.

1. En lo que se refiere al sistema de supervisión se identificó que *la inexistencia de un sistema de supervisión de policía-policía consolidado, eficaz y probado* (tradicional) requería el diseño de controles diversos en las diferentes fases del proceso de trabajo y a lo largo de la cadena de mando policial; la reacción de la Secretaría fue el replanteamiento de las funciones y atribuciones de las actividades del órgano interno de control por medio de la implementación de un sistema de auditoría operativa a las policías y el gradual equipamiento de sistemas de control de alta tecnología.¹⁸

2. Respecto al tema del funcionamiento del sistema disciplinario y la gestión de la queja ciudadana se observó la falta de cumplimiento en sus funciones básicas¹⁹, debido principalmente a la ausencia de personal y procedimientos formales y transparentes; la reacción de la SSC fue emprender una completa transformación de la Coordinación de Asuntos Internos con el diseño de nuevos mecanismos de control; por ejemplo, la creación de un área orientada a detección temprana de la conducta indebida, el acopio y sistematización de información y una reestructuración interna.²⁰

3. Respeto a las prácticas de evaluación, la Secretaría concluyó, luego de un proceso iniciado antes de la intervención de Insyde y a través de la Dirección de Prevención, un Modelo de Evaluación dirigido a la policía estatal y a las policías municipales. Actualmente (febrero 2007) está por aplicarse por segunda ocasión esta metodología. El modelo se basa en una serie de estándares de eficiencia que son evaluados y certificados periódicamente.²¹

4. En cuanto a la planeación y control operativo las observaciones se centraron en señalar la ausencia de mecanismos de control que permitieran, además de mejorar la calidad del servicio, controlar su desempeño. La Secretaría concluyó un primer paquete de Órdenes Generales que venía trabajando la Dirección de Prevención también desde antes de la colaboración de Insyde. El establecimiento de este sistema constituye uno de los principales mecanismos de control y previsión en el desempeño policial operados por la Secretaría.²²

5. Con relación a la profesionalización de la policía se señaló la inexistencia de mecanismos estructurados tendientes establecer la profesionalización, el crecimiento y desarrollo de la policía, así como el aprendizaje con base en su experiencia. Al respecto el nuevo Reglamento de Policía prevé la creación de una Comisión de Carrera Policial como órgano responsable de ejecutar los nuevos lineamientos.²³

¹⁸ Recientemente se introdujo un sistema de radar para el control del flujo vehicular, y gradualmente un sistema de infracciones digitalizado que inhibe las posibilidades de abuso al tiempo que arroja alto potencial de aprendizaje.

¹⁹ "...Mientras que en países como los Estados Unidos la brutalidad policíaca casi es sinónimo de uso injustificado de la fuerza en la realización de un arresto (Bayley, 1996), en México como en Latinoamérica, lo que se entiende por formas del abuso policial representa un conjunto de fenómenos más amplios con diversos niveles de gravedad y conocimiento de los mismos..." Ver: El abuso policial en la ciudad de México. Carlos Silva. Colegio de México.

²⁰ La reestructuración de esta área tiene una importancia estratégica a toda la Secretaría ya que con base en un nuevo reglamento de policía que está en proceso de aprobación se creará la *Comisión de Honor y Justicia* como instancia resolutoria en el tema de la disciplina y control policial. Vale subrayar que el buen funcionamiento del área de Asuntos Internos es un requisito para el buen funcionamiento de dicha comisión.

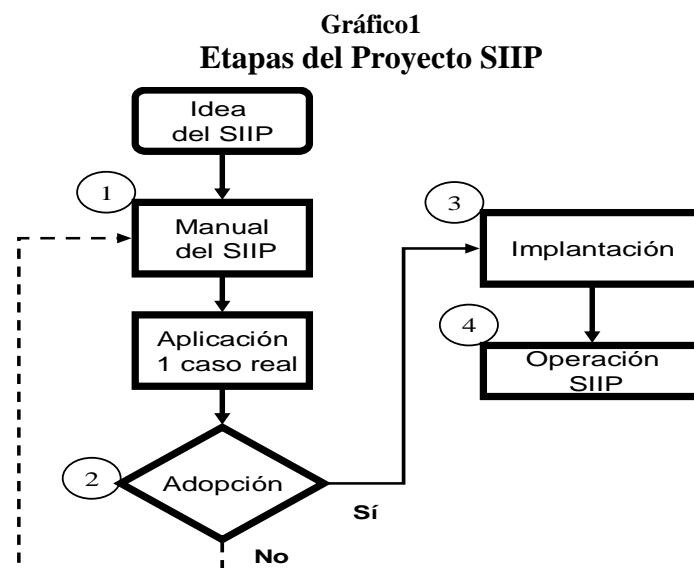
²¹ Las características de este Modelo de Evaluación permiten considerar la viabilidad de aplicarse o adaptarse a las condiciones operativas de otros cuerpos policiales del país. Es, desde nuestro punto de vista, un instrumento que se identifica con algunas de las prácticas internacionales de certificación policial.

²² Las Órdenes Generales, valga la expresión, sistematizan los sistemas y procedimientos operativos en específico para materias o hipótesis de desempeño policial. Actualmente están en operación diez de ellas, se estima que la policía estatal requerirá el establecimiento de cerca de 80 en total.

²³ Actualmente la Secretaría, con fundamento en su Reglamento de Policía (en proceso de aprobación) prevé la creación de tres instancias que contribuyen al establecimiento de un sistema de rendición de cuentas: una **Comisión de Estándares Policiales**, el ya mencionado **Consejo de Honor y Justicia** y la **Comisión de Carrera Policial**, con participación formal ciudadana. La articulación de estas instancias, junto con una nueva concepción sobre la estructura orgánica y jerárquica, permite establecer los criterios de referencia sobre las atribuciones, derechos, obligaciones y límites de los policías.

6. Con relación a los sistemas de información se señaló básicamente la falta de integralidad, análisis y utilidad práctica de la información generada a partir de los distintos procesos de trabajo policial (supervisión, disciplina y quejas, evaluación del desempeño en general y producción de información policial) que analizó el proyecto. La reacción de la Secretaría fue autorizar el desarrollo de un proyecto diseñado conjuntamente por Insyde y la SSC a través de la Coordinación de Planeación y Evaluación de ésta y con el objetivo de establecer un Sistema Interno de Información Policial (SIIP).

A partir de la propuesta de Insyde se discute y acuerda diseñar el SIIP, mismo que comprende las siguientes 4 etapas:



Actualmente nos encontramos en la etapa uno que corresponde al diseño del Manual del Sistema y, conforme al método de trabajo de Insyde, su diseño se basa en el análisis de cuatro procesos de trabajo policial enfocados en este caso en los sistemas y procedimientos que se ejecutan específicamente para informar sobre su desempeño. Los procesos policiales de los cuales derivará y se aplicará, finalmente, la metodología son:

- a) Seguridad vial;
- b) Incidentes delictivos;
- c) Actuación policial, y
- d) Incidentes extraordinarios.

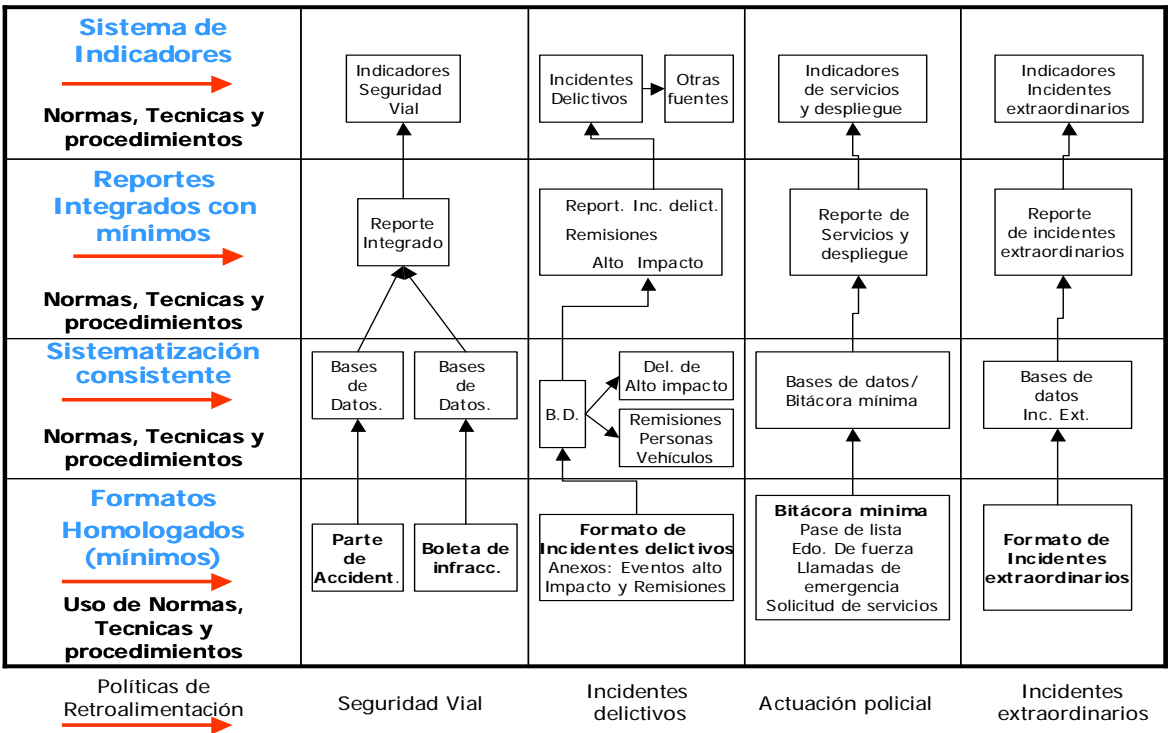
Los procesos de trabajo fueron seleccionados por la SSC por su carácter general ya que derivan de la práctica cotidiana de la Policía Preventiva Estatal de Querétaro y de las policías municipales.²⁴ Tienen por lo tanto el atributo de ser procesos de trabajo consistentes, sistémicos, similares y repetibles en la práctica policial. Un hecho relevante no considerado en un principio es la propuesta de la SSC para extender la aplicación de esta metodología hacia las policías municipales. Este hecho le otorga un alto valor agregado a este proyecto ya que permitirá evaluar

²⁴ Con base en la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro, Reglamento de Policía Estatal, el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

la posibilidad de adaptación a otros cuerpos policiales del país. El diseño del manual comprende cuatro fases bien definidas y en cada una de ellas se busca la homologación de los criterios, técnicas y procedimientos para estandarizar los flujos de entrada, las bases de datos, los sistemas de reportes y, de manera especial, el sistema de indicadores para la toma de decisiones.

El Manual del Sistema Interno de Información Policial de la SSC es un medio para hacer eficientes los sistemas de información interna policial, pero tiene como fin convertirse en el instrumento que impacte concretamente en los procesos de acceso y transparencia a la información, orientando la aplicación de métodos para mejorar el control en el desempeño policial, garantizar el servicio prioritario al ciudadano, el respeto a la ley y a los derechos humanos.

Grafico no 2.
Matriz que muestra la superficie del proyecto de Manual del SIIP



El cuadro se lee de abajo hacia arriba, siendo la fase final del proyecto el diseño de un sistema de indicadores alineados con los objetivos y la práctica policial. Actualmente el avance de este proyecto se localiza en el primer nivel de esta matriz.

VI. Reflexiones finales

Todo puede decirse respecto a la reforma policial, excepto que alguien tenga la receta o la última palabra para desarrollarla con éxito. El mundo de hoy es una compleja radiografía de claroscuros que así lo evidencia. Insyde ha iniciado su aportación y la experiencia antes narrada tiene todos los límites propios de una exploración inédita, pero también presenta muchas fortalezas derivadas de la construcción de iniciativas de reingeniería institucional policial basadas en el talento, experiencia, capacidades, voluntad e imaginación de actores externos e internos a la policía misma. Insyde y la SSC representan visiones similares hacia instituciones policiales

governadas por la ley, por sistemas, por esquemas modernos de gestión y por personas sujetas a obligaciones, derechos y merecedoras de reconocimiento social. Al entregar este ensayo no es posible anticipar la utilidad práctica del proyecto relatado, si bien la intervención de Insyde ya reporta un impacto certero en la toma de decisiones hacia una Policía Preventiva mejor estructurada en torno a valores propios del Estado democrático de Derecho. Por último, vale enfatizar que, en todo caso, cada intento acumulado en este proceso incrementa exponencialmente las posibilidades de éxito en esta y otras experiencias que Insyde traza y trazará con la policía en México y en América Latina.