

México, D.F., a 1 de febrero de 2008

ENFOQUE INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Luis Villalobos García*

Abstract

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 conduce a orientar la actuación de la policía hacia: *a)* atender, antes que nada, las necesidades del ciudadano, *b)* respetar la ley, *c)* respetar los derechos humanos, *d)* conducirse con base en una política de transparencia y rendición de cuentas, y *e)* propiciar la eficiencia y la efectividad del desempeño policial. El documento presenta términos y elementos que componen una reforma policial democrática para diferenciarla de otros tipos, establece a la rendición de cuentas como 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. 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 los cuales 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 expresa 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 policiales, lo que ha derivado en la existencia de miles de ellas.¹ Es muy probable que cada una de 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 de 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: 1) prevención del delito (policía preventiva): esta función se ejerce en cada uno de los niveles de gobierno, y 2) de auxilio directo a las investigaciones de delitos que realiza el ministerio público (policía judicial o policía ministerial): esta última función sólo se realiza en los planos federal y estatal.

* Investigador del Instituto para la Seguridad y la Democracia, México.

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

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 1 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/población,² 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.

Tabla 1: Estado de Fuerza Policial, México, 2005

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

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2005.

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 sólo estar referenciado 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 ciudadana.³ 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, desempeño ilegítimo, ineficacia e ineficiencia y opacidad en la actuación.

Los esfuerzos y programas de modernización de las instituciones policiales no muestran evidencias que permitan considerar a éstos como iniciativas democráticas, no cuentan con mecanismos sistematizados para retomar la experiencia internacional en materia de reforma policial, no se propician espacios incluyentes de discusión y diseño de la agenda de reforma,

² 103.3 millones de mexicanos. Fuente: Censo de población y vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

³ Ver: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2003/pag_371-379.pdf. Consultado el 23 de mayo de 2007.

y tampoco estos procesos de modernización responden a los principios democráticos de responsabilización y transparencia del desempeño de la policía, tanto en el interior como en el 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, los resultados de la actuación policial y la percepción social del trabajo (referentes de legitimidad de la actuación de la policía).

II. EL INSTITUCIONALISMO

El institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones 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, tanto formales como 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 de los fines planteados; en la medida en 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, siendo esta confianza 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).

En 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 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 que el cambio sea dirigido y no aleatorio. 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 referenciados en la calidad de incentivos que se tengan para tomar determinadas decisiones en un momento dado. En la medida en

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 distinción que hace entre 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).

Tabla 2: Arreglos formales e informales de la policía

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).

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

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, si bien establezcan parámetros de actuación, no limiten su capacidad de reacción, ya que un policía toma decisiones operativas en las que está en juego su propia seguridad, y se enfrenta a situaciones que en muchos casos no pueden estar referenciadas en manuales de procedimiento o protocolos de actuación, lo que transfiere la toma de decisiones en campo al policía mismo.

En cualquier entidad de gobierno, la deficiencia en el diseño y aplicación de las reglas y normas 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 de cualquier otro funcionario público, difícilmente se ajustará estrictamente a la norma, por lo cual el sentido del institucionalismo es dirigir los acuerdos informales hacia el plano formal, para lo cual analiza el grado de coherencia y coincidencia que existe entre la actuación con respecto al mandato.

La reforma policial e institucionalismo

Al vincular la perspectiva del análisis de las instituciones con los procesos de reforma policial, se reconoce la importancia de éstas en los procesos de modificación y adaptación del comportamiento individual y social, la manera en que responde el diseño institucional ante los nuevos escenarios y agendas de trabajo que la dinámica social le presenta, así como el fundamental papel de liderazgo de las instituciones en la conducción del cambio.

La legitimidad en el contexto de la policía requiere, en su actuación para enfrentar la inseguridad social en términos de reducción de las tasas de delincuencia, aumento en el número de presuntos infractores presentados ante el ministerio público o el cumplimiento de un mayor número de averiguaciones, la restauración de la relación policía-sociedad; que la sociedad se vea reflejada en la policía que tiene.

En el contexto mexicano, el análisis de los procesos de cambio, transformación y desempeño de las instituciones de policía, de la distorsionada relación policía-sociedad, y de la falta de coincidencia y congruencia de la actuación de la policía respecto de 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 una visión reformista esta perspectiva no es posible. La revisión del desempeño de las instituciones policiales busca no sólo su viabilidad operativa y política, sino su permanencia; de esta manera, es necesario considerar que la reforma pretendida debe cumplir con los propósitos de ser política y democráticamente aceptable, posible y eficaz, y 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 expectativas⁴ asociadas al desempeño, la viabilidad de una institución y su 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 respecto de las políticas, la responsabilidad de sus integrantes en relación con sus decisiones y las consecuencias que éstas 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.

III. 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, los cuales tienen su origen en factores diversos, entre ellos, la falta de procesos de rendición de cuentas de su desempeño que generen confianza en la sociedad, así como de sus procedimientos y de sus resultados. En este sentido, los trabajos asociados a la reforma policial en sociedades democráticas, que tienen en el centro de su agenda la *rendición de cuentas policial*, buscan conferirle a las corporaciones policiales mecanismos de regulación de su actuación y promover estrategias que les permitan a las policías aprender de su propia experiencia, permitiéndoles acumular y utilizar el conocimiento adquirido en la práctica.

En este sentido, la perspectiva de la reforma policial democrática busca conferirle 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.

⁴ 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 (detenciones y arrestos con referentes normativos y procedimentales legítimos y legales previamente establecidos), restauración del Estado de derecho, clima social seguro (recuperación del espacio público).

- Acceso a la información de todos los actores interesados y que participan en este proceso, así como de la comunidad (transparencia).
- Eficiencia y eficacia de los procedimientos y funciones, y 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), y el mantenimiento del orden público y la prestación de servicios múltiples en 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 operen como observadores de la función policial).

Es necesario sensibilizar tanto a la corporación policial como a toda la sociedad acerca de la dinámica e incesante transformación del entorno de seguridad pública; es decir, si no se envía 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 de las obligaciones que otras instancias del Estado tienen: es necesario caracterizar y analizar el problema de seguridad pública desde una óptica integral y de sistemas,⁵ ya que no 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 sobre cómo propiciar la *prevención* más que la *reacción* y *corrección* ante el delito, la participación, integración y pluralidad.

⁵ En este sentido, el diseño de la política de 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, y 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.

IV. RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL

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 de las que no lo son.⁶ En democracia, la rendición 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 éstos a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y 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, dejando de lado la reduccionista posición de que la sociedad sólo es consumidora de los servicios públicos ofrecidos por el Estado.

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

Andreas Schedler,⁷ 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 complementen. 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).

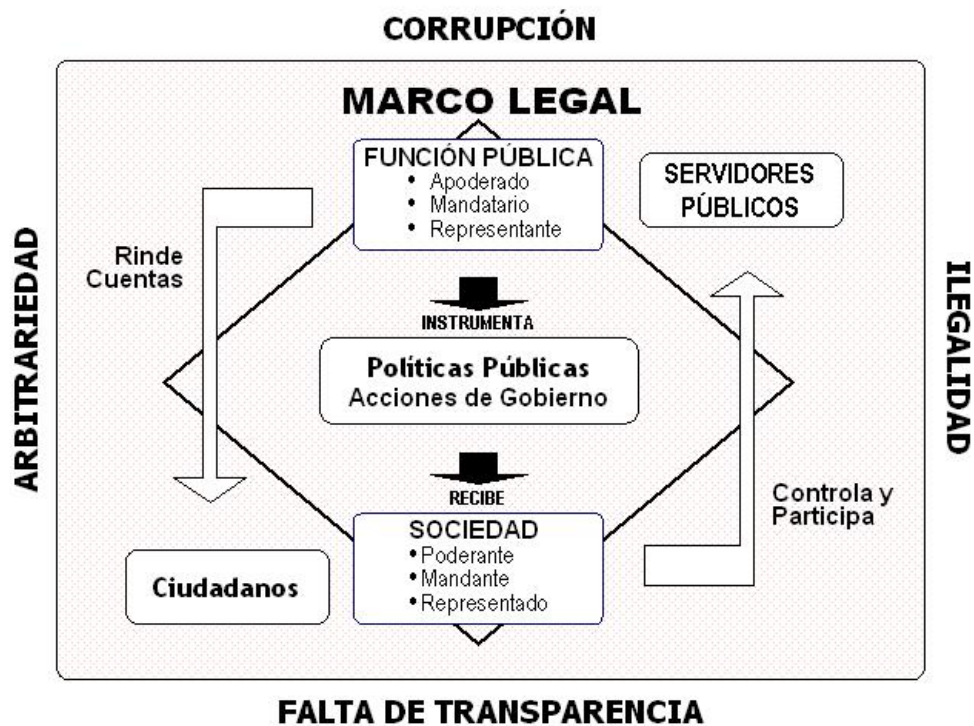
Con base en esto, en las sociedades consolidadas democráticamente se negocia constantemente la apertura informativa, se dan a conocer los resultados del gobierno para responder a las necesidades de los ciudadanos, se verifican los resultados obtenidos por parte del gobierno y se evalúan las expectativas que los ciudadanos tenían respecto del desempeño realizado por los gobernantes, mientras que 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, si bien la efectividad de estos propósitos resulta deficiente.

El siguiente diagrama ilustra el proceso de rendición de cuentas que parte de las acciones que realizan las instituciones de gobierno –no sólo las ejecutivas sino también las legislativas y judiciales–, las cuales se diseñan e instrumentan como políticas públicas, siendo la sociedad y los ciudadanos que la conforman los beneficiarios de este trabajo; en la medida en que las acciones de gobierno salgan del marco legal, se tratará de acciones ilegítimas, corruptas, arbitrarias y opacas. Es así como la obligación del Estado es rendir cuentas a la sociedad de 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.

⁶ 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 justificar 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 de otras formas de gobierno en términos de gobernabilidad y legitimidad.

⁷ Andreas Schedler, 2004, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

Diagrama 1: Modelo de rendición de cuentas



Fuente: Construcción propia.

Rendición de cuentas policial

En el contexto de la reforma de la actuación policial, la rendición de cuentas se constituye como 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 sólo internos sino externos a la corporación), estimula el buen desempeño y sanciona el mal desempeño y, en sentido normativo, es obligatorio; por lo tanto, *es la capacidad de una institución policial para saber qué hacen sus agentes, informar y aprender de su desempeño, y retroalimentarse de la información que esta misma genera*. Sus diversos impactos son:

- Funciona en las corporaciones policiales como un mecanismo de regulación de la discrecionalidad de la actuación de los agentes, posibilitando: 1) la actuación policial basada en pruebas, 2) la actividad policial vinculada a evaluación del desempeño, y 3) la detección, investigación y adjudicación de la mala conducta policial (abuso de derechos, corrupción, fracaso policial).
- Permite conocer cómo funcionan los procesos inherentes a una institución policial (planeación, flujo de información, comunicación, supervisión, control, evaluación del desempeño, disciplina y formación).
- Identifica, mide, analiza y fiscaliza 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 generar estrategias para resolver las problemáticas detectadas.
- Busca la democratización de la institución al fomentar respeto, confianza, legalidad, legitimidad, transparencia e imparcialidad en la actuación policial.

- 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.
- Identifica problemas en los procesos y en la función policial.
- A partir de su aplicación se adoptan medidas correctivas y preventivas.

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 sólo se deben considerar los aspectos de eficiencia y eficacia, 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.
- Rendición de cuentas opera no sólo como un mecanismo de castigos o premiación de la conducta, sino que 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 hacen posible definir la agenda de trabajo del proyecto sobre rendición de cuentas de la policía del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde)⁸ 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 atender estos problemas y solucionarlos. En una nación en proceso de consolidación democrática como lo es México, en la construcción de estas alternativas y la búsqueda de soluciones no sólo deben participar las autoridades gubernamentales, sino que también es necesario 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 tanto consensuada– 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 la distorsionada relación entre la policía y la sociedad a la que sirve.

En este sentido, 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

⁸ Ver: <http://www.insyde.org.mx/>

desde la perspectiva de rendición de cuentas analizan la congruencia del desempeño de una institución policial específica respecto de su mandato; para esto, estudia los mecanismos de control, evaluación del desempeño y de corrección de desviaciones de lo programado, así como los sistemas de comunicación eficientes, tratando 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 las metodologías de trabajo asociadas 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 pertinente 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, ya sea de los resultados positivos (qué se hizo bien, cómo se consiguieron estos 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 para no alcanzar lo inicialmente planteado).

De esta manera, en un contexto de la reforma policial democrática y la 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 policial.

Al instrumentar mecanismos de control, de evaluación del desempeño y de corrección de desviaciones de lo programado, se 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 la consolidación de un modelo teórico de referencia que le permita realizar diagnósticos de los procesos de rendición de cuentas a las corporaciones policiales, avanza en la definición de referentes para contrastarlos con las circunstancias encontradas en cada corporación policial analizada. 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 no sólo a medir 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 es posible saber, a lo largo de un continuum, no sólo 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 mensurable de formalidad, transparencia y publicidad que, en un análisis conjunto, refleja la capacidad de la organización para rendir cuentas; asimismo, permite 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 policiales mexicanas:

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

Los problemas de la reforma policial en México

Un problema que enfrenta la reforma policial son los arreglos informales que existen en el interior de las corporaciones policiales. Las leyes y la organización de una policía pueden modificarse con relativa facilidad, pero cuando lo formal cambia pero lo informal no lo hace, se generan incongruencias y tensiones por no conseguirse los objetivos pretendidos. Otros problemas identificados en el proceso de reforma policial son:

- Se carece de manuales y protocolos de actuación policial, lo que incrementa la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- La formación teórica que recibe la policía es insuficiente, carece de referentes prácticos y no está orientada a mantener la actuación de la policía en contextos formales, lo que propicia que priven acuerdos de facto.
- Se carece de estrategias y mecanismos institucionales para el manejo de indicadores de desempeño, por lo que el proceso de toma de decisiones no está referenciado con análisis estadísticos.
- Existe una relación distorsionada entre la comunidad y la policía, sin estrategias consistentes para recomponer esta relación, en tanto que las existentes resultan insuficientes.

CONCLUSIONES

El que las policías rindan cuentas de su actuación constituye una conquista democrática de la sociedad y no una concesión de los gobernantes, porque ello representa la efectiva capacidad de ejercer un control de la sociedad sobre las actividades de las policías y en general de sus representantes.

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

En el contexto de la actuación policial, no basta con ser eficaz y eficiente, sino que se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que le 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 en el interior de la policía, los mecanismos de control de detección, investigación, sanción de las 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 con las lecciones de su experiencia y propiciar un mayor acercamiento con los ciudadanos, lo que posibilita el fortalecimiento institucional.

El diálogo respecto de la comprensión, la conceptualización y las 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. Les permite a las corporaciones policiales afrontar 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.
- Ayala Espino, José, 2004, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005, *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI / CEPAL, México.
- Dahl, Robert, 1998, *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, 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 (eds.): *Managing Public Organizations*. Sage, Londres.
- INEGI, 2005, *Conteo de población y vivienda, 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Isunza Vera, Ernesto. 2001, *Construcción de la democracia y rendición de cuentas*, Ciesas-Golfo, 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.
- 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.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky, 1990, *Administración pública, el estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- North, Douglass, 2006, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pardinás, Juan, 2004, "Apuntes sobre rendición de cuentas", *Bien Común*, núm. 114, México.
- Peak, Kenneth y Larry Gaines, 2004, *Police Supervision and Management, In an Era of Community Policing*, Pearson, Prentice Hall, EUA.
- Roberg, Roy y Jack Kuykendall, 2002, *Police Management*, Roxbury Publishing Company. San Jose State University, California, EUA.
- Schedler, Andreas, 2004. "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, IFAI, México.

- Schuster, Juan, 2000, “Modernización administrativa y profesionalización de los servidores públicos en México”, *Ciencia Administrativa*, núm. 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.