



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

Número 15

Función policial y transparencia

Conferencia con:

**Scott Dash
Álvaro Álvarez Ferro**

17 de octubre de 2006, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz Meza

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 info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el décimo quinto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, en esta ocasión, en conjunción con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la **Conferencia Internacional: Función Policial y Transparencia**. Ésta se celebró el 17 de octubre de 2006 en las instalaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en la Ciudad de México, y contó con la presencia de representantes de organizaciones civiles, de la prensa, académicos y funcionarios públicos. La reunión fue posible gracias a la convocatoria conjunta del Insyde y del IFAI.

En el evento participaron el **Scott Russell Dash**, investigador del *Police Assessment Resource Center*, en Los Ángeles, California y el Teniente Coronel **Álvaro Álvarez Ferro**, representante de la Policía Nacional de Colombia, ambos ponentes expertos en el funcionamiento de las reformas policiales en sus lugares de procedencia. La reunión fue presidida por el maestro Alonso Lujambio, comisionado presidente del IFAI, y moderada por **Ernesto López Portillo**, presidente de Insyde.

La intención central de esta conferencia fue propiciar la discusión sobre el papel y alcances del concepto de **transparencia** en una **reforma policial democrática**, así como analizar las prácticas institucionales y los desafíos en el desempeño diario de las instituciones policiales en Colombia y Los Ángeles, con la finalidad de extraer lecciones útiles para el proceso de transformación en nuestro país.¹

El evento fue, también, el marco para la firma de un **convenio general de colaboración** entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, con la finalidad de coordinar la ejecución de estrategias y actividades dirigidas al fortalecimiento de una cultura de la legalidad y la transparencia en México.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de seguridad pública y justicia penal democráticos.

Función policial y transparencia

1. Introducción

1.1 Alonso Lujambio, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

¿Es la transparencia una herramienta importante para la policía? ¿Por qué lo es? Hay **ejemplos concretos** en otras latitudes que nos pueden mostrar cuándo y qué sentido tiene hablar de transparencia en la policía. La policía, como institución encargada de ejercer leyes y mantener el orden público, se encuentra permanentemente en **contacto con la sociedad y enfrentada al crimen**. En este sentido, el IFAI no puede más que respetar a los cuerpos policíacos y está lejos de querer dar lecciones, pero se encuentra obligado por mandato legal a promover la transparencia y sus efectos benéficos. La **transparencia** implica una nueva manera de trabajar. Es preciso profundizar en la idea de transparencia no como un concepto implantado, sino como algo que debe vertebrar el actuar institucional. Es decir, necesitamos más transparencia, pero necesitamos, también, explicar cómo, dónde y por qué es necesaria.

El problema de la transparencia en la policía es extremadamente sensible, por lo que requiere la participación de **expertos** en la materia; pero es, a su vez, un problema ineludible ante lo que ordena la Ley de Transparencia. Para abordarlo debidamente, contamos con un panel diverso, en el que están representadas las experiencias de la **Policía de Los Ángeles** y la **Policía Nacional de Colombia**. A pesar de las diferencias de contexto, coinciden en el planteamiento general: es posible pensar a la policía en forma democrática y esto se convierte en un factor de **eficacia**. Debido a su participación directa en los procesos de reforma, ambos ponentes nos pueden proveer ejemplos prácticos, más allá del ámbito normativo, de cómo la democratización ayuda a mejorar a la policía.



*De izquierda a derecha: Ernesto López Portillo, Teniente Coronel Álvaro Álvarez, Alonso Lujambio, Scott Dash y Ricardo Becerra.

La presente reunión fue posible mediante el reciente convenio firmado entre Insyde y el IFAI. Agradecemos a Insyde, y de manera particular a Ernesto López Portillo, su destacada participación en este esfuerzo en favor de la transparencia y democratización de la policía.

1.2 Ernesto López Portillo, Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia (introducción al papel del Insyde y presentación de los ponentes)

La policía tiene el mandato de **hacer cumplir la ley** y proteger el ejercicio de los **derechos y las libertades** ciudadanas y, para cumplir esta función, está autorizada para hacer **uso de la fuerza**, incluso mediante armas de fuego. El gran problema es que, en el proceso, la policía se convierte en un **riesgo** para tales derechos, debido a la enorme dificultad que supone controlar en todo momento el ejercicio de sus atribuciones. La búsqueda de una solución satisfactoria a este gran problema es la que inspira los procesos de **reforma policial democrática** en todo el mundo.

La **transparencia** es uno de los principios rectores de la policía en democracia. Con ésta nos referimos a un **estilo de gestión** que se incorpora de manera **transversal** a todos los procesos institucionales y, en la mayor medida posible, a las conductas específicas de los agentes que construyen día a día las denominadas prácticas policiales. Para funcionar adecuadamente, la policía debe aproximarse al ciudadano, asegurar que se responde a sus demandas concretas, que se protegen de manera explícita sus derechos con estricto apego a la ley. Pero, para asegurar la **confianza y cooperación** ciudadana, la sociedad debe tener **certeza** sobre el actuar de la policía, lo que sólo se puede obtener mediante el **acceso a la información** sobre su desempeño y la **rendición de cuentas**. En este sentido, la transparencia es el mejor método conocido para fomentar una mejor relación entre policía y sociedad y crear situaciones más seguras para ambos.

En nuestro país, ninguna de las instituciones policiales cumple a cabalidad con los estándares de transparencia aceptados internacionalmente. La mayor parte no comprende siquiera los **efectos perversos** asociados a esta opacidad. Por esta razón, oportunidades como la presente son invaluable, pues permiten compartir experiencias, difundir conceptos y crear conciencia sobre la necesidad de establecer **criterios mínimos de transparencia** en el diseño y operar institucional policial mexicano.

2. Scott Dash, Police Assessment Resource Center, “Servicios policiales, no fuerza policiaca: la democratización de la aplicación de la ley en EUA y el mundo”

2.1 Transparencia y seguridad

Antes que nada, debe quedar claro que la transparencia no es simplemente una ventana al funcionamiento del poder público; es un **estilo de gestión y operación** que abarca, en

este caso, todo lo que la policía hace. Por esta razón, la transparencia correctamente entendida **no sólo implica al público**, sino **a la policía entera** como organización.

Es un hecho constatable que la policía no funciona debidamente si se comporta como un instrumento en manos del gobierno y no como garante de los derechos de los civiles. Dos ejemplos en este sentido son las policías de **Río de Janeiro** e **Irlanda del norte**. En estos sitios la policía fungía claramente como un **órgano de represión** del gobierno en turno, completamente **desvinculado** de las necesidades de los civiles y sin criterio alguno en términos de transparencia. Sus acciones no eran visibles a la ciudadanía, no respondían a las **quejas** del público ni escuchaban **sugerencias**, no eran supervisadas y su **estructura de mandos** era bastante impermeable. En ambos lugares esta cerrazón tuvo como consecuencia el creciente **debilitamiento** de los **vínculos de confianza** entre la policía y los ciudadanos. Y ambos casos ilustran que la **falta de transparencia** policial, que aparentemente debería implicar el fortalecimiento de los cuerpos policiales, tan sólo conduce a una **mayor inseguridad** para el civil y el policía. Se puede corroborar que en situaciones como éstas todos salen perdiendo.

En el caso de **Río de Janeiro**, como en México, hay una fuerza que está encargada de perseguir y otra de prevenir. Esta configuración institucional acarrea importantes **problemas de coordinación**: no existen incentivos para la cooperación y la acción conjunta, no se comparte información ni se cuenta con bases de datos comunes. Los distintos cuerpos policíacos, entonces, compiten por el éxito y se pelean el mérito, frecuentemente de manera desleal. Para agravar la situación, existe un fuerte problema de **corrupción, desigualdad y violencia** en la región. La combinación ha resultado desastrosa.

En 2003, la evidencia de **asesinatos a sangre fría** de civiles perpetrados por la policía de Río de Janeiro se volvió incontrovertible. El ombudsman de la región se sumó a la indignación generalizada y emitió una denuncia formal de los hechos. La necesidad de una **reforma policial** fue, entonces, evidente.²

Por otro lado, el caso de **Irlanda del norte** estaba enmarcado en un importante **conflicto religioso** entre católicos y protestantes. La policía se encontraba dominada por protestantes, una minoría en el país, por lo que enfrentaba una **oposición directa** por parte del Ejército Republicano Irlandés y del público en general. En este contexto, los **ataques violentos** a las policías era un hecho común, al que se respondía mediante el uso de **armas pesadas** para el trabajo policial. Consecuentemente, la gente **no confiaba ni cooperaba** con la policía. Frecuentemente se recurría a la **justicia por propia mano**.³

² Sobre el papel de los escándalos y la inconformidad en los procesos de reforma policial en el mundo se puede revisar “Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 2. Para el caso particular de Estados Unidos, se puede revisar la exposición de Robert Varenik, en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5. Éstos y los demás documentos mencionados están disponibles en su totalidad en <http://www.insyde.org.mx>.

³ Esto no es lejano a nuestra realidad actual; sólo hace falta recordar el caso de Tláhuac en la Ciudad de México, por ejemplo. Para un análisis del caso se puede revisar “Tláhuac a medio año: de la indiferencia al aprendizaje”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 6.

En ambos sitios se ha experimentado con diversas reformas; pero, desgraciadamente, los resultados no han sido óptimos. Sin embargo, de estas experiencias se puede extraer una enseñanza fundamental: **la falta de transparencia, rendición de cuentas y atención a los ciudadanos implica graves e innecesarios riesgos para los policías y la ciudadanía.** En este sentido, modificar la gestión y la operación de la policía para que responda a la ciudadanía es beneficioso para todos.

2.2 La función policial como servicio democrático

Es preciso transitar de un enfoque de **cuerpos policiales** a uno de **servicio policial**. Esto implica entender que la función del oficial de policía va más allá de la lucha contra el crimen: tiene que **prestar un servicio** a la ciudadanía. Es necesario tomar conciencia de que el público paga **impuestos** por este servicio y, por tanto, tiene el **derecho a recibirlo**. Tiene también derecho a examinar cómo se provee y en qué términos. En otras palabras, el servicio policial, para ser adecuado, requiere ser **democrático**.

El **trabajo policial** entendido como **servicio** implica que se reconoce que:

- El policía es **contratado** por el **público** para prestar un **servicio**.
- El público tiene **derecho** y **necesidad** de este servicio.
- El público tiene **derecho** a **examinar** a fondo el servicio por el que paga.
- La policía **necesita** el **apoyo** del público para aplicar la ley.
- Ambos están **asociados** para asegurar la **confianza** y el **estado de derecho**.

Contar con un **servicio policial democrático** implica que tanto la policía como el público están subordinados a la ley. En estos términos, es indispensable que la policía funja como **representante de la población** a la que cuida. Debe responder no sólo a mecanismos de vigilancia interna y externa, sino, en especial, a los representantes electos de su comunidad. Debe, también, asegurarse de tratar a cada persona de forma justa.

Un **servicio policial democrático** implica que:

- La **policía** y el **público** están subordinados a la ley.
- Los **representantes electos** le indican a la policía qué servicio es requerido.
- La policía **refleja** al **público** que protege.
- La policía trata a cada persona de manera **justa** y **equitativa**.
- La policía está sujeta a una **vigilancia** interna y externa.

2.2.1 El caso de Los Ángeles

A manera de ejemplo, es útil considerar lo sucedido con el **Departamento de Policía de Los Ángeles**. Un foco problemático surgió a raíz de la creación de una unidad especial para controlar el aumento de la violencia de pandillas. En un principio, no existió mecanismo alguno de rendición de cuentas para esta unidad en particular. Su funcionamiento, en la práctica, consistía en enfrentar a policías latinos contra pandilleros latinos en un casi total **vacío de regulaciones**. Como podría haberse previsto, se generaron todo tipo de **excesos**. Se recurría a la extorsión y se plantaba evidencia para lograr arrestos, y el uso injustificado de la fuerza era muy común. Como consecuencia, se gastaron varios millones de dólares de los contribuyentes en demandas, que se pudieron haber invertido en mejorar a la policía o proveer otros servicios públicos. Los **costos** y el **desperdicio** derivados del **mal funcionamiento** de esta unidad se volvieron tan escandalosos que motivaron al Departamento de Justicia a investigar a todo el Departamento de Policía de Los Ángeles. Entonces, se exigieron reformas para democratizar al cuerpo policial.

Otro problema que tuvo que enfrentar la policía de Los Ángeles fue la **falta de vinculación** con la sociedad y la consecuente **falta de apoyo** ciudadano. Para entender la situación, es preciso recordar que la gran mayoría de las familias de origen latinoamericano que radican en el condado tienen un estatus migratorio mixto: algunos miembros son residentes legales, otros ilegales e, incluso, algunos son ciudadanos estadounidenses de nacimiento. Ante la posibilidad de la deportación de un ser querido, los miembros de la comunidad latina tienden a no querer cooperar con la policía y, en la medida de lo posible, a no recurrir a sus servicios. Para recuperar la confianza y posibilitar su trabajo, fue necesario **aclarar la función de la policía y generar confianza** y apoyo por parte de la comunidad. A la fecha, esto no ha sido del todo posible.

2.2.2 La orientación hacia el ciudadano

La policía debe hacer muchas cosas además de luchar contra el crimen, y la principal entre ellas es **satisfacer las demandas** del ciudadano. El trabajo intenso con la comunidad, por ejemplo, es una manera de promover que el ciudadano confíe en la policía, participe positivamente en la provisión de seguridad y se encuentre satisfecho con el modo en que se emplean sus impuestos. Para propiciar una **relación de concordia** con la comunidad, algunos cambios simples pueden ser muy útiles. Por ejemplo, se pueden evitar fricciones innecesarias, asegurando que la policía sea más amigable y eficiente, limitando el uso de la fuerza y aplicando técnicas adecuadas a cada situación.

Es preciso señalar que, para poder proveer un buen servicio, es indispensable saber en qué momento los ciudadanos piensan que la policía está haciendo bien su trabajo. En este sentido, **la percepción de una conducta es casi tan importante como la conducta en sí**. Si la sociedad piensa que la policía es corrupta, arbitraria o discriminadora, aunque en realidad no lo sea, no va a cooperar con ella. Y **sin cooperación**, el trabajo policial se hace **difícil, poco fructífero y peligroso**. Por esta razón es tan necesario promover la

transparencia y contar con sistemas para poder dar una respuesta directa, veloz y satisfactoria a las demandas y quejas ciudadanas.⁴

La eficacia de los servicios policiales, en concordancia con lo planteado, debe medirse en términos de satisfacción de necesidades del ciudadano, en lugar de en cantidad de arrestos. Por esta razón, debemos generar **nuevos mecanismos de evaluación** del desempeño policial, que reflejen la provisión de un servicio como objetivo.⁵

Algunos nuevos indicadores para **evaluar el desempeño policial**:

- Incidencia del **uso de la fuerza**.
- Naturaleza y resultado de los **contactos** público - policía.
- **Lesiones** público - policía.
- Actitudes, **percepción** y **satisfacción** público - policía.
- Volumen y tipo de **quejas** civiles.
- **Demandas** presentadas.
- Calidad de los **reportes** policiales.
- Extensión y calidad de las **investigaciones**.
- Impacto en la **criminalidad** (tasa de arrestos, solución de delitos, etc.)

En todo el mundo se están gestando **procesos de reforma** para hacer a la policía más transparente y democrática. Algunos de éstos son a gran escala, como el descrito en Los Ángeles o el de Perú; pero no hay que olvidar que existen reformas a pequeña escala dignas de mención, como las realizadas en Steubenville, Ohio, para hacer a la policía más amigable.⁶

2.3 Mecanismos de vigilancia de la función policial

2.3.1 ¿Qué se entiende por vigilancia?

El término vigilancia, en el presente contexto, se refiere al **escrutinio**, interno o externo, del departamento de policía: sus funcionarios y empleados, sus políticas, procedimientos y operaciones. La finalidad de la vigilancia es **mejorar el desempeño**, la **rendición de cuentas** y la **accesibilidad** a la institución, para el beneficio del público y la policía

⁴ Esta observación se puede complementar con el concepto de *policing for value*, explicado por Robert Varenik, en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5.

⁵ Una discusión sobre diversos indicadores del desempeño policial y su utilidad se encuentra en la “Cuarta entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 10. Sobre el uso de encuestas para medir la satisfacción ciudadana, se puede revisar la “Tercera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 9; en especial, la exposición de Luis Gonzáles Placencia.

⁶ Una exposición detallada del proceso de reforma de la Policía Nacional de Perú, realizada por Gino Costa, puede hallarse en la “Primera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 7.

misma.⁷ Para ser eficaz, la vigilancia debe ser **independiente** y tener acceso a la **información**. Sean internas o externas, es necesario que las agencias encargadas de esta función no dependan por completo de la estructura policial.

Por ejemplo, en Estados Unidos, existen **agencias externas** (civiles) de vigilancia, creadas por el gobierno, pero independientes de la policía. Esto mantiene a los vigilantes fuera del alcance de quienes son evaluados, por lo que no deben temer represalias debido a sus decisiones. En términos generales, sus funciones son: investigar o revisar las investigaciones y quejas de los civiles, satisfacer las quejas, ayudar a mejorar la confianza en la policía y contribuir a la profesionalización de estos servidores públicos.

Además de su independencia, es necesario que las agencias de vigilancia se relacionen con la policía como **órganos de ayuda** y **no como obstáculos** o fuentes de perpetua confrontación. Para lograr este objetivo, es fundamental que el policía en la calle pueda entender de qué modo esta vigilancia le ayuda en su trabajo diario.

2.3.2 Beneficios de la vigilancia para la policía y el público

El análisis de la función policial que realizan los órganos de vigilancia genera **información** que posibilita la **mejora del servicio** y **las condiciones** en que los policías lo proveen. De este modo, es benéfica, en términos generales, para todos los involucrados. Desgraciadamente esto no siempre es evidente. El policía debe poder entender y corroborar que los reportes de vigilancia lo benefician en términos de su **seguridad personal**, la **capacitación** que recibe, la asignación y distribución de **recursos**, su **imagen** y la **colaboración** de la comunidad. La vigilancia adecuada debe asegurar que las condiciones en que el policía trabaja sean óptimas. Por otro lado, los ciudadanos obtienen un mejor servicio, que se traduce en mayor **seguridad personal**, menos posibilidades de lesión y abuso de la fuerza, **intervenciones más rápidas y efectivas**, mayor **confianza** en la policía y un uso más adecuado de su **dinero** como contribuyentes.

El **análisis estadístico** de datos realizado por los órganos de vigilancia permite **detectar problemas** antes insospechados, que derivan en peligros para la policía y los civiles. Esto permite abordarlos adecuadamente y **proponer soluciones** más seguras y con menos uso de la fuerza. Un ejemplo elocuente tiene que ver con un hecho que involucra a la unidad SWAT (*Special Weapons And Tactics*). Se trata de un caso en el que la tardanza para llegar a una tarea, que involucró el uso de arma de fuego, provocó la muerte de un menor; debido a que la unidad no tuvo el tiempo necesario para realizar una intervención táctica eficaz. Este acontecimiento fue analizado por el *Police Assessment Resource Center*, órgano independiente de vigilancia, que encontró que el problema respecto a los tiempos de traslado derivaba de la falta de transporte disponible para algunos elementos de la unidad. El PARC recomendó la dotación inmediata de vehículos, una mitad que, aunque costosa, ha resultado simple y eficaz en la reducción de riesgos.

⁷ Es pertinente mencionar la discusión sobre el concepto de *accountability policial*, realizada por Varenik en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5.

2.3.3 Modelos de vigilancia

Para hablar de transparencia y rendición de cuentas en la policía es preciso analizar los **mecanismos de vigilancia**. En la práctica, éstos pueden tomar muchas formas, que difieren en términos de **distanciamiento** y relación con la Policía, **experiencia** en la aplicación de la ley, **regularidad** de su trabajo, **acceso** al público, facultades de **investigación**, capacidad de imponer y aplicar **sanciones**, **enfoque** y recursos. Pero, en términos generales, se pueden analizar y ordenar mediante los siguientes modelos:

- 1. Revisión y apelación.** La agencia en cuestión recibe las quejas y las turna, a su vez, a la policía, que se encarga de investigar la queja. La agencia de vigilancia revisa la investigación y puede pedir que se realice más a fondo. En términos generales, este esquema permite cierto grado de **transparencia**, una buena **apertura y respuesta** al público. El problema es que las **investigaciones** no son independientes, lo que se presta para vicios diversos. Por esta razón, las agencias encuadrables en este modelo pueden ser demasiado **débiles** para ser útiles. Dos ejemplos de agencias que responden a este modelo son San Diego, California, y Dayton, Ohio.
- 2. Investigación y calidad.** La agencia, totalmente independiente de la policía, puede investigar, disciplinar y recibir quejas. Al tener **mayor poder**, puede analizar **tendencias** y puede efectuar **cambios** y responder al público. La institución policial está forzada a acatar los mandatos de estas instituciones. Un problema en este esquema es que la agencia **no enfoca el conjunto** de políticas públicas sobre seguridad como un todo a perfeccionar. Otro es que no es totalmente **abierta**, por lo que el público **puede pensar** que la agencia no es suficientemente independiente, dada su cercanía a la policía. Algunos ejemplos son Seattle, Berkeley y Nueva York.
- 3. Evaluación y rendimiento.** Se concentra en el proceso de queja y las operaciones y políticas de la policía. Da seguimiento a las tendencias y busca el cambio de las políticas. Puede investigar casos particulares, pero no recibe quejas. Su principal ventaja es que **permite el análisis sistémico** de las políticas públicas, el seguimiento de **tendencias** y la propuesta de **soluciones**. Su debilidad es la **distancia** que tiene con la comunidad y su falta de **apertura** al público.
- 4. Intervención Gubernamental.** Se refiere a la posibilidad del gobierno de ordenar investigaciones exhaustivas de la policía, a la manera en que lo hace el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Normalmente se desprende de una mala conducta generalizada. Sus ventajas son que suele impulsar **reformas** de carácter general y obligatorio, con abundancia de **recursos**. Su principal desventaja es que el cambio no proviene del público o la policía, por lo que puede carecer de **apoyo interno** y suele ser **costoso**.
- 5. Asuntos Internos y unidades de integridad.** Es un tipo de **vigilancia interna**. Comúnmente toma la forma de unidades dentro de la policía que analizan su actuación, el uso o exceso de fuerza y quejas del público. Se integra parcialmente por personal policial. Entre sus ventajas está el acceso a **recursos** e **información**

privilegiada, así como la experiencia del trabajo policiaco real. Sus puntos débiles son la **falta de independencia** de la policía especialmente a los ojos del público, y la falta de **acceso** a estas agencias. Pero, como se ha dicho, funciona muy bien en **combinación** con agencias de carácter externo.

Es preciso enfatizar que ninguno de estos modelos es el ideal a seguir. Para orientar una reforma policial en este país, lo mejor sería poder crear un **modelo mixto** de agencia de vigilancia que responda a las necesidades específicas de la policía mexicana. Es necesario que la agencia pueda **revisar las quejas** del público, los **archivos** de la policía y funcionar como **punto** entre la policía y el ciudadano. Pero los detalles de esta institución deben surgir de un análisis concienzudo de las necesidades específicas que se tienen y las posibilidades y recursos con los que se cuenta. Algunas de las **preguntas** que podrían servir de guía son:

1. ¿Qué tipo de **quejas** podrá revisar?
2. ¿Qué poderes de **investigación** habrán de otorgársele?
3. ¿Qué capacidad tendrá para evaluar las **políticas públicas** de seguridad y analizar **tendencias**?

En este sentido, se pueden elaborar recomendaciones en tres rubros, cada una con sus tensiones inherentes:

1. **Accesibilidad y estímulos.** Es importante reducir tanto como sea posible los costos al público asociados al proceso de queja. En otras palabras, **debe ser fácil quejarse**. En este sentido, se puede crear una forma estándar para quejarse, accesible al público. Se debe contar, también, con varias maneras para recibir quejas. Por ejemplo, se puede establecer una línea 24 horas de quejas. Un modo de propiciar una buena relación entre la agencia y la policía es recolectar las quejas junto con las **felicitaciones** y asegurarse de que ambas estén asociadas a estímulos intrainstitucionales, positivos y negativos, tanto como sea posible.
2. **Balance entre separación y cercanía.** Es recomendable que exista una separación entre la agencia de vigilancia y la policía suficiente como para que **no exista fricción** entre ambas, pero, que a la vez, permita la **cooperación**; en particular, que asegure que la agencia pueda trabajar en el entrenamiento y supervisar el trabajo policial cotidiano. De manera especial, debe asegurarse de que pueda tener acceso a la información diaria de la policía.
3. **Balance entre policía y público.** Es necesario propiciar una **buena relación** con la institución policial. Por ejemplo, hay que evitar fricciones innecesarias, como filtrar una queja o problema al público sin dar tiempo a la institución de planear una respuesta. Al mismo tiempo, la institución debe **hacer los problemas públicos**, de modo que se asegure la transparencia y se pueda obtener la presión popular necesaria para solucionar ciertos problemas.

2.4 Conceptos y discusiones fundamentales

2.4.1 Rendición de cuentas

Existen varios **conceptos fundamentales** para el mejoramiento de la administración y eficacia de la policía. Uno de ellos es el de **rendición de cuentas**. La policía debe **responder a la ciudadanía** por su manera de actuar. Bajo éste se pueden colocar algunas discusiones puntuales sobre el servicio policial y lo necesario para optimizarlo.

1. **Administración y revisión del uso de la fuerza.** Es preciso asegurar que la fuerza sea utilizada estrictamente cuando y en la intensidad en que es necesario. Para lograrlo, es útil establecer un “**continuo del uso de la fuerza**”. Existen varias herramientas de coerción disponibles al policía, que van desde la voz hasta las armas letales. Una técnica recomendable es dar a los policías **armas intermedias**, que permitan responder a una amenaza en concordancia con su gravedad. Por ejemplo, en Cincinnati, desde que se implementó el uso de armas intermedias, el uso de armas de fuego ha bajado considerablemente.
2. **Políticas y procedimientos profesionales.** Una manera de propiciar una buena actuación de la policía es crear **manuales** y asegurar que sean accesibles a los policías. De este modo, se puede **evaluar** su desempeño y **aclarar** en qué puntos fallan y en cuáles actúan adecuadamente. Por ejemplo, en Chicago, el entrenamiento policial se concentra durante dos meses enteros en una sola regla de actuación.
3. **Protección de los derechos humanos.** Los policías deben comprender que su principal responsabilidad es la protección de los derechos humanos. Pero para que no conciban esto como un **obstáculo** a su labor, es preciso asegurar que los suyos sean respetados. Los policías deben ser **bien tratados** en su trabajo, en la calle y en la oficina. Es necesario poner esto en claro desde el **entrenamiento** y vincularlo al tema de los derechos humanos, de modo que se comprenda que nos protegen a todos. Es preciso, también, familiarizar al policía con diversos **casos** de violación a las garantías fundamentales, de modo que se comprenda qué se espera de ellos. Por ejemplo, en Nueva York, se encontró que la violencia contra las minorías surgía, en muchos casos, a causa de diferencias lingüísticas y culturales. La respuesta fue crear una guía en diferentes idiomas, que abordara los problemas culturales y asegurara la comprensión mutua sobre lo que sucede y cómo se debe actuar en cada situación.

2.4.2 Transparencia

Es fundamental que la **información** sobre la policía sea **pública** y **accesible**. La vigilancia debe permitir suficiente información para que el público sepa lo que pasa, pero **sin violar los derechos humanos** de los policías. No es aconsejable, por ejemplo, hacer público el nombre de un policía bajo investigación, debido a las posibles represalias sociales injustificadas que esto podría acarrear. También es preciso señalar que, para que la información pueda ser debidamente comprendida, es necesario educar a la población sobre la policía, su función y su trabajo. Esta **educación**, que tiene la virtud de promover la cooperación de la ciudadanía, puede tomar varias formas. Dos de éstas son:

1. **Relaciones comunitarias.** Un ejemplo muy ilustrativo es lo realizado por la policía de Seattle. Para mejorar la comunicación entre la policía y el público, realizan **reuniones periódicas**, lo que permite la interacción directa, el cuestionamiento y el contacto humano. Este tipo de medidas de acercamiento son muy **baratas** y muy **efectivas** para restablecer los **vínculos de confianza**, por lo que tienen gran sentido económico.
2. **Academias ciudadanas de policía.** Esta estrategia consiste en invitar a la población a entrenamientos policiales cortos; no para hacer su trabajo, sino para generar **empatía** con los policías y **comprensión** sobre la complejidad y dificultad de su trabajo. Éste es un modo innovador de propiciar mayores niveles de **cooperación** ciudadana.

2.4.3 Capacidad de respuesta

Un importante componente de la confianza en la policía se relaciona directamente con su **desempeño** y el modo en que responden a las **demandas concretas** de la ciudadanía, especialmente en lo que a seguridad se refiere. Existen varias maneras de incrementar la capacidad de respuesta de la policía. Dos de éstas son:

1. **Vigilancia orientada a problemas.** Consiste en organizar **pláticas** con los policías, de modo que se pueda identificar con exactitud los problemas más comunes de una zona o comunidad particular. Esto permite orientar las acciones a **problemas específicos** y que son **importantes para el ciudadano**. En este sentido, es muy útil fomentar que los policías que trabajan en una comunidad sean parte de ésta, pues su conocimiento de la situación, de la gente y las dinámicas específicas de la zona es invaluable para el servicio policial.
2. **Baterías de encuestas.** Realizar encuestas periódicas permite conocer qué es lo que preocupa a los ciudadanos de una zona determinada e, incluso, identificar asuntos que parecían triviales, pero están investidos de **importancia social**. La realización de encuestas periódicas, entonces, funciona como un termómetro que permite orientar las acciones de manera que se satisfagan las demandas más importantes de la ciudadanía de acuerdo con **su propio criterio**.

2.5 Preguntas y respuestas ⁸

1. El problema humano del policía es diferente en el primer y el **tercer mundo**. Ser policía aquí se ve como la **última opción vocacional**: implica mucho **riesgo** y poco **beneficio**, en términos monetarios y de prestigio social. ¿Cómo se ve este problema desde el primer mundo?

Es posible mejorar la situación del policía, incluso ante la carencia de recursos económicos. Por ejemplo, en Ucrania no se contaba con suficiente dinero, entonces se creó un **bonus monetario**. Si esto tampoco es posible, existen algunas acciones simples que permiten generar un mayor beneficio y propician mejor trabajo policial. Primero, un

⁸ Debido a problemas técnicos en la recuperación de esta parte del evento fue imposible identificar al autor de cada pregunta.

buen sistema de **reclutamiento** y **promoción**, es decir, un sistema de **incentivos** y ascensos asociados a la buena actuación. En segundo lugar, proveer **entrenamiento** de calidad y la posibilidad de **especialización**. Esto aumenta el **respeto a sí mismo**, y éste se proyecta hacia la sociedad, lo que permite un mejor servicio.

2. ¿Cuál es el nivel óptimo de **preparación** para ser policía? ¿Cómo puede obtenerse dados los **escasos beneficios** de ser policía?

Dada la mala combinación de altos riesgos y escasos beneficios asociados al trabajo policial, en Estados Unidos también es un problema atraer buenos candidatos. De todos modos, es un problema que se debe intentar aminorar. Una opción es fomentar el “**orgullo del uniforme**”. Esto comienza desde lo literal: policías bien uniformados, con buen equipo, entre los que se fomenta una **mística de grupo** que tienda a dar un sentido social y digno a la profesión. Deben volverse dignos de respeto. Aunque para esto, sin duda, mejorar los sueldos es muy importante.

3. ¿Cómo encontrar el balance entre **transparencia** y **privacidad**? ¿Qué debe ser público y qué privado en lo que a la policía se refiere?

Lo que la ley permite hacer público no necesariamente coincide con lo que se debe hacer público, si lo que se quiere es **mejorar a la policía** y la **cooperación** entre ésta y la ciudadanía. En EUA hay casos en que se puede mencionar el nombre de los policías bajo investigación, pero esto no es común. Normalmente no se hace público el nombre de los policías. Sólo se debe dar **suficiente información** al público para que sepa qué es lo que sucede, sin llegar a poner en riesgo a los policías o generar mayor desconfianza en la institución, lo que genera mayor violencia de ambos lados.

4. Es bien conocido que existe un problema de **corrupción** en la policía, a todo nivel y en todo el país. ¿Qué relación existe entre este problema y la falta de acceso a la información? En este sentido, ¿cuál debe ser la relación entre la **prensa** y las instituciones de **vigilancia**?

Una de las razones para adoptar diversos mecanismos de vigilancia es que su **ausencia** propicia una mayor corrupción. Para combatir este lastre, lo fundamental es contar con un sistema adecuado de manejo de la **información**. Entre más información se tiene sobre el trabajo de la policía, en términos generales y específicos, mayores probabilidades se tienen de abordar los problemas adecuadamente. Esto es también relevante para la corrupción. Por ejemplo, si se lleva un expediente de cada policía, que incluya y enfatice las quejas sobre corrupción, se vuelve posible otorgar incentivos, positivos y negativos, de acuerdo con el desempeño en este rubro.

Un ejemplo de relación adecuada con la **prensa** es el del Reino Unido. En este lugar se cuenta con una poderosa institución de vigilancia; pero incluso ésta no puede comentar sobre investigaciones en proceso, debido a que esto entorpecería la investigación misma. En todo caso, la relación entre las instituciones y la prensa debe ser **constante** y capaz de

propiciar cambios, mediante la presión social y el conocimiento de las recomendaciones.

5. ¿Cómo se debe abordar el problema del **maltrato social** al policía?

Los policías y la ciudadanía deben comenzar a relacionarse en términos de **mutuo respeto** y **responsabilidad**. Para lograrlo, es preciso tener muy claro qué es lo que se espera del público y los policías. Es fundamental que los policías y los ciudadanos conozcan sus **derechos** y **obligaciones** y que ambos sean responsables de sus acciones sobre esta base. Una medida útil, en este sentido, son las **reuniones** entre la policía y la sociedad, que permiten mejorar la imagen social y el respeto al policía. Una segunda opción puede ser crear un **programa de mediación**, que permita solucionar quejas sin necesidad de una investigación. En ocasiones, lo que el ciudadano quiere es sólo una disculpa o una explicación. Esto tiene gran utilidad, pues permite que la disputa se arregle y, como incentivo, que no se incluya la queja en el reporte del oficial. Es una solución barata, sencilla y que requiere que el ciudadano se presente y sea responsable de su queja.



*El evento contó con la presencia de representantes de organizaciones civiles, de la prensa, académicos y funcionarios públicos.

3. Teniente Álvaro Álvarez Ferro, Policía Nacional de Colombia, “Función policial y transparencia”⁹

3.1 Introducción

La presente exposición no tiene como finalidad transmitir un enfoque teórico. Su finalidad es exponer los pormenores del **cambio institucional y estructural** que atravesó

⁹ Este aparatado fue complementado, para efectos didácticos, con material recogido de la página de Internet de la PNC, en <http://www.policia.gov.co/>, entre el 23 y 25 de octubre del 2006. Si se desea tener acceso a una evaluación crítica de lo expuesto por el Teniente Álvaro Álvarez Ferro sobre la PNC, referirse a Llorente, M.V. “¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia.”, en Dammert, L., et.al. (2005) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas*, Siglo XXI, México, D.F., pp. 192-218.

la Policía Nacional de Colombia, valiéndose de un **enfoque práctico**, percibido **desde su interior**. A partir de este cambio, la institución goza de una credibilidad, derivada de una voluntad autocrítica y de perfeccionamiento, guiada por diversas aproximaciones teóricas. Como tal, la experiencia colombiana puede servir como ejemplo para orientar otros procesos de reforma, en particular en Latinoamérica.

3.1.1 La reforma policial en su contexto histórico

La Policía Nacional colombiana es una institución con una larga historia de servicio a la ciudadanía. El presidente Carlos Holguín decreta su fundación el 7 de noviembre de 1888. A raíz de los disturbios del 9 de abril de 1948, el llamado “Bogotazo”, ocurridos como resultado del asesinato del líder popular Jorge Eliecer Gaitán, el gobierno nacional disuelve y comienza una **reestructuración** total del Cuerpo de Policía Nacional. En 1959 la nación asume el pago de la totalidad del Cuerpo de Policía Nacional, con lo cual se cierra el proceso de su **nacionalización**. A partir de los años ochenta, la necesidad de combatir activamente el narcotráfico trajo consigo procesos de especialización al interior de la policía, que han continuado hasta nuestros días.

En 1991 comenzó una fuerte **crisis de confianza** en la policía. Todos los sectores de la sociedad se pronunciaron en contra del mal servicio, los abusos, la corrupción y la necesidad de **reformas**. La policía entendió esto como una llamada de atención, una invitación a la autocrítica. Se convocó a la **sociedad civil** a participar en un proceso de reestructuración de la fuerza de policía, para lo que se formaron comisiones especiales. Se encontró falta de disciplina, coordinación, capacitación, problemas de corrupción y falta de respeto por los derechos humanos. Finalmente, en 1995, la Policía Nacional comenzó un proceso de reforma con el **Plan de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional**.

Esta reforma ha implicado un cambio profundo en las **normas, estructuras y procedimientos** y, especialmente, en la creación de una **nueva cultura policial**. El cambio ha estado **orientado hacia el ciudadano**, que se reconoce como la razón de ser de la policía. Por esta razón, se ha dado prioridad a los aspectos **preventivos y educativos**, con el propósito de armonizar las relaciones entre policía y comunidad, fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento de la autoridad y organización de la comunidad entorno a la seguridad y su propio desarrollo. Paralelamente, la institución ha estado construyendo en la ciudadanía una cultura de la **civilidad** y la **convivencia social**, fomentando el **diálogo** como método para la solución de conflictos.

3.2 La estructura de la Policía Nacional de Colombia

A diferencia de México, en Colombia existe una sola policía en todo el territorio nacional, que cumple las funciones de investigación, persecución y prevención del delito. La Policía Nacional está definida como una **fuerza civil** con mando para funcionar tanto en áreas urbanas como rurales, adscrita, sin embargo, al **Ministerio de Defensa**. Su

finalidad expresa es **garantizar las libertades y derechos** de todos los ciudadanos.¹⁰ Funge, además, como una pieza fundamental en la lucha contra el narcotráfico y grupos subversivos.

La Policía Nacional cuenta con aproximadamente 136 mil funcionarios, organizados territorialmente en 8 regiones y 208 distritos y divididos jerárquicamente en oficiales, suboficiales, agentes y patrulleros. Si analizamos su estructura de manera vertical, el **Director General** de la Policía Nacional ocupa el primer nivel jerárquico.¹¹ Dentro de la dirección general, existe el **Área de Control Interno**, encargada de ejecutar procesos de supervisión de la policía en su conjunto, a nivel nacional. Tiene el poder de realizar auditorías periódicas y, de crearlo necesario, especiales. Debajo de la Dirección General, podemos encontrar cinco niveles que, en orden de importancia, son: oficinas asesoras, supervisión y control, nivel funcional, administrativo y, por último, educativo.

Existen cuatro **oficinas asesoras**: la Secretaría General, la Oficina de Gestión Institucional, la Oficina de Telemática y la de Inspección General. De especial interés es la **Oficina de la Inspección General**. Su director puede considerarse el tercero al mando de la Policía Nacional. Es un organismo relativamente autónomo en la parte disciplinaria, que es capaz de realizar inspecciones de manera independiente a los comandantes regionales. Esta oficina hace valer el **nuevo reglamento**, que contempla represalias drásticas y contundentes a los oficiales que violan las normas. Por ejemplo, a un policía infractor de cualquier nivel se le puede inhabilitar como servidor público hasta por veinte años.

Los oficiales del nivel funcional se dedican a la lucha contra la delincuencia, apoyados en los integrantes del nivel administrativo. Por otro lado, el nivel educativo se dedica a la formación, entrenamiento y capacitación de cuadros, a través de la Escuela de Formación de Oficiales, y 16 escuelas de formación de personal de base y ejecutivos.

3.3 Los cambios en la Policía Nacional de Colombia

La Policía Nacional de Colombia ha concentrado los esfuerzos en dos frentes. En primer lugar, en el combate a acciones que atentan con la **seguridad nacional**, como los secuestros, el narcotráfico, el terrorismo y la guerrilla. En segundo lugar, en garantizar la **convivencia ciudadana**. Como esto último es lo más evidente para la ciudadanía, se ha procurado priorizar los procesos de control y prevención de la criminalidad, dejando la investigación y persecución en un segundo plano.

La Policía Nacional, entonces, carga con el peso de cumplir **varias funciones** centrales al mantenimiento del orden y el respeto a los derechos de los ciudadanos, que van desde el combate al narcotráfico hasta controlar el tránsito en las ciudades. Ante una tarea de tal envergadura y la exigencia social de que asuma aún más responsabilidades, la Policía

¹⁰ La Policía Nacional solía contar con formación militar (hasta los años sesenta), lo cual brindaba ventajas en términos de disciplina, pero dificultaba el cumplimiento de la misión de protección a los derechos humanos.

¹¹ Al depender del Ministro de Defensa, la Policía Nacional incluye militares en varios niveles y cargos.

Nacional se ha visto obligada a cambiar, a trabajar para aumentar su efectividad, mejorar su disciplina y disminuir la corrupción, sin descuidar el respeto a los derechos humanos.

3.3.1 El proceso de reforma

Debido a la **insatisfacción generalizada** respecto del desempeño de la policía a principios de los años noventa, se crearon dos comisiones encargadas de analizar el problema. Por un lado, una **comisión interna**, compuesta por elementos de todos los niveles, en la que se identificaron y debatieron los principales problemas de la policía: falta de capacitación, insuficiente disciplina, violación de derechos humanos y corrupción. Por otro, se convocó a una **comisión consultiva**, que incluía, entre otros, a legisladores, representantes de los gremios, al Procurador General de la Nación y representantes de la Defensoría del Pueblo.

Se llegó a la conclusión de que los principales **problemas** eran de **carácter estructural**. El debilitamiento de los **valores** y la mística de grupo desvalorizaban a los policías y fomentaban la deslealtad y el mal comportamiento. La deficiencia en el modo en que se establecía el **liderazgo** hacía que las órdenes nunca tomaran en cuenta la situación particular, la autonomía y las necesidades de los subalternos. Además, la excesiva **diversificación** de la actividad policial traía consigo que se descuidaran tareas fundamentales. La preparación, formación y **capacitación** era deficiente y los sistemas de **evaluación** y seguimiento ineficaces. Como piedra de toque, la policía se encontraba casi completamente aislada de la comunidad, por lo que contaba con muy poca **credibilidad** y aún menos cooperación ciudadana.

Como resultado de este diagnóstico, surgieron **reformas estructurales**, muchas de ellas contempladas en la ley 62 de 1993. Algunos de los cambios más significativos fueron:

1. **Un nuevo sistema de incentivos** y posibilidades para ascender en la organización. Se introdujo una modificación organizacional que establecía nuevas normas de carrera, un nuevo **régimen disciplinario** y de **evaluación** y medidas tendientes a la profesionalización de la actividad policial. De este modo, todos los policías nuevos debían comenzar como patrulleros, sabiendo que, sólo de acuerdo con su buen desempeño, era posible ascender a un rango cada vez más alto. Se estableció, además, el nivel ejecutivo al interior de la policía, lo que permitió captar civiles sin bagaje policial o militar.
2. **La obligatoriedad de la cooperación ciudadana**. La ciudadanía queda obligada a participar en todos los planes de seguridad, que ya no es una obligación exclusiva del Estado, ante la cual los individuos asumen sólo un rol pasivo. De este modo, se asegura una mayor coordinación entre autoridades y ciudadanos.
3. **El Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**. Sostiene que una buena convivencia surge de la cooperación y el trabajo del gobierno, la policía y la comunidad. Por tanto, prevé la **inversión constante** y **obligatoria** de recursos de la nación en seguridad. Del mismo modo, los gobiernos locales están obligados a cooperar con recursos para sufragar los costos de la policía en su región.

4. **Una depuración institucional.** Para recuperar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía, se posibilitó el retiro de manera discrecional de los funcionarios de la policía que no estaban debidamente calificados. Para asegurar la transparencia del proceso, la evaluación de las “hojas de vida” de los funcionarios fue realizada de modo externo por una institución académica. Hubo una gran cantidad de despidos.
5. **Un sistema de gestión integral.** Era indispensable una mayor claridad en la definición de las metas, la dirección, la misión, las estrategias y los valores de la institución, de modo que fuera posible decir a cada elemento qué es lo que se espera de él y hacer explícita su función en la vida de la institución. Se ha capacitado, por ejemplo, al personal para realizar procesos de **planeación estratégica** y **diagnóstico** basados en el análisis del trabajo policial diario. Este sistema cuenta con tres componentes: direccionamiento estratégico, gerencia de procesos y gestión de talento humano.
6. **Un nuevo pensamiento institucional.** Para funcionar, las reformas estructurales requirieron estar acompañadas de un profundo cambio de pensamiento institucional. Sin lugar a dudas, todo proceso exitoso de reforma debe empezar por el hombre, con un cambio en el pensar, sentir y actuar. De este modo, ha sido fundamental inculcar al policía un férreo sentido del deber, reforzar sus **valores** y asegurar su **compromiso** con la protección de sus derechos y los de los demás.
7. **Énfasis en la importancia del capital humano.** Mediante la participación ciudadana, procesos más estrictos de selección y mejor preparación y capacitación, se ha logrado aumentar las capacidades de desarrollo personal de los elementos, potencializar el conocimiento, abrir espacios de creatividad y afianzar la nueva cultura del trabajo policial. Se ha puesto especial interés en el desarrollo de gerentes y líderes al interior de la policía.
8. **Modificación de los criterios de autoridad.** Antes del cambio, la Policía Nacional estaba fuertemente jerarquizada y la autoridad centralizada. En términos generales, la actitud de los superiores era autoritaria y no fomentaba la cooperación. Los policías requerían supervisión constante, no resolvían problemas y no conocían los fines generales. Actualmente se trabaja para eliminar estos vicios y fomentar relaciones de autoridad basadas en los **conocimientos** y **técnicas** que se poseen.
9. **La implementación gradual y racional de proyectos.** En términos generales, se sigue el siguiente esquema. En primer lugar, se **sensibiliza** a los elementos involucrados, de modo que se puedan ajustar sus estructuras mentales a los objetivos y metas planteados. En segundo lugar, se les **capacita**, de modo que conozcan las técnicas a aplicar. Posteriormente, se operacionaliza el proyecto, creando equipos de facilitadores, de asistencia y de monitoreo y evaluación.
10. **Orientación hacia el cliente.** Previamente, la Policía Nacional actuaba con total desconocimiento del cliente, sus demandas y necesidades. Se encontraba totalmente desvinculada de la sociedad. Hoy, se combate esta cerrazón al entorno mediante la **apertura** a organizaciones de la sociedad civil, que pueden participar como asesores o facilitadores, y la aplicación de métodos diversos, como **encuestas** y **reuniones**, para detectar las demandas y opiniones de la ciudadanía, emitir un diagnóstico y diseñar estrategias concordantes.

<p>Cómo era la policía antes del cambio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rígida división del trabajo. • Comunicación formal. • Autoridad con base jerárquica. • Autonomía centralizada en el comandante. • Desconocimiento del cliente y total cerrazón al entorno. • Policías: sujetos a reglamentos y manuales, no resolvían problemas. • Carencia de espacios de participación y creatividad. 	<p>Resultados después del cambio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institución en red con estructura flexible. • Apertura e interacción con otras organizaciones. • Autonomía para quien presta el servicio (resuelve los problemas). • Autoridad basada en el conocimiento • Concertan la forma como serán evaluados.
--	---

3.3.2 Programas de participación ciudadana

A partir de la reforma, han surgido diversos programas encaminados a incrementar la **participación ciudadana** en materia de seguridad pública. Algunos de los más destacados son:

1. **Programa Departamentos y Municipios Seguros.** Es un programa nacional que involucra a la ciudadanía y a las autoridades locales en la provisión de seguridad. Se encarga de propiciar oportunidades de cooperación, sistematizar las acciones, proporcionar marcos de coordinación interinstitucional e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad a nivel local.¹²
2. **Frentes locales de seguridad.** Son organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional con el fin de crear una cultura de seguridad ciudadana y fomentar la convivencia pacífica de las comunidades mediante la vinculación e integración de los vecinos por cuadra. Buscan identificar los problemas de inseguridad y delincuencia y combatirlos mediante la organización de los vecinos, el uso de redes telefónicas, alarmas y medios comunitarios de comunicación.
3. **Escuelas de seguridad ciudadana.** Son espacios pedagógicos en los que se capacita a los ciudadanos para analizar y afrontar los problemas de inseguridad. Los “promotores de seguridad” que se gradúan de estos programas quedan debidamente preparados para tomar, en conjunción con la Policía Nacional, decisiones para el mejoramiento de la seguridad en su comunidad.
4. **Red de cooperantes.** Es un grupo de personas que, de manera voluntaria y espontánea, unen sus esfuerzos para cooperar con los organismos de seguridad del Estado por medio del suministro de información. Integra, además, a muchos miembros de las fuerzas de seguridad privada.

¹² Una exposición más detallada sobre el programa Departamentos y Municipios Seguros y su relación con la reforma policial en Colombia, se puede encontrar en la ponencia de Hugo Acero, en la “Cuarta entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 10.

5. **Red de comunicación.** Es un programa en el que se utiliza la cooperación de los medios de comunicación, masivos y comunitarios, para la prevención y denuncia de hechos delictivos.
6. **Programa Haz Paz.** Es parte de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, que tiene la finalidad de apoyar a los individuos y familias a transmitir valores democráticos y de convivencia, además de proveerles de herramientas para solucionar los conflictos de forma pacífica.

3.4 Pilares de la nueva integridad policiaca

La Policía Nacional de Colombia se ha sumado a los esfuerzos por transformar las instituciones del estado colombiano. En este sentido, las acciones emprendidas por esta institución se orientan de acuerdo con **tres valores fundamentales**: la **transparencia**, el respeto a la **integridad del individuo** y el fortalecimiento de una **cultura de la legalidad**.

1. Transparencia policial. La Policía Nacional permite e incluso estimula la existencia de organismos ciudadanos de vigilancia. Además, el **Sistema de Gestión Integral** exige la difusión de las estrategias y metas con las que la policía se compromete con la ciudadanía. Los organismos de control internos a la institución cuentan con amplias facultades de investigación, acceso a la información y evaluación de resultados. Como modo de permitir la **rendición de cuentas**, cualquier ciudadano puede solicitar y obtener **información** sobre la policía, salvo si ésta es de carácter restringido.

Los **medios de comunicación**, entonces, cuentan con todas las facilidades para vigilar y evaluar el desempeño policial y difundir sus resultados. En Colombia, por ejemplo, se expone y denuncia al miembro de la institución que comete conductas irregulares, luego se le destituye y se le turna a la autoridad judicial. Todo este procedimiento es público, de modo que se propicie una **sanción social** y se demuestre la integridad de la institución.

Existen, además, miles de organismos de **atención al ciudadano** distribuidos por todo el país, de modo que se asegure que el proceso de queja sea **fácil y expedito**. Esto es un reflejo del nuevo enfoque de la Policía Nacional. Antes, disminuir la cantidad de quejas era una meta explícita, lo que generaba diversos incentivos perversos. Ahora, se propicia la elaboración de quejas y sugerencias, como parte de un proceso amplio de retroalimentación.

2. Respeto a la integridad del individuo. Este principio se aplica al interior y exterior de la institución. El respeto a la integridad del ciudadano y la protección de sus derechos se ha vuelto **la principal finalidad** de la Policía Nacional. Pero, como ya se ha dicho, es ilusorio esperar que los policías entiendan la importancia de los derechos humanos y su defensa cuando sus derechos son violados por la institución misma. Por esta razón, la Policía Nacional se ha dado a la tarea de garantizar el **bienestar social** de sus miembros y valorar su integridad. Esto implica poner atención a la calidad de vida de sus integrantes,

contar con un sistema de incentivos que posibilite el desarrollo personal y el avance profesional e invertir en la promoción de un mayor respeto social a la figura del policía.¹³

3. Fortalecimiento de una cultura de la legalidad. La Policía Nacional cuenta con mecanismos eficientes y contundentes para penalizar a los funcionarios que cometen actos de corrupción. Al estar adscrita al Ministerio de Defensa, sus integrantes responden por sus faltas ante tribunales de justicia militar. Cuenta, además, con un **sistema disciplinario autónomo** y una pluralidad de **controles externos e internos**, que permiten detectar rápidamente a quienes se comportan de manera inapropiada o criminal. En todo caso, la evaluación y clasificación del desempeño de los elementos es integral, por lo que no es sensible sólo a las faltas, sino también a los méritos.

Sin lugar a dudas, la nueva orientación de la Policía Nacional colombiana ha rendido importantes frutos. Por ejemplo, su **imagen institucional** antes de las reformas era terrible. La gente no confiaba en la policía y sólo un 20% de la población aprobaba su desempeño. Después del cambio, **la aprobación ciudadana subió al 77%**, con lo que se convirtió en la segunda institución más confiable del país.¹⁴ Este éxito es prueba de que una orientación más moderna de los cuerpos de policía mejora significativamente la aceptación por parte de la ciudadanía, lo que establece un **círculo virtuoso** de creciente cooperación, concordia, efectividad y respeto a la ley. Por tanto, el ejemplo positivo de la Policía Nacional colombiana puede servir de aliciente y motivar procesos de reforma en otros sitios del mundo.

3.5 Preguntas y respuestas

1. En el caso de Colombia ¿existe alguna razón particular que valide **reservar información**?

Sólo se restringe la información de modo que no se entorpezcan los procesos de **investigación** y se respeten los ámbitos de **confidencialidad** que el trabajo policial requiere. En todos los demás casos, especialmente en lo que a resultados y contacto con la ciudadanía se refiere, se provee de manera abierta y total, sin reserva alguna.

2. ¿La Policía Nacional de Colombia hace uso de herramientas como **polígrafos** y pruebas de **inflexión de voz**?

La policía utiliza este tipo de métodos sólo en el caso de actividades sensibles, como el narcotráfico y los secuestros. En todo caso, sólo se hace de manera **voluntaria**.

¹³ El problema de la falta de bienestar social del policía es muy grave en nuestro país. Sobre este tema, se puede revisar el análisis de las dificultades que enfrenta el policía en México, en “La policía desde un enfoque antropológico”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 14; en especial, la exposición de la doctora Elena Azaola.

¹⁴ Para una descripción más profunda de este cambio positivo en la evaluación de la Policía Nacional de Colombia y la función de la vigilancia ciudadana, ver la “Tercera entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 9; en particular, la exposición de Hugo Acero sobre el Observatorio de Seguimiento del Crimen en Bogotá, Colombia.

3. ¿La defensa de **agentes enjuiciados** corre por cuenta de la institución?

En términos generales, los abogados institucionales sólo asumen la responsabilidad de defender a los miembros de la policía en casos que tienen que ver con el servicio mismo.



*Ronda de preguntas y Respuestas

4. ¿Cuáles son los **horarios laborales** de los policías en Colombia? ¿Qué horario de trabajo es el ideal para la policía?

La Policía Nacional mantiene a sus elementos en **función permanente**, de modo similar a los militares. La disponibilidad de los policías es permanente, aunque sus horarios son flexibles y dependen de las órdenes que se les encomienda cumplir.

Scott Dash: En Los Ángeles, los horarios más comunes son de **40 horas** semanales. Las unidades especiales pueden requerir más o menos horas, dependiendo de la función que cumplen. Los elementos de la unidad SWAT, por ejemplo, se encuentran disponibles constantemente, aunque la tendencia es **eliminar la disponibilidad permanente**. Sobre el caso de México, según entiendo, las horas de trabajo son excesivas.

5. ¿Cómo se **incentiva** y **protege** al ciudadano que **denuncia** delitos y **coopera** con la policía?

El principal incentivo para el ciudadano debe ser cumplir con un **deber cívico** y ayudar a mantener su comunidad segura. La manera en que se le protege es garantizando el **anonimato absoluto** de cualquier denuncia. Cuando una denuncia sirve como elemento para una detención, el nombre del denunciante es sustituido por un código, de modo que permanezca seguro.

4. Conclusiones

4.1 Ernesto López Portillo, Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia

Las anteriores preguntas expresan la necesidad de producir las condiciones para mirar a la policía como un **sujeto de transparencia**, entendida como un sistema de normas y prácticas que permiten la **mayor visibilidad** posible sobre la función pública a la mayor cantidad posible de personas. Si existiera un acuerdo en que esto es la transparencia y que sería conveniente que la policía en México fuera más transparente, una reforma policial sería fácil de realizar.

El problema es que, dada la herencia autoritaria de nuestro país, este **consenso a favor de la transparencia** es muy difícil de obtener. Existe todo un sistema de incentivos institucionales que históricamente ha favorecido cierto tipo de **secresía**, que resulta antitética a la aplicación de criterios de transparencia. Es indispensable construir los consensos necesarios para establecer un **nuevo sistema de incentivos** que favorezca la cultura de la transparencia. Esto, sin duda, implica un proceso largo y costoso, en el cual, de acuerdo con la opinión de Insyde, la creación del IFAI es pieza fundamental.

En el estado actual de las cosas, existen enormes similitudes organizativas entre la mafia y la policía. Esto no es un problema exclusivo de México. De ahí la utilidad de nutrirse de las diversas experiencias sobre reforma policial en el mundo. El **consenso internacional** establece algunos **criterios** que se deben cumplir si se quiere una policía acorde con la democracia, los cuales pueden servir como guía para orientar reformas que nos acerquen al ideal de transparencia en el futuro.

1. Orientación hacia el ciudadano. Es preciso asegurar que la policía atienda y responda a las necesidades del ciudadano. Esto implica abandonar el antiguo esquema de autoridad política, en el que se anteponen las necesidades de los gobernantes a las del ciudadano.

2. Respeto a la ley. Convencionalmente, se piensa que la policía tiene que hacer cumplir la ley. Es necesario comenzar a entender que la policía debe empezar por respetar la ley ella misma.

3. Respeto a los derechos humanos. En la reforma policial española, por ejemplo, se abandonó el mantener el orden público como misión fundamental de la policía; ahora, el policía es el garante de los derechos humanos. En nuestro país, tras varios años de intensas campañas de promoción de los derechos humanos, una encuesta aplicada entre policías de la Ciudad de México mostró que **70%** de ellos aún piensan que las comisiones de derechos humanos debilitan a la policía. Lo peor es que esta creencia puede estar parcialmente justificada.¹⁵ En todo caso, esta situación tiene como causa profundas **fallas de diseño institucional**, que, entre otras cosas, han impedido que se

¹⁵ Una exploración del papel que pueden desempeñar las comisiones de derechos humanos en el mejoramiento de la función policial se puede encontrar en “Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas”, *Cuadernos de Trabajo de Insyde*, número 5.

integre la defensa de los derechos humanos al actuar policial. Por esta razón, las comisiones de derechos humanos siguen percibiéndose como un obstáculo para la ya de por sí difícil tarea del policía.

4. Transparencia. En democracia, la policía debe hacer suya la transparencia como una regla y la reserva de información como una excepción. Además, toda excepción debe ser públicamente justificada con criterios e instrumentos de medición objetivos. De no hacerse de este modo, las instituciones policiales se debilitan, se multiplican las posibilidades de abuso policial impune y aumenta la confrontación con la sociedad, lo que implica mayores riesgos para policías y ciudadanos por igual.

Desgraciadamente, en nuestro país no existe todavía una **arena conceptual común** que permita otorgar a los derechos humanos, a la rendición de cuentas y a la transparencia el lugar central en la democracia y en la función policial. Su construcción, en gran parte, depende de las posibilidades de comunicación y mutuo entendimiento que existan entre la **academia**, el **gobierno** y la **sociedad civil** organizada. Por tanto, consideramos que espacios para la exposición de experiencias y la discusión de argumentos como éste son invaluable.



*Ernesto López Portillo y Alonso Lujambio Irazábal, en la firma del convenio entre el IFAI y el Insyde.

4.2 Alonso Lujambio, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

No se debe menospreciar el valor de las ideas frescas, pues siempre son capaces de inspirar nuevas políticas públicas. En lo que a la función policial se refiere, es evidente que se puede **pensar de una manera diferente**, más adecuada para la construcción de una **política transparente y democrática**.

De esta reunión, que ha contado con la presencia de funcionarios públicos, medios de comunicación, académicos y organizaciones de la sociedad civil, se desprenden **dos lecciones** fundamentales. En primer lugar, queda establecido que la **transparencia es una variable muy relevante para la policía**, pues modifica su relación con la sociedad. Una policía cerrada es lejana y, por ende, poco confiable y digna de **cooperación**. Es necesario que la policía tienda puentes con la sociedad, de modo que se pueda ver el complejo entramado de sus funciones y se cuente con la certeza de que está siempre vigilada por medio de mecanismos internos y externos de control. De este modo, es posible contar con una policía en la que se puede creer. En segundo lugar, la **transparencia** es algo muy **distinto a la violación de la privacidad**. Los servidores públicos deben rendir cuentas sobre su actuación como tales, pero deben, a la vez, saberse protegidos en lo que a su vida y privacidad se refiere. Ningún método de vigilancia de la función pública puede violar las garantías de los individuos. El establecimiento de criterios para la transparencia de las instituciones policíacas debe, por tanto, colocarse en esta zona de **tensión** entre privacidad y **vigilancia**.