



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

Número 2

**Diagnóstico, capacitación y gestión:
el círculo de la reforma policial**

Mesa redonda con

Jesús Rodés

9 de septiembre de 2004, Ciudad de México

Redacción: Guadalupe Barrera Nájera

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 segundo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relata la presentación expuesta en la segunda mesa redonda denominada: **Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial**. Ésta se celebró el 9 de septiembre de 2004 en la Ciudad de México, y contó con un grupo plural de representantes de organizaciones civiles y autoridades inmersas en iniciativas vinculadas a seguridad pública y reforma policial. La reunión fue posible gracias a la colaboración entre el *National Center for State Courts* e Insyde.

En el evento se contó con la exposición de **Jesús Rodés**, experto en reforma policial. La reunión fue presidida por **Ernesto López Portillo**, presidente de Insyde.

La intención central de la mesa fue discutir estrategias concretas para la reforma policial que pueden impulsarse en colaboración entre la sociedad civil y las autoridades. La conversación con el Sr. Rodés se concentró en tres elementos del ciclo de una reforma policial democrática: el diagnóstico, la capacitación y la planeación. En su opinión, la reforma policial democrática se encuentra inscrita en el régimen político, se apoya en un ciclo permanente de diagnóstico, capacitación y gestión; se realiza con o contra la policía, y demanda acciones específicas de la sociedad civil, incluyendo el aprovechar los errores conceptuales que rodean la conversación en torno de la reforma, para promoverla.

Las opiniones expresadas por el autor no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales en los debates necesarios para la construcción de sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal democráticos.

Diagnóstico, capacitación y gestión: el círculo de la reforma policial, Jesús Rodés*

1. Reforma policial democrática y régimen político

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

- En nuestro país, **el régimen político de no reelección tiene como corolario algunos obstáculos para la reforma**, que deben ser subsanados. El tránsito hacia una policía democrática **no se concreta en los cuatro o cinco años del horizonte político**. Incluso, menciona el profesor Rodés, pareciera que en nuestro país la disciplina partidaria lleva al cargo de Secretario de Seguridad Pública a individuos que no necesariamente lo desean. Esto coincide con la percepción de algunos participantes, respecto de la ausencia de voluntad política de los gobernantes para emprender un proceso sostenido de reforma.

La reducción de la brecha entre **la policía democrática ideal y la policía que hoy tenemos** enfrenta **severos obstáculos conceptuales**:

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

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

• Complica la situación, también, el que no exista **evidencia de consolidación de un estadio de la reforma a otro**. Por ello, una actitud reformista debe tener la virtud de la paciencia y la sensatez para no esperar grandes cambios inmediatos. La reforma requiere el compromiso de un **esfuerzo sostenido**. Curiosamente, este proceso requiere habitualmente que la situación exceda el **grado mínimo posible de tolerancia; éste es el momento en que los políticos prestan atención al tema**.

• **La institución policial está necesariamente inscrita en el contexto político y social**. La doctora Elena Azaola puntualiza que en México reinan en la institución policial **condiciones de gran fragilidad**: enfrentamiento interno, ruptura de lazos, profunda desconfianza entre mandos, subordinados y colegas. **No existe una cultura de la legalidad** al interior de la corporación, no hay manuales, normatividad para los ingresos ni mecanismos de ascensos. En condiciones tales, ¿por dónde podría iniciarse la reforma policial frente a la situación de paralegalidad en que viven los cuerpos de policía? El profesor Rodés sugiere que nos preguntemos si esta patología es endémica de la institución policial o del estado o de la comunidad en su conjunto. Es necesario determinar hasta qué ámbito reina este fenómeno de ausencia de cultura de legalidad.

• **Bienestar social y responsabilidad fiscal**. A decir de Rodés, también se debe apreciar el contexto del bienestar social y la responsabilidad fiscal. En los países donde la economía está más ordenada y donde los ciudadanos pagan impuestos de acuerdo con sus ingresos, se puede **exigir el mejor desempeño** de la seguridad pública.

• **La informalidad que predomina en nuestras instituciones**. Para el profesor Rodés, éste es el gran problema de la democracia. La confianza en ellas debe fortalecerse desde la comunidad. Por ello, la reforma policial guarda relación con la reforma de la cultura política y de la democracia participativa. Sin embargo, señaló Ernesto López Portillo, no parece haber razón para que en el caso de México opere una reforma política que construya una idea democrática de la reforma policial.

¿Por qué cambiar?

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

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

Pasos de un proceso de reforma. Reformar la policía implica:

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

2. Seis acciones para democratizar la policía

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

1. **Elevar los estándares del reclutamiento.** Cambiar las condiciones de reclutamiento y exigencias culturales para acceso a los cuerpos de policía. Eso implica exigir que se inicie un **proceso progresivo de sustitución de los candidatos a policía** con apenas estudios de primaria (como sucede en 90% de los países del mundo), por candidatos con título universitario y, por otro lado, la creación de **escuelas de policía con altos niveles técnicos** que sirvan para dotar a los cuerpos policiales y a los agentes en lo individual, de la cultura específica del oficio.
2. **Preferir los criterios cualitativos sobre los cuantitativos.** Se ha afianzado una tendencia a determinar el despliegue policial con base en la proporción de agentes por número de habitantes. Las decisiones de la fuerza policial deben **tomar en cuenta distintos factores**, como las condiciones sociales, económicas, culturales, de comunicaciones y climáticas, que deben ser **articulados en forma de criterios cualitativos**. Por ejemplo, la presencia policial excesiva puede ser un factor de miedo en la población y volverse un elemento criminógeno.
3. **Vincular a la policía con la comunidad.** Los oficiales de policía deben conocer la comunidad que vigilan. Deben desplazarse a pie para tener oportunidad de apreciar lo que sucede.
4. **Unificar las funciones policiales.** La cultura política debe disolver la división artificial entre la prevención y la investigación. Se debe impulsar la operación de una policía que favorezca la justicia pronta con pruebas científicas en la procuración de justicia, pero también para mantener la seguridad de los ciudadanos. Pero, sobre todo, **debe evitarse la división artificial de funciones**. Además, el cambio que permite a los oficiales pasar de una función a otra es saludable para la corporación.
5. **Remunerar a la policía de acuerdo con una nueva formación.** Los oficiales de policía merecen una buena remuneración, de acuerdo con la nueva formación que reciban.

Los maestros y los agentes de policía desempeñan un papel de igual importancia en las sociedades democráticas y deben recibir una buena remuneración.

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

3. El ciclo de la reforma policial democrática: diagnóstico, capacitación, gestión

La reforma policial es un ciclo en el que se alternan tres aspectos: **diagnóstico, capacitación y gestión**. En un plan estratégico para cerrar la brecha entre la policía que tenemos y aquella que garantice el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, debemos abordar los tres aspectos. Luego, se debe investigar, desarrollar e innovar, para **iniciar el ciclo nuevamente**.

3.1 Diagnosticar

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

Diagnosticar a la policía en su contexto. ¿Qué problemas enfrentamos? ¿Cómo los aborda o palia actualmente el Estado? ¿Cómo se busca mejorar las condiciones generales de vida? Y, en este marco general, ¿cómo se inserta en ese actuar la función policial? ¿De qué modo está la corporación garantizando o no los derechos de los ciudadanos? Ernesto López Portillo señala el problema que implica ceder a la **tentación de importar y adoptar soluciones en conjunto**, basados en el hecho de que han funcionado en otras latitudes. El contexto de la reforma policial en México involucra el cambio de los incentivos, el cambio en la concepción que los legisladores tienen de la policía, las viejas inercias de la corporación, los códigos informales de gestión impuestos sobre los formales y la resistencia al cambio.

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

Diseñar indicadores idóneos. Cuando el policía no está persiguiendo el delito, debe proteger la seguridad colectiva. Pero esta porción del trabajo del policía, de gran importancia, genera actividades **difíciles de medir cuantitativamente**. El no delito, la tranquilidad pública, la libertad de pasear por la calle a media noche, por ejemplo, no suelen generar estadísticas.

Trascender el agotamiento de la idea de diagnóstico. Los políticos mexicanos, a decir de Ernesto López Portillo, han agotado la idea del diagnóstico diciendo que “ya está hecho”. Éste no es el caso. **El diagnóstico que existe está condicionado y cercado por factores políticos**, no técnicos. Por ejemplo, información no oficial afirma que el Sistema Nacional de Seguridad Pública terminó un amplio proceso de evaluación policial en todo el país, el cual halló que 95% de los oficiales en funciones no cumplen con el perfil para ser policía diseñado en las academias. Al parecer, un acuerdo político determinó que esta información no se revelara al público. Además, el **proceso de diagnóstico** de fenómenos sociales complejos, como el de la seguridad pública, **nunca termina del todo**.

Desarrollar los conceptos de transparencia de la información pública. La policía debe trascender la idea según la cual ella misma debe estar al margen del verdadero escrutinio público para poder funcionar adecuadamente. Éste es un lenguaje común a altos mandos y agentes operativos de la policía en México. Se señalaron **dos instancias** de problemas de acceso a la información pública en materia de seguridad ciudadana en el Distrito Federal:

1. Carlos Ríos explica que la recomendación 6/2004 de la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) revela cómo los Grupos Operativos especiales y Fuerzas Especiales de la Secretaría de Seguridad Pública irrumpieron, catearon el domicilio y arrestaron arbitrariamente a 79 familias, sin que en ningún momento privara la acción de una autoridad judicial. Cuando la CDHDF solicitó los nombres de los integrantes de dichos grupos de la corporación, éstos fueron denegados argumentando la confidencialidad de la información dada la naturaleza de la función que dichos funcionarios desempeñan. Cabe señalar que la legislación mexicana obliga a los agentes de policía a identificarse y no prevé excepciones.
2. De modo similar, Marcelo Ebrard respondió a la solicitud de información de la presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del DF, diciendo que ninguna policía en el mundo

Algunas sugerencias:

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

hace públicos sus propios informes. Esto fue el caso a pesar de que la ley faculta a los legisladores a fiscalizar el ejercicio de la función pública.

3.2 Capacitar

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

¿Por qué capacitar? Porque un policía es una persona que en seis segundos debe decidir si emplea fuerza letal contra alguien o no. El Profesor Rodés se refiere a un concepto amplio de capacitación. Ésta debe entenderse incluyendo su **desarrollo profesional**. Mientras mayor sea su formación previa, mayor solidez psicosocial tendrá. Además, mientras más alta sea su cultura, mayor influencia sobre la institución tendrá.

El policía no cambia a la institución, la institución cambia al policía. En un contexto de aproximadamente 32 o 37 mil policías, los egresados de las academias de policía son poquíssimos y toma más tiempo capacitarlos que integrarlos a un sistema que los corrompe. Según Otwin Marenin, la policía recoge algún entrenamiento en las aulas pero concreta su relación con la institución policial en la calle. Por eso debe tenerse precaución al asignar a la capacitación un valor determinante de la función policial. Un oficial capacitado, como lo explicó Gabriel Vázquez, se integra a una corporación que más adelante reproduce en él las viejas expectativas de una institución que *no funciona*.

Debe tenerse cuidado de juzgar la eficacia de los diversos modelos de capacitación policial. En la reunión del *International Police Executive Symposium*, celebrada en Turquía en 2001, 33 países acordaron que no es válido afirmar que cierto modelo de capacitación es ejemplo a seguir para todos porque, en el mundo, **los modelos que hacen buenos policías son muy diversos**. Parte del problema para construir buenos esquemas de capacitación policial, es que el tema está rodeado de mitos. Por ejemplo, se asume *a priori* que un policía con grado de licenciatura será un mejor policía. Eso debe matizarse, según las necesidades de la función policial. Un policía de tránsito no requiere los mismos antecedentes que un policía que hará labores de investigación bajo las órdenes de un fiscal. Otro mito muy común implica asumir que una formación policial más prolongada es la mejor formación. La evidencia contradice lo anterior; hay muy buenos esquemas de formación policial que duran semanas porque sólo inducen técnicas policiales a quienes ya tienen amplia formación en el sistema educativo convencional (el FBI en Estados Unidos, por ejemplo). Pero, también, hay experimentos de formación policial prolongada que parecen tener buen impacto en la modernización, profesionalización y renovación cultural de la policía (por ejemplo, la Policía Nacional de Perú).

3.3 Gestionar

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

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

4. *¿Cómo relacionarnos con la policía en la reforma?*

Debemos aprovechar la coyuntura. En otros contextos, la fuerte inconformidad ante el actuar de la policía ha disparado el proceso de reforma, con un mayor o menor grado de sustitución de los cuerpos policiales. En **El Salvador**, el cambio de régimen trajo la disolución de las tres policías que había y se creó una **nueva**. En **Guatemala**, debió haberse hecho y los resultados del proceso de reforma así lo confirman. En **España**, el cambio de régimen provocó una situación excepcional, donde la policía cambió junto con todo el Estado. Puede ser que la transición a la democracia sea una ventana de oportunidad. Debemos buscar algún gobernador interesado en que se instale un laboratorio de nuevas fórmulas, donde haya coordinación con la legislatura local.

Debemos reformar con la policía sin sucumbir a la agenda de intereses corporativos. Si buscamos reformar contra o a pesar de la policía, tendremos miles de enemigos automáticamente. Actualmente los foros de discusiones y las propuestas de reforma de la policía se conducen lejos de los oficiales en activo, señaló Pastrana. Por otro lado, si reformamos sujetos a las demandas laborales de la policía, tendremos aliados que podrían llegar a someter las decisiones de la reforma a sus intereses de grupo. Sin duda debemos optar por **una vía intermedia**, donde contemos con la **legitimidad** de quien toma las decisiones en materia de seguridad pública, donde se **incluya a los oficiales de policía**, pero sin que el proyecto de reforma termine por someterse a los designios corporativos de la institución.

5. *Conclusión: ¿cuál es el papel de la sociedad civil?*

Las organizaciones de la sociedad civil deben poder influir sobre los gobernantes. La seguridad pública es un asunto de Estado, por estar basada en su monopolio del uso de la fuerza. Sin embargo, esto no cierra la puerta a la participación ciudadana. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales hay comisiones ciudadanas en la organización policial del condado. Pero

esto no existe en el resto del mundo. De modo que difícilmente las organizaciones civiles estarán directamente al mando de las instituciones policiales.

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

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

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

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

Sin lugar a dudas, **la comunidad debe ser involucrada en el diseño de los planes de seguridad pública**. Para esto, es necesaria **una relación ágil de comunicación, apoyo e intercambio entre la sociedad civil y las autoridades**. Para brindar seguridad a los ciudadanos, se debe adecuar la acción policial a las demandas sociales, estableciendo planes de seguridad que pueden ser consultados con la comunidad. Con estos fines, se pueden aprovechar las encuestas de victimización o las actividades de grupos locales, que sirven como herramientas técnicas de convencimiento y presión.