



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

Número 7

**Primera entrega del Seminario Internacional:
Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de
Prevención Comunitaria del Delito**

**Mesa Temática 1: Contribuciones de la sociedad civil a la
reforma policial**

**Sesión Metodológica 1: Metodologías de rendición de cuentas del
trabajo de las policías.**

29 de agosto del 2005, 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 séptimo número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la **primera** de las cuatro secciones que conforman **El Seminario Internacional Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito**. Éste se llevó a cabo los días 29 y 30 de agosto del 2005, en la Ciudad de México. Contó con la participación de un grupo plural de académicos y funcionarios públicos de distintos países de América Latina. La reunión fue posible gracias al apoyo y colaboración entre el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), de la Universidad de Chile, y El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

El seminario se organizó por medio de mesas temáticas y sesiones metodológicas, cada una con una lógica interna propia que le dio coherencia y permitió abordar el problema de la seguridad de manera ordenada. El esquema permitió que cada uno de los expositores pudiera pasar de un discurso académico abstracto a experiencias reflexionadas sólidamente. En esta primera entrega, se presenta un extracto de lo expuesto en la Mesa Temática 1: **Contribuciones de la sociedad civil a la reforma policial** y la Sesión Metodológica 1: **Metodologías de rendición de cuentas del trabajo de las policías**. En la primera mesa se contó con la participación del **Dr. Gino Costa**, la **Dra. Elena Azaola**, el **Dr. Hugo Frühling** y el **Profesor Ernesto López Portillo**, como moderador. La segunda mesa estuvo conformada por el **Mtro. Juan Salgado**, el **Profesor Ernesto López Portillo**, la **Mtra. Sigrid Arzt** y **Ximena Tocornal**, como moderadora.

La intención central del seminario fue comparar experiencias en los avances y límites de los distintos programas comunitarios que se han aplicado en materia de prevención del delito. Se trata de sistematizar experiencias de distintos países de América Latina, documentarlas, difundirlas, y proyectarlas.

La gran convergencia entre los ponentes fue la intención de integrar la teoría con la práctica en diferentes entornos. Este enfoque puede ayudar a identificar problemas fundamentales, a reducir costos y tiempos en la construcción de alternativas, a precisar metodologías, a construir alianzas, a clarificar objetivos y mecanismos de evaluación y a priorizar las acciones. Insyde tiene la certeza de que aplicar esquemas comparados ofrece grandes ventajas sobre el simple análisis cerrado de las situaciones locales:

Las opiniones expresadas por los participantes en el seminario relatado 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.

Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito

MESA TEMÁTICA 1: Contribuciones de la Sociedad Civil a la Reforma Policial



Inauguración: de izquierda a derecha: Elena Azaola (Investigadora, CIESAS), Ernesto López Portillo (Presidente de Insyde), Miguel Ángel Yunes (Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal), Virginia García Acosta (Directora de CIESAS), Gabriel Regino (Subsecretario de Seguridad Pública del Distrito Federal) y Hugo Frühling (Director de CESC)

I. Comités Distritales de Seguridad Ciudadana y su Impacto en la Policía Nacional Peruana. Dr. Gino Costa, Coordinador del Área de Seguridad Ciudadana y Reforma Policial, Instituto de Defensa Legal, Perú.

Antecedentes

La **Policía Nacional de Perú** comenzó un profundo proceso de reforma en el 2001. Dos de sus aspectos centrales fueron estimular la organización vecinal para prevenir el delito y diseñar un Sistema Nacional de Seguridad que contemplara la creación de **Comités de Seguridad Ciudadana a nivel local**. La importancia de los problemas de seguridad en la percepción de los peruanos permitió que la sociedad accediera a participar y a colaborar en

programas organizados por la policía y orientados a mejorar la seguridad de sus comunidades.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana están presididos por la autoridad municipal y cuentan con participación del Poder Judicial, el Ministerio Público, las autoridades de educación y salud y la población organizada, que se reúnen semanalmente para evaluar y dirigir las políticas de seguridad en la comunidad. Su organización aplica el nuevo enfoque sobre **seguridad participativa**, que prioriza las tareas de **prevención**, el **trabajo multisectorial** y la **organización local**.

Resultados

De acuerdo a las encuestas realizadas previa y posteriormente a la implantación de los programas piloto, los resultados fueron positivos. De las seis comunidades seleccionadas, el programa fue muy exitoso en una, moderadamente exitoso en tres y con escasos resultados en dos. En el caso exitoso, se registro una importante **caída en los índices delictivos**.

Del análisis de los resultados, se puede extraer que el éxito de un programa de este tipo depende de tres factores.

1. De la **habilidad personal del promotor**, agente externo a la comunidad, para organizar juntas vecinales que funcionen adecuadamente.
2. Del **tamaño de la circunscripción**. Se ha observado que el trabajo de los Comités es más productivo en comunidades pequeñas, en las que la gente tiene vínculos más estrechos.
3. Del **apoyo** por parte **del alcalde** y la buena disposición de la **policía**.

El impacto del programa en la policía ha sido positivo en varios sentidos. Por ejemplo, los Comités han funcionado como mecanismos de **rendición de cuentas**. Antes de la reforma, la policía en Perú actuaba sin ningún tipo de vigilancia por parte de la sociedad. Al involucrar a la sociedad en la actividad, se ha propiciado la **eficiencia en el uso de recursos** y **eficacia en las tareas de prevención**. También se ha logrado generar una mayor **colaboración y comunicación** entre instituciones que actuaban de manera poco coordinada y entre la policía y la sociedad civil.

Dificultades

El trabajo de los Comités también ha encontrado algunas dificultades. La más grave es lograr **que el esfuerzo sea sostenible**. Por ejemplo, el promotor es un agente que no pertenece a la comunidad, pero que requiere ser financiado de manera estable por el gobierno local para que el programa continúe. Esto requiere que el programa logre generar resultados que fomenten el interés y compromiso político por parte de las autoridades involucradas.

Otro problema es **mantener la participación ciudadana** en tareas que, de acuerdo a la visión convencional, son responsabilidad de las autoridades. Se requiere establecer un sistema de incentivos efectivo, que incluya elementos simbólicos de prestigio y prestaciones que cubran las necesidades de los participantes. Sin este tipo de seguridad, es difícil sostener la participación

Hace falta, también, **diseñar indicadores** adecuados, generar estadísticas policiales confiables sobre el delito y aplicar sistemáticamente mecanismos de medición centrados en la ciudadanía, como las encuestas de victimización. Dar a los gobiernos locales herramientas para evaluar el funcionamiento del programa es fundamental si se quiere asegurar su cooperación.

Es preciso diseñar **mecanismos adecuados para evaluar el impacto** de los Comités sobre la seguridad ciudadana y la actuación de la policía.

Otro obstáculo considerable para el funcionamiento del programa ha sido la ausencia de liderazgo que surge de la **falta de claridad en la asignación de las atribuciones** de los actores, especialmente los alcaldes. Es preciso que cada uno de los participantes sepa qué es lo que pueden hacer, qué es lo que deben hacer y qué herramientas están a su disposición. La aprobación de la ley es insuficiente, si no se capacita a quienes han de aplicarla. Es preciso, por ejemplo, proporcionar a los alcaldes una lista de “buenas prácticas”, surgidas de experiencias en otras localidades y países.

Por último, hay que mencionar los **problemas derivados de las tendencias de instituciones existentes**; en particular, de la estructura de la policía y la interacción establecida entre ésta y los gobiernos locales. En el caso de Perú, se observó una fuerte resistencia por parte de la estructura centralizada de la institución policial para aceptar una reforma participativa con énfasis en la prevención. El enfoque es, en muchos sentidos, opuesto al que existió durante la creación de la Policía Nacional de Perú. Por esta razón fue preciso realizar importantes cambios al interior de la institución policial, especialmente en cuanto a autonomía local y formación se refiere. Otro problema es el que surge de las posibilidades que tiene un programa como el propuesto para ser **manipulado políticamente**. Esto fue especialmente relevante en el caso de Perú, pues los alcaldes no tienen ingerencia alguna sobre el actuar de la policía y los Comités pueden ser utilizados como herramientas de presión.

Para mejorar el funcionamiento de los Comités es necesario:

- Ofrecer capacitación, información y directrices claras desde el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Otorgar financiamiento para la organización y su buen funcionamiento.
- Fortalecer la autoridad de los gobiernos locales en relación con la institución policial mediante la inversión de recursos locales en materia de seguridad.
- Fortalecer las juntas vecinales y garantizar su autonomía.

Preguntas

- **¿Cómo se evalúa la policía comunitaria en Perú?**

Perú se encuentra en la primera fase: vincular a la policía con la comunidad y organizar a los vecinos en ella. La policía ha sido exitosa en esa labor. Las encuestas muestran que hay aún muchas personas que están dispuestas a organizarse y están en espera de que la policía llegue con una propuesta adecuada. Lo ideal es dar un paso más allá y **extender el esquema comunitario** de trabajo al resto del cuerpo policiaco, es decir, establecer policías asociados a barrios y a zonas particulares.

▪ **¿Cuál es el perfil ideal de un promotor para este tipo de programa?**

Una persona del lugar, joven, entusiasta, con criterio, diplomacia, capacidad de convocatoria y negociación.

▪ **¿Cuáles son las principales preocupaciones de la comunidad al involucrarse en programas de este tipo?**

Los vecinos sienten que se están organizando para defenderse. Lo que les preocupa es su propia seguridad ante el riesgo en que incurren. Su principal demanda es un seguro de salud.

▪ **¿Cómo repercute la relación entre el poder político y la institución policial en la posibilidad de implementar una reforma exitosa?**

Existe una confrontación implícita entre las fuerzas que piden la reforma y el poder político, que tiene en la policía su última barrera de contención contra un posible levantamiento social. El no contrariar a la policía puede llevar a sacrificar los imperativos de la reforma.



De izquierda a derecha: Gino Costa (Instituto de Defensa Legal, Perú), Elena Azaola (Investigadora del CIESAS), Ernesto López Portillo (Presidente de Insyde) y Hugo Frühling (Director del CESC).

II. Percepción de la policía con respecto a la sociedad: el caso mexicano. Dra. Elena Azaola, Investigadora, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

Policía y comunidad. Introducción.

Hasta hace unos años, la noción dominante era que el tema de la seguridad concernía exclusivamente a la policía. Hoy sólo se puede pensar en **políticas de seguridad en las que participen los ciudadanos**. Por esta razón, es preciso preguntar: ¿Cómo ha transformado la participación ciudadana a la policía? ¿Está preparada? ¿Los programas de participación ciudadana han dado los frutos esperados? ¿Qué enseñanzas y retos plantean?

Es necesario conocer el entorno social. Todo programa comunitario de prevención exige una visión amplia y definida de la comunidad, que permita establecer claramente el punto de partida y los objetivos a perseguir. De este modo, se pueden plantear acuerdos y compromisos con la comunidad en un programa de trabajo con metas a corto, mediano y largo plazo y diseñar procedimientos policiales legítimos que deriven en apoyo por parte de la comunidad. Para que todo esto sea posible, es indispensable **un conocimiento profundo del estado de la institución policial**.

En este sentido, no se puede hacer de lado el punto de vista de uno de los principales actores: los policías. Elena Azaola aborda el tema de la **autoimagen de los policías**, mediante la realización de **ciento cincuenta entrevistas** con policías preventivos y judiciales de la Ciudad de México. En su estudio plantea las preguntas: ¿Cómo se miran los policías a sí mismos? ¿Cómo sienten que los ven? ¿Cómo miran a la sociedad?

¿Cómo veían a la policía antes de ingresar y cómo la ven ahora?

Antes de ingresar a la policía, la mayoría de los entrevistados **tenían una imagen muy negativa** de ésta. Algunos de los calificativos utilizados por ellos al describir a la policía fueron: rateros, abusivos, prepotentes, ignorantes, sucios, corruptos, prepotentes y agresivos. Algunos de los entrevistados han modificado esta imagen durante su ejercicio como policías, pero **la mayoría sólo ha matizado esta percepción**. Otros, incluso, han corroborado su opinión original al ingresar a la institución. Dados estos resultados, es preciso preguntar: ¿Cómo pueden desempeñar su trabajo con esta autoimagen? ¿Qué tipo de relación se puede establecer con la comunidad en estos términos?

Testimonios de policías:

- “Decidí incorporarme a las filas de la policía más por necesidad que por gusto...”.
- “En mi opinión 80% de los policías son negativos y solo 20% quiere servir a la sociedad...”.
- “Antes de ingresar a la policía para mí era la última alternativa de empleo ya que me parecía algo muy bajo y penoso...”.

¿Cómo ve el policía a los ciudadanos? ¿Qué le gustaría responderles?

Las entrevistas muestran que la mayoría de los policías **perciben negativamente al ciudadano**: prepotentes, corruptos e incapaces de respetar las normas. Hay una tendencia de los policías a verse a sí mismos como chivos expiatorios o víctimas, como respuesta a su autoimagen negativa y la posición social en la que trabajan. En general, expresan **molestia y menosprecio**. Algunos de los entrevistados manifiestan deseos de venganza, otros adoptan una actitud de franca resignación. Su relación con los ciudadanos parece marcada por el resentimiento, la desconfianza y la falta de respeto.

Testimonio de Policías:

- “Todos tienen al policía como su escudo para esconder las malas cosas que han realizado. Nos llaman corruptos, pero el corrupto es el ciudadano que infringe la ley y ofrece mordida...”.
- “La ciudadanía no nos apoya, nos grita, nos apedrea...”.
- “Desearía que la sociedad nos dejara de estigmatizar por nuestro origen humilde...”.

Conclusiones

El estudio indica que los policías perciben su trabajo como **una lucha en dos frentes**: contra la delincuencia y contra el constante desprecio de la sociedad. Se observa, de este modo, una fuerte **tensión y desconfianza** entre ciudadanos y policías, que deja a estos últimos en una muy mala posición para cumplir su función y atender el llamado popular por mayores niveles de seguridad. Para mantener el estado de derecho y fortalecer la seguridad pública es necesario establecer **mejores canales de comunicación** entre ambas partes. Para esto, es fundamental clarificar el papel que tanto la policía como la ciudadanía deben jugar para que se puedan resanar los vínculos de confianza y asegurar el buen funcionamiento de los aparatos de seguridad pública.

Preguntas

- **¿Cómo ha influido el género en la construcción de la policía?**

Hay una **discriminación** muy marcada hacia la mujer en los cuerpos policiales. Existe una fuerte discusión al interior de los cuerpos policiales sobre las tareas y los espacios que se les permite ocupar. Ha habido una lucha en este sentido y avances sustanciales en los últimos años, aunque aún insuficientes.

- **De acuerdo a las entrevistas a policías ¿Es viable una policía comunitaria en el D.F.?**

No solo es viable, es indispensable. Pero para lograrlo, se precisa una visión que aborde el problema a profundidad y permita

La desconfianza es la principal motivación para generar intentos de acercamiento. El enfoque mediante experiencias piloto sujetas a control, que se pueden evaluar y perfeccionar, es fundamental, especialmente en situaciones como la del D.F.

Ernesto López Portillo.

acortar la distancia entre la policía y la ciudadanía. Hay que determinar que tipo de acuerdos son necesarios y qué políticas pueden restaurar la confianza entre ambas partes.



Ponentes: Gino Costa (Instituto de Defensa Legal, Perú), Elena Azaola (Investigadora, CIESAS), Ernesto López Portillo (Presidente de Insyde) y Hugo Frühling (Director del CESC).

III. El rol de la Sociedad Civil en la Reforma Policial: perspectivas comparadas. Dr. Hugo Frühling, Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile.

Descripción del proyecto

El proyecto *Policía y Sociedad Democrática* consistía en realizar **reuniones entre policías y académicos** de Chile, Argentina y Perú para discutir temas de interés común. Se elaboraron publicaciones especializadas que sirvieran como base para la construcción de una plataforma de reforma a la policía.

El lanzamiento de la plataforma en Chile tuvo la asistencia del Ministro del Interior, los directores de Carabineros y de la Policía de Investigación. Hubo poco éxito en Chile, debido a la reticencia a pagar por programas de prevención del delito. Sin embargo, en

Argentina, en la provincia de Mendoza, el Ministerio del Interior utilizó parte de la plataforma para la creación de una policía de proximidad.

En cuanto a la reforma policial se refiere, es preciso preguntar ¿qué funciona y qué no? ¿Cuáles criterios y circunstancias hacen más prometedora una reforma? No existe una respuesta única y hay **pocos ejemplos exitosos y duraderos** de reforma policial; pero, sin duda, la reforma policial está **en el centro de la agenda pública** en América Latina, por lo que la reflexión sobre el asunto esta plenamente justificada.

¿Es la reforma policial lo mismo que la reforma a cualquier otra agencia?

Las reformas a las instituciones policiales son especialmente difíciles. Primero que todo, porque poseen el **monopolio del uso de la fuerza** legítima. Segundo, pues cumplen una **multiplicidad de funciones**. Por esta razón, reformar un área en particular, no necesariamente crea sinergia para reformar la totalidad. En tercer lugar, la seguridad está íntimamente ligada al **secretismo**. La policía tiende a considerar que la difusión de información es peligrosa para su subsistencia institucional. Además, su actividad requiere un importante nivel de **identificación con la institución**. Por tanto, son especialmente resistentes a influjos externos. Estas características, sumadas al gran tamaño de estas instituciones, su dispersión, heterogeneidad, el amplio margen de discrecionalidad de sus elementos y la relativa invisibilidad particular del policía, hacen especialmente difícil su reforma.

¿Qué tipo de policía parece ser más receptiva a una reforma impulsada desde la sociedad civil?

Es **más fácil de reformar una policía** que:

1. Tiene **funciones** más **simples**.
2. Tiene **jurisdicciones** más **pequeñas**.
3. Tiene **menor apoyo público**.
4. Tiene una estructura **menos corporativa**.

En una institución policial con **estructura poco corporativa**, los miembros tienden a tener una menor identificación con la institución. El mando es menos capaz de disciplinar y dirigir. Es más heterogénea al interior y existen más posibilidades de disenso. Es más fácil generar alianzas. Por esta razón, existe **menos resistencia al cambio** promovido desde el exterior.

La paradoja del cambio

- Entre **más débil** es una institución policial, **más fácil** es de reformar.
- Entre **más débil** es una institución **menos duradero** es el cambio.
- Entonces, entre **más fácil es el cambio, menos duradero**.

La reforma requiere una **ventana de oportunidad**. A mayor apoyo popular a la institución policial y mayor satisfacción ante su labor, es menos probable poder impulsar una reforma desde afuera. Un escándalo de mal funcionamiento es un excelente momento para impulsar una reforma, pues se percibe la necesidad de cambio.

¿Qué tipo de organizaciones de la sociedad civil se requieren para impulsar éste esfuerzo?

Es más útil hablar sobre los recursos de los que una organización dispone que de un tipo particular de organización. Entre los recursos que pueden ayudar a provocar un cambio en la institución policial se encuentran los **económicos**, el **liderazgo**, la **diversidad social**, la capacidad de establecer **alianzas** y, también, la calidad del **trabajo científico** que permita persuadir a las autoridades sobre la necesidad de implementar reformas.

¿Qué tipo de estrategia sugiere la experiencia comparada para impulsar la Reforma Policial?

El cambio puede ser implementado por la confrontación o la colaboración. La estrategia indicada depende del tipo de cambio que se quiere impulsar.

Confrontación

- En cambios que implican un mal funcionamiento, corrupción o violaciones a los derechos humanos.

Colaboración

- En cambios estructurales y procesos graduales de modificación de la policía.

El cambio debe ser “comprado” por la institución para ser duradero. La institución, o parte de ella, debe de creer en la necesidad de una reforma. Se pueden lograr cambios de corto plazo por medio de la confrontación, pero **para llegar a las causas es necesario la colaboración y el convencimiento**.

Preguntas

- ¿Cuál es el alcance y los límites de este tipo de aproximación?

Es preciso considerar dos factores. Primero, a **mayor estabilidad** de los mandos de la institución policial, es mayor la probabilidad de tener un **impacto duradero**. Si los encargados de la seguridad pública duran poco en su cargo, hay que convencer a los nuevos mandos de la necesidad de trabajar en el sentido que se ha planteado. En segundo lugar, los policías son adversos a aceptar sugerencias externas, por lo que el **trabajo de convencimiento** debe ser intenso y **abierto a la experiencia** práctica que provienen de los cuerpos policiales.

- ¿Cuál es la relación entre la crisis económica y la capacidad de implementar reformas en el ámbito de la seguridad pública?

Con la crisis económica **aumenta el crimen**, lo que aumenta la tentación de implementar reformas. Pero las reformas acarrearán **riesgos políticos**, por lo que la tendencia es que estas reformas **se reviertan fácilmente**. Muchas instituciones requieren de la policía y una actitud antagónica de su parte les puede ser muy costosa. Por otro lado, no hay reformas gratuitas. **Toda reforma acarrea costos**, que son muy onerosos en tiempos de crisis.

- **¿Es legítimo aprovechar a la policía comunitaria para obtener información?**

La policía comunitaria busca aumentar el flujo de información que llega a la policía. Lo que no debe confundirse con **utilizarla para reclutar informantes**, pues eso **vulneraría los vínculos de confianza** necesarios para su funcionamiento.

- **¿Cómo abordar el problema de la politización de la reforma en relación con la división de funciones entre diferentes cuerpos policiales?**

El que existan diferentes niveles de administración y poder político que se expresan a través de distintas policías, genera diversos problemas. Primero, de **coordinación** entre las policías. Segundo, de **impacto de las reformas**, pues el efecto de una reforma a una policía puede no ser extensivo a otra. También es posible que las **pugnas políticas** dificulten la implantación de reformas, por lo que es necesario establecer alianzas y demostrar que las reformas funcionan a favor de la localidad.

SESION METODOLOGICA 1: Metodologías de rendición de cuentas del trabajo de las Policías.



De izquierda a derecha: Ernesto López Portillo (Presidente de Insyde), Sigrid Arzt (Directora de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad), Ximena Tocornal (Investigadora CESC, Chile) Juan Salgado (Fundar)

I. Rendición de cuentas de los organismos de seguridad en la Ciudad de México. Mtro. Juan Salgado, Coordinador del Área de Gobernabilidad y Derechos Humanos de Fundar, México.

Introducción: el concepto de accountability.

Andreas Schedler define las dos partes del concepto de *accountability*:

- *Answerability*: la obligación de los funcionarios públicos de informar y explicar lo que hacen.
- *Enforcement*: la capacidad de ejercer sanciones sobre quienes no informan mediante mecanismos específicos.

Susan Rose-Ackerman define un *accountable government*, o gobierno que rinde cuentas, como un gobierno que **hace públicas sus acciones, escucha la opinión** de los ciudadanos y **responde** a sus preocupaciones.

Robert Varenik define de manera más específica lo que implica *accountability*: el principio operativo detrás de una serie de mecanismos para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad. Funciona como un **sistema de controles institucionales y sociales** que limita la acción de los gobernantes y genera confianza en su actuación. Para funcionar, estos deben ser efectivos, pues, como dice **Marcelo Bergman**, la confianza no es producto del virtuosismo de la norma, sino de la probabilidad de su aplicación.

David Bayley identifica dos elementos centrales en las policías democráticas:

- 1) **Responsiveness** (capacidad de respuesta).
- 2) **Accountability** (rendición de cuentas): la existencia de mecanismos independientes de supervisión de la policía.

Rachel Nield identifica **cinco ámbitos** de acción para el **monitoreo ciudadano** de las policías, que se desprenden de la experiencia sudafricana:

- 1) Protección de la vida política democrática.
- 2) Gobernabilidad, rendición de cuentas y transparencia.
- 3) Eficiencia en la protección a la ciudadanía.
- 4) Comportamiento policial adecuado.
- 5) Los policías como ciudadanos.

La experiencia de Fundar

Fundar cuenta con dos proyectos relevantes en términos de monitoreo ciudadano:

- 1) **Proyecto de monitoreo de los mecanismos de rendición de cuentas** de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- 2) **METÁGORA**, Medición de Democracia, Buen Gobierno y Derechos Humanos.

Monitoreo de los mecanismos de rendición de cuentas de la Secretaría de Seguridad Pública del DF.

Objetivo: Realizar un seguimiento del desempeño de la Secretaría en varios rubros de su gestión con el fin de crear un manual para que organizaciones civiles en los estados puedan vigilar a sus policías.

Ejes temáticos:

- a. **Rendición de cuentas** en el Distrito Federal y sobre la división de responsabilidades entre gobiernos estatales y municipales.
- b. **Generación y divulgación de estadísticas** delictiva a través del Gobierno del D.F., el Sistema Nacional de Seguridad Pública, periódicos y sociedad civil.
- c. **Presupuestos:** dar seguimiento al gasto en materia de seguridad pública en varios años y realizar estudios sobre las asignaciones FONSEG y FORTAMUN.
- d. **Análisis de controles externos:** mediante el estudio de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Contraloría del D.F. y de la Asamblea Legislativa del D.F., como agentes externos responsables del control del funcionamiento de la policía.
- e. **Análisis de controles internos** (indicadores de gestión) eficiencia en otras fuerzas policiales y comparación con la SSP-DF. Estudios sobre el funcionamiento de la Dirección General de Asuntos Internos, de la Coordinación de Control de Gestión Institucional y la Dirección General del Consejo de Honor y Justicia.

Fundar se plantea elaborar un borrador del manual, para ser discutido con expertos. Con el apoyo del Insyde, va a realizar una prueba piloto del borrador del manual en estados como Guerrero (con apoyo de Tlachinollan) y Querétaro, con miras a generar un Monitor Ciudadano de Policía.

METÁFORA

- Administrado por la OCDE y financiado por la Unión Europea y los ministerios de cooperación de varios países europeos.
- Coordina siete proyectos en distintos países. Fundar es responsable de la ejecución del proyecto en México.

El proyecto busca desarrollar **mecanismos estadísticos**, cualitativos y cuantitativos, que contribuyan a una **mejor medición de la democracia**, el buen gobierno y los derechos humanos. En el caso de México, busca realizar una encuesta a población abierta sobre el contacto con las autoridades responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia en el DF, con el fin de generar un informe con recomendaciones de política pública en la materia. El proyecto abarca la prevención del delito, la procuración de justicia y el sistema penitenciario.

Implicó:

- 1) Un análisis cualitativo previo, por medio de entrevistas a profundidad a policías preventivos, tránsito y judiciales, víctimas de delito e internos en centros penitenciarios. Se complementó con el trabajo a grupos de enfoque y la consulta con expertos en derechos humanos para redactar un cuestionario que incorporara las distintas posibilidades de contacto entre el ciudadano y el policía (febrero-agosto 2004).
- 2) La realización de dos pruebas piloto (septiembre-octubre 2004).
- 3) El levantamiento de la encuesta (noviembre 2004- enero 2005).
- 4) El procesamiento y análisis de la información (febrero-junio 2005)
- 5) La preparación del informe dirigido a políticas públicas (julio-septiembre 2005).

Se tiene pensado expandir el proyecto para incluir una segunda etapa: un **análisis cualitativo de seguimiento** a casos de maltrato identificados en dos submuestras, separos y patrullas. Parte de lo que se espera es que, además de poder incidir en política pública, este tipo de aproximaciones convenga a los actores del gobierno a realizar este tipo de análisis, que, en esencia, deberían ser realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

II. El Control Interno de la conducta policial: la experiencia de Insyde. Ernesto López Portillo, Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), México.

La actividad de Insyde

Insyde inició actividades en julio del 2003 y realiza tres proyectos:

- *Accountability* policial
- Construcción de capacidades en la sociedad civil
- Violencia y medios

***Accountability* Policial¹**

Es el proyecto de trabajo al que se le dedica más recursos. El modelo de trabajo tiene una metodología aún en experimentación, pero sus objetivos son claros. No es un proyecto académico. **Se nutre de la academia** y pretende regresar a ésta con información de calidad. Es un **proyecto de incidencia en el diseño institucional**. Inspirado en el reconocimiento de la policía como sujeto y objeto de su propia reforma, el modelo de trabajo se sostiene en la interacción entre el cuerpo de investigadores del Instituto y la policía.

¹ En el momento de realizarse esta exposición estaba en curso la segunda aplicación piloto del proyecto, por lo cual, toda la plataforma metodológica del mismo estaba sujeta a revisión y depuración. Dado este contexto, no se incluyó la exposición de resultados. La intervención es una descripción genérica del modelo de trabajo.

Límites de la aproximación

Existe una hipótesis general de que las policías en México sufren de una **fuerte debilidad institucional**. Pero es imposible plantear enunciados generales, pues las instituciones policiales en el país **son heterogéneas y diversas**. Existen más de 2000 cuerpos policiales en México, con diferentes características, necesidades y grados de maduración. Encontramos, además, irregularidades y poca constancia en las políticas de cada institución. Por ésta razón, Insyde no tiene como objetivo plantear diagnósticos generales, sino **aproximaciones específicas y diferenciadas**.

Accountability como enfoque de gerencia

La idea original es aproximarse a la policía a través del principio operativo de *accountability*, o **rendición de cuentas**. Su enfoque fue adaptado por **Robert Varenik** para convertirse en uno de gerencia policial que reduzca las contradicciones entre la actividad policial y los derechos humanos. Incluye normas, mecanismos, sistemas y prácticas que permiten a las personas claves saber qué es lo que hace una institución para **evaluar su desempeño y aplicar respuestas adecuadas** para perfeccionar funcionamiento e imagen.

Diseño del modelo

El origen del proyecto es una guía de 360 **preguntas dirigidas a la policía**, inspiradas en experiencias de evaluación a esa institución, sucedidas en varios lugares del mundo. El autor de tales preguntas es Robert Varenik, y su enfoque fue adaptado para evolucionar de una plataforma de derechos humanos a otra más amplia de gerencia policial en clave de rendición de cuentas. Se construyó, entonces, un **protocolo de investigación** y se redujo el número de preguntas a 136 para la segunda aplicación piloto. El cuestionario se ordena, entonces en torno a los siguientes ejes: supervisión, evaluación, flujo de información, comunicación y sistemas disciplinarios.

Ventajas del modelo

- Los productos y recomendaciones de la evaluación surgen de la policía misma. Insyde, entonces, funciona como espejo técnico, que provee una metodología controlada para la autoevaluación.
- Aborda lo que la policía dice que hace y lo que en verdad lleva a cabo. La guía de entrevistas permite aproximarse a la diferencia entre el discurso y las acciones de las policías.

Proceso del trabajo con las instituciones

- 1) Aplicación de las entrevistas.
- 2) Análisis de la información.
- 3) Elaboración de una lista descriptiva de hallazgos.

- 4) Elaboración de una lista de debilidades.
- 5) Diagnóstico de áreas de oportunidad y recomendaciones específicas.
- 6) Apoyo técnico en el proceso de implementación.

Diseminación de experiencias

Insyde se avoca, también, a la **generación de documentos** que articulen, de manera clara y accesible, el conocimiento obtenido mediante el trabajo con las instituciones policiales. El objetivo es **difundir experiencias** que fomenten la implantación de esquemas similares en otras instituciones, provean herramientas adecuadas de reingeniería institucional y enriquezcan la aproximación de la sociedad civil a la actividad de la policía.

En el 2006 será publicado un informe que incluirá el análisis, las lecciones y las recomendaciones derivadas de las aplicaciones en las mismas instituciones policiales en las que Insyde haya logrado introducir el proyecto.

III. Impacto de los Consejos Consultivos en organismos de seguridad federales. Mtra. Sigrid Arzt, Directora de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C., México.

La **participación ciudadana es poco frecuente** en México y la que existe está motivada por el interés personal. Buscar el capital social es muy difícil. De acuerdo a la Encuesta SEGOB 2003, el 70% de los encuestados expresan que es poco frecuente que trabajen junto con sus vecinos para resolver problemas de su comunidad. Sólo 30.7% ha trabajado como voluntario y más de la mitad participaría en el futuro sólo si recibe algún incentivo.

La sociedad civil

La sociedad civil es un conjunto de instituciones que **median entre los ciudadanos y las élites que gobiernan**, ponen límites al poder y refuerzan los sistemas de interacción política. Las asociaciones civiles son formas no convencionales de participación en la vida política, en un entorno en el que nunca había existido rendición de cuentas. En este sentido, quienes participan en los **Consejos de Participación Ciudadana (CPC)** están haciendo política. Sus miembros esperan tener cierta injerencia en política pública.

El objetivo de nuestro proyecto es **entender la dinámica** que se genera entre los miembros de los Consejos de Participación Ciudadana en dos instituciones: la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Estos Consejos o Comités sufren un constante proceso de reestructuración y no han podido acomodarse para su plena eficiencia. Existe una curva de aprendizaje, por parte de la autoridad y los miembros del Consejo.

Sólo **uno de cada veinte** encuestados está o ha estado vinculado a una asociación civil.
Encuesta SEGOB, 2003.

Los Consejos de Participación Ciudadana parecen convertirse en un **recurso fragmentado** en términos de la calidad y eficiencia, pues la autoridad se limita a proteger a un grupo de **ciudadanos poderosos**. Los consejeros son empresarios, líderes de iglesias y demás notables. No se debe soslayar que quienes forman parte de los CPC, para cumplir con su función, deben rendir cuentas a la sociedad y no sólo exigir de las autoridades. Pero esto todavía no sucede. Los medios juegan un papel clave en este sentido.

Como reacción a la **marcha del veintisiete de junio del 2004**, la Secretaría de Seguridad Pública emite el Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, que incluye “las ochenta y ocho demandas ciudadanas”.

Algunas demandas

- Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- Involucrar a la sociedad civil en programas federales y estatales de prevención del delito.
- Otorgar participación real a la sociedad civil en supervisión y control de la actuación de las autoridades.
- Otorgar participación a la sociedad civil en el diseño, implementación y supervisión de la disminución de ilícitos.
- Crear mecanismos que permitan a la sociedad civil acceso a información sobre la actuación pública en materia de seguridad pública.

A pesar de los reclamos ciudadanos, los consejeros han tendido a concentrar la agenda en asuntos que conciernen a sus intereses de clase: combate al secuestro, política preventiva, incremento en el presupuesto, combate a los delitos de propiedad intelectual, etc.

Consejos Ciudadanos

PGR: 19 de abril de 2002

25 personas

Empresarios, líderes religiosos, medios de comunicación

3 años de funcionamiento

SSPF: 27 de enero de 2005

30 personas y el Secretario de Seguridad Pública

Asociaciones empresariales: Coparmex, Concamin, Concanaco, ONG's:

Provecino, Agenda Ciudadana.

Atribuciones de los Consejos analizados

PGR:

- Prevenir delitos e infracciones.
- Proponer políticas y soluciones que fomenten la seguridad pública.
- Diseñar estrategias de prevención general.
- Elaborar planes nacionales.

- Vigilar al Ejecutivo, expresar opiniones y recomendaciones.
- Celebrar acuerdos en coordinación con instituciones públicas en materia de investigación, orden, sistemas y técnicas de operación y protección ciudadana
- Proponer sistemas y técnicas de operación para los policías

SPF:

- Formular opiniones y propuestas en relación con la orientación y la aplicación de la política criminal.
- Evaluar el avance del Plan Nacional de Seguridad Pública.
- Impulsar la participación ciudadana en materia de prevención.
- Reforzar valores cívicos.
- Combate a fenómenos de alcoholismo, drogadicción, pandillerismo y prostitución.
- Realización de consultas, foros y seminarios.
- Promover denuncias ciudadanas.

El principal problema a mencionar es que es muy **reducido el número de integrantes** de los Consejos de Seguridad Ciudadana que cuentan con el conocimiento especializado sobre la operación y funcionamiento del SNSP que se requiere para tener un verdadero impacto. Por esta razón, los Consejos se convierten sólo en un **grupo de presión**, con una agenda definida y posibilidades limitadas para construir propuestas alternativas. Estas alternativas se siguen generando, entonces, en el gobierno o en sectores de la sociedad civil más especializados.

Esto no implica que los Consejos no sean un actor importante. Tienen un espacio valioso, aunque mal explotado, en la agenda pública. Están, por ejemplo, **construyendo puentes estratégicos** con los poderes Ejecutivo y el Legislativo para realizar reformas. Son organizaciones que han sembrado la semilla del dialogo con la sociedad civil y han propiciado a que las instituciones estén mejor dispuestas a tomar en cuenta lo que se les sugiere y demanda de manera externa.

IV. Preguntas y Respuestas

- **¿Cuál podría ser una propuesta para que los medios de comunicación rindan cuentas?**

Sigrid Arzt: Los medios de comunicación tienen una **agenda propia**. Hay instituciones académicas que analizan a los medios de comunicación y demandan una actuación ética de su parte. Son un **actor en construcción**, en proceso de entender el juego de una sociedad democrática, en la que pueden tener autonomía.

Juan Salgado: En primer lugar, los periodistas que cubren los temas de seguridad son los que se han dedicado a la nota roja, lo que sesga sus aproximaciones hacia el sensacionalismo. En segundo lugar, hay que considerar que **el Estado concede** los medios de comunicación, por lo que debería de monitorear y controlar su trabajo. Es necesaria una reforma legal en este sentido. Una propuesta es constituir un consejo

tripartito, en el que participen el gobierno, la sociedad civil, y los empresarios. De este modo, se puede llegar a un equilibrio entre ética y libertad de expresión.

- **¿Qué es necesario para que los Consejos de Participación Ciudadana verdaderamente funcionen?**

Sigrid Arzt: Primero, se requiere **mayor autonomía**. Segundo, aceptar la obligación de fungir como representantes de la sociedad civil y la necesidad de **transparencia** e información que conlleva este papel. Tercero, la capacidad de trascender a la administración, de modo que se reduzca la curva de aprendizaje. Por último, aceptar la necesidad de **asesorías** externas y técnicas.

Juan Salgado: Autonomía presupuestaria, asignarles una cantidad fija y que los mecanismos de selección surjan del legislativo, con candidatos avalados por la sociedad civil en su conjunto.

- **¿Qué se entiende por gerencia policial?**

Ernesto López Portillo: Gerencia policial con enfoque en rendición de cuentas responde a la siguiente pregunta: cómo una institución policial organiza formal e informalmente sus estructuras y procesos para los siguientes fines: controlar, medir, evaluar y dar visibilidad a su **desempeño**, acumular la experiencia derivada del mismo, extraer lecciones, clarificar lo que se espera de cada quien y definir y **establecer las consecuencias** del buen y el mal desempeño. Se toma **una fotografía de la interacción entre las estructuras formales e informales**.

- **¿Cuál es la relación entre el trabajo de las organizaciones que surgen de una convocatoria del Estado para la rendición de cuentas y las que se organizan automotivadas con este fin?**

Sigrid Arzt: La integración de los Consejos de Participación Ciudadana debería encaminarse a la institucionalización de tal manera que se tenga **la certeza de su permanencia** y **exista mayor pluralidad** en su composición. Es fundamental que los avances que se den cuenten con un buen trabajo de soporte estadístico y contrastante. Existen asociaciones como Ronda Ciudadana o el ICESI que buscan, a través de estadísticas e información, contrastar y dar una suerte de censos sobre la percepción que hay en términos de victimización. En México las instituciones tienen grandes rezagos y hay que comenzar a dar los primeros pasos. Para lograr avances es necesaria una dinámica institucionalizada con reconocimiento de ambas partes.

Conclusión

Las experiencias expuestas en la primera parte de este seminario sirven como una aproximación general al problema de la seguridad pública en América Latina. Apenas se están dando los primeros pasos para implementar **nuevos esquemas de prevención del delito** que sirvan como una alternativa al paradigma dominante de coerción policial. Los Comités de Seguridad Ciudadana en Perú son un ejemplo de política pública que incorpora los nuevos enfoques para abordar la **creciente preocupación ciudadana** por la seguridad. Los análisis presentados por Elena Azaola, Juan Salgado y Ernesto López Portillo, ilustran caminos para aproximarse en forma metódica y multidisciplinar a la compleja **interacción entre comunidad y policía**, tarea fundamental dada la dificultad que entraña una reforma a los cuerpos policiales. Convergencias teórico- prácticas como estas, son muy productivas para construir diálogos duraderos con las autoridades, que lleguen al fondo de los problemas y que permitan elaborar **plataformas comunes de entendimiento** y abordaje del problema de la seguridad pública. Hay que revertir la tendencia a reaccionar de manera coyuntural y apresurada ante las crisis. Es fundamental que los secretarios de seguridad pública no sigan teniendo que tomar decisiones sin una metodología clara que las sostenga. La reflexión y análisis de experiencias internacionales son un excelente medio para este fin. Por esta razón, Insyde se da a la tarea de difundir estas experiencias y hacerlas accesibles a quienes estén interesados e involucrados en estos temas.