

Comisión Nacional Para la Reforma Policial, *Reforma Policial. Una mirada desde afuera y desde adentro*, Caracas, 2006, pp.199-206.

Rendición de cuentas de la Policía: una experiencia de interacción positiva entre policía y sociedad civil.

Ernesto López Portillo Vargas¹

Antes que nada quiero agradecer esta invitación. Me da mucho gusto estar aquí, este ha sido un taller verdaderamente interesante. Hay una combinación de perspectivas sumamente atractivas para desarrollar cada uno de lo nuestros análisis; y quiero reconocer el esfuerzo reflejado en el trabajo de la Comisión Nacional para Reforma Policial. Me interesó muchísimo el proceso desde que supe de él; incluso en mi columna en México, hablé sobre este proceso. Así es que estoy atento y lo estaré en el futuro a esta iniciativa que sin duda es extremadamente complicada.

Tengo que decir primero que el perfil que yo tengo es poco común. Fui varios años asesor del Fiscal General de la Nación en México y desde esa perspectiva tuve la posibilidad de trabajar cerca de la policía. He dado clases a la policía por 15 años y sólo hace 3 que soy responsable de una organización de la sociedad civil. En consecuencia, de alguna u otra forma estoy combinando, en mis perspectivas y en mi aproximación hacia el tema policial, lo extraído de la función pública, de la academia y de la sociedad civil. Hasta este momento debo decir que lo que más trabajo me ha costado, es entender a la sociedad civil.

Quiero añadir también que en términos generales, para condensarlo en una frase, lo que está tratando de hacer el Instituto a mi cargo en este proyecto es “promover la formalización de la informalidad”. Voy a regresar a esto más adelante; y lo segundo que debo de decir, antes de iniciar, es que todo lo que yo referiré está en este momento en etapa experimental; en consecuencia, no son modelos consolidadas, no son iniciativas consolidadas, estamos mostrando los instrumentos. Pero sí tenemos un conjunto de experiencias con la policía que parecen mostrar posibilidades importantes para trabajar a futuro con ella.

Represento a una organización de la sociedad civil que nació en julio de 2003 en la Ciudad de México, y cuya misión general es promover la Reforma Democrática de los sistemas de Seguridad Pública y Justicia Penal, enclave de Derechos Humanos a través de procesos de incidencia en políticas públicas. Nosotros utilizamos la investigación teórica, empírica y los instrumentos técnicos, para crear procesos de incidencia en los aparatos de seguridad pública y justicia penal.

¹ Ponencia presentada por el autor en la *Comisión Nacional para la Reforma Policial*, Caracas, Venezuela noviembre de 2006.

Un buen contexto

En México hay más o menos 1.600 instituciones policiales. Es un modelo altamente fragmentado, en términos de que hay una muy débil coordinación a nivel nacional. Hace 10 años se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública y ningún actor político, o policial, o de la sociedad civil, o académico, que pueda decir que el Sistema Nacional de Seguridad Pública haya tenido éxito en lo que se refiere a la coordinación de la policía.

Hemos tenido un crecimiento de recursos. Para que se den una idea, en lo que se refiere a los recursos federales para la Seguridad pública, ha crecido 50 veces en 11 años la cantidad disponible. Sin embargo, no tenemos impactos evidentes de resultados. En lo que se refiere a delincuencia, el delito federal crece aproximadamente a un promedio de 6% anual; en lo que se refiere al temor, más del 80% de la población del país ha cambiado hábitos por la inseguridad; se refiere a violencia, particularmente asociada al narcotráfico, tenemos que de 2005 a la fecha ha habido 1.300 homicidios violentos relacionados con el narcotráfico, lo cual rebasa a cualquier antecedente. Y en lo que se refiere a fortalecimiento institucional pues tampoco hay buenos resultados, y cuando menos, en lo que hace a confianza pública, 8 de 10 mexicanos confían poco o nada en los policías, en los fiscales, en los jueces y en las prisiones.

Hay una ausencia de políticas nacionales. Hemos acabado la revisión de este sexenio presidencial que termina y podemos decir que se ha caracterizado por la ausencia de una política pública nacional, que permita organizar al país en una ruta común, con respecto a los temas de inseguridad, violencia y delincuencia, así sea al menos en cuanto a criterios fundamentales.

Y hay una relación policía/ciudadano generalmente basada en la desconfianza. Les decía que tenemos aproximadamente 8 de cada 10 mexicanos afirmando en encuestas telefónicas nacionales que confían poco o nada en la policía, aún cuando dicen confiar un poco más en las policías federales que son con la que generalmente no tienen contacto.

El Instituto lleva a cabo tres proyectos: Evaluación y Modernización de los sistemas de Rendición de cuentas de la Policía, que es del que hablaré. Violencia y medios, mediante el cual estamos trabajando con los medios de comunicación; y Construcción de capacidades en sociedad civil, a través del cual transferimos experiencia y conocimiento técnico a otras organizaciones de sociedad civil y recibimos la misma de ellas.

Rendición de cuentas

Esta expresión es una traducción inexacta del término *accountability*, que en su acepción original significa estar sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, ser responsable de algo ante alguien. Durante la primera etapa del proyecto la Rendición de cuentas fue definida como un principio operativo que permite detectar, investigar, fiscalizar, medir, evaluar y en su caso juzgar conductas, sean buenas o malas, e imponer las consecuencias correspondientes, necesaria para que cada policía y la institución en su conjunto asimilen en la práctica las lecciones de su experiencia. En tal sentido, rendición de cuentas sólo en parte opera como mecanismo disciplinario y/o de premiación, ya que e su

acepción más amplia implica sistemas dinámicos que permiten garantizar la coherencia entre el mandato y las prácticas institucionales por medio del aprendizaje para el desarrollo institucional. En este sentido, nuestra aproximación a accountability se referiría más a un esquema de gestión que se divide en los distintos subsistemas de la institución policial. Nos acercamos más a la escuela que observa estos fenómenos desde perspectivas de *management*, de gerencia policial.

Nosotros estamos aplicando técnicas de investigación para evaluar procesos de la policía, no para evaluar a los agente de la policía. Esto. Cuando menos en México, representa un enfoque bastante innovador, en el sentido que históricamente se ha evaluado a la policía a través de la evaluación de cada uno de los policías, sin tener capacidad, a través de estos modelos de evaluación e interpretación, de entender cómo trabajan los policías en su ambiente institucional.

Se han realizado cuatro aplicaciones experimentales del proyecto: en la policía Municipal de Naucalpan, Estado de México; en la Policía Estatal Preventiva del Estado de Querétaro; en la Policía Municipal de Ciudad Juárez, en Chihuahua, al norte del país; y en la Policía Ministerial de San Luis Potosí. Esta última (la ministerial) es Policía de Investigación, las tres anteriores son policías preventivas.

En 2004 lanzamos un escrito a fiscales, a lo que en México llamamos Secretarios de Seguridad Pública y a gobernadores, proponiendo la ejecución de este proyecto y hemos ido negociando con distintas instituciones policiales. Algunas vinieron a nosotros, en otros casos fuimos hacia ellas, en un proceso de negociación que hasta este momento ha permitido concretarlo en cuatro instituciones policiales.

El proyecto se acuerda entre el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y la Institución policial anfitriona, la cual ofrece todas las facultades para que los investigadores apliquen distintas técnicas de investigación. La clave para la confirmación del proyecto ha sido la construcción de confianza. A su vez, para esta construcción, la clave está en desarrollar la sensibilidad suficiente para identificar en la institución policial los incentivos de los tomadores de decisiones, y esto es un asunto extremadamente complejo. Para nosotros es un permanente reto equilibrar lo que significa el acercamiento a la policía para crear proyectos acompañados, donde el Instituto, a través de su proyecto ofrece herramientas para desarrollar una mejor capacidad de auto observación, y al mismo tiempo el Instituto debe mantener una distancia suficiente que permita garantizar su autonomía respecto a los intereses de la institución policial anfitriona. Esto, en sí mismo, es uno de los retos más importantes, porque se tiene que lograr un equilibrio que siempre puede estar en tensión, entre el acercamiento que genere la suficiente confianza y el distanciamiento que sirva para preservar la autonomía sin afectar esa confianza.

En ese sentido, para Insyde ha sido fundamental desarrollar esta sensibilidad para observar qué es lo que la policía hace y qué es lo que quiere hacer con su experiencia. El instituto no impone una agenda a la institución policía, el instituto no impone un proyecto a la institución policial; si tratara de hacerlo seguramente no podría, pero aún lográndolo el resultado inmediato sería, en nuestra lectura, la disminución de la confianza. En ese sentido, nosotros enviamos mensajes a la institución policial y desarrollamos actitudes que permiten ir

generando un espacio de convergencia, en donde la agenda de la policía no representa un conflicto frente a la observación de actores externos.

Hace un momento, el expositor de Sudáfrica decía que la policía de Sudáfrica no toma muy en serio lo que los civiles puedan decir. Esto me parece que es un reto en cualquier contexto, en cualquier nación, en cualquier cultura. En nuestro caso, vamos en un proceso que nos permita ser frente a la policía, interlocutores técnicos, válidos; es decir, llegar a un punto donde la policía nos considere como un sujeto con el que debe y puede dialogar para construir alternativas para el desarrollo institucional.

Ejemplos de resultados

No voy a detenerme en un proyecto en particular, voy a dar ejemplos y voy a seguir hablando del modelo general de intervención en la policía. Por ejemplo, en Naucalpan, uno de los resultados más interesantes que encontramos fue que la supervisión era formalmente prioritaria. Una de las áreas que en el discurso policial y en los documentos que nos presentaron parecía como una de las áreas más importantes, una vez que pudimos hacer el estudio nos dimos cuenta que era todo lo contrario, que la supervisión representaba un conjunto de prácticas institucionales que permitían una muy bien organizada simulación de dicha supervisión. Hicimos este análisis y recomendamos reformar integralmente el Sistema de Supervisión, lo cual se aceptó. En este momento el Instituto ha terminado de diseñar un nuevo sistema de indicadores básicos de desempeño para la supervisión de la Policía Municipal de Naucalpan. Esta es nuestra primera experiencia y desde nuestra perspectiva podemos decir que es una experiencia exitosa, porque no solamente significó que la policía aceptara ser evaluada, sino que además participó en la evaluación, aceptó las recomendaciones y en particular permitió y financió el proyecto para diseñar un nuevo esquema de indicadores con respecto a la función de supervisión.

El siguiente ejemplo es el caso de Querétaro. Con la Policía Estatal preventiva de Querétaro se encontraron problemas en los sistemas de información; se aceptaron varias de nuestras recomendaciones que fueron relacionadas con el mejoramiento de estos sistemas, y en este momento el Instituto asignó un investigador en esa institución policial, que ahora mismo desarrolla modelos junto con el personal del área de planeación.

Aquí debemos detenernos un momento para decir lo siguiente: a pesar de la crisis de la que hablé al principio en el contexto general, están emergiendo liderazgos en el ámbito policial, que están observando la posibilidad de revisar a fondo lo que se está haciendo y de generar con actores externos alternativas de desarrollo institucional. Esto está sucediendo al mismo tiempo que tenemos una alta crisis de inseguridad y violencia que genera enormes presiones políticas y sociales.

Es particularmente relevante que 3 de los 4 directores de las 4 policías con las que hemos estado trabajando, no provienen de una carrera policial, y sin embargo, se han insertado en instituciones policiales y han sido aceptados por las propias instituciones policiales. En consecuencia, se están construyendo perfiles de liderazgo policial, lo cual a nosotros nos ha

recordado muchas veces aquella recomendación de David Bailey, acerca de la posibilidad de crear grupos informales de liderazgo policial reformista: es decir, crear diálogos informales permanentes con policías que puedan representar liderazgos reformistas y entrar a la formalidad. Estos diálogos, en la medida en que las circunstancias lo permitan, son diálogos de largo plazo, para crear confianza y de esa manera, construir juntos nuevas perspectivas. En el caso de Ciudad Juárez encontramos el desarrollo en ciernes de un sistema de medición de resultados y supervisión, en el marco de un contexto altamente conflictivo. Aquí estamos recomendando la formalización de un sistema transversal de supervisión, basado en el reconocimiento de los policías y en la acumulación de información para el aprendizaje.

Hay que decir que cada uno de los proyectos, en cada una de las aplicaciones en la primera etapa del proyecto, fue coordinado por un investigador distinto, con una formación profesional distinta. En el caso de Ciudad Juárez, el experimento y el informe fueron conducidos por una antropóloga social, en los dos casos anteriores fueron dos economistas, uno de ellos con formación de especialización de postgrado en Administración Pública, lo cual nos ha permitido hacer un proceso de experimentación que se asoma a distintos niveles de observación. En particular, podemos dividir estos niveles de observación en una evaluación de tipo objetivo y en una evaluación de tipo subjetivo. Voy a regresar a eso.

Los principales resultados confirman la existencia de dos planos en los sistemas de relación en las instituciones policiales; uno formal y otro informal. Cada uno de los estudios realizados presenta un enfoque más dirigido a uno de esos dos planos.

La experiencia derivada de los ejercicios realizados muestra evidencia que dan cuenta de aspectos que emergieron durante su realización y que sugieren revalorar los supuestos, el métodos u los procedimientos del proyecto; hasta este momento podemos decir que lo más difícil ha sido desarrollar una capacidad suficiente para interpretar la cultura policial, lo que algunos expertos llamarían "las reglas culturales de la policía".

El proyecto nos ha obligado a ir desarrollando una sensibilidad distinta a aquella con la que lo iniciamos, hemos luchado contra nuestros propios prejuicios, hemos tenido que ir superando las barreras de los propios métodos de investigación, debido a que los temas que surgen en las entrevistas con los policías, muchas veces son muy distintos a los temas prioritarios identificados en el diseño de la investigación.

Eso, en consecuencia, nos ha obligado a replantear en el proceso mismo del proyecto, varios de los ejes que le dieron origen. En este momento, si yo hubiera hecho esta presentación hace un mes, estaría hablando de los resultados de las aplicaciones, y ahora voy a hablar de lo que sigue en este proyecto, una vez que hemos llamado a un coordinador científico que ha ordenado la articulación de toda la experiencia en un modelo cuyos ejes fundamentales explicaré a continuación.

Retroalimentación es recepción y procesamiento de sugerencias, quejas y felicitaciones; recepción y procesamiento de denuncias por actos imputables a los agentes, aplicación de estímulos y sanciones y aprendizaje de experiencias.

En cuanto a procesos de control de primer nivel, hablamos de controles verticales y controles laterales.

Tenemos la certeza de que todos estos procesos siempre tienen lugar en la organización porque son necesarios para el funcionamiento de la misma. Gracias a estos elementos emergentes es posible conjeturar lo siguiente: que los procesos descritos pueden estar más o menos formalizados, que dichos procesos pueden tener lugar en escenarios más o menos visibles, y que los criterios para decidir y las consecuencias de la decisión pueden ser o no comunicadas hacia adentro o hacia afuera de la organización policial. En consecuencia, que la posibilidad de construir un modelo eficiente de rendición de cuentas depende, por tanto, del nivel de formalidad con el que se toman decisiones claves para el funcionamiento de la organización; de la visibilidad de los procesos de toma de estas decisiones y de la capacidad para comunicar estos procesos y sus consecuencias, dentro y fuera de la propia organización, por tales razones, Insyde ha iniciado un proceso diagnóstico que se materializará en una segunda fase para el proyecto, que recogerá, por un parte, el aprendizaje generado hasta este punto y que proyectará, por la otra, un modelo de rendición de cuentas eficiente, que además pueda ser contrastable, replicable y objeto de control en cada una de sus fases.

Ha sido diseñado con miras a agotar cuatro fases previas a su aplicación: una teórica diseñada para construir y contrastar los elementos constitutivos de un modelo ideal de rendición de cuentas para las organizaciones policiales, medible y replicable; una de desarrollo metodológico destinada a construir hipótesis, diseñar la investigación definiendo operacionalmente las variables y diseñar los procedimientos de recolección de datos; una destinada a la construcción de instrumentos de medición confiables y válidos, así como sus protocolos de aplicación, análisis e interpretación; y una destinada a la construcción de un modelo de análisis de resultados y presentación de reportes ejecutivos y científicos.

A la fecha se ha avanzado en la generación de algunas ideas que todavía están sujetas a discusión, y se presentan a continuación, como un avance preliminar que indica la orientación que ha tomado ahora el proyecto.

Planteamiento del problema. No existen criterios claros que permitan definir operacionalmente qué es o qué debe ser la rendición de cuentas en una organización policial. Ello impacta en la ausencia de criterios para su auto evaluación, cuantificación, calificación, y en consecuencia para hacerla exigible con un mecanismo de auto observación, control y aprendizaje la institución.

Justificación: La rendición de cuentas es una condición *sine qua non* del proceso de democratización de la policía.

Objetivo: generar un modelo ideal, medible y replicable de rendición de cuentas para las organizaciones policiales, contra el cual se mida la realidad. Es lo que se llama un modelo contra fáctico.

Premisa teórica: en toda organización policial se toman decisiones sobre aspectos claves de las funciones que se expresan en procesos más o menos formalizados, más o menos visibles y más o menos difundidos al interior o hacia afuera de la organización.

El grado de formalidad e informalidad de estos procesos se relaciona con la discrecionalidad que los referentes que los norman dan a las autoridades que toman las decisiones.

En términos de un modelo ideas se puede conjeturar que a mayor informalidad, mayor discrecionalidad y por tanto menor posibilidad de escrutinio externo de los argumentos de la decisión.

La formalidad sin embargo, no supone que las normas que fundan una decisión lo hacen teniendo como eferente el marco constitucional de garantías. Lo anterior supone que la formalidad es condición necesaria pero no suficiente de la validez de estas normas; ello se consigue si y sólo si, las normas que fundamentan una decisión encuadran en la protección constitucional de los derechos de los involucrados en las decisiones.

Lo anterior permite decir que los procesos de toma de decisión pueden ser informales o formales, y en este último caso, válidos o inválidos.

Desde otra perspectiva, estos procesos informales o formales, válidos o inválidos, pueden situarse en algún punto dentro de un continuo teórico entre opacidad y transparencia; a mayor transparencia, mayor capacidad de escrutinio externo de las razones y consecuencias en la toma de decisiones; a mayor opacidad, menores posibilidades de escrutinio.

Hasta este punto puede decirse que en un modelo de gestión formalizado, válido y transparente, permite un mejor control externo de los argumentos para decidir y para responsabilizar a quien decide, de las consecuencias de estas decisiones.

Finalmente, ocurre que las razones para decidir, así como las consecuencias que se derivan de tales decisiones, se divulgan de algún modo dentro de otro continuo teórico que en un polo reconoce formas de comunicación no deseables en una institución por que están destinadas al ocultamiento de los argumentos válidos con miras a la persuasión del auditorio y en el otro polo formas deseables, porque representan información honesta y verosímil para el auditorio.

Con base en estas premisas teóricas se puede conjeturar que, idealmente, la rendición de cuentas depende de una gestión en la que las decisiones claves para el funcionamiento de la organización son formales, válidas, transparentes y divulgadas mediante un modelo de comunicación honesto y verosímil que para fines prácticos puede denominarse eficiente.

Las hipótesis de trabajo son las siguientes: rendición de cuentas si y sólo sí procesos de toma de decisión formales, validos, transparencia y comunicación eficiente.

En lo que se refiere al **diseño de investigación**, lo que se diseña es una sección cruzada simple, destinada a verificar de modo sucesivo la formalidad o validez de los procesos de decisión, la transparencia del modelo en su caso, la calidad de la comunicación de decisiones y las consecuencias. **Operacionalizando las variables** lo que se medirá es el grado de formalidad y validez, el grado de visibilidad de la toma de decisiones y la capacidad para argumentar interna y externamente las razones válidas para decidir y las consecuencias de las decisiones asumidas.

Hasta este punto sólo es posible determinar que se requieren construir **los siguientes instrumentos**: un modelo ideal para medir la realidad: modelo de validez formal; una escala de transparencia de la gestión policial y una escala de comunicación eficiente de la policía.

Se ha definido hasta ahora que generamos **dos tipos de reporte**: reportes ejecutivos dirigidos a las organizaciones policiales específicas en las que se realiza la investigación y reportes científicos destinados a generalizar la experiencia ya replicar el modelo. Vamos hacia la construcción y hacia la depuración del marco teórico, estamos avanzando en la instrumentación; estamos construyendo el modelo de análisis de los datos y estamos redactando la versión final del protocolo del proyecto.

Si bien todo eso tiene una dimensión particularmente teórica, debo decir que esto es producto de un proceso de interacción con la policía que nos ha permitido validar el conjunto del proyecto a través de estos diálogos, que nosotros llamamos la interacción positiva en donde luego de la construcción de confianza es posible derivar productos de los propios proyectos, que son resultado de la incorporación del propio conocimiento y experiencia de la policía.

Es importante decir que la metodología de la investigación incluye una evaluación cualitativa, lo que supone técnicas de recolección de información respecto a la experiencia, los valores, las necesidades de los propios policías. Particularmente en el Proyecto de Ciudad Juárez hubo una profunda reconstrucción de la primera aproximación con la que nosotros llegamos a la semana que hicimos entrevista con los agentes, debido a que la mayor parte de las mismas dieron cuenta de un conjunto de reglas y de procesos de cambio que no estaban retratados en ninguna regla de tipo formal. No estaban las normas, no estaban los programas de trabajo, no estaban los informes de gestión.

Esta es una de las experiencias que nos ha dejado más calidad de información en cuanto a la necesidad de desarrollar y revisar los modelos de interpretación cualitativa de la información y de evaluación de la investigación en términos cualitativos.