

**INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA,
AC, INSYDE**

Informe sobre rendición de cuentas en clave de gerencia policial

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL
ESTADO DE QUERÉTARO**

DICIEMBRE, 2005

Índice

Resumen

Sección I

1. Introducción	2
1.1 Presentación del estudio	2
a. Presentación	2
b. Propósito general	2
c. Lector al que va dirigido	3
d. Agradecimientos	4
1.2 Estructura del informe	5
2 Justificación	7
2.1 Ámbito temático del estudio	7
2.2 Enfoque	8
2.3 Áreas de estudio	8
2.4 Alcances y limitaciones	9
2.5 Propósito de la investigación	11
3. Problemática y objetivos de la investigación.....	12
3.1. Problema de investigación	12
3.2 Objetivo general y específicos	13
3.3 Preguntas de investigación (preliminares)	14
4. Metodología	15
4.1 El método usado	15
4.2 Términos de referencia	19
5. Proceso y logística de la investigación	27

Sección II

Diagnóstico: Principales hallazgos y problemática	30
Supervisión	30
1. Principales hallazgos, descripción del proceso	30
2. Análisis de la problemática	35
Órganos y sistema disciplinario	48
1. Principales hallazgos, descripción del proceso	48
2. Análisis de la problemática	56
Quejas	61
1. Principales hallazgos	61
2. Análisis de la problemática	69
Evaluación del desempeño policial	73
1. Principales hallazgos	75
2. Análisis de la problemática	80
Sistemas y flujos de información	85
1. Principales hallazgos	86
2. Análisis de la problemática	98

Sección III

Propuestas generales	100
1. Sistemas de información y monitoreo	104
2. Sistemas de información para la supervisión policial	119
3. Sistemas de información para la evaluación del desempeño	129
4. Sistemas de información y planeación policial	137

DIRECTORIO

Ing. Edgar Mohar Kuri
Secretario de Seguridad Ciudadana, Estado de Querétaro

Lic. José Manuel Ogando Pérez
Director de la Policía Estatal

Lic. Martha Díaz Guerrero
Coordinadora de Planeación y Evaluación

Ernesto López Portillo Vargas
Presidente Ejecutivo Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

Ernesto Cárdenas Villarello
Investigador Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.

SECCIÓN

I

1. Introducción

1.1 *Presentación del estudio*

a. **Presentación**

El Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde) presenta los resultados de la segunda aplicación piloto sobre sistemas de rendición de cuentas en clave de gerencia policial, realizada en la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro (SSC).

Este estudio se inscribe dentro del ámbito temático denominado rendición de cuentas y forma parte de un conjunto de investigaciones en proceso aplicadas por Insyde a diversas corporaciones policiales tanto a nivel estatal como municipal, dentro de la República Mexicana.

Estos trabajos tienen la característica de haber sido realizados por una organización civil independiente, especializada, profesional, técnica y multidisciplinaria, a la cual se le permitió conocer las actividades cotidianas de la SSC, en específico de su Policía Estatal.

Este estudio es concebido como una investigación que pone especial énfasis en los métodos de recolección de información *in situ*, pues considera que sin ella no sería posible conocer a profundidad las características, problemáticas y riesgos particulares de la institución y su relación particular con el entorno.

El proyecto forma parte de una corriente internacional desarrollada por países como Inglaterra, Sudáfrica, Estados Unidos y Chile, entre otros, dentro de la cual se inscribe Insyde, que considera relevante fortalecer a las instituciones policiales para impulsar procesos democráticos en sociedades en transición, que les permitan desplegar acciones en escenarios de preproceso, previniendo y no sólo reaccionando, ante problemas de inseguridad; también, para construir una relación con diversos sectores de la sociedad, así como para contar con mejores estrategias y recursos que contribuyan a que las instituciones de seguridad ciudadana hagan, precisamente, lo que se espera –y no lo que se teme– de ellas.

b. **Propósito general**

Uno de los propósitos fundamentales de este proyecto es contribuir a establecer un sistema de rendición de cuentas policial e incorporar, en la definición de las tareas

institucionales, procesos explícitos de planeación, supervisión, control y evaluación del desempeño policial desde una perspectiva de gerencia policial.

Con esto se busca contribuir a que la corporación policial asuma de manera progresiva el cumplimiento de su mandato legal, bajo principios generales orientados a la atención prioritaria del ciudadano, en el marco de respeto a la ley y los derechos humanos y, por último, soportados en procesos explícitos de transparencia institucional.

El establecimiento de un sistema de rendición de cuentas policial tiene como propósito que la policía evalúe y aprenda de su propia experiencia, lo cual implica desarrollar los procedimientos que le permitan analizar y evaluar el desempeño, definir las estrategias y acciones para corregir los errores detectados, fortalecer las experiencias exitosas y replicarlas.

Es una pretensión de este estudio aportar elementos para una gestión moderna de la institución policial dentro del contexto en que se desenvuelve y propiciar un conocimiento fundamentado en la visión de los actores que la experimentan.

Se busca que los resultados que arroje este estudio beneficien a la institución participante, y que ésta encuentre alternativas para mejorar la interacción con una sociedad en constante cambio, sobre la base de un diálogo informado y propositivo.

Este estudio busca también abrir la agenda de discusión con las partes interesadas sobre temas trascendentes relacionados con gerencia policial, entre los que podemos mencionar los procesos de planeación y control aplicados por la estructura de mando, las estrategias de prevención y corrección de conductas indebidas, y la percepción ciudadana sobre la efectividad de estas medidas; temas que, sin duda, deben ser considerados desde esta perspectiva gerencial.

Además, consideramos relevante que la policía no sólo haga del conocimiento de la sociedad sus malas actuaciones y experiencias, sino también, y sobre todo, que difunda con estrategia de comunicación ciudadana los resultados positivos de su actuación, ya que una política razonada de comunicación social es un elemento clave para modificar la percepción de la ciudadanía sobre el ejercicio policial y su mandato constitucional.

c. Lector al que va dirigido

Este informe está dirigido en primera instancia al Secretario de Seguridad Ciudadana, al personal directivo de la Dirección de Policía Estatal y, en su caso, a la estructura

directiva y coordinaciones generales directamente involucradas en acciones de impacto operativo, funcional y de estrategia policial.

Aunque no está pensado para el personal operativo, la intención es que tenga acceso a éste todo aquel que así sea autorizado por parte del Secretario de Seguridad Ciudadana.

En segundo lugar, la SSC e Insyde acordarán una estrategia de difusión pública

d. Agradecimientos

Este estudio es resultado de diversas aportaciones y colaboraciones, entre las que destacamos la apertura y confianza del Ing. Edgar Mohar Kuri, Secretario de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, quien nos permitió entrar a las instalaciones de la Secretaría con absoluta libertad y confianza.

De igual manera queremos agradecer a todo el personal de mando y operativo de la Dirección de Policía Estatal por su apertura y confianza. Este hecho, sin duda, nos dio una gran certidumbre como observadores externos y confirmó, desde un principio, que nos ubicamos en una institución policial que, en algunos aspectos relevantes, se aparta de esquemas tradicionales.

Damos las gracias a todo el personal que compone la estructura de Dirección y Coordinación sustantiva de la Secretaría, al Colegio de Policía, al Consejo Estatal de Seguridad Pública y al Consejo Estatal de Concertación Ciudadana para la Seguridad por su enorme disposición y confianza, y a todos los servidores públicos que de alguna manera hicieron posible la realización de este estudio.

Hacemos una especial mención a la Coordinación de Planeación y Evaluación por las facilidades otorgadas para obtener la información solicitada y por el tiempo invertido en la logística de nuestras entrevistas, que permitieron que nuestra estancia en la Secretaría fuera eficaz y adecuada para el desempeño de nuestra función.

No sobra aclarar que la responsabilidad de lo que a continuación se expresa es exclusiva de Insyde, por lo que invitamos a la institución a realizar una atenta revisión de este informe y a elaborar sus observaciones que, sin duda, retroalimentarán esta experiencia, conforme se había previsto.

1.2 Estructura del informe

El informe está estructurado en tres secciones sustantivas.

a) La primera sección hace una breve presentación del trabajo, identifica el *propósito general* de la investigación, aclara la pertinencia del *lector al que va dirigido* e incluye una nota de *agradecimientos* al personal y la estructura de mando que colaboró en su desarrollo. A continuación, se deslinda de toda responsabilidad a la institución de las observaciones que se incluyen en él, y se le invita a realizar una revisión crítica del documento. Finalmente, se explica la estructura y lógica general del informe y ubica al lector en el contexto del documento.

La segunda parte de la misma sección se refiere a la *justificación del proyecto*; en ella se delimita el *ámbito temático de estudio* y, con esta base, el *enfoque* de la investigación, y se argumenta por qué los temas de rendición de cuentas, gerencia policial y los sistemas de información policial constituyen la columna vertebral del proyecto. Se explica por qué *el enfoque* de la investigación se centra, en lo fundamental, en el análisis de los sistemas de información policial, como condición para desarrollar alternativas viables que contribuyan a mejorar los procesos de toma de decisiones.

La tercera parte de esta sección, denominada “Problemática y objetivos de investigación”, define los objetivos generales y específicos del estudio. Para llegar a ellos, se parte de una visión del problema general de investigación formulado a partir de lo que entendemos por el concepto de la *función policial en democracia*; la propuesta deriva de una noción elaborada experimentalmente en un seminario internacional organizado por Insyde en el año 2003 en la Ciudad de México.¹

Derivado de este planteamiento general se proponen el objetivo general y los objetivos específicos del proyecto; estos conceptos se formulan, al igual que una subsecuente serie de preguntas de investigación, como una guía práctica para la exploración y son, a la vez, una herramienta para la captura de datos y la sistematización de información de cada proceso institucional que se analiza.

La cuarta parte de esta sección se refiere a la metodología empleada, se explica la fundamentación técnica del procedimiento para llevar adelante la investigación *in situ* y las subsiguientes etapas hasta llegar a la redacción de este informe. A continuación se enuncian, en forma de apartados sucesivos, los términos de referencia, conceptualizados como ideas fuerza que contribuyen a explicar parte de los hallazgos

¹ Robert O. Varenik. Accountability Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C./ Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2005, p. 11.

de esta investigación. Su redacción deriva del análisis de la literatura relacionada con el tema de rendición de cuentas y de la experiencia de Insyde en diversos foros, y se aclara que esta parte no pretende introducir discusiones teóricas sobre el tema, sino que más bien se retoma como guía de investigación. En la última parte de la sección primera se explica brevemente el proceso práctico de investigación y la logística aplicada en su desarrollo.

b) La segunda sección, “Principales hallazgos y problemática general”, se divide en cinco apartados: Supervisión y control, Órganos y sistema disciplinar, Quejas, Evaluación del desempeño policial y Sistemas y flujos de información.

En cada uno de ellos se hace un planteamiento inicial del enfoque y propósitos del análisis, se realiza una descripción general del proceso operativo y funcional y se identifican los puntos sobresalientes de la problemática para concluir con una problematización de los hallazgos y observaciones obtenidas. En esta sección se introduce, desde diversos ángulos, el papel del concepto denominado control lateral, que se incluye como parte fundamental de una caja de herramientas junto con las acciones de mejora y un modelo de trabajo que fomenta procesos de retroalimentación (*feedback*). El énfasis de esta sección se orienta a sentar las bases de la discusión sobre los modelos de información.

c) La tercera sección, “Propuestas y recomendaciones”, comienza con una breve recapitulación de la problemática general y de los principales conceptos o ideas fuerza que orientan el desarrollo de las propuestas. El enfoque se orienta a proponer modelos funcionales de operación, sustentados en sistemas y flujos de información de gerencia policial; el objetivo es discutir los mecanismos que permiten a la institución conocer los patrones de conducta policial para compararlos con las pautas o parámetros de desempeño que en su caso están establecidos. El fondo de las propuestas se sustenta en la consideración de que es mediante la eficiencia de los sistemas y subsistemas de información como se puede contribuir a garantizar que la policía haga lo que se espera de ella. En cada propuesta se abordan, brevemente, los atributos o funciones principales de cada una; se describe su estructura y los principales flujos de entrada de información; se esbozan algunos de los principales indicadores del sistema, principalmente desde el punto de vista de concepto, y se dan algunos ejemplos; se enuncian los términos de referencia del modelo de información básicamente haciendo referencia a las características de su diseño, y se concluye con el enunciado de los productos de salida y, en su caso, recomendaciones operativas que sustentan su arquitectura. Cabe señalar que las propuestas y recomendaciones, por su carácter aún general, sugieren tareas subsecuentes para su profundización y que esperamos sean de utilidad a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

2. Justificación

2.1 *Ámbito temático del estudio*

El ámbito temático de estudio, desde una perspectiva general, es el sistema de rendición de cuentas, la gerencia policial y los sistemas de información policial; la unidad temática, en sí misma amplia, es delimitada en función del diseño del enfoque de la investigación, orientado específicamente al estudio de los sistemas de información policial. La propuesta de organicidad de estos tres niveles de abstracción (rendición de cuentas, gerencia policial y sistemas de información) conduce directamente al planteamiento central de la investigación: identificar las alternativas de solución que posibiliten fortalecer los procesos, sistemas y procedimientos basados en el uso metódico de la información policial.

La introducción de la categoría de análisis denominada “enseñanza y aprendizaje”, considerada en el desarrollo de la investigación, se basa en la noción de un precepto básico de los sistemas de rendición de cuentas, que establece la necesidad de que las instituciones policiales aprendan *de su propia experiencia*. Este principio imprime una orientación específica al análisis de los sistemas de rendición de cuentas y gerencia policial y prevé el diseño de propuestas de solución apoyadas en la visión y necesidades de los actores y responsables institucionales.

Para esclarecer el ámbito de estudio, retomamos una definición elaborada por Robert Varenik en relación con la noción de rendición de cuentas como aquello “...que combina la detección, la investigación y la adjudicación de la mala conducta de agentes policiales particulares (incluyendo el abuso de derechos, la corrupción y otros fracasos del desempeño policial), junto con el análisis de patrones agregados, con el propósito de adoptar medidas preventivas y correctivas”.²

Esta premisa presupone como punto de partida la idea de un sistema de rendición de cuentas policial que permita conocer las tareas institucionales en relación con los procesos sustantivos de las corporaciones policiales, a partir de tópicos vitales definidos por los procesos de planeación, control, seguimiento y evaluación del desempeño policial, en tanto que funciones y atribuciones que garanticen que la corporación policial cumpla su mandato.

² Robert O. Varenik, op. cit., p. 16.

2.2 Enfoque

Partiendo de este ámbito general de estudio, el enfoque de la investigación pone énfasis en el análisis de los sistemas de información policial, ya que se considera que este proceso (de captura de datos, análisis, sistematización y transformación en información útil) constituye el andamiaje indispensable para diseñar, establecer y desarrollar sistemas de rendición de cuentas y métodos modernos de gerencia policial.

El análisis de los sistemas de información parte de reconocer las estructuras básicas con las que opera y está sustentada la gerencia policial, a partir de la identificación de cuatro áreas básicas: una primera relacionada con la estructura organizacional, otra con los procesos de trabajo, una tercera ubicada en los sistemas de desempeño finalmente, aquella relacionada con los sistemas de información formales e informales, que le dan forma y contenido a esas áreas.

2.3 Áreas de estudio

Para realizar una primera exploración de la problemática de la corporación fue necesario ubicar las áreas que tienen relación directa con la noción de rendición de cuentas en clave de gerencia policial, así como los sistemas de información policial estratégicos para el desempeño institucional.

Se realizó un análisis del organigrama y una revisión del marco jurídico, en especial del Reglamento Interno de la SSC, a fin de identificar las funciones y atribuciones legales desde la óptica de estructura y desarrollo organizacional.

Como resultado de este primer análisis de la estructura de la SSC, se definió un primer nivel de prioridad para instancias de dirección y operación:

- Secretario de Seguridad Ciudadana
- Dirección de Policía Estatal
- Coordinación de Asuntos Internos
- Órgano Interno de Control
- Coordinación de Planeación y Evaluación
- Coordinación de Relaciones con el Público
- Dirección de Prevención
- Colegio de Policía
- Consejo Estatal de Seguridad Pública

Y como complementarias se definieron las siguientes áreas:

- Dirección de Servicios Administrativos
- Dirección de Gestión de Emergencias
- Dirección de Informática y Telecomunicaciones
- Dirección de Transporte

El énfasis se dirigió a la Dirección de Policía Estatal, donde se avanzó en la recopilación de información a través de gran parte de la estructura de mando. Se descendió hasta el nivel de Jefe de Turno, sin llegar en esta primera aproximación al nivel de policía de base. En las demás áreas sustantivas se entrevistó a personal del segundo nivel jerárquico como un recurso que permitió ratificar o modificar los datos de este ejercicio exploratorio.

2.4 Alcances y limitaciones

a. Alcances del estudio

Se considera que los alcances de esta investigación se pueden definir en torno a sus posibles aportaciones, impactos o utilidades previsibles en diversos ámbitos de la vida institucional y el entorno social en que se desenvuelve la SSC, desde los siguientes puntos de vista:

Metodológico. Esta investigación pretende aportar una experiencia de estudio de caso basada en metodologías de investigación cualitativa aplicada a instituciones policiales en México.

Exploratorio. Se define por el método de investigación, permite analizar la problemática institucional desde diferentes ángulos y percepciones, y abre la posibilidad de sentar las bases para futuras investigaciones con nuevos enfoques.

Cognoscitivo. La investigación pretende sistematizar información que permita ampliar el horizonte de conocimiento actual sobre las prácticas llevadas a cabo en instituciones de seguridad pública en México desde una perspectiva de rendición de cuentas y gerencia policial.

Orientado a procesos y sistemas. La investigación no está encaminada a desarrollar procesos de evaluación de individuos o actores directos; su enfoque se orienta al estudio de procesos y sistemas institucionales.

Utilidad. Se pretende que los resultados de esta investigación se conviertan en una herramienta útil para mejorar las prácticas policiales en la institución, por lo que las propuestas y observaciones tienen un carácter técnico, profesional y autónomo.

De esta manera se busca que la Policía Estatal del Estado de Querétaro cuente con más elementos para llevar a cabo su desempeño de manera cada vez más segura tanto para el propio estado como para la institución; y, asimismo, que pueda ir fortaleciendo cada uno de los aspectos vulnerables que el propio policía detecta dentro de su actuación personal.

Además, Insyde proyecta que el conocimiento que se obtenga de esta y de otras instituciones policiales en México contribuya y aporte nuevos elementos a la actual discusión internacional referente a *accountability* policial, consolidando no sólo este campo temático, sino también la posibilidad de que México esté construyendo opciones para enfrentar su problemática de manera particular y sentando las bases para crear su propio modelo en esta materia.

Oportunidad. Se espera que los resultados de esta investigación se ubiquen en un horizonte temporal de oportunidad conforme al ciclo de maduración de las políticas públicas que actualmente instrumenta la institución.

Retroalimentación. Se espera que el proceso de investigación y sus resultados fomenten el ejercicio de análisis y discusión interno, para llevar a sus actores a replantear algunas de sus visiones, principios y prácticas institucionales, y permitir un mayor intercambio con instituciones o personajes del exterior.

Prospectiva. El enfoque de la investigación se orienta prioritariamente al diseño de alternativas de mejora en los procesos de toma de decisión; la base del método considerado en su diseño se fundamenta en soluciones a corto, mediano y largo plazo.

b. Limitaciones del estudio

Los límites de esta investigación se pueden definir por las características del proceso de investigación, las circunstancias y sus posibles impactos, en términos de los siguientes conceptos:

Temporalidad. El alcance de esta investigación está delimitado por el momento en que se levantaron los datos, por lo que se considera que es inevitable una visión coyuntural y ahistórica del proceso de investigación.

Totalidad. La investigación tiene un límite en cuanto a su cobertura. El diseño no pretendió abarcar la totalidad de la institución, ni tampoco analizar la totalidad de los procesos sustantivos, sino únicamente las áreas consideradas prioritarias y los procesos operativos o de planeación a partir del ámbito temático determinado y el enfoque del proyecto.

Percepción individual. No obstante que el método de recopilación de datos de investigación se basa en entrevistas de profundidad, las versiones de los entrevistados no pueden ser verificadas, por lo que la investigación depende de la versión del entrevistado, de la capacidad de discernir y la discrecionalidad del investigador, así como de las herramientas de análisis de información.

Concluyente y propositivo. La investigación no pretende que las observaciones, propuestas y sugerencias adquieran un carácter concluyente o definitivo; por el contrario, en todo momento estarán sujetas a revisión y, en su caso, a la actualización con base en nueva información institucional.

Comparativo. La investigación no pretende ser una investigación comparativa, por lo que la revisión de la literatura relacionada con el tema está pensada sólo como un referente útil al proceso de investigación.

Consensual. No se pretende que las observaciones, afirmaciones o conclusiones del estudio sean asumidas por consenso en la institución; antes bien, se acepta que el disenso es una posibilidad que permite el diseño de la investigación, y existe la disponibilidad para su revisión.

2.5 Propósito de la investigación

El proyecto tiene como propósito abrir un espacio de análisis y discusión con la SSC acerca de las alternativas para establecer procesos viables³ de rendición de cuentas y mejora de gerencia policial. Para abordar este tema, se propone recurrir a la discusión de propuestas de modelos de sistemas de información policial orientados a fortalecer procesos de planeación, supervisión, control, seguimiento y evaluación del desempeño policial.

La ruta crítica para la construcción de sistemas de información policial requiere del análisis de los procesos de trabajo, así como de las percepciones y necesidades de sus actores sobre su desempeño. De ahí que la comprensión de las variaciones entre la práctica policial y el sentido del precepto jurídico de su mandato, constituya la primicia metodológica de propósito del estudio.

³ Ernesto López Portillo Vargas, La reforma Policial democrática: México frente a la experiencia extranjera. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. México, 2004.

3. Problemática y objetivos de la investigación

3.1 Problema de investigación

En México, debido al rezago en los procesos de modernización democrática de los cuerpos policiales, y con base en la información disponible, se puede observar que la mayoría de las corporaciones responsables de la seguridad ciudadana se caracterizan por prácticas ineficientes e ineficaces, trabajan generalmente improvisando o reaccionando pero no planeando, y están inmersas en constantes conflictos internos, círculos de impunidad y corrupción, tanto en su interior como hacia el exterior. Estas características también son percibidas así por la ciudadanía.

Ejemplos de esta situación aparecen frecuentemente en la opinión pública, y estudios y encuestas relativas coinciden, en general, en una percepción que constantemente reprueba el desempeño policial.

Ante una falta de modernización y democratización institucional, la sociedad ejerce, por diversos medios, presión sobre las corporaciones policiales en demanda de respuestas concretas; ante este reclamo, la policía ha tenido que solucionar problemas sobre la marcha, muchas veces creando procesos informales que respondan de forma inmediata a las nuevas circunstancias que enfrenta, y en otras ocasiones, aplicando los procesos formales institucionalmente establecidos, de manera totalmente irregular.

Una posible lectura de esta situación es la falta de planeación, control y seguimiento en la práctica policial y seguramente una deficiente apropiación de su mandato legal, que no significa necesariamente una mala comprensión. A pesar de ello, no se puede negar que hay un sector de policías, mandos y administradores policiales altamente capaces, profesionales y honestos que por convicción de servicio ponen todo su empeño en mejorar la situación; sin embargo, derivado del rezago del proceso de reforma policial, no se han generado las condiciones para desarrollar los sistemas de gestión que respalden y reproduzcan las buenas prácticas de los elementos y al mismo tiempo abran la posibilidad de controlar, reducir y sancionar de manera eficaz, justa y segura las malas prácticas policiales. Sin duda, es todo un reto que no se puede resolver a corto plazo.

Insyde, pensando desde una perspectiva de reforma policial, considera pertinente plantear a las corporaciones policiales mexicanas el siguiente problema fundamental, que a la vez es objeto de esta investigación.

La premisa de la que parte es:

¿Cómo lograr que la policía sea un órgano civil y profesional del Estado responsable de hacer cumplir la ley de manera imparcial y en estricto respeto de los derechos humanos, sujeta a control, obligada a rendir cuentas y con capacidad de fomentar una convivencia democrática?⁴

Partiendo de esta premisa, el objetivo general del proyecto se puede formular de la siguiente manera:

3.2 Objetivo General

Analizar la estructura organizacional y los procesos sustantivos, así como los sistemas de información y la naturaleza del desempeño policial, con el propósito de discutir la adopción de medidas preventivas y correctivas que contribuyan al fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas y gerencia policial.

Para lograr este objetivo el método es conocer *in situ* los procesos que lleva a cabo el personal policial, la estructura de mando y las áreas de Dirección y Coordinación vinculadas con los temas de rendición de cuentas, desde la perspectiva de gerencia policial, por lo que nuestros objetivos específicos son:

3.2.1 Objetivos específicos

- **Comunicación y transmisión de información.** Analizar los procesos de comunicación y transmisión de información que la policía utiliza para lograr sus fines, desde la perspectiva de rendición de cuentas.
- **Sistemas de supervisión.** Analizar los procesos utilizados para instrumentar las prácticas de supervisión en la Policía Estatal del Estado de Querétaro.
- **Procedimientos de control.** Analizar los medios de control que se utilizan en la Policía Estatal.
- **Sistemas de evaluación del desempeño.** Analizar los procesos de evaluación del desempeño que se aplican al personal de la Dirección de Policía Estatal.
- **Disciplina.** Analizar los procesos que constituyen el sistema disciplinario del personal operativo de la Policía Estatal.

⁴ Robert O. Varenik, op.cit. p. 11-12.

- **Quejas y denuncias.** Analizar los procesos de seguimiento de quejas que se llevan a cabo en la Secretaría de Seguridad Ciudadana.
- **Investigación interna.** Analizar los criterios y procesos de investigación referentes al desempeño policial que realiza la Policía Estatal.
- **Propuestas y sugerencias.** Elaborar propuestas que tiendan a contribuir, desde una perspectiva interna, al desarrollo de procesos de mejora.

3.3 Preguntas de investigación

Para obtener la información antes mencionada hemos formulado un conjunto de preguntas generales referentes a los procesos antes mencionados. Las que siguen a continuación son sólo algunas consideradas representativas de la temática.

a. Constituyentes de un sistema de *accountability* y gerencia policial.

¿Qué elementos constituyen el sistema de rendición de cuentas de la SSC desde la perspectiva de gerencia policial, específicamente de la Policía Estatal del Estado de Querétaro?

b. Gerencia policial, procesos y flujos de información.

¿Cuáles son los procesos y los flujos a través de los cuales se genera, se procesa y se da seguimiento a la información de la Policía Estatal en lo referente a la rendición de cuentas y gerencia policial de la SSC?

c. Gerencia policial, procesos y mandato legal.

¿Qué procesos formales e informales se llevan a cabo para cumplir con la tarea y el mandato legal?

¿Qué obstáculos se presentan para cumplir con la tarea y el mandato?

¿Qué prácticas informales se llevan a cabo en la SSC desde la perspectiva de rendición de cuentas y gerencia policial?

¿Cómo lograr que la institución policial considere rendición de cuentas y gerencia policial como parte de sus procesos, sin perder su objetivo de resguardar la seguridad ciudadana?

d. Procesos, mandato legal y supervisión policial.

¿Qué procesos constituyen la supervisión de la Policía Estatal?

e. Procesos, mandato legal y acciones de control.

¿Qué procesos realiza la SSC para controlar el desempeño policial?

f. Mandato legal y procesos de evaluación y aprendizaje policial.

¿De qué procesos se compone la evaluación en la Policía Estatal?

¿Cómo lograr que la institución cuente con procesos flexibles que le permitan aprender de su propia experiencia y al mismo tiempo mantenerse en una dinámica de cambio acorde con la sociedad?

g. Mandato legal y atención a la queja y demanda ciudadana.

¿Qué procedimientos se llevan a cabo para atender las quejas ciudadanas y las quejas internas en la Policía Estatal?

h. Sistema disciplinario y derechos del policía.

¿Qué elementos constituyen el sistema disciplinario en la Policía Estatal?

i. Procesos de planeación y programación.

¿Cómo planifica, programa y controla la SSC su trabajo, en particular la Policía Estatal?

j. Propuestas sobre sistemas en general.

¿Qué se puede proponer para que la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro cuente con un sistema de rendición de cuentas *ad hoc*, en especial en lo que se refiere a su Policía Estatal?

4. Metodología**4.1 El método usado**

En este proyecto no se utilizaron métodos cuantitativos de investigación y tampoco se partió de hipótesis preestablecidas con la intención de probar la validez o no de las mismas, en gran medida debido a que actualmente no existe un marco teórico sobre la temática en la que se basa esta investigación.

Tampoco se realizaron cálculos numéricos, conteos o estadísticas para establecer posibles patrones de comportamiento objeto del análisis. Sin embargo, el uso de cualquier método cuantitativo no se descarta en etapas posteriores de esta investigación o, en su caso, una posible fase de verificación de resultados.

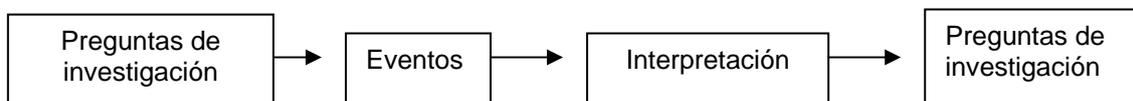
Del enfoque. El enfoque utilizado fue cualitativo y se aplicó desde el inicio del proyecto para afinar y descubrir preguntas de investigación. La investigación se basó en entrevistas a profundidad, que se utilizaron para la elaboración de descripciones y formulación de observaciones en relación con procesos genéricos o específicos que aquí se denominaron *eventos*.

De la característica de la investigación. Se partió de una plantilla de 350 preguntas formuladas y estructuradas en función de objetivos específicos, claramente identificados por bloques de sección; sin embargo, muchas preguntas adicionales surgieron como parte del proceso de investigación, y otras tantas, formuladas originalmente, fueron desechadas.

La dinámica de la investigación permitió formular preguntas *antes, durante y después* del proceso de recolección de datos, e incluso en la redacción final de este informe; por tal motivo se afirma que el proceso de investigación se caracterizó por su *flexibilidad*, lo cual no significa discrecionalidad, ya que los *datos* que generaron los eventos sujetos a investigación (entrevistas de profundidad) se movieron en forma dinámica hacia su interpretación, y de éstas, al diseño de nuevas preguntas en un proceso de intercambio continuo que enriqueció dicho el proceso.

Diagrama 1

Carácter dinámico y flexible del proceso de investigación



De la utilidad de los datos recopilados. Los datos obtenidos a partir de este proceso se aplicaron en la elaboración de descripciones y observaciones con la finalidad de reconstruir procesos, conforme a la delimitación del objetivo y ámbito de estudio. Sin embargo, tales descripciones no tienen pretensiones “holísticas”, es decir, no tienen la intención de abarcar la totalidad de la organización y todos sus procesos; por el contrario, uno de los objetivos es asentarse en el contexto donde se desenvuelve la organización policial; a partir de aquí, se toma en cuenta el momento en que se levantan los datos y los recursos de que la entidad dispone. En este sentido, los elementos constituyentes del método ubican al proyecto como un *estudio de caso*.

Del problema teórico de la investigación. El proyecto tiene como punto de partida una realidad “por descubrir”; el método distingue, en el ejercicio de recolección de datos, dos realidades: una *realidad objetiva*, definida a partir del mandato legal y la norma aplicable, y una *realidad subjetiva*, que parte de la interpretación, supuestos o creencias en relación con ese mandato particular, y que deriva en *prácticas específicas*.

La primera es una realidad externa e independiente del sujeto, es el mandato legal que existe como información y no como dato. La segunda son las presuposiciones que existen organizadas y desarrolladas lógicamente en los actores policiales; es una realidad “interna” propia e *intencional*, que en absoluto se concibe como irracional.

El método de investigación nos conduce al problema teórico por resolver, el cual consiste en demostrar que las presuposiciones de los actores, que pueden ser susceptibles de conocerse *principalmente* por sus manifestaciones prácticas a través de sus procesos (eventos), son diferentes de la realidad objetiva que se les sobrepone en forma de mandato legal y norma ética de actuación; si es así, esto deriva en la necesidad de *modificar–adaptar* lo primero conforme a lo segundo, y se desatan posibles procesos de enseñanza, aprendizaje y crecimiento individual, colectivo e institucional. El siguiente paso metodológico es definir con la precisión necesaria el qué, cómo y cuando realizarlo.

Del problema de la investigación. El planteamiento del problema de investigación puede tener diferentes momentos, según el avance de la investigación; parte de la idea “original” del proyecto, avanza durante el proceso mismo de investigación, se modifica al consultar y reflexionar la literatura disponible, llega a la construcción del marco teórico de referencia, confirma o se replantea totalmente al recolectar la información y analizarla y se define de manera aún preliminar en el momento de redactar el informe final y la presentación de resultados.

Este enfoque no requiere necesariamente términos de referencia concretos y explícitos, e incluso en ocasiones es deseable que no sea así ya que la investigación tiene un carácter intrínsecamente exploratorio. Desde este punto de vista, la idea de plantear modelos preconcebidos como un objetivo por alcanzar es incongruente en entidades sociales, en este caso policiales, cuyas dinámicas, actores y problemas rebasan cualquier expectativa prediseñada a la exploración empírica.

Variables utilizadas para formular el problema. En la formulación del problema se relacionaron como mínimo dos variables, pero en realidad intervienen un número mayor de factores por considerar; su formulación es directa y sin ambigüedades a partir de una pregunta lo suficientemente amplia. El planteamiento implica la posibilidad de observar, recopilar datos, posicionarse en el interior de la entidad y en su entorno, así como entender sus procesos y prácticas concretas. Queda claro que, aunque el problema de la investigación surja, se desarrolle y se modifique en el transcurso de la investigación, esto no significa que no exista desde un principio “*un problema de investigación*”, objetivos, preguntas, etc.; por ello, resulta inaceptable afirmar que se trabaja sin “método” de investigación, pues hay orden, procedimientos y rigor metodológico, no obstante su apertura y variedad.

De los objetivos, las preguntas y la justificación de la investigación. El objetivo general, los objetivos específicos, las preguntas y la justificación de la investigación se encuentran estrechamente vinculados unos con otros. *Los objetivos* se conciben como la guías de la investigación y están presentes en toda la investigación; sin duda, tanto los objetivos como *las preguntas* se verán modificadas en el proceso de investigación; por ejemplo, las preguntas de investigación se caracterizan porque esbozan el *área-problema* y plantean las *actividades pertinentes* para investigar, es decir, son un resumen de lo que será la investigación. En ello radica la importancia de reformular las preguntas de investigación cuantas veces sea necesario, igual que los objetivos específicos y como resultado el objetivo general, e incluso el problema.

La justificación del proyecto tiene que ver con las razones para llevarlo a cabo. Los posibles beneficios o los impactos que resulten serán las posibles recompensas de ambas partes. Para acceder a esta justificación se recurre a criterios que explican si el proyecto es *conveniente*, pertinente y factible; es decir, se responde a las siguientes preguntas: ¿la investigación tiene utilidad para la institución?, ¿a quién beneficia y de qué forma?, ¿dónde puede impactar?, ¿qué alcance tiene?, ¿qué implicaciones tiene en relación con la posible solución de problemas?

También se puede responder a preguntas de orden metodológico, por ejemplo: ¿la investigación representa una experiencia metodológica o un aporte y por qué?, ¿proporciona material para llenar vacíos en lo que respecta a la rendición de cuentas policial en México?; sin duda, son algunas preguntas que podrán encontrar una respuesta en el desarrollo de este informe.

Recopilación de datos. Fue dirigida conforme a la definición marcada por los objetivos específicos y las preguntas, derivados a su vez del instrumento de investigación formado por una plantilla de 350 preguntas originales, de tal manera que a cada objetivo específico le corresponde un conjunto de preguntas –guía por resolver; sin embargo, la recolección de datos no se limitó estrictamente al instrumento, sino que por el contrario, *intencionalmente* se buscó el mayor despliegue de datos útiles para elaborar con el mejor detalle la descripción de los procesos (eventos).

Del marco de referencia. El marco de referencia de este proyecto se basa en la revisión de la literatura más reciente relacionada con el tema de rendición de cuentas y gerencia policial, así como en la experiencia recogida en foros nacionales e internacionales donde ha participado Insyde. Sin embargo, el estudio no intenta fundamentar o apegarse a alguna teoría o interpretación en particular; por el contrario, dado el carácter exploratorio de la investigación, el marco teórico se concibe como una referencia o guía general que ayude a orientar la investigación, ampliando o delimitando el horizonte de estudio, y a centrar el problema, pero también, a desplegar desde distintos puntos de vista el enfoque del proyecto.

De la formulación de propuestas. La última etapa del proceso de análisis de datos nos conduce al eslabón más delicado, que denominamos *análisis de enfoque crítico de éxito*, el cual lleva directamente a la formulación de propuestas, observaciones o sugerencias estructuradas.

Del alcance de la investigación. El alcance de la investigación se definirá a partir de sus pretensiones. En este sentido se explicará que el propósito de la investigación es exploratorio, porque tiene como uno de sus objetivos principales examinar el tema de accountability y gerencia policial; sin embargo, para avanzar en su conocimiento es necesario *describir* las propiedades de los eventos, procesos o fenómenos que se observan, lo que permitirá relacionar de manera elemental distintas variables identificadas, pero no podrá evaluar el tipo de relación entre ellas; en este sentido, la descripción a la que se recurre tiene un valor explicativo, aunque insuficiente; por lo anterior es necesario ascender a *la* explicación de las causas y efectos de ese comportamiento; así se presenta en toda su complejidad social el objeto de estudio.

En este sentido se intentará explicar las causas y efectos de los eventos observados, objetivo que define el alcance de la investigación desde un punto de vista metodológico.

4.2 Términos de referencia

1. Perspectiva integral. La crisis de inseguridad que se vive en nuestro país y en particular en ciertas regiones conflictivas no puede ser entendida desde una perspectiva y un enfoque metodológico estrecho; por el contrario, la inseguridad en México ya sea en el plano nacional, estatal o municipal merece ser analizada, entendida y enfrentada desde una perspectiva amplia e integral y en forma permanente. En este estudio, en la etapa en que se encuentra, no se pretende desarrollar análisis altamente especializados; el interés fundamental es adquirir visiones de conjunto que permitan abordar posteriormente temas especializados con mayor profundidad.⁵

2. Efectos coyunturales. La desconfianza y el temor de los ciudadanos se encuentra particularmente asociado a determinadas coyunturas políticas, por lo que es frecuentemente aprovechado de muy diversas maneras, en ocasiones no muy claras, para intereses igualmente nebulosos. En esos casos, el rehén siempre resulta ser el ciudadano.

⁵ 10 propuestas contra la inseguridad, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. México, D.F., 21 de junio de 2004.

3. Desconfianza social. La sociedad no confía en las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia penal.

4. Manipulación. Los actores políticos no están logrando los acuerdos necesarios para enfrentar la inseguridad pública. La manipulación política del tema de la inseguridad por parte de la mayoría de esos actores impide el desarrollo de debates técnicamente informados y de acciones efectivas.

5. Costo social. Recientes encuestas levantadas en la Ciudad de México encuentran que aproximadamente la mitad de la población está dispuesta incluso a tolerar el riesgo del abuso de autoridad por parte de la policía, a cambio de que acabe con la delincuencia. Esta opinión no toma en cuenta el efecto regresivo que tiene para la sociedad la falta de control en el actuar policial.⁶

6. Buenas iniciativas. No obstante lo grave de la situación de inseguridad en nuestro país, no se puede negar la existencia de iniciativas de reforma legal en materia de seguridad pública desde muy diversos ámbitos: la reorganización de las instituciones policiales en el plano operativo y corporativo y la generación de programas oficiales que en forma reiterada aseguran un combate a la delincuencia, e incluso el crecimiento de la participación ciudadana en instancias contempladas en la ley, son un continuo que se ve reforzado por una intensa cobertura por parte de los medios de comunicación masiva.

7. Una falsa contradicción. Desde el punto de vista de los derechos humanos, es necesario superar la falsa contradicción entre la eficacia en la aplicación de la ley y el respeto a dichos derechos.

8. Derechos policiales. En contraparte, una de las causas relevantes del mal desempeño de la policía mexicana es la desprotección institucional en la que realiza su trabajo. La policía no puede proteger al ciudadano si ella misma no es sujeto de la mejor protección posible, tanto en su integridad física como en sus derechos. Y ésta es una problemática que debe ser abordada desde la perspectiva de *accountability* policial.

9. Menos control, más arbitrariedad. Sin duda, la experiencia internacional ha reiterado en muchas ocasiones que a menor control interno en las instituciones policiales, los efectos detectados son mayor arbitrariedad, abuso, violación a derechos humanos y debilidad institucional ante un eventual escenario de fortalecimiento de la delincuencia y la violencia.

⁶ Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: Construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Primera Edición, diciembre 2004, p.153.

Debido a lo anterior, consideramos que a un mayor control ejercido en forma interna y/o externa en las instituciones policiales, corresponde mayor eficacia en el ejercicio de sus atribuciones legales y una menor posibilidad de riesgos orientados a la violación a los derechos humanos por parte de los cuerpos policiales.

10. Controles laterales e información de inteligencia. Por ejemplo, la adopción de sistemas de evaluación de la eficacia policial con base en la cuota de remisiones, puede ser un indicador cuantitativo que no rinde cuentas sobre la legalidad de cada remisión. Controles laterales o información de inteligencia sobre casos de abuso policial generalmente están ausentes en la práctica de investigación interna policial.

11. Reto inicial. Es generalmente aceptado por la comunidad internacional que la comunicación entre la policía y la comunidad es un elemento básico del enfoque crítico de éxito de los programas de reforma policial en el mundo. En México, consideramos, es un reto que apenas se inicia.

12. Nuevos mecanismos de comunicación social. En el plano operativo, sin duda, la policía cuenta con grupos especiales altamente capacitados para la atención inmediata a hechos violentos; para tales casos, generalmente el perfil reactivo de estos grupos ha sido el modelo hegemónico en las corporaciones policiales del país. Sin embargo, el tema de la relación con la ciudadanía, que por mandato legal deben mantener, la mayoría de las veces se sustenta y radica sólo en la voluntad del elemento policial y si acaso por instrucción de su estructura de mando; su contraparte, las prácticas de comunicación con la sociedad a la cual sirven, en teoría, deben estar de tal manera organizadas que no parezcan ficticias, formales y estrictamente burocráticas, si bien así se llevan a cabo en la mayoría de las corporaciones policiales.

13. La discrecionalidad y arbitrariedad de la acción policial. Los elementos frecuentemente enfrentan situaciones en las cuales su referente inmediato es su experiencia, criterio y buen juicio; incluso si han sido capacitados formalmente, la comprensión y ejercicio de tales preceptos es difícil de evaluar, y aún más difícil es garantizar que los apliquen.

El comportamiento del elemento, dentro del marco de la ley, deja un margen de actuación conforme a su criterio que se espera no rompa con los límites previstos; a ese margen de actuación dentro de los límites establecidos se le denomina discrecionalidad policial. Sin embargo, cuando ese margen de discrecionalidad desborda las fronteras de los criterios y principios de actuación policial que establece la ley, se convierte en arbitrariedad y abuso de poder.

Las propuestas de *accountability* policial tienen como objetivo discutir mecanismos de amplio espectro que contribuyan a garantizar que el desempeño policial se ajuste a los criterios de discrecionalidad que permite la ley.

14. Transparencia. El factor más importante que ha contribuido a la descomposición de los cuerpos policiales en México es su capacidad para operar en “la oscuridad”. La *trastienda institucional* constituye una ventana de oportunidades para cometer y organizar toda clase de abusos policiales que en pocas ocasiones trascienden a la opinión pública. La sociedad sólo tiene acceso mínimo, cuando no nulo, a la vida interna de las corporaciones policiales, situación que cancela toda posibilidad de ejercer acciones efectivas de control interno y escrutinio social real.

15. Cambio de enfoque. Un mecanismo básico para ejercer la demanda ciudadana en materia de seguridad es la necesidad de cambiar el enfoque, de tal manera que la sociedad ejerza la capacidad de exigir rendición de cuentas, a partir de la disponibilidad social de información periódica sobre los resultados del actuar policial.

16. Sistemas administrativos modernos. Es obvio que la línea de mando debe controlar la actuación de los elementos, hacia arriba, hacia abajo y lateralmente en el cuadro de comando, así como los resultados alcanzados, y resolver las cuestiones derivadas de cambios, ajustes, correcciones y el tema del aprendizaje (*feedback*) derivado de su experiencia; algunos elementos de sistemas y prácticas de la administración moderna son completamente compatibles con estos requerimientos, por ejemplo, el enfoque de sistemas en la administración. En esta investigación, con frecuencia se hará referencia a sistemas de *accountability* en relación con diversas temáticas.

17. Un obstáculo infranqueable. Las instituciones demuestran una fuerte incapacidad operativa para enfrentar con éxito el incremento de la actividad de la delincuencia organizada, además de que se observa carencia de las capacidades para desarrollar adecuados sistemas de información que les permitan apreciar el fenómeno delictivo en su totalidad; en otros casos, tampoco existe ninguna voluntad de hacer explícito algún esfuerzo en este sentido, debido principalmente a que intereses individuales o de grupo prevalecen; el temor entre los ciudadanos está generalmente asociado a la típica desconfianza en todas las instituciones públicas, y su manifestación impacta con mayor fuerza en desconfiar de las instituciones policiales, particularmente de su personal.

18. La información como elemento privilegiado de análisis. Es necesario conocer, con diversos grados de profundidad, la actuación y los procesos de la práctica policial, si la pretensión es evaluar, observar y en su caso mejorar su actuación; de aquí que la información es un elemento privilegiado para su análisis; como mecanismos de

accountability, los flujos y manejo interno de información útil para realizar diagnósticos sobre la conducta policial, constituyen un primer paso dentro de esta nueva perspectiva.

19. Evaluando la conducta policial. La evaluación de la conducta policial depende del tipo, calidad y mecanismos de recolección y análisis de *información crítica*, y ésta en buena medida depende de la construcción de adecuados indicadores; un punto central de esta investigación es quién recibe y controla *datos* que serán transformados en *información* útil, así como la fluidez con la que se transmite en la estructura operativa interesada.

20. Evaluación cualitativa. Hasta ahora ha existido una tendencia creciente a evaluar el desempeño de las instituciones policiales mediante indicadores que en su mayoría no reflejan el sentido de la eficiencia, ya que son básicamente cuantitativos y muy poco cualitativos. Sabemos que es difícil, pero es preciso construir sistemas, procedimientos e indicadores específicos que innoven la medición del desempeño policial desde muy diversos ángulos; una mezcla compleja parece lo más indicado, pero sobre todo es importante que los elementos sepan que son objeto y sujetos de procesos de evaluación continua para dignificar la actuación policial.⁷

21. Efectividad de la opinión ciudadana. Hablar de indicadores cualitativos se refiere principalmente a que no se adoptan de manera generalizada indicadores para evaluar la gestión policial basados en, por ejemplo, el nivel de confianza ciudadana hacia la policía, así como sus causas y motivaciones a nivel de percepción, y cuando se toma en cuenta la opinión ciudadana, tampoco se percibe la efectividad de acciones tomadas en consecuencia; es decir, en ocasiones las encuestas de opinión parecen ser un fin en sí mismo y no un instrumento para la acción.

22. Posicionamiento de la mala conducta policial. La mala conducta policial, la corrupción y el abuso de poder se pueden manifestar de muy diversas maneras, en varios niveles de la estructura operativa, de forma clara u oculta, por mecanismos internos que pocas veces es posible documentar con facilidad; y pueden estar asociados a redes delictivas internas o externas no identificadas de manera cotidiana, concentrada, específica, o incluso no estar ligados a redes, o bien considerarse prácticas relativamente toleradas. Es importante identificar y diagnosticar con la mayor precisión posible y avanzar con análisis cada vez más detallados en el conocimiento de los patrones de comportamiento que lleven a determinar la intensidad y posicionamiento institucional de la mala conducta policial.

23. De los sistemas de gerencia policial. Es conveniente definir algunos conceptos que permitan enunciar una serie de observaciones consideradas como relevantes en

⁷ Ernesto López Portillo Vargas. La policía en México, Instituto para la Seguridad y la Democracia.

relación con la estructura organizacional, los sistemas de proceso de trabajo y los sistemas de información en que se fundamenta el sistema de administración gerencial de la Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro (SSC). Más adelante desarrollaremos esta definición.

24. Gerencia policial. La *gerencia policial* se compone, estructuralmente y de forma ideal, de cuatro estructuras o sistemas básicos: a) *procesos de trabajo*, b) una estructura organizacional determinada que los lleve a cabo, c) un *sistema de información y de toma de decisiones* al nivel en que se encuentre, y d) un *sistema del desempeño policial*.

Desde este punto de vista, la gerencia policial aquí se define, de manera preliminar, de la siguiente manera:

Es una instancia administrativa y de mando que diseña y ejecuta, conforme a su mandato y atribuciones, procesos de trabajo y acciones policiales por medio de una estructura organizacional, se apoya en un sistema de desempeño y en un flujo de información que le permite controlar, evaluar y enseñar al personal bajo el mando.⁸

Podemos decir que la gerencia policial se apoya en cuatro subsistemas básicos (propuesta):

- 1) Una estructura organizacional;
- 2) Determinados procesos de trabajo;
- 3) Determinados sistemas de información, y
- 4) Sistemas de desempeño policial.

25. Premisa de análisis: carácter proactivo y preventivo del desempeño policial.

Se acepta que los *procesos de trabajo policial* se organizan a partir de los cuatro subsistemas básicos que se mencionan y se diseñan para prever problemas en situaciones potencialmente propensas al desarrollo del delito, así como para reaccionar y resolver problemas inmediatos que afecten la seguridad ciudadana.

26. Flujos de información. Visto desde el ángulo de los sistemas de información, se requiere identificar los datos de entrada, la información de salida y la información intermedia que se demande para que el sistema de administración de gerencial policial

⁸ Es importante subrayar el carácter preliminar del concepto mismo que está en discusión, tanto en el ámbito de este proyecto, como en los anteriores y subsiguientes.

funcione y se alinee en concordancia con los objetivos estratégicos que dan forma y contenido a su misión institucional.

27. Estructura de la organización y sistemas de información. La estructuración de las organizaciones policiales propone explícitamente facilitar la solución a un conjunto de problemas que demanda la ciudadanía en materia de seguridad, favorecer la toma de decisiones, canalizar su debido proceso y cumplir con su misión y objetivo. Sin duda, la estructura de mando siempre ha buscado y utilizado información; no obstante, la estructura organizativa de muchos cuerpos policiales y el estado en que se encuentran los sistemas de información que le dan soporte, obligan a recurrir a diversas fuentes de datos aparentemente poco confiables, ya que procesan información en forma individual o personal. El resultado en lo general es que cada cual dentro de la estructura de mando se basa en una idea especial acerca de su entorno, que no necesariamente coincide con una visión sistémica o institucional.

28. *Accountability* y sistemas de información. Por el contrario, la idea de *accountability* es hacer que el proceso de administración de la gerencia policial deje las bases de información fragmentada, las conjeturas inspiradas en la intuición y la solución de *problemas aislados*, para alcanzar un nivel de conocimiento basado en información de sistemas o sobre sistemas, es decir, lograr un refinado procesamiento de datos para la solución y prevención de problemas desde un punto de vista sistémico, sin olvidar las singularidades.

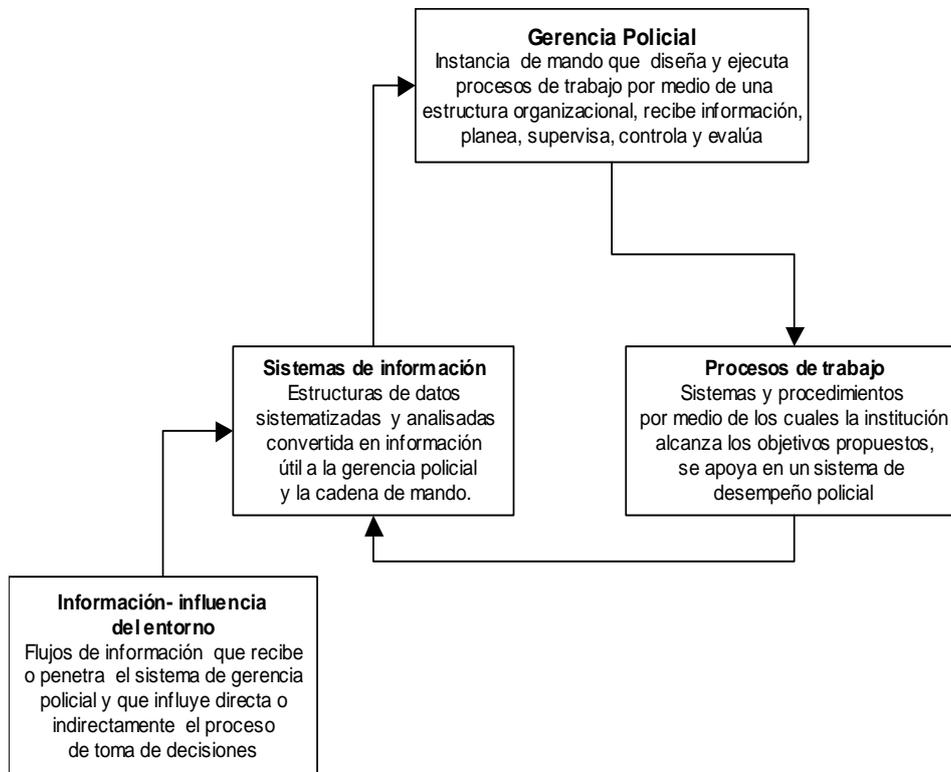
29. La administración de la gerencia policial. La gerencia policial administrativamente debería estar orientada a los sistemas y envuelta en refinadas técnicas y procedimientos gerenciales.

30. La información y la gerencia policial. La información debe estar planeada y dispuesta con oportunidad y anticipación para el uso y servicio de la estructura de mando, según las necesidades y conforme a los tiempos en que la requiera, de tal manera que se convierta en un método eficaz para ayudar a la solución de problemas tanto eventuales como *recurrentes* y a la toma de decisiones, centrado, desde el punto de vista de la gerencia policial, en procesos de *planeación, control y dirección de los grupos de trabajo*.

La salida del sistema de información policial orientado a la gerencia (es decir, al usuario interno) consiste en informes periódicos, análisis especiales, respuestas a preguntas concretas y apoyo a las decisiones de la estructura de mando que interactúan con el sistema. Por esta razón, en este estudio los sistemas de información se consideran un activo de relevante importancia, tan importante como los recursos humanos, el equipo, el armamento y los recursos financieros que sustentan la vida de la institución.

Figura 1

Funciones de los componentes básicos de un sistema de información policial



31. Conforme a las necesidades internas. La garantía de que el sistema de información policial sea útil a la gerencia policial se fundamenta en que sea aceptado por la estructura de mando, sobre la base de una correspondencia con sus necesidades y con la conducta organizacional; de lo contrario, lo más probable es que sea rechazado, y en caso de que funcione, será por “procedimiento”, es decir, sin contenido pero con mucha forma. Entonces, el problema central de este estudio se centra, en última instancia, en resolver la pregunta ¿cómo diseñar un sistema de información policial que satisfaga las necesidades de la estructura de mando para que realmente funcione?

32. Elementos preliminares para el diseño de un sistema de información policial.

Como se mencionó anteriormente se requiere partir de:

- a) Conocer las necesidades de información o el problema general de la información que se observa a partir de un análisis de la operación de la gerencia policial, de la estructura de mando y de la práctica policial diaria.

b) Identificar los objetivos del sistema de información policial sobre la base de ese conocimiento de las necesidades de la estructura de mando, de su viabilidad, tal vez de sus costos y de los beneficios esperados.

c) Diseñar un plan o una propuesta general del sistema, que será ajustado por los usuarios y por la estructura de mandos; este plan contiene un diseño conceptual preliminar del sistema de información policial (sistema de información de gerencia policial).

La siguiente etapa, es decir, la puesta en operación y los procedimientos de control y mantenimiento del sistema de información policial, son aspectos que rebasan las pretensiones de este estudio, además de que la implantación de un sistema concebido así es un proceso progresivo que requiere de un responsable de alto nivel, con personal, recursos adecuados y suficientes.

No obstante esta limitación, en este estudio sí se mencionarán algunas ideas y conceptos considerados clave para la instrumentación de un sistema de información policial conforme a las características generales del caso de estudio, buscando que la institución policial cuente con un mejor sistema de rendición de cuentas en clave de gerencia policial.

5. Proceso y logística de la investigación

Se llevó a cabo una primera fase de entrevistas dirigida al personal directivo de la Secretaría para obtener una visión general, haciendo hincapié en las áreas superiores de la Dirección de Policía Estatal.

Para obtener información sobre los procesos referentes a los temas de rendición de cuentas, gerencia policial y sistemas de información, las entrevistas se basaron en una guía de 350 preguntas prediseñadas.

La guía se aplicó a cada entrevistado por un equipo de investigadores entrenado por Insyde, el cual estuvo sustentado y asesorado por un grupo internacional de expertos.

Los equipos de trabajo se integraron con dos personas, de las cuales una estaba a cargo de dirigir la entrevista y la otra transcribía las respuestas, bajo criterios explícitos de confidencialidad y seguridad.

Posteriormente se realizó una segunda visita a la institución, esta vez enfocada a los mandos medios de la Dirección de Policía Estatal.

El formato de la primera fase se mantuvo para la segunda fase, y además se entregó un paquete de cuestionarios consistente en un conjunto de preguntas que sirvieron de complemento a las entrevistas realizadas.

Luego siguió el análisis de datos paralelo a la fase de análisis documental, que sirvió como complemento de la primera etapa.

El análisis de toda esta información dio como resultado una entrega preliminar de informe en formato de gráficas y esquemas didácticos, donde se intercambió información con el Secretario de Seguridad Ciudadana.

El estudio siguió la siguiente ruta crítica de trabajo:

- **Primera fase.** Análisis de la estructura organizacional y selección de las áreas por entrevistar: del 1 al 9 de julio de 2005.
- Diseño de guía de entrevistas: del 1 al 15 de julio de 2005.
- Primera fase de entrevistas aplicadas a directores, coordinadores y jefes de las áreas seleccionadas de la SSC, incluyendo a mandos del personal de la Dirección de Policía Estatal: del 18 al 21 de julio de 2005.
- Entrevistas al representante del Consejo Estatal de Seguridad Ciudadana, al responsable del Colegio de Policía y al representante del Consejo de Concertación Ciudadana de Seguridad del Estado de Querétaro: del 18 al 21 de julio de 2005.
- Inicio del análisis de la información obtenida en la primera fase de entrevistas: 22 de julio de 2005.
- Diseño del cuestionario para obtener información complementaria: del 15 al 22 de agosto de 2005.

- **Segunda fase.** Entrevistas aplicadas a comandantes de área, jefes de turnos, responsable de oficina de guardia, responsable de grupo de rescate y operaciones especiales, encargado de radio control, a la jefatura de área de la Dirección de Transporte y al consultor externo: del 23 al 24 de agosto de 2005.
- Entrega de cuestionarios para cada entrevistado: 23 de agosto de 2005.
- Inicio del análisis de la información obtenida en la segunda fase de entrevistas: 25 de agosto de 2005.
- Recepción de Insyde de la primer entrega de documentación solicitada a la SSC del Estado de Querétaro: 7 de septiembre de 2005.
- Recepción de Insyde de la segunda y última entrega de documentación solicitada a la SSC del Estado de Querétaro: 3 de noviembre de 2005.

SECCIÓN

II

Principales hallazgos y problemática por temática

Supervisión

A continuación se describirá el proceso general de supervisión a través de la cadena de mando. El enfoque se centra en resaltar aquellos aspectos relacionados con las tareas sustantivas y los sistemas de información, por lo que no se puede esperar un análisis detallado y exhaustivo de la riqueza operativa de la acción policial.

Se proseguirá con un análisis de la problemática de supervisión, primero desde una perspectiva general relacionada con el tema de los controles laterales y la cadena de mando; después se hará un análisis detallado de las principales manifestaciones bajo un enfoque de causa-efecto que permitirá identificar con mayor claridad sus principales implicaciones para el proceso de supervisión en su conjunto.

El enfoque de exposición de esta sección seguirá el mismo modelo en sus partes subsecuentes y servirá de base para la inducción de propuestas y elaboración de observaciones de la tercera sección.

1. Principales hallazgos

Descripción general del proceso

1.1 La supervisión y la cadena de mando

El despliegue de las acciones de supervisión se ejerce a través de los diferentes niveles de la cadena de mando. Es claro que no existe una estructura paralela de supervisión policía-policía.

1.2 Despliegue de órdenes

Las órdenes fluyen de la Dirección de Policía Estatal (DPE) y descienden verticalmente a través de la cadena de mando.¹

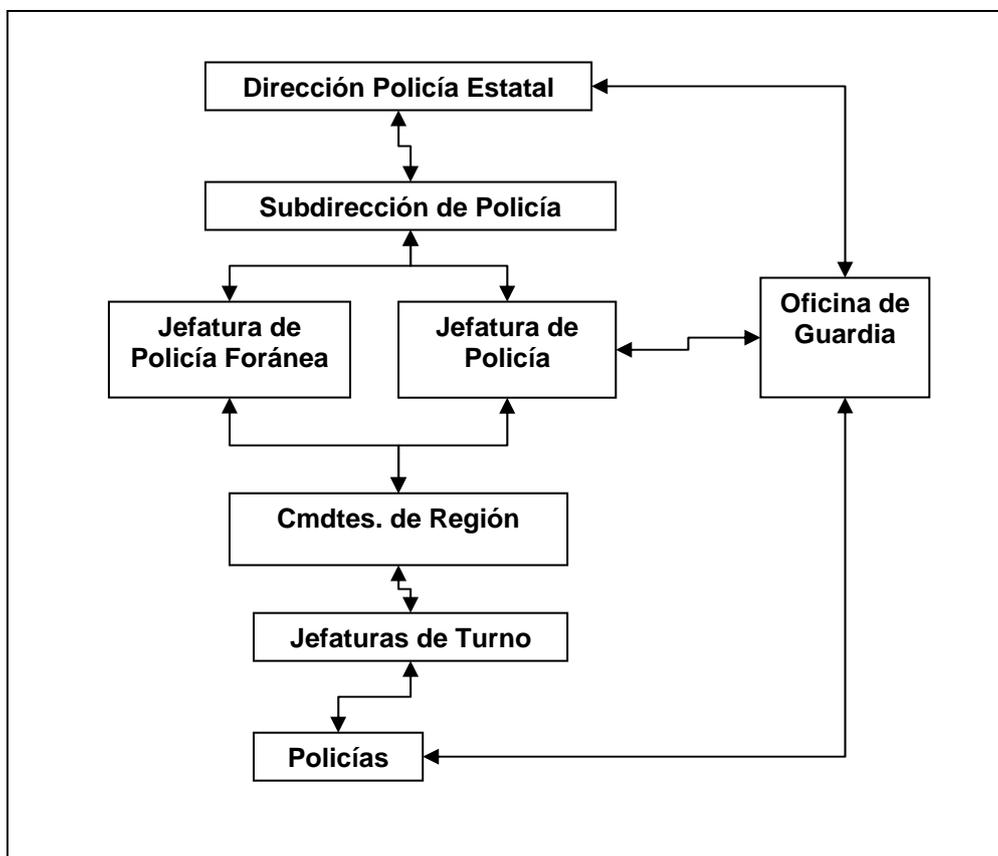
¹ Se informó que se trabaja en el diseño de un sistema de *órdenes generales* cuyo objetivo es mejorar la eficiencia operativa, la transmisión de información y el control del desempeño del personal. A la fecha de elaboración de este reporte (enero, 2006) el sistema de Órdenes Generales ya fue implantado, si bien no se dispone de información completa sobre su operación.

En situaciones de emergencia, las órdenes se transmiten a través de la Oficina de Guardia (radiocontrol), la cual cumple una importante tarea de coordinación en la ejecución de operativos.

La figura II.1 muestra la estructura de la cadena de mando de la Policía Estatal y representa en forma descendente los flujos verticales de transmisión de órdenes generales y específicas y, en sentido inverso, los flujos formales de información operativa a la estructura de mando, así como el papel relevante que desempeña la Oficina de Guardia (OG).

Figura II.1

Cadena de mando y flujos de información



1.3 Prácticas de supervisión al inicio de actividades

a. Estado de fuerza. La práctica de supervisión se inicia con la lista de asistencia y la “revista” del personal operativo, que ejecuta el oficial al mando del destacamento al inicio de actividades del día o en el cambio de turno; la información sobre la asistencia y el estado en que se encontró al personal y equipo se registra en un formato denominado “estado de fuerza”. Posteriormente se transmiten verbalmente las órdenes del día y se giran instrucciones para la distribución del personal, en función de

las cargas de trabajo; para este fin se elabora un “rol de servicio”, el cual es autorizado por el Comandante de Región mediante su firma, según las prioridades indicadas en la orden del día, y en el caso de la Jefatura de Policía Foránea (JPF), según el plan semanal de actividades.

b. Detección de incidentes en la etapa de revisión del estado de fuerza. Cuando se detectan problemas menores al momento de la “revista” (como puede ser deficiencia de uniforme, equipo, limpieza general, etc.), el policía puede ser amonestado por el mando inmediato sin consecuencias graves; sólo cuando se detectan problemas de comportamiento mayores, como secuelas de alcoholismo, drogadicción, ausentismo injustificado, etc., el elemento puede ser retenido hasta que pasen los efectos, o retornado a su domicilio y el hecho registrado como falta o reportado y presentado ante el superior jerárquico, quien analizará la gravedad de la falta y tomará las medidas que correspondan, que pueden ser amonestación verbal o canalización al área de asuntos internos; también se le puede cambiar de zona o de turno, o dar otras funciones; sin embargo, el mando superior no está autorizado para tomar medidas unilaterales como la suspensión temporal o el arresto; este último fue eliminado como medida disciplinaria en la anterior administración.

1.4 Prácticas de supervisión durante el desempeño del turno

a. Recorridos de supervisión. Normalmente se realizan recorridos a iniciativa de los diferentes niveles de mando, principalmente los comandantes regionales y jefes de turno; también se utilizan puntos estratégicos de contacto previamente acordados, y se hacen recorridos no programados, sobre todo por los mandos superiores; en estos casos, se hacen acompañar por el comandante de región.

b. Control interno ejercido por el mando superior. Los recorridos de supervisión que realizan los comandantes de área, principalmente en la zona metropolitana, así como el de Servicios de Prevención y Emergencias Viales (SPEV), son reportados a la *Oficina de Guardia*; este dato se registra con hora y fecha, y posteriormente, en la oficina de la Jefatura de Policía Metropolitana (JPM) se verifica con los registros de la bitácora de servicio; las variaciones en los registros de bitácora se atribuyen naturalmente al elemento supervisado, y éste puede ser objeto de sanción. No se informó de verificaciones de este tipo para el caso de la JPF.

c. Las prácticas de supervisión y el Jefe de Turno (JT). En el caso de actividades consideradas rutinarias, cada grupo tiene un patrón de trabajo determinado; por ejemplo, todos los elementos o grupos de trabajo supervisados por el JT conocen muy

bien su respectiva zona de influencia, las rutas de patrullaje, los puntos de observación y vigilancia, las áreas y lugares críticos en días y horas pico.

En este caso, la organización del trabajo diario se realiza por medio de órdenes que sólo requieren la aplicación de modelos operativos prediseñados (como el “operativo carrusel” del grupo de SPEV) o desplazamientos que no requieren órdenes especiales.

La práctica de supervisión de un JT se lleva a cabo por medio de la comunicación constante por radio con el grupo a su cargo; por ejemplo, un JT puede acudir en minutos para atender una llamada de apoyo de un elemento bajo su mando; en el caso de infracciones de tránsito, el JT puede participar directamente en el trabajo de convencimiento del infractor si así se le solicita. En el caso de incidentes graves, puede acudir en su auxilio un Comandante de Región (CR) o desplegar un operativo de apoyo bajo la coordinación de la Oficina de Guardia (OG).

En general, las prácticas de supervisión de un JT y un Comandante de Región (CR) se sustentan en dos elementos: la comunicación por radio y las verificaciones del personal en sus áreas, rutas o puntos de vigilancia y observación.

En el caso de operativos conjuntos con otras fuerzas de seguridad como la Agencia Federal de Investigación (AFI), la policía ministerial y en su caso la municipal, participan generalmente como apoyo, desplegando vigilancia en cercos perimetrales al operativo o en el cierre de vías de acceso o escape, en la vigilancia del fluido vehicular, entre otras acciones. En estas situaciones, la práctica de supervisión sigue la línea de mando y la coordinación se realiza a nivel de mandos superiores.

1.5 Transmisión de información por radio. El flujo de comunicación por frecuencia de radio es constante entre el Comandante de Región (CR), el JT y los elementos en patrulla. Esto permite un nivel de conocimiento de las actividades y de las novedades del día en línea con la cadena de mando. En todo caso, el flujo de información principal por medio de frecuencia convencional o digital (radios Matra) se genera y retroalimenta de la estructura operativa, en sus distintos niveles, hacia la Oficina de Guardia (OG); las fuentes de información que hacen posible este flujo provienen de las unidades en servicio (patrullas), los grupos especiales (el grupo GROE, por ejemplo), las llamadas de emergencia por el canal 066 y las instrucciones emitidas directamente de la estructura de mando, según el papel que desempeñen en el desarrollo del operativo. Cabe señalar que las comunicaciones por radios digitales permiten no ser escuchadas por terceros ajenos al mensaje. En cambio, la comunicación por

frecuencia convencional es escaneada por la OG y sí puede ser escuchada por terceros todo el tiempo.

a. Flujos de información por radio. La OG concentra información de “entrada” por turnos a nivel de jefatura metropolitana y foránea, en reportes clasificados, en los que se registran numéricamente los eventos de la jornada como accidentes por tipo, detenidos, remitidos, vehículos, etc. Además, la OG genera un reporte concentrado semanal, el cual es archivado por día-mes-año en la propia OG y se envía, a su vez, directamente a la Dirección de Policía Estatal (DPE).

b. La información de “salida”. La información de la OG es de carácter oficial y se distribuye directamente por oficio al Gobierno del Estado (al Gobernador y al Secretario de Gobierno), a la Procuraduría General de Justicia del Estado (al Procurador General de Justicia y a la Coordinación de Investigación de vehículos robados) y al Ministerio Público, así como a las Jefaturas de Policía Metropolitana y Foránea y al Secretario de Seguridad Ciudadana. Los datos consignados son usados para la elaboración de bases de datos de incidencia por el área de estadística de la SSC; el contenido de estos reportes es numérico.

1.6 Prácticas de supervisión al término de servicio

a. Reportes por escrito. En sentido ascendente por la cadena de mando, la información por escrito fluye diariamente de cada patrulla por medio del formato “bitácora de servicio” y registra las actividades del día y los hechos relevantes, se acumula por turno y se concentra por región para elaborar un “parte de novedades” agregado por cada día.

En su caso, se incluyen *tarjetas informativas* sobre asuntos relevantes de la jornada en formato libre y se anexa a las bitácoras o al parte de novedades de la región.

La JPF recibe de cada delegación de policía del interior del estado un parte de novedades, y estos reportes son reenviados a los mandos superiores siguiendo la misma ruta que el Departamento Metropolitano. La variante de este proceso consiste en que dicha jefatura informó que realiza análisis estadísticos sobre incidencias en cada delegación, y esta información es remitida al área de estadística de la Coordinación de Planeación y Evaluación.

b. Reuniones periódicas de control. Sólo la Policía Metropolitana reportó la práctica de reuniones semanales con los CR; no sucede lo mismo con la Policía Foránea, que informó tener entrevistas individuales con los responsables y en ocasiones con elementos operativos.

2. Análisis de la problemática

2.1 La supervisión y la cadena de mando coinciden en la misma línea. Es decir, la línea operativa de mando no tiene controles laterales formalmente establecidos.

a. Controles laterales. El tema de la coincidencia de la línea de mando y la supervisión no está relacionado, en este caso, con la *inexistencia* de un cuerpo especialmente dedicado a la “supervisión” de *policía-policía*. Desde este punto de vista dicho cuerpo especializado es básicamente irrelevante, ya que podría existir o no.

Lo que importa, desde la perspectiva de este estudio, es la existencia de un conjunto de mecanismos de control, que aquí se denominan “controles laterales”, que contribuyan a la eficiencia de los procesos de trabajo policial y posibiliten generar un determinado *valor agregado* al proceso en su conjunto.

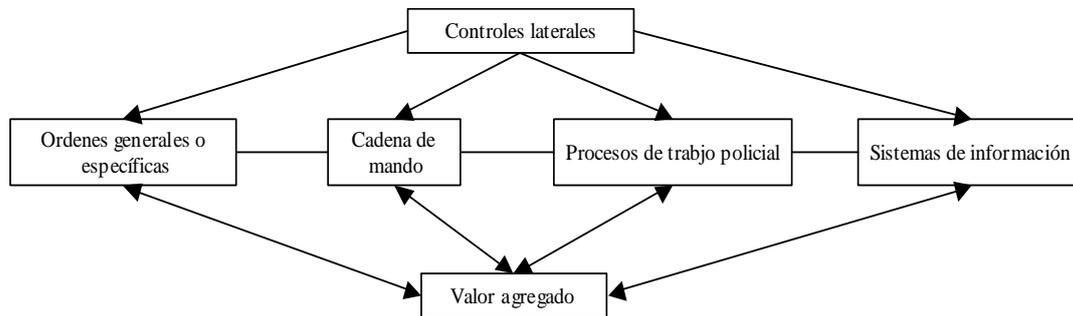
Los controles laterales, en este caso, se ubican en el entorno de los flujos normales de transmisión de órdenes y de información por escrito, los cuales se desplazan a través de la cadena de mando.

La figura II.2 ilustra cómo los controles laterales pueden generar un “valor agregado” a los procesos de trabajo policiales, en sus distintas facetas, y cómo éstos pueden ser aprovechados por la gerencia policial.

Los controles laterales pueden ser inducidos por la gerencia policial como una herramienta o mecanismos de respuesta ante múltiples manifestaciones o problemas que afectan la eficiencia operativa. Este tipo de controles son formales y su funcionamiento depende del mando que lo instrumente y los elementos que lo ejecuten; son controles laterales positivos que contribuyen a la mejora policial.

Fig. II.2

Controles laterales y la cadena de mando



b. Controles laterales no inducidos. También opera otro tipo de controles laterales “negativos” que no son inducidos por la gerencia policial, y que sin embargo surgen de manera paralela al flujo normal de la cadena de mando y son ajenos a él. Funcionan como mecanismos individuales o de grupo con fines de control, de poder o de concentración de información para diversos fines. Fomentan relaciones de subordinación o “compadrazgo” y afectan directa o indirectamente la eficiencia de los procesos operativos, la línea de autoridad y los mecanismos de supervisión y control formalmente establecidos.

A partir de la problematización inicial sobre el tema de los controles laterales se analizan los siguientes problemas:

2.2 No se identificaron *mecanismos laterales de control* que restrinjan, orienten o garanticen que las actividades de los mandos y subalternos se realicen conforme a la norma establecida.

Una manifestación de este problema se expresa en tres aspectos clave en la fase inicial del proceso de supervisión:

- La ausencia de criterios claros para la distribución de cargas de trabajo.
- La ausencia de procedimientos de registro de las medidas disciplinarias y las consecuencias de ellas.
- El escaso análisis de la información sobre el estado de fuerza.

a. Las cargas de trabajo. Se informó que con frecuencia se presentan inconformidades que desembocan en conflictos o quejas entre el personal

subordinado en relación con los JT o los CR debido a distribuciones de cargas de trabajo consideradas desiguales o indebidas.

Las causas de estos incidentes pueden ser varias, incluso de tipo personal; sin embargo, la distribución de las cargas de trabajo es un tema delicado que tiene que ver, además, con las arbitrariedades que pueden ejercer los jefes sobre los subordinados, con temas relacionados con la información y la visión estratégica de los mandos y la adecuada administración y planeación de los recursos disponibles para su óptimo aprovechamiento. La incidencia de este tipo de quejas también repercute en la eficiencia de la gerencia policial y en la calidad del servicio en perjuicio de la institución y de los ciudadanos en general, por lo que no se puede considerar un asunto menor.

En este caso también se observó la ausencia de manejo o diseño de “indicadores” sobre quejas internas por inconformidad; la carencia de registros sistemáticos y verosímiles, sumada a la falta de análisis metódico de la información, contribuye al cierre de posibilidades para instrumentar acciones preventivas y correctivas que podrían ser administradas por la gerencia policial, mediante un manejo adecuado de información analítica sobre quejas internas, en este caso, relacionadas con el tema de la distribución de las cargas de trabajo.

Ni la información, ni el análisis, ni los indicadores correspondientes a este tema fueron detectados en las prácticas de esta fase del proceso de supervisión que se analiza.

A partir de aquí la pregunta que surge es: ¿cuáles son los mecanismos de control lateral o de mejora interna al proceso, que produzcan un resultado de calidad? Las respuestas pueden ser varias, y de eso trata este reporte.

b. Registro de medidas disciplinarias. En relación con este aspecto, tampoco se identificó un registro puntual de las medidas disciplinarias y en general de la calidad del desempeño diario de los elementos. En este caso, parece que es responsabilidad de los mandos inmediatos.

El comentario no se refiere en este momento a la calidad de los reportes por escrito, por ejemplo del parte de novedades; el punto sobre el que llamamos la atención se refiere a la ausencia de un registro y análisis de la información sobre las medidas disciplinarias y el desempeño del personal, así como en relación con las implicaciones,

características o patrones de comportamiento que se presentan en determinadas circunstancias.

Esta ausencia es una oportunidad para construir indicadores útiles para el análisis de la información. Su diseño específico es un tipo de control lateral que actualmente no existe.

Desde nuestro punto de vista, este hecho representa para la presente investigación un indicador que denota la ausencia de control interno sobre la aplicación de medidas disciplinarias internas y sus consecuencias, las cuales deberían ser analizadas y administradas por la gerencia policial para implementar medidas preventivas. Tampoco las encontramos.

c. Flujo de información. En relación con los reportes informativos por escrito, que se generan en la fase inicial del proceso de supervisión denominado “estado de fuerza”, se informó que generalmente sólo los casos graves ascienden por la cadena de mando y se incluyen en el parte de novedades correspondiente.

Al respecto, se registraron testimonios que afirman que cuando las anomalías no son graves, las incidencias no se reportan a criterio del mando inmediato; este hecho puede implicar la fuga de información que por procedimiento se debería reportar sin excepción. Esta apreciación se basa, entre otros, en el testimonio sobre la existencia de problemas frecuentes con el funcionamiento mecánico de las patrullas, que obligan al personal a salir con cuatro o cinco elementos por vehículo (lo normal es máximo dos) ya que la orden es que todos salgan a la calle.²

En el caso de la información que se consigna en las bitácoras de servicio, las tarjetas informativas y los partes de novedades, que ascienden por la estructura de mando, su diseño está fuertemente orientado a la captura de información cuantitativa en relación con hechos como accidentes, detenidos, etcétera.

En este sistema está ausente la información cualitativa, como por ejemplo aquella que permita identificar patrones de conducta policial indebida, características de los escenarios o circunstancias que los provocaron, o bien apreciar el nivel de calidad en

² La observación no tiene que ver con la reciente adquisición de patrullas ni con la falta de partidas presupuestales para mantenimiento de vehículos. El tema del ejemplo es el manejo de información.

la información y la veracidad de la misma, sin importar que estas prácticas de verificación de calidad se den posteriormente, incluso días después de los hechos analizados, ya que lo importante es demostrar en la práctica que las revisiones se hacen y tienen posibles consecuencias.

En relación con la información cuantitativa de este tipo, sin duda es de gran utilidad para los mandos superiores y los registros estadísticos de la institución y su distribución oficial a otras dependencias, como parte de su sistema de rendición de cuentas; sin embargo, a nivel operativo y de utilidad a la gerencia policial de “línea”, no se observó la existencia de mecanismos que permitan el retorno de información útil para la toma de decisiones de carácter operativo o estratégico, que contribuya a mejorar la eficacia de las acciones en la calle.

El tema del registro de quejas y medidas disciplinarias, así como el análisis de la información de la “revista”, de la bitácora de servicio diario e incluso de las tarjetas informativas, conduce a la apreciación general de que los flujos de comunicación por escrito son lentos, voluminosos y de bajo impacto, principalmente porque no se observaron prácticas probadas de análisis de información; derivado de lo anterior, es inevitable mencionar que existe una gran desconexión entre las áreas operativas que producen volúmenes importantes de información diaria y los procedimientos de sistematización y análisis de información que debe manejar la gerencia policial.³

2.3 No se identificaron prácticas probadas de corrección de acciones para alcanzar los objetivos, revisión de planes o estándares.

a. Prácticas personales de registro y control. Una manifestación del tema de los “controles laterales” que tiene que ver con la corrección de acciones se expresa en que algunas instancias operativas y de dirección (como la Subdirección de Policía Estatal, la JPF, el destacamento de Servicio de Prevención y Emergencias Viales, el grupo especial GROE y algún jefe de turno) practican el registro de información a nivel personal sobre aspectos relevantes de tipo operativo, delictivo o relacionados con el desempeño de los elementos a su mando; en algún caso identificado se llega a recabar información personal (incluso familiar). Toda esa información se concentra en cuadernos o computadoras y en la práctica funciona como base de datos de uso personal.

³ Se informó de un proyecto denominado “Observatorio”, cuyo objetivo es integrar el manejo de información útil y socializar el acceso a información vía Internet. Actualmente se encuentra en proceso de construcción.

Esta información puede o no fluir a los mandos superiores, y en su caso se transmite sin protocolo alguno, a discreción del proveedor. Es útil en ejercicios de planeación, control y supervisión; sin embargo, no está formalizada por ningún procedimiento. Es un tipo de control lateral “informal”.

Alguna información, ciertamente, puede ser valorada por los mandos superiores por su oportunidad y carácter confidencial, y en ocasiones repercute en el prestigio personal.

Sobre este aspecto se pone el acento no en el tipo de información que se genera por estos medios, que puede ser idónea o no para los fines de la institución, sino en los impactos frente a los flujos positivos.

b. Efecto de la falta de control en los flujos de información laterales. Dado que el flujo de información formal es primordialmente vertical, éste sólo se modifica mediante flujos de información laterales; el ejemplo anterior ilustra esta idea.

La repercusión de los flujos laterales de información se deriva, naturalmente, de eventos reales (por ejemplo, operativos, incidencia delincinencial, conducta policial, etc.), por lo que la información lateral que penetra, *pero que no asciende por la cadena de mando*, es tan sólo una razón para que, en la práctica, surjan dos efectos importantes: por un lado, se desarrollen relaciones informales entre los miembros de cada nivel, y por otro, se posibilite el fracaso de prácticas de supervisión formales a través de la cadena de mando.

La responsabilidad de estos posibles “fracasos” en materia de supervisión recae en el personal de mando que ejerce esas funciones en el nivel del que se trate. Al respecto, se recabaron testimonios a diferentes niveles en los aparentemente existen indicios de apatía, desinterés e indisciplina o insubordinación en el personal operativo; estas actitudes, hipotéticamente, pueden estar ligadas a la ausencia de controles laterales sobre el flujo de información relevante y hechos específicos, que sin duda es necesario controlar.

2.4 No se observó la aplicación de un sistema de control del desempeño mediante el manejo de estándares.

a. Problemas de control en la cadena de mando. En complemento a la interpretación del inciso anterior, se reconocen internamente, con base en diferentes

testimonios, manifestaciones de cierta indisciplina, y apatía, que derivan en un relativo relajamiento de las actividades.

b. Procedimientos empíricos de supervisión y de manejo de información. Con base en lo mencionado hasta el momento, se observa que existen prácticas de supervisión y control que carecen de procedimientos para evaluar el desempeño, principalmente debido a que están sujetas al criterio y a la experiencia de los mandos que así lo ejercen. En la práctica, se considera que los efectos pueden ser buenos o deficientes para la institución; sin embargo, al margen de los efectos, el problema central que se observa es que estos procedimientos derivan en la pérdida de información que puede ser valiosa, debido al desconocimiento, o falta de capacitación en el manejo, procesamiento y análisis de métodos información sobre el desempeño.

c. Calidad del sistema de reportes. El sistema de reportes por escrito, en el estado en que se encontró, no genera indicadores o estándares útiles para evaluar el desempeño policial, por lo que es necesario realizar los ajustes adecuados para desarrollar un sistema informativo de soporte.

2.5 El sistema de supervisión a través de la cadena de mando podría no estar detectando conductas presuntamente indebidas en el servicio.

a. Hasta este momento hemos analizado el proceso de supervisión en su conjunto. Para eso hicimos uso de una descripción general del proceso que sirvió para enfocar el análisis en las manifestaciones de la problemática general relacionada con la falta de controles laterales, explicando en qué términos se entiende y se aplica con fines de análisis.

A continuación se analizará la expresión concreta de la problemática de la supervisión en función de los mecanismos para la detección de la conducta y el desempeño policial. Para alcanzar este objetivo se desglosarán nuestras observaciones a partir de cuatro problemas básicos, el primero de los cuales es el siguiente:

2.6 El despliegue territorial de las prácticas de supervisión aparentemente no previene ni controla conductas presuntamente indebidas.

a. Cobertura territorial. Dado que la mayor parte del despliegue policial estatal se encuentra vinculado al ámbito de las vías de acceso carretero, la cobertura de la

función de supervisión enfrenta límites objetivos debido a la amplitud geográfica. Los sistemas tradicionales a base de recorridos y comunicación por radio aparentemente no son suficientes y no garantizan un nivel de calidad y certidumbre en el control del desempeño de estas tareas.

b. Indicadores de desempeño. Un argumento para apoyar esta observación es el dato sobre el nivel de infracciones por conducir en estado de ebriedad en vías rápidas, que representan sólo el 1.2% del total de infracciones registradas. Lo anterior supone que existe un sub-registro por debajo del nivel real de incidencia.

Algunas de las preguntas son: ¿cómo controlar el subregistro de infracciones?, ¿cómo inducir a un cambio en el comportamiento y las actitudes de los elementos en este tema?, ¿cuáles son los cambios en los sistemas de información que representen un valor agregado para la gestión de la gerencia policial?

Un punto por resaltar es, la ausencia de un sistema de indicadores de desempeño que contribuyan por medio de nuevos mecanismos a identificar, controlar y corregir patrones de conducta indebidos.

c. Sistema de reportes y acción policial. Derivado de este hecho se observó que el sistema de reportes por escrito no permite comprobar la conducta policial. Por ejemplo, en relación con la medida implementada de control interno, que establece que las formas de infracciones numeradas no admite ninguna cancelación, parece ser insuficiente.

2.7 El soporte técnico enfocado a radiocontrol no asegura un adecuado auxilio en el trabajo de supervisión.

a. Problemas de personal. El personal de operación de la Oficina de Guardia (OG) no depende directamente del mando de esta oficina; se informó que generalmente es personal prestado, enviado como forma de “castigo” y no está capacitado para el desempeño óptimo de esta función.

Según el perfil ideal del personal, éste debe tener amplio y detallado conocimiento del territorio, del personal operativo, capacidad de coordinación, seguridad de carácter, entrenamiento profesional y capacidad para orientar la movilización con técnica

policial, con miras a evitar no sólo accidentes sino también errores derivados de los movimientos estratégicos del personal, entre algunos de los requisitos más importantes.

b. Errores de proceso. Se informó que errores frecuentes de interpretación de los reportes de radio, la forma en que se capturan y otros de procedimiento, como guardar silencio en emergencias, demuestran la necesidad de un mínimo perfil que debe cubrir el personal adscrito, y que aparentemente no se cumple. La experiencia reciente confirma que no existen programas de capacitación especializados dirigidos a esta área.

También se reportó la necesidad de formalizar un nivel de intercambio y coordinación con otras corporaciones policiales y de servicio a efecto de mejorar la eficiencia de sus operativos. En este aspecto parece que el área jurídica tendría un papel relevante.

c. Manuales de procedimientos. Se informó que la Oficina de Guardia carece de manuales de operación, la experiencia de los responsables de turno, su trabajo de coordinación y su sentido común es el factor que le da valor agregado a los procesos de trabajo interno.

d. Sesgos informativos. Se informó de la existencia de “sesgos” en la captura de información operativa. Por ejemplo, hay casos de incidentes “leves” que se resuelven rápidamente en el lugar de los hechos y que no se registran en la bitácora de servicio, pero que la oficina de guardia en ocasiones sí puede detectar.

2.8 Los flujos de comunicación interna por escrito y verbales carecen de certidumbre, certeza y oportunidad. Se carece de manuales de operación.

a. Control gerencial de la información. Se identifica un problema de control gerencial en materia de flujos de información; se informó de “saturación” de información que aparentemente limita el grado de eficiencia diaria. Este hecho está relacionado con un inadecuado manejo de sistemas de información operativo a nivel de gerencia policial.

b. Veracidad, exactitud y oportunidad de la información policial. Un problema vinculado con la calidad de los flujos de información a través de la cadena de mando se refiere a la ausencia de mecanismos que garanticen grados de exactitud, veracidad y oportunidad. Estos mecanismos son de dos tipos: unos, de diseño de los mismos instrumentos de captación; otros, de mecanismos operativos de supervisión sobre el desempeño policial.

c. Información lateral. Otro problema son los flujos de información que se producen al margen de la cadena de mando, aquí denominados controles laterales informales; aunque los posibles efectos ya fueron comentados, lo que se quiere subrayar es, también, la ausencia de mecanismos mínimos de control que permitan no sólo su incorporación a los flujos formales de información, sino el óptimo aprovechamiento como información inteligente para la gerencia policial. Este tipo de información “inteligente” no tiene aprovechamiento para la SSC.

d. Sistemas de información policial. Los altibajos en la calidad de la información y de las condiciones operativas de instancias fundamentales proveedoras de información global como la Oficina de Guardia, la aparente baja utilidad de la información policial bajo los mecanismos actuales y en general el insuficiente nivel tecnológico para desarrollar procesos automatizados de manejo de la información, llevan a considerar que se carece de la escala adecuada para desarrollar un sistema de información útil para la gerencia policial en materia de soporte operativo y de inteligencia policial.

2.9 El clima laboral y la perspectiva del elemento en materia disciplinaria podrían estar debilitando la eficiencia de las prácticas de supervisión y el control.

Se observó que el clima laboral de la institución se encuentra influido por aspectos que se originan internamente y otros que derivan de su entorno exterior.

a. Aspectos internos. A la fecha del levantamiento de la información, la institución no tenía establecido un procedimiento explícito de promoción, premiación, incentivos o reconocimientos por la buena actuación policial. Algunos entrevistados manifestaron su extrañamiento por la ausencia de prácticas de motivación o reconocimiento que instrumentaron administraciones pasadas, la más simple de las cuales consiste en otorgar un día de descanso por una buena actuación; así como quejas porque no se ha aplicado ningún procedimiento de promoción formal por medio de mecanismos instituidos de evaluación del desempeño, los cuales se consideraron aún más remotos en esta administración. Ciertamente, los mandos superiores manifestaron su conocimiento de que el proyecto de la nueva ley de seguridad pública estatal posiblemente incluiría mecanismos explícitos en este sentido; de lo que sí había seguridad, sobre todo en los niveles de mando medio, es de que hay indicios de escrutinio de personal que posiblemente desemboquen en la aplicación de acciones de renovación de personal operativo.

Respecto del tema de las relaciones entre jefes y subordinados, dos aspectos se manifestaron claramente: por un lado, comentarios sobre la arbitrariedad que algunos jefes ejercen sobre el personal operativo con o sin razón, los cuales han derivado en la aplicación de correctivos menores de manera prepotente, y por otro, la dificultad de presentar quejas internas, ya que se considera que la mayoría de las veces el elemento de menor rango resulta afectado. Desde la perspectiva interna, éstos son los aspectos más sobresalientes que influyen en un deterioro del clima laboral.

b. Aspectos externos. Se informó que como resultado de encuestas recientes aplicadas al personal policial y con base en revelaciones de los entrevistados, se induce que existen problemas de comportamiento e integridad de los elementos fuera de sus horas de servicio; indicadores interesantes sobre el ambiente social y familiar en que se desenvuelven los elementos policiales señalan que problemas de violencia familiar, alcoholismo, conflicto ocasional con vecinos, disparos al aire de armas de fuego, influyen lateralmente en el clima laboral.

Otro aspecto que podríamos ubicar como externo es la existencia de un descontento latente derivado de “viejas rivalidades” entre el antiguo personal de tránsito y la policía preventiva, actualmente unificada en un solo cuerpo de seguridad ciudadana; y en otra vertiente, el descontento derivado del análisis comparativo sobre las condiciones en cuanto a prestaciones sociales, equipo y responsabilidades en relación con el cuerpo de seguridad municipal de la ciudad.

3. Resumen

En torno a tres ejes fundamentales gira la problemática de supervisión: los controles laterales, los mecanismos para detectar conductas indebidas y el clima laboral:

- La supervisión y la cadena de mando coinciden en la misma línea. Es decir, la línea operativa de mando no tiene controles laterales.
- No se identificaron mecanismos laterales de control que restrinjan, orienten y garanticen que las actividades de los mandos y los subalternos se realicen conforme a un principio, norma, plan, objetivo y orden preestablecido.
- No se identificaron prácticas probadas de corrección de acciones, revisión de planes o estándares.

- No se observó que las prácticas de supervisión apliquen un sistema de control del desempeño mediante el manejo de estándares.
- El sistema de supervisión a través de la cadena de mando podría no estar detectando adecuadamente conductas presuntamente indebidas en el servicio.
- El despliegue territorial de las prácticas de supervisión aparentemente no previene ni controla conductas presuntamente indebidas.
- El soporte técnico enfocado a radiocontrol (Oficina de Guardia) no asegura un adecuado auxilio en el trabajo de supervisión.
- Los flujos de comunicación interna por escrito y verbales carecen de certidumbre, certeza y oportunidad. Se carece de manuales de operación.
- El clima laboral y la perspectiva del elemento policial en materia disciplinaria podrían estar debilitando la eficiencia de las prácticas de supervisión y control.

Órganos y sistema disciplinario

En esta parte del estudio se abordará el tema de la defensa institucional en contra del abuso y la corrupción policial. Conoceremos el proceso general de los dos órganos responsables de ejecutar este mandato: la Coordinación de Asuntos Internos (CAI) y el Órgano Interno de Control (OIC). El enfoque pondrá especial énfasis en las funciones investigativas especializadas para gestionar al interior de la policía las denuncias de abuso policial en sus diferentes manifestaciones desde la perspectiva de estos dos órganos.

El caso de la SSC es peculiar, por lo que iniciaremos el análisis con el Órgano Interno de Control, debido a que éste, por las características organizativas que presenta, se limita a recibir por medio de dos canales institucionales las quejas en contra de cualquier servidor público por un lado, y las quejas en contra de policías, por otro; los órganos encargados de hacer esta tarea son la Oficina de Atención Ciudadana y la Coordinación de Asuntos Internos, respectivamente.

Esta peculiaridad imprime una serie de connotaciones especiales al proceso disciplinario en su conjunto, que discutiremos conforme se avance en esta sección.

1. Principales hallazgos

Descripción general del proceso

1.1 Órgano Interno de Control (OIC)

a. Situación actual. Las principales leyes, base de referencia en materia control interno y disciplinario son la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, La Ley de Seguridad Pública del Estado, el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, las Normas Generales que regirán la actuación de los Órganos Internos de Control, entre otras aplicables; así como todas aquellas disposiciones de carácter legal y administrativo que tengan como objetivo primordial el control y la salvaguarda de los recursos del Estado.

El OIC no sólo conoce de denuncias y quejas sino que dentro de sus atribuciones también se encuentra llevar a cabo auditorías al ejercicio del gasto y del avance físico-financiero de las actividades sustantivas de la Secretaría, supervisar y verificar los procesos de entrega-recepción, y además está facultado para emitir controles de prevención, dar seguimiento y verificar su aplicación. Sin embargo, debido a que el

OIC cuenta por el momento con tres abogados únicamente, se enfoca a atender los procedimientos de quejas, denuncias y procedimientos de responsabilidad administrativa y las entregas-recepción.

El OIC depende normativamente de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y en lo operativo de la SSC.

b. Recepción de quejas y denuncias. El OIC recibe del Área de Atención Ciudadana las quejas ciudadanas previa verificación de los datos del quejoso y que el servidor público acusado efectivamente esté laborando en la institución. Se informó que esta ventanilla sí está facultada para recibir pruebas, pero no para valorarlas. Cuando se presenta el caso en el que el expediente se turna al OIC este cita al quejoso para ratificar su dicho. En el apartado siguiente se analizará en lo general el proceso de quejas.

En el caso de las quejas contra policías, todas provienen de la Coordinación de Asuntos Internos (CAI) puesto que así lo establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (RISSC). Esta coordinación iniciará las investigaciones cuando sean presentadas quejas o denuncias en contra de personal de la policía estatal, o se *detecten irregularidades* en el actuar de éstos. Cuando considera que hay elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo, expone el caso al OIC. En estas circunstancias el OIC recibe el expediente con toda la investigación hecha y esta inicia el procedimiento, pero no realiza investigación adicional. Este procedimiento que ahorra, desde su punto de vista, trabajo al OIC, se inició a mediados de 2005; antes de esa fecha recibían todas las quejas directamente.

Otras quejas son recibidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, generalmente derivadas de una recomendación emitida por esta comisión para que el OIC determine si se desprende alguna responsabilidad; la Contraloría del Gobierno del Estado le turna el caso para que investigue y determine; el Ministerio Público (MP) lo hace también para que informe sobre el estado del caso o para que proceda "en lo conducente".

En algunos casos, el OIC solicita los expedientes completos tanto a la Comisión como al MP. También se informó de intercambio de información de los mismos asuntos con la Fiscalía Especializada en Servidores Públicos en casos de averiguaciones en contra de policías; ellos dan aviso y el OIC, a su vez, les manda la información requerida.

c. Procedimiento. En casos policiales, Asuntos Internos recibe las quejas y las pruebas pero no las valora ya que la CAI no valora pruebas en términos del Código de procedimientos civiles del Estado, y sólo determina con base en el RISSC, ya que no

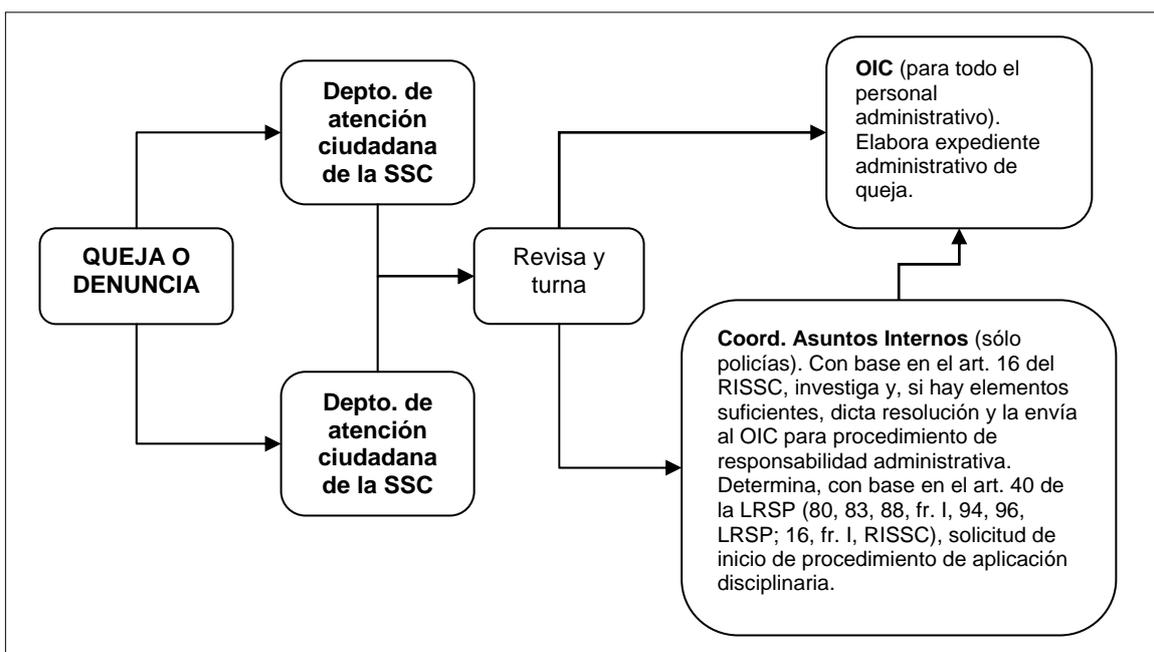
tiene facultad para resolver, por lo cual verifica la información, acepta documentos y toma las declaraciones de testigos.

La cuestión de los testigos es importante para continuar con el proceso, aunque sí pueden existir otros medios de prueba, lo que puede suceder es que Asuntos Internos no consigue o recibe dichos medios, se suspende el procedimiento y sólo se le invita al elemento a conducirse con apego a la ley; también el OIC, en su momento, puede solicitar la ratificación de las declaraciones, etc., y si alguno de esos pasos no cumple con los requisitos, el procedimiento se podría cancelar sin consecuencias graves para el policía.

En esta etapa del proceso muchas quejas o denuncias se convierten en improcedentes porque no hay elementos suficientes para dictar resolución.

En un momento determinado del proceso, el OIC llega a tomar conocimiento tanto de expedientes de quejas contra policías como de quejas en contra de cualquier otro servidor público; en todo caso, cuando se recibe el expediente o el caso de queja, se abre un “cuaderno de investigación” si se considera que faltan elementos y posteriormente, si procede, se inicia el *procedimiento de responsabilidad administrativa*, si se considera que realmente se tienen todos los elementos para proseguirlo (sólo en casos de quejas de policías). El OIC se basa en la LRSP y aplica supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles (CPC).

Figura II.3
Procedimiento para presentar quejas o denuncias



La figura II.3 muestra el proceso de recepción de quejas o denuncias, y el fundamento jurídico en que se basa la actuación de la CAI.

Al elemento sujeto a procedimiento se le envía un “acuerdo” donde se le relaciona cómo se inició la denuncia, las conductas que se le imputan, y por qué se inicia el procedimiento de responsabilidad, se le cita a audiencia con fecha y hora, y se le invita a traer las pruebas en su defensa; el elemento puede tener acceso al expediente.

Se informó que es responsabilidad del OIC guardar la confidencialidad del ciudadano quejoso con base en la Ley de Acceso a la Información.

Para el OIC, una vez iniciado el proceso no hay desistimiento de la parte acusadora, ya que se tiene que seguir hasta su resolución. Esta disposición evita lo que sucede en el caso del Ministerio Público (MP), donde se registran casos en que el policía intimida al ciudadano al grado que es llevado el quejoso por el elemento policial ante el MP para desistirse. Estas situaciones ilegales están plenamente identificadas por el OIC.

Se informó que, efectivamente, el procedimiento administrativo puede demorarse hasta un año, por lo que el ciudadano debe estar consciente del tiempo que debe invertir así como de los posibles riesgos que podría implicar acusar a un policía.

d. Sanciones. Para determinar una sanción de cualquier tipo a un elemento por un procedimiento administrativo, en todos los casos, se recurre a consultar varias fuentes de información adicionales o complementarias, como es el expediente personal para averiguar los antecedentes de conducta o desempeño registrados, también se solicita la manifestación patrimonial en caso que se tenga que determinar alguna multa; se consulta la base de datos de expedientes del propio OIC para verificar el récord de quejas que tiene el elemento y se obtiene una conclusión sobre su conducta.

Con todos los elementos disponibles mencionados, la decisión no la toma sólo el OIC, sino que es consultada y acordada con el Secretario con base en el estudio del caso; la sanción dependerá de este procedimiento y de la gravedad del asunto. Por tanto, el OIC determina la sanción conjuntamente con el Secretario, pero es el Secretario el único facultado para aplicarla. Esto significa que el OIC no tiene facultades disciplinarias.

e. Manuales. Se informó que a la fecha no se dispone de manuales de procedimientos, ni se consideran necesarios debido a que se sigue el procedimiento establecido en la LRSP o en el RISSC y en otras disposiciones legales aplicables.

En cuanto a procedimientos, éstos se basan en la Ley del Procedimiento Administrativo. Tampoco el área de Asuntos Internos dispone de manuales en la parte que le corresponde del proceso descrito anteriormente.

f. Quejas. En cuanto a las quejas, se informó que existe un procedimiento establecido, señalado y acordado con la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado.

No todas las quejas que reciben son susceptibles de iniciar el procedimiento, sino sólo aquellas en las que, como se ha mencionado existen elementos suficientes para llevarlo a cabo.

En la práctica, el OIC emite recomendaciones o controles de prevención relacionadas con el desempeño basado en la frecuencia de quejas. Por ejemplo, se informó que ha se ha recomendado el cambio de zona a algún elemento frecuentemente señalado o bien, la necesidad de brindarle algún tipo de capacitación necesaria para mejorar su desempeño; en otro caso, se recomendó que todos los elementos deberían portar block de infracciones y los que no lo tengan, se abstengan de levantarlas por medio de otro agente; también se ha recomendado que en el caso de conductores que se encuentren en estado de ebriedad, estos sean conducidos inmediatamente al MP para que les practiquen las pruebas toxicológicas correspondientes; así como evitar la recepción de acusaciones infundadas por concepto de abuso de fuerza o maltrato, canalizando de manera inmediata, al ciudadano detenido, con el médico de guardia.

El OIC otorga 10 días para recibir una respuesta y conocer si se dan las órdenes correspondientes o se implementan las recomendaciones que mejoren el comportamiento a los elementos. Por lo tanto, tiene facultades legales para corregir conductas indebidas por medio de recomendaciones específicas o la aplicación controles de prevención derivados del análisis de la información contenida principalmente en las denuncias, en los procedimientos administrativos en curso o concluidos y en los cuadernos de investigación.

1.2 Coordinación de Asuntos Internos (CAI)

a. Organización y funciones generales. La CAI está integrada por tres departamentos: Jurídico, Normativo y Control de Confianza, y es la encargada del área jurídica de la SSC y de vigilar la actuación del personal de la Secretaría.

A la Coordinación también se le asigna la responsabilidad de *detectar irregularidades* en el comportamiento del personal operativo, lo que se puede interpretar como la

facultad de aplicar una línea de acción proactiva y no pasiva para conocer del comportamiento irregular del personal.

La fracción I del artículo 16 del Reglamento Interior de la SSC textualmente establece, en relación con las funciones de la CAI:

“Iniciar las investigaciones pertinentes, cuando sean presentadas quejas o denuncias en contra del personal de la Policía Estatal, o sean detectadas irregularidades en el actuar de éstos; en caso de reunir los elementos de una probable responsabilidad, exponer el caso ante el Órgano Interno de Control.”

b. Investigaciones de la CAI. Con esta base, la CAI inicia las investigaciones por medio del área de Control de Confianza cuando se presentan quejas o denuncias en contra de elementos de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC); estas investigaciones, que pueden derivar en la apertura del expediente disciplinario así como en los subsiguientes pasos hasta su integración, se encuentran limitadas sólo cuando no se encuentran elementos suficientes para suponer una probable responsabilidad; cuando es así, el expediente se turna al OIC, quien aplicará lo conducente, conforme a sus atribuciones.

c. Funciones específicas. Cabe señalar que, respecto de la función de *detectar irregularidades*, no se informó ni se identificaron respuestas consistentes que muestren el ejercicio de acciones programadas, organizadas o planteamientos explícitos en este sentido; sólo se manifestó la conveniencia de tener disponible lo antes posible un polígrafo que ayude en las investigaciones testimoniales. No se identificaron acciones proactivas para la detección de irregularidades.

d. Otras quejas sujetas a investigación. En el caso de quejas provenientes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro (CDH), se sigue el mismo procedimiento; si se considera que hay elementos suficientes, principalmente tomando en cuenta que el policía actuó con dolo, el expediente se turna al Órgano Interno de Control y el jurídico retira su defensa.

En relación con el tema de las acusaciones entre policías, se informó que no se presentan con frecuencia, ya que los policías en general no hablan contra policías, por lo menos formalmente ante este departamento.

e. La defensa jurídica. En cuanto al área jurídica, la fracción III del artículo 16 del RISSC establece que el área jurídica es la encargada de la defensa del personal de la Secretaría, sólo cuando los procedimientos se deriven del ejercicio de sus funciones y no exista recurso interpuesto por la propia Secretaría en contra de algún elemento o

personal civil de la SSC; además, la fracción IV obliga a prestar asesoría jurídica al personal, a las unidades administrativas y al Secretario, entre otras atribuciones.

f. Procedimientos básicos de defensa. Los procedimientos de defensa son de acompañamiento, tratándose de elementos que deben presentarse ante el Ministerio Público (MP), en cuyo caso se paga la fianza que determine la autoridad correspondiente y se les asigna un abogado de la institución; en caso de que el MP determine que existen elementos suficientes para su consignación, la intervención del jurídico de la SSC se retira y el presunto inculpado puede solicitar un abogado de oficio o contratar los servicios de un particular. Sobre este último aspecto la experiencia señala que la contratación de abogados particulares resulta generalmente un gasto para el elemento y un fracaso judicial en detrimento del mismo.

g. De los procedimientos de defensa e investigación. Se observó que los dos procedimientos que sigue Asuntos Internos, tanto por el área de Control de Confianza a cargo de la investigación como por el área jurídica a cargo de la defensa, no son funcionales; internamente se discute la conveniencia de que en un área específica de asuntos internos, conforme al mandato del Reglamento Interior de la SSC, responsable de investigar la conducta policial, se encuentren también las funciones de defensa.

h. Interpretación del elemento. La interpretación subjetiva del elemento basada en el hecho de recibir un citatorio, invariablemente es que no cuenta con el “apoyo” de la institución. Se informó que sobre estas funciones, a la fecha de este reporte, no hay manuales de procedimientos ni folletos o trípticos informativos que sirvan de base para establecer una política de información y formación interna.

i. Problemas de difusión, percepción y legitimidad. Por lo manifestado en la entrevista, se deduce que no existen instrumentos adecuados de difusión que permitan a los elementos, al empleado y al público en general conocer los procedimientos y sus consecuencias en materia de quejas y denuncias contra policías. En este caso, se puede interpretar que una falta adecuada de difusión como la observada sin duda afecta la imagen de legitimidad de la institución.

En relación con los esquemas de confianza interna y de manejo de la información, se informó que los oficiales, en efecto, tienen desconfianza porque básicamente la el área jurídica también tiene que buscar todas las pruebas en su contra. Este problema enfrenta retos estructurales ya que las dos instancias –defensa y acusación– están dentro de la Coordinación de Asuntos Internos; además, las dos áreas esta vinculadas, independientemente de su ubicación física.

La percepción de la defensa que por mandato le corresponde ofrecer a la institución deja mucho que desear, desde el punto de vista del elemento policial.

j. Desarrollo normativo. El área de desarrollo normativo de la CAI es la responsable de prestar asesoría legal a las áreas administrativas de la Secretaría y al Secretario en el ejercicio de sus funciones; también “cabildea” los principales procesos de reforma de la institución hasta que se frenan, momento en el cual solicita la intervención del Secretario. Asimismo, es la encargada de revisar los convenios institucionales y validar su contenido, y da servicio a las áreas y responsables que califican las infracciones, aunque no supervisa estos procedimientos.

Un problema operativo aparentemente simple y que ejemplifica los problemas de visión de los elementos con el área jurídica, se deriva del hecho de que físicamente se encuentre en la misma área que el OIC. Se informó que este hecho genera “muchísima confusión” entre los elementos, que no saben a quién recurrir ya que desconocen los procedimientos de queja, además de que no hay canales abiertos mediante los cuales los policías puedan dar su opinión sobre sus inquietudes o inconformidades. Por otra parte, los policías desconocen en general cuáles son las consecuencias cuando un ciudadano se queja, e incluso no están seguros de la adecuada difusión del RISSC.

k. De los requisitos de permanencia. Un tema de índole normativo, que rebasa las posibilidades de actuación de esta área, es el relacionado con los requisitos de permanencia, es decir, con las consecuencias de las faltas que cometen los elementos; tal es el caso, por ejemplo, de los exámenes de toxicología que resultan positivos o del personal que tiene antecedentes penales. Los despidos o destituciones que resultarían de ello son escasos, ya que no se les puede pedir la renuncia, sino sólo suspenderlos, y generalmente más tarde vuelven a su puesto.

Se informó que con la legislación actual no existen maneras de imponer consecuencias disciplinarias. Al respecto se aseguró que la nueva Ley de Seguridad Pública, actualmente en proceso de aprobación en manos de la Legislatura del Congreso Estatal, se propone la creación de un Consejo de Honor y Justicia, con la participación de los mismos elementos.

De aquí se deriva que, a través de esa instancia, en el futuro se podrán ventilar asuntos disciplinarios y el tema de los requisitos de permanencia. Pero el hecho es que actualmente sólo se cuenta con el Reglamento Interior, que es un sistema normativo limitado en varios aspectos, uno de los cuales es éste.

En este sentido no resulta ocioso mencionar que la fracción IV del artículo V del RISSC del Estado de Querétaro otorga atribuciones al Titular de la SSC para proponer leyes y decretos, pero particularmente reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones relativas al ámbito de competencia de la Secretaría. Ésta es una oportunidad que podría ser aprovechada con mayor celeridad.

2. Análisis de la problemática

2.1 Del órgano Interno de Control

a. Estructura. A la fecha de este reporte, el OIC carece de estructura operativa para cubrir las atribuciones que la ley le confiere. Esta estructura reducida no es proporcional a las dimensiones de la SSC.

b. De su permanencia. Aparentemente existe la percepción de la inoperancia del OIC o de la posibilidad de su eventual desaparición. Tal percepción no es compartida en este estudio ya que la existencia de un OIC dentro de la institución representa una ventana de oportunidades que podrían ser aprovechadas al máximo no sólo para determinar las sanciones que se deriven, sino sobre todo como un elemento formal de control y prevención que tiene un efecto sin duda disuasorio. Otro tema es la eficiencia de su operación actual, que puede ser objeto de acciones de mejora a corto plazo.

c. Recepción de quejas en el OIC. Debido a que no se informó que el OIC utilice otros canales de recepción de quejas formales además de los normalmente usados, y de que existe muy poco o nulo contacto con la Oficina de Guardia en materia de quejas, el problema es cómo incrementar la captura de demanda *fundamentada*, interna y ciudadana. Por ejemplo, por ley no se admite formalmente la queja anónima, pero ello no impide estudiar su comportamiento si se llega a obtener información por ese medio; la demanda en los medios de comunicación tampoco es considerada, hasta que no haya denuncia formal, y tampoco hay portal, por el momento, destinado a la captura de quejas directas a la SSC vía Internet, aunque sí lo hay a nivel del gobierno estatal.

Sin duda, el incremento en la captura de quejas y denuncias y su investigación, abriendo todos los canales posibles, es un problema que el OIC no está en condiciones de resolver y atender a la fecha de este reporte.

d. Del proceso. Se informó que el OIC tiene atribuciones para ampliar la investigación (pruebas, peritos, etc.); sin embargo, estas atribuciones no son desempeñadas, entre otras causas, por la carencia de personal. Posiblemente, un efecto es la abundancia de quejas o de denuncias que se cancelan porque se carece de pruebas, a pesar de

que existen mecanismos de *control lateral* que permitan verificar la calidad del debido proceso. Tal es el caso de los controles de trabajo que aplica la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado que en este año –se informa– son más enérgicos en materia de control ya que se aplican visitas cada 15 días para valorar las acciones.

e. Tipos de quejas y estadísticas. Durante el año de 2004 y hasta el 5 de septiembre de 2005 (en 21 meses), sólo se acumularon seis procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados, tres de los cuales fueron concluidos por el OIC. Durante el mismo periodo se reportó un acumulado de 235 expedientes de queja iniciados, de los cuales 155 (66%) fueron concluidos. Se informó que la mayoría se relaciona con asuntos de tránsito. Estos resultados podrían ser revisados a solicitud de la SSC por la Contraloría del Gobierno del Estado.

f. Del registro de quejas. La administración anterior carecía de un registro de quejas, por lo que no hay datos históricos. Actualmente se lleva un registro interno (en Excel) de casos, pero la información no está integrada a un sistema continuo de información; no obstante, se aseguró que es posible reportar a niveles superiores en caso de que así lo soliciten, si bien no es frecuente ni obedece a una práctica de análisis o seguimiento de información relevante.

g. De las funciones de auditoría del OIC. Una de las áreas sustantivas dentro del OIC es la de auditoría, que es la encargada de verificar por medio de esta técnica el desempeño de las áreas sustantivas de la institución; sin embargo, en lo que va de la administración no se ha llevado a cabo ninguna auditoría, según se informó, por la falta de personal.

h. De los materiales de divulgación internos. Se informó que los policías tienen la posibilidad de presentar quejas contra sus superiores por abuso y maltrato, las cuales por seguridad de los policías, pueden ser anónimas. No obstante que el OIC registra, según se informó, toda la información de las quejas presentadas por los policías, es posible considerar que, de estos registros, se entere la Contraloría General del Gobierno del Estado de manera explícita.

Además de difundir las opciones que todos los elementos tienen para presentar quejas, medidas como ésta última pueden ser del conocimiento del personal operativo de la SSC.

2.2 De la Coordinación de Asuntos Internos

a. De su funciones. Las funciones "jurídica", de "vigilancia", "investigación" y "detección" que menciona el RI de la SSC constituyen las atribuciones relevantes del

Área de Asuntos Internos desde una perspectiva de rendición de cuentas, pero no se cumplen en la SSC de manera cabal.

b. Situación crítica. Sin duda, el área de Asuntos Internos aborda una serie de temas que requieren el concurso de voluntades, disposiciones, estrategias y acciones concretas coordinadas de diversa índole, pues no se trata de puntos aislados, sino de problemáticas que deben ser vistas desde una perspectiva amplia.

c. Investigaciones. El tema central de las investigaciones sobre quejas o denuncias a personal policial es que no se hace investigación. Los procesos de investigación enfrentan problemas de escasez de personal para realizarlos y falta de equipo de tecnología especializada, capacitación y especialmente disposición del personal para llevar a cabo investigaciones conforme a la ley. Aquí se llama la atención sobre un problema complejo: personal, equipo, capacitación y disposición del personal.

d. Manuales. Los procedimientos específicos carecen de manuales de operación, o al menos no se demostró el manejo de una adecuada clasificación, definición y reflexión sobre los criterios aplicables para su debida calificación.

e. Criterios externos. Llama la atención que, si internamente en la CAI hay sospechas de descontrol, externamente los riesgos de ineficiencia en el control del proceso de recepción, admisión y depuración de quejas podría ser aún más grave.

f. Línea de control. En todo caso, las oficinas de Atención Ciudadana en materia de recepción de quejas no pueden estar desprovistas de acciones de control y supervisión por áreas especializadas de la estructura de Asuntos Internos. Sin importar que esa área funcionalmente dependa de la Coordinación de Relaciones con el Público, es conveniente que Asuntos Internos ejerza acciones de supervisión y asesoría de carácter normativo que tiendan a mejorar e incrementar el flujo de recepción de la queja ciudadana y la interna.

g. Fuga de información. En cuanto a la información contenida en la denuncia que exige confidencialidad para el denunciante, ya sea ciudadano o elemento policial, se informo que en ocasiones se fuga de información acerca de los procesos, la transmisión de esta información que llega a los presuntos inculpados, podría ser revisada, auditada administrativamente a efecto de identificar exactamente dónde y por qué se fuga información antes de los tiempos que señala el procedimiento.

h. La importancia de la confidencialidad. El problema de garantizar la confidencialidad de los procesos puede ser un requisito para avanzar en la admisión de quejas “anónimas” y en la construcción de operativos para generar información de

inteligencia, y en general para cumplir con la función de detectar irregularidades del comportamiento policial; éste es un paso que sin embargo, parece que no se ha resuelto, y en este sentido Asuntos Internos está siendo rebasado por la estructura operativa, lo cual representa un problema.

i. Detección y vigilancia. Como se mencionó, las funciones de vigilancia y detección que señala el RISSC como atribuciones de la Coordinación de Asuntos Internos, en la práctica no existen. Sin duda, esta ausencia puede tener implicaciones, por lo cual es necesario que se diseñen los procedimientos para que el área cumpla con este mandato.

Dadas las circunstancias operativas de la CAI, el problema de la *vigilancia y la detección* es un tema que no parece tener solución a corto plazo. La CAI tiene problemas en la primera etapa del proceso que aún no se han tratado apropiadamente, los cuales se refieren al adecuado tratamiento de la queja ciudadana sobre elementos policiales.

j. Defensa. En relación con el problema de la defensa y la “fiscalía”, que ejercen el área jurídica y de Control de Confianza respectivamente, no hay en lo interno una clara definición que deslinde funciones, atribuciones, procedimientos y en cierta medida límites; para el personal policial, todos son iguales. Sin embargo, aunque la percepción generalizada es negativa, eso no es lo más grave; el punto más delicado es la falta de una decisión para separar las funciones de defensa y las tareas de investigación propias de Asuntos Internos policiales, y darles toda la fuerza interna que se requiere. Esto significa repensar una parte de la estructura operativa de la CAI.

k. Manuales y procedimientos. Es necesario subrayar la ausencia de procedimientos y manuales en la CAI y en el OIC, pero también es importante mencionar la necesidad de transparentar los procedimientos jurídicos, de tal manera que se informe y se difunda en formatos amigables y se capacite al personal policial respecto de sus obligaciones, derechos y las consecuencias de sus actos en tiempos de servicio y fuera de él. En consecuencia, se deben proponer medidas de control interno asociadas a indicadores manejados por Asuntos Internos de que se está difundiendo adecuadamente la norma; por ejemplo, nos parece que un documento que falta no es precisamente un código de ética, sino un código de conducta policial que asocie los principios éticos que señala expresamente la ley y los procedimientos operacionales del desempeño policial.

l. Seguimiento. Es recomendable que se garantice, en la medida de lo posible, una justa calificación de los casos sujetos a proceso, en particular los de la defensa

policial, y en caso de retirarse el apoyo institucional, es recomendable que internamente se dé seguimiento, se registre y se informe de sus resultados.

m. Flujos de información. Se hace hincapié en que el sistema de información de Asuntos Internos (como el del OIC) no está conectado con un sistema genérico de evaluación del desempeño, donde el tema de los estímulos y recompensas ocupe una parte central de la utilidad de la información.

3. Resumen

- El OIC carece de estructura operativa para cubrir las atribuciones que la ley le confiere.
- Las funciones "jurídica", de "vigilancia", "investigación" y "detección" que menciona el RISSC constituyen las atribuciones relevantes del área de Asuntos Internos desde una perspectiva de rendición de cuentas; sin embargo, aparentemente no se cumplen íntegramente.

Quejas

A continuación se describirá el proceso general de recepción de quejas; se abordarán las externas así como las internas, es decir, aquellas promovidas por ciudadanos en pleno goce de sus derechos en contra de servidores públicos, y las presentadas a su vez por servidores públicos en contra de sus colegas, subordinados o superior jerárquico de cualquier nivel.

El proceso general al que se refiere esta parte del informe centra su atención en el proceso operativo de la queja, es decir, se refiere al segmento del proceso administrativo que parte de la mecánica de admisión, registro, procesamiento y canalización al área o áreas competentes para su atención.

En esta sección no se discutirá el debido proceso, es decir, el procedimiento jurídico y sus consecuencias en los casos de quejas o denuncias interpuestas por el ciudadano en contra de un servidor público de la SSC, en los términos que establece el marco jurídico de la administración pública estatal y la legislación en materia de seguridad pública para el estado.

Entraremos en el tema con una descripción general del proceso de recepción, quién y cómo recibe una queja (interna o externa), qué características tiene, a dónde se canaliza y cómo se procesa su registro, control y seguimiento antes de iniciar el recurso administrativo o judicial que en su caso corresponda.

Posteriormente se enunciarán las principales observaciones de este proceso y problematizarán sus causas y consecuencias, resaltando aquellos controles laterales que aparecen como necesarios.

1. Principales hallazgos

Descripción del proceso

1.1 Quejas ciudadanas: Módulo de Atención Ciudadana.

Dentro de las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Ciudadana se ubica un Módulo de Atención Ciudadana (MAC), el cual depende orgánica y funcionalmente de la Coordinación de Relaciones con el Público (CRP); su función, además de dar informes y recibir sugerencias y felicitaciones, es la recepción de quejas ciudadanas. Esta ventanilla de recepción es la más visible, tradicional y formalmente establecida, que por lo general la ciudadanía tiene propensión a usar para diversos fines, incluidos la queja y la denuncia. Esta ventanilla es la única instancia formalmente establecida para la recepción, admisión y gestión de quejas ciudadanas. Conviene aclarar que por

recepción se entiende el acto de presentación de la queja ante la ventanilla o autoridad correspondiente. Por admisión se entiende el cumplimiento de los requisitos de presentación de la queja por parte del quejoso y la aceptación de la autoridad para gestionar su curso legal conforme a las normas y procedimientos establecidos. Por gestión se entiende todos los actos que debe ejecutar la autoridad correspondiente conforme a sus atribuciones legales para dar respuesta puntual a la queja ciudadana.

a. Presentación de quejas. Para que un ciudadano pueda levantar una queja en contra de un policía tiene que dirigirse a esta área de la Secretaría, donde tiene varias opciones:

- Presentarse en persona y llenar un formato de queja; si no sabe leer y escribir, la SSC tiene la obligación de auxiliarlo.
- Enviarla a través de la dirección del correo cívico municipal y posteriormente ir a ratificarla.
- Denunciar a través de los medios de comunicación que son monitoreados por la CRP y, en su caso, posteriormente ir a ratificarla.

Para presentar una queja el procedimiento que se sigue es el llenado obligatorio del formato de quejas, donde el ciudadano tiene que explicar por escrito el motivo de la misma.

b. Confidencialidad. Se le explica al ciudadano que su persona así como sus referencias personales permanecerán protegidas para guardar la confidencialidad debida, y que será puntualmente informado de los avances de gestión de su queja.

c. Frecuencia de quejas. Las quejas más frecuentes que se reciben en este módulo son:

- Exceso de velocidad en transporte público.
- Abuso de autoridad, generalmente interpretada por el ciudadano como mal comportamiento y prepotencia.
- Violencia verbal.
- Infracciones.
- Dilación para levantar la infracción.
- Corrupción policial (soborno).

d. Incidencia. Mensualmente llega un promedio de 50 quejas en relación con la policía; a través de otra ventanilla ubicada en el área de Transporte se agregan 70 más. Estas dos ventanillas representan la mayor parte de las quejas, una por el comportamiento policial, otra por el comportamiento de los transportistas, aunque un

análisis estadístico, no disponible al momento de la entrevista, podría dar mayor información del perfil de las tendencias actuales.

e. Reducción de quejas y control interno. El MAC atiende personalmente un número considerable de quejas relacionada con hechos de tránsito, tiene como función valorar cada caso de inconformidad por los montos de las multas, y ejerce la atribución de reducir el monto de la infracción. Se informó que estas decisiones se ejecutan en coordinación con el titular del área de transporte, y sólo en casos considerados difíciles se turnan al titular del área. El objetivo de esta acción es solucionar casos y reducir la incidencia de quejas que pueden ser resultas de manera expedita; otro objetivo es reducir la acción discrecional y fuera de control interno en los procesos de negociación de reducción de multas que venía ejerciendo el área de transporte.

f. Quejas en operativos. En lo referente a quejas por operativos, se informó que la incidencia de este tipo de quejas está relacionada con los operativos de vialidad, donde la responsabilidad de la policía se asocia con hechos de violencia o maltrato al momento de levantar las infracciones. En casos graves, el conductor puede ser canalizado al Ministerio Público para dar curso jurídico que de los hechos se derive. No se registró información sobre quejas derivadas de operativos de reacción fuera del ámbito de la función de vialidad o tránsito.

g. Denuncia en medios. En el caso particular de quejas derivadas de denuncias en medios de comunicación, éstas se canalizan al área correspondiente, la cual tiene la obligación de informar el resultado de su atención para que, a su vez, la coordinación de atención ciudadana informe al quejoso acerca del nivel de avance o solución. La posibilidad de responder a la queja o la demanda aparecida en los medios de comunicación se deriva de la capacidad de análisis y sistematización que realiza la Coordinación de Relaciones con el Público de la SSC.

h. Clasificación de quejas, elaboración de informes. Se informó de la existencia de criterios claros para clasificar las quejas en una tipología práctica como “concluidas”, “pendientes” y “en reserva”, así como de un procedimiento de seguimiento trimestral basado en informes generados por cada área responsable y la notificación de avances al quejoso.

i. Registro de quejas. El registro de quejas se realiza por escrito en formato especial, e incluye una tipología de quejas útil para su clasificación. No obstante, se informó que el formato actual se considera deficiente, por lo que se trabaja en el diseño de un nuevo formato mejorado.

j. Prácticas de retroalimentación. Periódicamente se informa a cada dirección involucrada en la gestión de quejas sobre el estado en que se encuentra su avance en términos de cifras por número de quejas, felicitaciones u observaciones, entre otros datos que recibe la ventanilla.

k. Frecuencia. Cada quince días se lleva a cabo una reunión “informal” con miembros de las siguientes áreas: policía estatal, inspección al transporte y atención ciudadana. Este comité de carácter permanente analiza el comportamiento de la queja; tiene capacidad técnica de prever hasta con quince días de anticipación el posible comportamiento de las principales variables.

l. Feedback. La dinámica de la reunión permite un “intercambio de información” entre las áreas; el producto de estas sesiones de trabajo se traduce en sugerencias a los mandos o jefes respectivos, si bien en ocasiones no sólo llega hasta ahí: se informó que derivado de estas reuniones de análisis se organizan operativos, campañas y acciones concretas que tienden a responder o solucionar las causas que dan origen a la queja ciudadana, principalmente por asuntos relacionados con tránsito y vialidad; en estas reuniones, a veces participa el Subdirector de Policía Estatal o el coordinador de cada área, dependiendo de la agenda de la reunión.

m. Control interno. Como práctica de control interno se levanta una minuta de acuerdos objeto de seguimiento. Aunque esta mecánica de trabajo funciona de manera “informal”, se observó que al desempeño de este trabajo le falta poco para instituirse como una práctica formal de trabajo; no obstante, es bien valorada por los mandos ya que ha demostrado que en la práctica existe capacidad de convocatoria y organización al interior del área de quejas.

n. Proyectos de la unidad de atención ciudadana. Se informó que se trabaja desde hace un año (a la fecha de entrevista) en un proyecto denominado de *ventanilla única*, en el marco de una visión de simplificación administrativa, enfocado principalmente al área de licencias y permisos. Se prevé que el proyecto tenga repercusiones en el marco legal y permita garantizar que las reformas propuestas a los procesos administrativos permanezcan a largo plazo.

En el marco de este proyecto, se informó de un aspecto relevante para el área de quejas, que consiste en que en lo sucesivo el área de atención ciudadana será atendida en cubículo cerrado con la intención de reforzar la percepción del ciudadano de que es debidamente atendido y en privado, garantizando así su confidencialidad al interponer sus quejas.

1.2 Policía Estatal

a. La Oficina de Guardia (OG). Un segundo canal para la recepción de quejas o incluso denuncias ciudadanas en contra de la actuación de los elementos se da a través de las líneas telefónicas de la Oficina de Guardia, la cual depende orgánica y funcionalmente de la Dirección de Policía Estatal. Se informó que la reacción ante una queja está en función de las características de la misma, de modo que el responsable de turno puede actuar dependiendo de cada caso; por ejemplo, puede solucionar la queja de manera directa sin que necesariamente sea reportada por los canales formales en la línea de mando o a la oficina de atención ciudadana.

En casos más graves, cuando es imposible la intervención por radio del jefe de turno de la OG, la llamada puede ser canalizada en tiempo real a la Jefatura de Policía Metropolitana, o bien el evento se puede registrar en la bitácora de radiocontrol de la Oficina de Guardia. En estas circunstancias, no se garantiza el registro que demuestre el manejo, tratamiento y solución de la queja.

b. Comandantes. De igual manera, se informó que algunos Comandantes de Región y Jefes de Turno, en la práctica cotidiana atienden quejas ciudadanas en su zona de operación; sin embargo, no se demostró el tipo de manejo de la información correspondiente y los criterios aplicables.

c. Dirección de Policía Estatal. Ocasionalmente, algunas quejas de relevancia son atendidas prioritaria y directamente por la Dirección de la Policía Estatal.

1.3 Dirección de Gestión de Emergencias

Por el tipo de contacto crítico que esta área tienen con la ciudadanía principalmente por vía telefónica, se informó que recibe directamente quejas ciudadanas; sin embargo, no se demostró que éstas sean debidamente canalizadas al módulo de atención ciudadana en su carácter de ventanilla especializada, lo que aparentemente representa un vacío informático en este tipo de quejas. En este nivel también es difícil tener una perspectiva de calidad de la respuesta al quejoso por parte de esta área.

1.4 Dirección de Transporte De manera similar, esta Dirección recibe también quejas ciudadanas por vía telefónica en contra de transportistas, aunque no se puede asegurar el nivel de calidad de respuesta al ciudadano por parte del personal de esta área.

1.5 Seguimiento de quejas ciudadanas

a. Verificación y datos del quejoso. Se informó que el personal del módulo de atención ciudadana procede, para admitir formalmente una queja recibida, a verificar conforme lo marca el ordenamiento legal, la autenticidad de los datos proporcionados por el promovente de la queja, tales como nombre completo, firma, domicilio, código postal, teléfono para corroborar. Con esta práctica, el módulo de atención ciudadana también sirve como primer “filtro” de depuración de la queja interpuesta, ya que si de esta indagatoria preliminar se desprende falsedad en los datos del promovente, automáticamente se desecha, sólo se anota la causa de cierre, y se procede a su archivo sin que se utilice su contenido para otra situación.

b. Admisión y gestión. Cuando se comprueba que los datos son verdaderos, se considera que la queja es susceptible de atención y se admite darle curso; a partir de ese momento del proceso se abren dos posibilidades: si el área de Atención Ciudadana considera que puede atender directamente la queja, dadas las características relativamente operables de la misma, se procede a desahogar el caso, bajo responsabilidad de esta área y reportando a la Dirección de Relaciones Públicas.

c. Abatimiento. Esto se presenta con frecuencia, y se considera como una de las causas de un abatimiento en la transmisión de quejas para su tratamiento por motivos de responsabilidad administrativa en las áreas competentes como Asuntos Internos y el Órgano Interno de Control; éste es un trabajo que naturalmente es bien recibido por esas áreas.

d. Procedimientos. Más allá de la calidad jurídica en la gestión de la depuración no se informó que estas acciones se fundamenten en procedimientos explícitos, claros o que dicho personal haya sido capacitado expresamente para el desempeño de esta función. Tampoco hay un mecanismo lateral de control o supervisión que garantice la calidad del procedimiento.

e. Despacho. Cuando el caso no puede ser resuelto por esta área conforme a sus criterios, y dependiendo de la gravedad de la queja, se turna al área departamental que le corresponda. Aparentemente y hasta donde se confirmó, el traspaso se lleva a cabo conforme al criterio, experiencia y conocimiento del responsable, en relación con la estructura y atribuciones de la estructura organizacional de la SSC.

En esta etapa tampoco se reportó la existencia de procedimientos explícitos por escrito que normen o definan los criterios por aplicar para el acto mismo de turnar o canalizar la queja a una determinada área de responsabilidad.

f. Seguimiento. A partir de su despacho, cada caso es objeto de seguimiento puntual hasta obtener la respuesta correspondiente del área responsable; incluso se hace el seguimiento de los casos que son turnados al área de Asuntos Internos y del Órgano Interno de Control, respectivamente. Cabe señalar que estos últimos son escasos. Una vez que se obtiene la respuesta, el quejoso es notificado de la resolución alcanzada.

g. Calidad. En esta etapa del proceso no se informó cuáles son los mecanismos que garantizan la calidad del trabajo de atención de la queja por parte del área responsable de atenderla. Queda la pregunta de si el área de atención ciudadana tiene la autoridad, las facultades y las capacidades técnicas y operativas para verificar la calidad de la respuesta del área responsable, ya que el área responsable de atender la queja no dispone de manual de procedimientos para la atención de la queja ciudadana. La formalización de estos procesos y la ausencia de mecanismos laterales de control no fueron identificados en esta etapa.

h. Policía Estatal. Los casos en que la queja se dirige contra un policía, como mencionamos previamente, se pueden canalizar eventualmente al responsable del Departamento de Policía Metropolitana o al Director de la Policía Estatal; en otros casos considerados graves se puede canalizar a la Coordinación de Asuntos Internos, que conforme a sus atribuciones puede citar a las partes involucradas y, en su caso, canalizar al Órgano Interno de Control (OIC).

i. Frecuencia de quejas. Cabe mencionar que el OIC reportó una cantidad mínima de quejas contra elementos policiales, lo que implica que las causas de su procedencia o improcedencia deben ser analizadas con mayor detenimiento en la sección correspondiente de este informe.

j. Procedimientos. Hasta donde se pudo confirmar, la práctica de remitir quejas a la misma instancia requerida como es, en este caso, la misma policía, no parece congruente si se trata de hechos graves o relativamente graves en que está involucrado un elemento policial. El hecho podría no ser relevante si existieran los mecanismos formales de recepción de quejas, y los criterios y procedimientos transparentes para darle atención y solución por parte del cuerpo de policía estatal; sin embargo, estos procedimientos no fueron informados por el área de atención ciudadana ni se tiene conocimiento de que existan y se apliquen.

k. Controles laterales. Finalmente se quiere subrayar que el Módulo de Atención Ciudadana no informó de la operación de mecanismos laterales de control que garanticen el debido proceso en la recepción y gestión de la queja para las áreas responsables de atenderla.

1.6 Quejas internas: Recepción-admisión

a. Recepción por parte de otras áreas de responsabilidad. Varias áreas responsables de la estructura orgánica de la SSC reciben quejas consideradas internas. Por ejemplo, la Dirección de Servicios Administrativos puede recibir quejas internas de personal policial, muchas de las cuales están relacionadas con recursos materiales, prestaciones y, a veces, con los mandos, la disciplina y en general con el desempeño policial, lo que permite mantener un flujo de información de importancia y una perspectiva con un enfoque administrativo, en la mayoría de las ocasiones; sin embargo, también hay quejas de importancia que a su criterio transmite o reporta directamente al Secretario.

La Coordinación de Relaciones con el Público también recibe algún tipo de quejas internas de manera directa, pues debido a la reestructuración de la SSC, varios servidores públicos fueron reasignados a diferentes áreas de aquellas en las que habitualmente se encontraban; un caso peculiar es el de una empleada de esta coordinación que eventualmente recibe quejas internas de diversos tipos, las cuales son canalizadas a distintas áreas de la administración de la SSC.

En el caso de Asuntos Internos, debido a que esta área no se considera directamente responsable de admitir quejas internas, sólo las recibe y en su caso las transmite al Órgano Interno de Control (OIC) a criterio del abogado receptor en turno.

Por último, otra área que recibe quejas del personal operativo es la Dirección de Policía, donde la mayor cantidad de quejas que se presentan son del personal de menor rango en contra de sus superiores. Se informó que la mayoría de las quejas llegan por la cadena de mando, en ocasiones directamente a las jefaturas de policía (metropolitana o foránea) o incluso por algún comandante de región o jefe de turno; en la mayoría de los casos, es la jefatura metropolitana quien toma conocimiento del caso y con base en su análisis emite generalmente recomendaciones conforme a su rango a efecto de solucionar el caso internamente. Cuando la queja es grave, se informó, sí se han dado casos en los cuales el elemento procede legalmente y se desata el procedimiento administrativo correspondiente.

b. Seguimiento de quejas internas. Sólo tratándose de quejas internas formalmente admitidas se les da seguimiento conforme a los cauces legales. Estos casos son en realidad pocos conforme a la visión emitida por el OIC y el área de asuntos internos. En otro tipo de quejas internas captadas fuera de estas áreas, el seguimiento y eventual resolución queda al interior del área receptora frecuentemente sin trascendencia formal, pero en detrimento aparente del clima laboral. Como se puede

inferir, el tratamiento de la queja interna padece de problemas organizacionales, de procedimiento y prioridad, que no han sido atendidos adecuadamente.

2. Análisis de la problemática

2.1 Flujo formal de quejas

Los criterios y los procedimientos de recepción-admisión y gestión de las quejas tanto internas como externas se observan diferenciados entre las instancias facultadas o no para hacerlo. El hecho de que el MAC en su carácter de responsable inmediato de su atención, efectivamente lleva adelante un trabajo de sistematización y ordenación donde, haciendo uso de criterios de clasificación y distribución de la queja entre las áreas de responsabilidad para su respectiva atención, ha logrado un orden y disciplina interna que no se observa en otras áreas de contacto ciudadano. Esto es lo que podemos llamar el flujo de la queja “formal”.

2.2 Flujo informal de quejas

Por otra lado, se observan criterios diferenciados en la recepción-admisión y tratamientos (gestión) que llevan a cabo otras instancias receptoras como son Transporte, Gestión de Emergencias y Policía Estatal, entre otras; los procesos de trabajo que éstas aplican, aquí se denominan “informales” dado que el proceso interno no está estrictamente normado o estandarizado, en el sentido de que muchas de sus resoluciones y gestiones o no son completa y correctamente reportadas, o bien no se reportan o no se registran. De aquí que aparentemente se presente un problema de subregistro de la queja, que en realidad es difícil cuantificar, así como tampoco podemos asegurar con datos cuál es el impacto de este subregistro y cómo afecta a la imagen institucional.

Por lo tanto, se identifican dos flujos, uno formal y otro informal de recepción de quejas y de su respectiva respuesta, que el área de atención ciudadana ha enfrentado de varias formas.

2.3 Procesos de consolidación internos

Se puede considerar que el flujo formal de la queja muestra importantes logros, como la aplicación de criterios explícitos de recepción y clasificación de la queja, distribución y seguimiento, informes periódicos y reuniones de retroalimentación entre áreas responsables, que se han traducido en diversas ocasiones en acciones concretas como campañas de vialidad, mejoras a la misma, entre otras más.

En la medida en que este procedimiento se consolide internamente, la gestión de la queja por parte de otras áreas de responsabilidad debe disminuir progresivamente, hasta que éstas sólo sean receptoras de la queja.

Sin embargo, la estandarización del flujo “formal” requiere controles laterales que podrían contribuir a un mejoramiento interno y a disminuir la recepción y gestión de la queja y el subregistro que ella implica por parte de otras áreas de responsabilidad, como lo hemos señalado.

2.4 Normatividad y difusión

Derivado de esta consideración, no observamos acciones que tiendan hacia una amplia difusión, entre otras áreas potencialmente receptoras de quejas, de las normas y procedimientos que lleva a cabo el MAC. Estas normas, los criterios de clasificación y los requisitos de admisión deben ser más conocidos y asimilados por otras áreas, así como las implicaciones del proceso administrativo y legal, en su caso.

Este proceso de difusión y en lo interno de capacitación, no se observó como procedimiento protocolizado y respaldado por la autoridad jurídicamente competente de la SSC, como podría ser la CAI o el propio OIC.

En consecuencia, no se observó que el procedimiento que lleva adelante la ventanilla de recepción, aunque eficiente aparentemente, estuviera avalado, soportado o incluso asesorado por la autoridad jurídicamente responsable de hacerlo, que es el área de asuntos internos, la cual no lo hace o no lo puede realizar por otro tipo de problemas internos a la misma área, que ya fueron discutidos anteriormente.

En cuanto a la acción de difundir la norma y los criterios que de ella se desprenden para hacer del proceso de recepción de quejas un procedimiento claro, explícito, conocido por todas las partes interesadas (autoridades, áreas responsables, ciudadanos), es responsabilidad de la política de difusión de la SSC y es recomendable.

2.5 Sobre las restricciones

Es conveniente mencionar la necesidad de difundir cuáles son las restricciones que tienen las áreas en el proceso de recepción de la queja y en los límites o atribuciones en materia de indagación o investigación, a efecto de no confundir atribuciones que le corresponden legalmente a otras instancias como Asuntos Internos y el OIC.

2.6 Capacidades operativas

Anteriormente se discutió el tema de las capacidades operativas actuales de estas instancias para responder con eficiencia a esta necesidad; sin embargo, se subraya

que es posible, dada una incapacidad operativa de las áreas jurídicas para cumplir con la función investigadora y en concreto con la función de “detectar” conductas indebidas, que la CAI extienda su mecanismo ejecutor a través de estas áreas de recepción, con el requisito normativo interno y establecidas formalmente las líneas de autoridad, supervisión, etc. que le den soporte jurídico a la acción gestora de quejas, y funcionalidad agregada a las atribuciones de la CAI que no puede cumplir satisfactoriamente en este momento.

2.7 Sobre los controles laterales

En este sentido, el principal control lateral es en primera instancia la vigilancia y el escrutinio en la aplicación de la norma jurídica en materia de recepción y atención de la queja interna o externa. Si bien el Módulo de Atención Ciudadana ha venido cumpliendo parcialmente con esta tarea, no es la instancia idónea para realizar este tipo de seguimiento dado que no es un área especializada en materia jurídica. Tanto el flujo “formal” como el llamado “informal” requieren un trabajo de vigilancia, escrutinio y supervisión por arriba de las tareas diarias de recepción y gestión de la queja, y eso sólo lo pueden ofrecer las áreas especializadas a las que por mandato les corresponde, y que son la CAI y el OIC.

Esto supone información y sistemas de información adecuados, la necesidad de revisarlos respecto del estado en que se encuentran actualmente, y operarlos como una herramienta fundamental de control interno por medio de datos especializados en materia de quejas. Un sistema de información de esta naturaleza debe estar conectado principalmente a un área operativa capaz de controlar todo el proceso (formal e informal); la instancia especializada en este nivel, el MAC, lo que implica revisar sus atribuciones, funciones y operaciones en una perspectiva fuertemente reforzada, es decir escalada, que pudiera ser ejemplo operativo real para otras áreas de responsabilidad de la institución.

Por último, queremos resaltar que aplicar un determinado enfoque en el análisis de la información sobre quejas, posibilita la construcción de indicadores que muestran, por ejemplo, cómo ciertas áreas o grupos policiales se encuentran en relativo riesgo; cómo es necesario realizar una serie de cambios operativos en las políticas y prácticas policiales en determinadas zonas o grupos; cómo la información sistematizada puede servir como auxiliar en la determinación del tipo de capacitación que se requiera o se imparta por la academia de policía; cómo puede ser utilizado como un elemento que aumente el detalle del patrón de evaluación del desempeño.

A partir de su adecuado manejo y planificación, el control de la queja interna y externa deriva en la instrumentación de una serie de controles laterales que indirectamente sirven para mejorar la actuación policial en su conjunto. Al respecto hay importantes

avances; sólo hay que hacer posiblemente ajustes, diseñar controles laterales, y “las quejas” desempeñarán un papel estratégico dentro de la caja de herramientas de la SSC.

3. Resumen

Los problemas encontrados en quejas refieren a su proceso:

- Ausencia de indicadores de operación del sistema de quejas.
- Desalineación de los procesos de trabajo en áreas “formales e “informales” de recepción de quejas.
- Baja de difusión de normas y criterios de operación (interna y externamente).
- Incidencia de un aparente subregistro de quejas.
- Aparente incidencia de resolución de quejas internas y externas fuera de control en áreas como emergencias, transporte, policía.
- Baja difusión de las buenas experiencias de atención ciudadana.
- Ausencia de procedimientos de control lateral, en formato de escrutinio o vigilancia por parte de las áreas jurídicamente competentes en la materia, como son la CAI y el OIC.

Evaluación del desempeño policial

Antes de iniciar el análisis de esta sección, es conveniente esbozar como se entiende y aplica el concepto genérico de *evaluación del desempeño policial en esta investigación*:⁴

“Es un procedimiento que se aplica de manera sistemática y periódica que permite comparar el resultado que se desprende de los procesos de trabajo policial en relación con una pauta de desempeño legalmente establecida por una autoridad o norma vigente.”

Lo que se observó en la SSC es que no existe una sola forma de evaluar el desempeño policial, desde esta perspectiva.

Existen varias formas según los objetivos de la evaluación y, generalizando, según el tipo de organización. Tratándose de entidades policiales, como es el caso de la DPE de la SSC, sus particularidades son especiales, y aun puede decirse que son únicas debido a que intervienen variables operativas o materiales propias de la organización y porque sus actores principales se enfrentan todos los días a un entorno dinámico y combinado; además, por una cualidad que no posee ninguna otra institución pública en tiempos de paz, que es el reconocido atributo legal del uso de la fuerza y de las armas de fuego asociado a un margen de discrecionalidad.

En este terreno se trató de ubicar el análisis de los procesos abordados en capítulos anteriores; este hecho obliga a pensar desde una perspectiva de *accountability* en los mecanismos, sistemas o procedimientos que aplica o no la institución para evaluar el desempeño policial.

La siguiente cuestión que se desprende es: ¿qué debe medir el “desempeño policial”?

Una noción al respecto es que el objetivo de evaluar el desempeño policial está asociado con el fin último de cerrar la brecha que existe entre el incremento de la delincuencia o la percepción que la ciudadanía tiene sobre su comportamiento y la capacidad efectiva de la policía para enfrentarla.

Sin embargo, el enfoque de *evaluación del desempeño* que este estudio propone aplicar es mucho más modesto; el propósito es explorar cuáles son los mecanismos que actualmente permiten a la institución conocer los patrones de conducta policial

que los elementos aplican en el ejercicio de sus funciones, y qué hace la institución para compararlos con las pautas o parámetros de desempeño que, en su caso, pueden estar establecidos o no. Este capítulo se enfoca en este tema.

El punto que se observa es que este ejercicio de evaluación se realiza por diversos canales, formas y procedimientos, que en sí mismos tienen un objetivo propio o razón operativa que los explica.

Por ejemplo, las prácticas de supervisión que se desarrollan en distintos niveles de la cadena de mando están generalmente pensadas para garantizar, desde el punto de vista de la supervisión, el cumplimiento de órdenes generales o específicas; tienen en un momento dado un fin concretamente operativo que busca la eficiencia y el cumplimiento. En esa etapa del proceso, las prácticas de supervisión se ubican como herramientas de control; sin embargo, cuando el manejo de la información que de estas prácticas se deriva es adecuado, se convierten en instrumentos de análisis y en herramientas eficaces de evaluación del desempeño.

Ese salto que parece insignificante marca toda una diferencia entre una práctica policial común y un sistema de *accountability*.

Anteriormente se insistió en que un sistema de información adecuado a las necesidades de la gerencia policial y una práctica de análisis de la información ayuda a resolver muchos problemas; en esta parte se analizarán básicamente los mismos problemas, pero en esta ocasión vistos a través de la lente del desempeño policial.

Posteriormente se describen sucintamente los procesos y prácticas de “evaluación del desempeño policial” que se llevan a cabo en el interior de la Dirección de Policía Estatal a través de la Cadena de Mando. Se adelanta que estas prácticas se interpretan como primarias o elementales pues representan una oportunidad para transformarse en herramientas eficaces de evaluación del desempeño policial.

A todas ellas se han denominado “prácticas informales de evaluación” como un recurso del método de exposición de este capítulo.

En contraste, los procedimientos “formales” de evaluación del desempeño policial son metodologías instrumentadas, por ejemplo, por el Consejo Estatal de Seguridad Pública del Gobierno del Estado, y desde el punto de vista formativo, lo propio desarrolla el Colegio de Policía, en el marco normativo de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

⁴ Es importante subrayar el carácter preliminar del concepto mismo que está a discusión, tanto en el ámbito de este proyecto, como en los anteriores y subsiguientes.

Recientemente la SSC liberó un “modelo de evaluación” diseñado originalmente para los cuerpos policiales de los municipios pero que se extendió finalmente al cuerpo de policía estatal. Este modelo se concibió a partir de una plataforma organizacional que permite la participación de representantes de las autoridades estatales y municipales, policiales y ciudadanos, entre otras características relevantes.

Comencemos esta parte del estudio con el análisis de los procesos formales de evaluación.

1. Principales hallazgos

Descripción de los procesos formales de evaluación

1.1 El Consejo Estatal de Seguridad Pública

Es un organismo público descentralizado cuyo Secretario Ejecutivo es el Secretario de Seguridad Ciudadana. Es responsable de administrar las aportaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

a. Bases de evaluación. Este Consejo *valida* las evaluaciones previstas en el convenio acordado entre el Gobierno del Estado y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a partir de tres ejes:

- Evaluación y certificación del personal policial en activo
- Capacitación continua y especializada
- Dotaciones complementarias no regularizables.

b. Descripción del proceso de evaluación. Las implicaciones de esta evaluación se traducen tanto en capacitación como en estímulos, que se instrumentan a través de exámenes diversos de tipo físico, psicológico y toxicológico; este último estará próximamente a cargo del Área Pericial de la Procuraduría de Justicia del Estado.

El examen toxicológico de orina se practica cada año de manera sorpresiva y se considera un éxito, ya que hasta ahora sólo han encontrado dos casos positivos desde que empezaron a aplicarlo; cuando esto sucede, se retira la dotación complementaria.

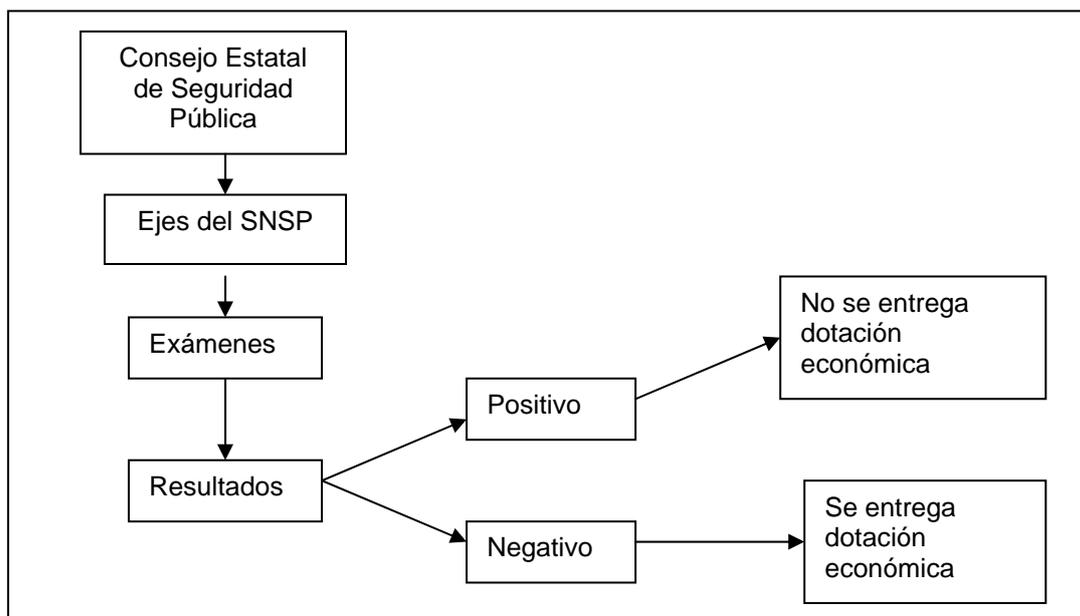
Si dicho examen resulta negativo y se acreditan las otras evaluaciones, como el examen médico –que se lleva a cabo para conocer la condición física de cada elemento–, o el de habilidades –que funciona como control para saber si los elementos

conocen el manejo de las técnicas policiales–, entre otras, entonces se otorga la dotación complementaria.

Las evaluaciones de conocimiento y las psicométricas las aplica el Consejo Nacional de Evaluación (CENEVAL), que parte de la determinación preestablecida para los perfiles de los puestos. (fig. II.4)

Los resultados se asientan en un acta que firma el responsable del Consejo, quien *valida los* resultados. Se informó que el Consejo no tiene atribuciones para realizar revisiones de calidad del proceso, en tanto que los municipios reciben los recursos de este fondo; al respecto se informó que algunos de ellos aplican los recursos para obras públicas, lo que dificulta su control.

Figura II.4
Proceso de evaluación del Consejo Estatal de Seguridad Pública



1.2 Colegio de Policía

El Colegio de Policía es un organismo público descentralizado cuyos objetivos están orientados por los criterios establecidos en la Academia Nacional de Seguridad Pública:

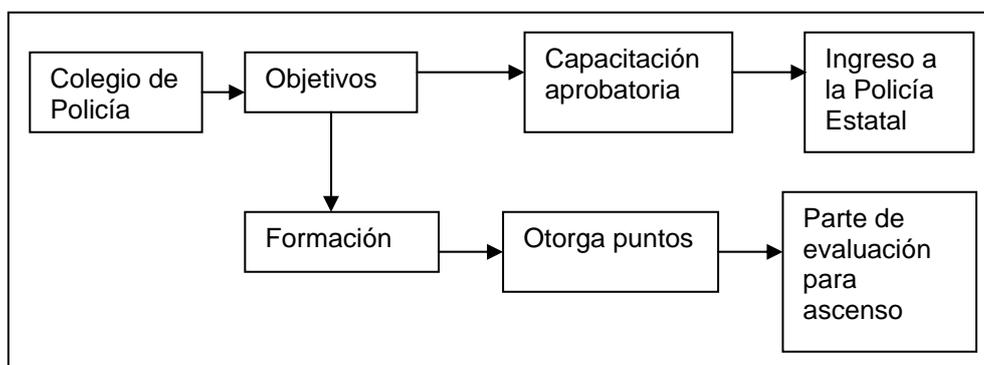
- La capacitación profesional de los integrantes de los cuerpos policiales estatales y municipales.
- Dignificar y formar a los elementos policiales y sus instituciones bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

→ Otorgar la formación y los elementos necesarios a los policías para que estén preparados para el servicio.

a. Capacitación para el ingreso. Para ingresar, el primer requisito es contar con la secundaria terminada, entre otros documentos curriculares sujetos a revisión; posteriormente se aplican los exámenes físicos y psicológicos, y se cursan las materias de formación básica (marco legal, ética, habilidades y destrezas, etc.). Si los resultados de las evaluaciones parciales son favorables, el capacitando se hace acreedor a un certificado con el cual el aspirante puede ingresar al servicio en la Policía Estatal de manera inmediata.

La capacitación continua o de actualización que el Colegio brinda al personal en servicio está mediado por la solicitud del Director de la Policía Estatal y por el Secretario de Seguridad Ciudadana. Se informó que la demanda de cursos de actualización es alta, si bien la oferta curricular es relativamente baja. Este hecho se deriva principalmente de que los elementos buscan por medio de la capacitación más puntos que se pueden traducir en mayores aportaciones numerarias con las evaluaciones del SNSP, y en este sentido parece ser un incentivo que funciona a favor de una mayor capacitación policial. (fig.II.5)

Figura II.5
Proceso de evaluación del Colegio de Policía



1.3 Modelo de evaluación

La SSC diseñó un modelo de evaluación con periodicidad anual concebido como una herramienta de aplicación voluntaria y gratuita al alcance de todas las corporaciones policiales del Estado de Querétaro; tiene como finalidad proporcionar una serie de guías básicas necesarias para un buen desempeño y es la plataforma de arranque para la profesionalización de sus miembros.

La entidad responsable de su aplicación es una comisión integrada por tres ciudadanos nombrados por el Coordinador General del Consejo de Concertación

Ciudadana para la Seguridad, un diputado de la comisión de seguridad pública de la legislatura del estado, un regidor del ayuntamiento que corresponda a la corporación policial por evaluarse y sea miembro de la comisión de seguridad pública, un representante de otra corporación policial que corresponda a la misma región de la corporación evaluada y un representante de la SSC.

Para su aplicación, el modelo requiere la formalización de un acuerdo de participación donde se establecen actividades calendarizadas y responsables, compromisos y metas. La entidad policial tendrá un periodo de cuatro meses para prepararse y ser evaluada. Para tal efecto, la Comisión de Evaluación solicitará con anticipación toda la información oficial necesaria conforme lo requiera en función de los estándares y criterios por evaluar.

El método de trabajo implica análisis de la información oficialmente remitida, entrevistas individuales con los mandos, recorridos por las instalaciones, verificaciones específicas, entrevistas individuales con personal operativo y aplicación de exámenes o cuestionarios de conocimientos, todo en función de los estándares y criterios del modelo.

Los estándares se dividen en tres secciones que representan 4,070 puntos (100%) en la escala de calificación que define el modelo: a) organización y funcionamiento (47.5%); b) servicio de carrera policial (24.3%); c) actuación policial (28.2%), y suman 59 indicadores, cada uno de ellos con un número variable de criterios.

Los estándares señalan explícitamente qué se debe hacer, de qué procedimiento se debe disponer pero no cómo hacerlo; sin embargo, la misma SSC pone a disposición de la corporación interesada el Departamento de Mejora Policial, adscrito a la Dirección de Prevención, el cual le proporcionará asesoría en la aplicación del modelo de evaluación, así como información acerca de patrones de políticas y procedimientos, útiles para su mejor desempeño. En otras palabras, el modelo evalúa que la corporación disponga de los elementos y herramientas o criterios de trabajo para hacer su trabajo.

1.4 Jefatura de área de planeación y procesos

Esta jefatura es responsable de la aplicación de una metodología institucional emitida por la Contraloría del Gobierno del Estado para normalizar procesos de trabajo. A través de este departamento, la contraloría administra, controla y da seguimiento de su implementación; constituye la expresión de una medida de control del gobierno estatal para normalizar y elevar la eficiencia de los procesos sustantivos de la administración pública estatal; mediante este departamento se ejecutan acciones para ordenar y formalizar sistemas y procedimientos de las diferentes áreas de responsabilidad.

Hasta la fecha de entrevista, el avance con la Policía Estatal fue mínimo; no obstante, el flujo de información que esta área proveerá conforme se consolide esta línea de trabajo constituye una base para la normalización de algunos procesos de trabajo considerados por los responsables de área como prioritarios, y una oportunidad más de control y seguimiento con un enfoque técnico en cuanto a la metodología diseñada por esa Contraloría. Esta función está sustentada en el Reglamento Interior de la Secretaría en el artículo 15, fracción V, que establece que la Dirección de Planeación y Evaluación es responsable de diseñar y operar el sistema de control de procesos con indicadores para evaluar el desempeño y resultados de la Secretaría.

Descripción de procesos informales de evaluación.

1.5 Policía Estatal. Dentro de la Dirección de Policía Estatal se llevan a cabo un conjunto de prácticas que en esta exposición asociamos con procedimientos informales de evaluación del desempeño policial. El enfoque es un recurso que pretende mostrar las posibilidades y limitaciones en el manejo de la información con fines de evaluación del desempeño policial.

a. Dirección de policía. No se informó de la existencia de criterios, parámetros o procedimientos *formales* que permitan a la policía evaluar periódica y sistemáticamente el desempeño del personal bajo su mando; nos referimos a prácticas cotidianas de evaluación-enseñanza-aprendizaje en la cadena de mando. Las prácticas de "evaluación" se derivan de información organizada proveniente de fuentes directas, como los informes diarios que llegan normalmente por los canales establecidos a través de la cadena de mando (bitácoras y sus anexos, registro de actuación en operativos, reportes de central de radio, tarjetas informativas, reportes de estado de fuerza, etc.). Sin embargo, en esta información no se transforma metódicamente en una herramienta útil para evaluar el desempeño del personal operativo, en lo que se refiere a su actuación diaria.

b. Procedimientos. Sin duda esta información permite a la estructura de mando informarse y conocer de la actuación policial, pero no se demostró que esta información derive en un procedimiento formal de evaluación del desempeño policial sistemático que utilice indicadores, parámetros o principios explícitos de comparación.

c. Herramientas. Alguna de esta información se registra de manera individual en distintos niveles de la estructura de mando, en ocasiones deriva en la integración de expedientes personales en forma unilateral, es decir, ajenos a una política interna de sistematización de información, y se utiliza con diferentes fines; al respecto, no se informó de la existencia de procedimientos o equipo de captura con las reservas de seguridad adecuada, como por ejemplo la encriptación por medio de un sistema de

clave pública, que permita optimizar su aprovechamiento y la consulta en distintos niveles de responsabilidad y confidencialidad con fines de evaluación o de inteligencia en general.

d. “Criterios de evaluación”. Algunos elementos de la cadena de mando han desarrollado diversos “criterios” para evaluar a los elementos a su cargo; por ejemplo, algunos niveles de mando consideran que la falta de novedades o hechos relevantes significa una buena actuación del elemento que debe tomarse en cuenta.

En otros casos, se notificó que la revisión de los expedientes personales bajo custodia en el área de recursos humanos de la SSC se da de manera irregular como un apoyo a la toma de decisiones.

También se informó que en casos donde es necesario promover bonificaciones extrasalariales, su autorización toma en cuenta la frecuencia de quejas ciudadanas por elemento, aunque esta práctica no está estandarizada como parte de un procedimiento formal de evaluación del desempeño individual.

El cruce de información contenida en reportes de actividades de los comandantes y subalternos, es objeto de revisión sistemática y de aclaración en caso de incongruencias. Sin embargo, sus resultados no están ligados a reglas o manuales de desempeño establecidos.

La consulta discreta pero directa sobre el comportamiento de determinado personal ayuda a los mandos a la toma de decisiones. Constituye un “flujo” de información confidencial o de inteligencia que no es ponderado como un mecanismo para obtener información útil a la gerencia policial. En ciertos casos, se obtiene información acerca de la vida privada de los elementos que tampoco aparece formalizada como flujos de información útil para la inteligencia policial y los sistemas de evaluación del desempeño.

2. Problemática

En la SSC existen al menos tres formatos diferentes de evaluación que interesa destacar en esta exposición, y múltiples prácticas individuales o colectivas de evaluación. Los primeros son los procedimientos de evaluación establecidos a través del SESNSP, formalizados mediante convenio de coordinación con el Gobierno del Estado; y, derivados de éste, el sistema curricular de formación y evaluación de personal aspirante o en funciones de la SSC, instrumentado por el Colegio de Policía a nivel estatal, así como el Modelo de Evaluación recientemente lanzado a la luz pública

que está orientado, entre otros aspectos relevantes, a proporcionar guías básicas necesarias para alcanzar un buen desempeño y ser la plataforma de arranque para la profesionalización de los miembros de la policía estatal y los cuerpos policiales municipales del Estado.

Cada componente de este “escenario de evaluación” de la SSC presenta peculiaridades específicas y una problemática particular por resolver que sin duda rebasa las pretensiones de este informe.

En este estudio, no estamos en posibilidad de elaborar conclusión alguna respecto a si existe o no una interacción cualitativa de retroalimentación en los sistemas de evaluación entre la Secretaría, el Consejo Estatal de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la entrevista correspondiente se informó que los indicadores utilizados en el proceso de evaluación del SNSP son cuantitativos y que no se conocen los procesos de seguimiento a las evaluaciones, posteriores realizadas por el SNSP.

El correlato de este vacío de información cualitativa es la inexistencia de reportes oficiales emitidos por el SNSP que incluyan plataformas teóricas, conceptuales, técnicas y metodológicas sobre evaluación policial.

La necesidad de abordar desde una perspectiva obligadamente amplia el tema de la evaluación del desempeño y conocer sus prácticas concretas, obedece a la necesidad de plantear respuestas a la opción de cómo instrumentar un sistema de evaluación del desempeño policial. Algunas de las preguntas que es necesario responder son: ¿es necesario crear un modelo de evaluación del desempeño adicional, complementario o diferente pero adecuado a las necesidades de la institución?, ¿es posible aprovechar los recursos disponibles?, ¿la SSC necesita realmente un formato de evaluación del desempeño policial?, ¿cuál es el concepto de evaluación del desempeño adecuado a las condiciones de la SSC, con base en todas las prácticas y metodologías a las que está sujeto el personal operativo?

El punto de vista de este estudio es que sí es posible y necesario, por lo que el propósito de esta parte del informe es presentar el planteamiento del problema principal, y de ahí derivar en manifestaciones de esta problemática a nivel particular.

2.1 Planteamiento general del problema: Sistema de evaluación

Queda claro que existen metodologías de evaluación, como los dos procedimientos principales (SNSP y el de la SSC), que proveen de recursos disponibles para el buen desempeño policial. Por una lado, el SNSP brinda capacitación de habilidades y

conocimientos, verificación de la calidad de los elementos y control curricular de los mismos; por otro lado, el modelo de evaluación incentiva la participación y la apropiación de criterios, métodos, sistemas y procedimientos de gestión policial, esperando que su actuación y su desempeño en el terreno de los hechos se ajuste a este marco.

Partiendo de este escenario, la propuesta de instrumentar sistemas de *accountability* policial en la SSC se centra en el punto medio, en la encrucijada; es decir, el enfoque de este trabajo es determinar cuál es el método que asegura que la policía *aplique* efectivamente los estándares, los criterios o las políticas dispuestos por la Dirección de Policía Estatal en caso de que ella lo determine, por la Secretaría de Seguridad Ciudadana a través del equipo de especialistas diseñadores de estos estándares, o por las instituciones del gobierno federal a través del SNSP. Desde este punto de vista, se considera que efectivamente hoy la SSC dispone de métodos, criterios, estándares, herramientas e incluso tecnología de punta para alcanzar sus objetivos; *accountability* policial, desde la perspectiva de este estudio, propone un método *que* contribuya a asegurar que la policía lo aplique.

En este caso, es decir, en el tema de la evaluación del desempeño, se considera que hay criterios, posiblemente no todos los necesarios pero sí de una amplia variedad; un problema que se deriva es cómo objetivarlos y apropiarse de ellos; y otro es aplicarlos para evaluar los resultados y aprender de sus aciertos y sus errores.

En otros temas analizados (supervisión, investigación), en general se observa una falta relativa de estándares (llámese criterios, manuales, normas, procedimientos, etc.), por lo que se propone, como primer paso, diseñarlos e implantarlos y en segundo lugar, lograr que los agentes policiales se apropien de ellos por medios didácticos y posteriormente por medio de la aplicación de controles formales o controles laterales de diversa índole para garantizar su aplicación, revisión, corrección y aprender en el proceso. Éste es el propósito del método de *accountability* cuando se analiza el tema de evaluación del desempeño.

Por lo anterior se considera que:

2.2 El sistema de evaluación de la SSC no está articulado, existen diversos mecanismos (formales e informales), estándares de desempeño y un modelo de evaluación policial.

a. Instancia especializada

Orgánica y funcionalmente la Dirección de Prevención, a través del Departamento de Mejora Policial, asume una parte –la que le corresponde– del escenario de evaluación; la Dirección de Planeación y Evaluación tiene la responsabilidad de emprender las

acciones necesarias para vincular el Programa Estatal de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como de llevar adelante lo relativo a la normalización de procesos con la metodología de la Contraloría del Gobierno del Estado; sin embargo, no existe oficina alguna responsable de concentrar, depurar, analizar y transmitir información útil con la debida seguridad interna (claves privadas o públicas de transmisión de datos), con la finalidad de evaluar los patrones de conducta policial y analizarlos en función de criterios diversos de actuación y proponer soluciones.

En este sentido se observó que:

2.3 No existe un dispositivo especializado en concentrar, depurar y analizar la información disponible en materia de evaluación del desempeño, por lo que se estima que existe dispersión de la información y una posible subutilización susceptible de mejora.

a. Otros mecanismos que generan información y la cadena de mando. Existen diversos mecanismos formales que generan información y posibilitan ejercicios de retroalimentación sobre el desempeño policial; las metodologías formales de evaluación que se han mencionado antes verifican el nivel de conocimientos y habilidades de los cuerpos policiales a nivel estatal, y determinan necesidades de capacitación específicas que serán satisfechas a partir de las políticas curriculares instrumentadas por los convenios de referencia con el SESNSP a través del Colegio de Policía. Estos procedimientos de evaluación generan una cantidad de información útil para la evaluación del desempeño policial.

b. Otros flujos. Sin embargo, existen otras fuentes o flujos de información que podrían ser tomados en cuenta en un proceso de evaluación del desempeño, cuyo análisis y retroalimentación contribuye a garantizar que la conducta de los elementos se apegue a estándares establecidos; entre éstos se encuentran: el historial curricular del elemento, el análisis de información de expedientes personales, el análisis de información sobre el patrón de quejas del elemento o del destacamento, el récord de sanciones internas o judiciales aplicadas al elemento, el patrón de denuncias judiciales o extrajudiciales, los resultados y la conducta registrada en los operativos policiales, el impacto de acciones de mejora del ambiente laboral y de ayuda terapéutica individual o familiar, análisis de información existente sobre las expectativas ciudadanas, información sobre mecanismos de control de confianza, información sobre los criterios aplicados en casos de ascensos y recompensas y los flujos que podría generarse a partir de subsistemas que procuren captar información de "inteligencia" acerca del tema de la conducta, comportamiento o desempeño de los elementos en todo tipo de situaciones.

La operación policial genera un conjunto de prácticas que en esta exposición se asocia con procedimientos “informales de evaluación del desempeño policial”. Se aclaró que el enfoque es un recurso que pretende mostrar las posibilidades y limitaciones en el manejo de la información con fines de evaluación del desempeño.

Sin embargo, las prácticas de evaluación y retroalimentación que en su caso se aplican en los distintos niveles de la cadena de mando, normalmente se desarrollan con base en el criterio individual del superior jerárquico de que se trate.

c. Métodos estandarizados. La ausencia de métodos estandarizados que fomenten la evaluación participativa cotidiana, frecuente y sistemática, repercute negativamente en la operación policial diaria; los efectos más evidentes son la ausencia de mecanismos que fomenten la enseñanza y el aprendizaje cotidiano; la participación, corrección, control y autocontrol de acciones policiales diarias; la planeación, programación y distribución del trabajo justo, equitativo, racional, eficiente y participativo, es decir; la apropiación de principios que permitan hacer de la norma un hábito, combinado con el criterio, la ética y la conducta policial, que contribuyan a mejorar el ambiente laboral y la eficiencia operativa. Mecanismos de esta naturaleza están básicamente ausentes de la operación policial cotidiana en la actualidad.

d. Voluntades y proyecto. Se observó que la información que se genera en la cadena de mando no está incorporada en los sistemas de evaluación del desempeño. Diversos *mecanismos* que generan información sobre el desempeño policial, algunos ubicados en la cadena de mando y otros fuera de ella, están desarticulados, pero todos ellos son susceptibles de integrarse a partir de un diseño de indicadores consolidado con base en una estructura de datos o de bases de datos compatibilizada en lo sustantivo. Para lograrlo se requiere el concurso de voluntades con base en un proyecto definido que tenga como principal objetivo consolidar un sistema de evaluación con un enfoque de amplio espectro.

3. Resumen

Los problemas de esta reflexión derivan en:

- Desarticulación de los sistemas de evaluación vigentes en la SSC.
- Ausencia de una instancia especializada en la evaluación del desempeño policial en la SSC.
- No existe un dispositivo especializado en concentrar, depurar y analizar la información disponible en materia de evaluación del desempeño.
- Se observó la desarticulación de diversos *mecanismos* que generan información sobre el desempeño policial, algunos ubicados en la cadena de mando, otros fuera de ella.

Sistemas y flujos de información

Esta sección aborda el tema del Sistema de Información Policial (SIP) desde el punto de vista de la gerencia policial. Por SIP se entiende aquellos flujos, sistemas y subsistemas de información que son necesarios para que la entidad policial actúe conforme a su mandato.

El SIP es un concepto general y no propiamente un sistema físico, el cual supone implicaciones estratégicas, operativas y tecnológicas, con algunas de las cuales daremos comienzo a esta discusión.

Para abordar el concepto de SIP desde una perspectiva general, aunque no necesariamente exhaustiva, será necesario recapitular en forma muy concisa –debido a que ya se ha tratado este tema con mayor amplitud en los apartados precedentes– sobre los rasgos de los principales flujos de información a partir de los procesos sustantivos que hasta este momento hemos analizado, y que son: supervisión, órganos y sistemas disciplinarios, queja ciudadana y el proceso de evaluación del desempeño policial.

Por lo tanto, la orientación de este ensayo se centra en discutir los factores críticos de éxito que determinan que el flujo de información para la toma de decisiones a nivel de gerencia policial, así como sus implicaciones a través de la cadena de mando, que permitan desde una perspectiva de *accountability*, contribuir a que la conducta policial se ajuste a los estándares, criterios y principios establecidos por el mando y su mandato en la SSC.

El análisis que se hace a continuación es necesariamente micro en la parte policial; es tan sólo un ejemplo de cómo lo hicimos y de cómo lo podemos hacer en lo sucesivo, pero también representa en la práctica una forma de volver los ojos a los microprocesos operativos de la policía que no siempre analizan los mandos superiores. El estudio propone la necesidad de hacer este tipo de análisis. Después de esta interfase policial, en los siguientes apartados el comentario es más general, ya que intervienen variables relacionadas con el flujo de información y otras complejidades relacionadas con la estructura organizacional y los productos, que preferimos discutir en la sección III de este informe.

En ocasiones se hará abstracción de aspectos ya mencionados, y en otras parecerá reiterativo sobre todo en la descripción del flujo de información policial, pero el análisis se enfocará en los “nodos” informativos, en los llamados *productos* que genera el flujo informativo policial.

Por lo anterior, no se discutirá el modelo tecnológico de la SSC en materia de sistemas de información, ya que éste es tema de evaluaciones específicas que no considera este estudio por el momento. La abstracción que se hace del componente tecnológico facilita la entrada al laboratorio de la estrategia y las prioridades operativas de los sistemas de *accountability* en la SSC. Sin embargo, ello no significa que ignoremos la variable tecnológica; por el contrario, en este estudio se asume que buena parte de su solución depende el éxito crítico de cualquier modelo de gerencia policial en la actualidad, por lo que nos inscribimos en la corriente modernizadora que coloca a la arquitectura tecnológica como componente esencial y estratégico en la reforma institucional de lapolicía.

Para dar el primer paso en este largo camino, discutiremos algunos problemas importantes de los sistemas de información vigentes en la SSC, con la finalidad de identificar la problemática que conduzca a plantear posibles alternativas; una herramienta para construirlas son los controles laterales, y otra los sistemas. Con estas premisas, la discusión se coloca en la arena de la estrategia y operación policial. Naturalmente, no se agotará el tema aquí, pero ciertamente, una vez que quede lo más claro posible, la institución podría avanzar enfocada a la construcción de modelos estratégicos de información alternos o complementarios; entonces, la arquitectura tecnológica de los sistemas policiales se convierte en un componente estratégicamente vital.

En suma, se considera que la fortaleza de la visión estratégica de los mandos policiales constituye el soporte y antepone la viabilidad de la arquitectura tecnológica, al nivel en que se encuentre en cada corporación policial particular.

1. Principales hallazgos

Descripción general del proceso de flujo de información

1.1 Jefatura de Policía Metropolitana. En esta parte se describirá el tema de los controles laterales, y se hará uso de diagramas de caja para ilustrar esas intervenciones, en los segmentos más simples del flujo de información policial. Esta forma de exposición es un ejemplo del procedimiento que sustenta la construcción de controles laterales a nivel de microprocesos de trabajo policial, de los cuales se ejemplificará en la sección III.

Cabe aclarar que se entiende por “operación” al conjunto de elementos básicos de trabajo que culminan en el cambio o transformación intencional de algo, que puede ser un objeto, una actividad o una idea; se incluye el esfuerzo intelectual de los elementos para solucionar todos o parte de los problemas, así como la preparación de

condiciones de enlace a otras tareas policiales, que en su acumulación sucesiva representan conjuntos de operaciones, de “procesos”, hasta la articulación de subsistemas o sistemas complejos.

La siguiente parte tiene la intención de destacar la importancia del análisis de microprocesos policiales como llave de entrada en la búsqueda de soluciones de diverso tipo.

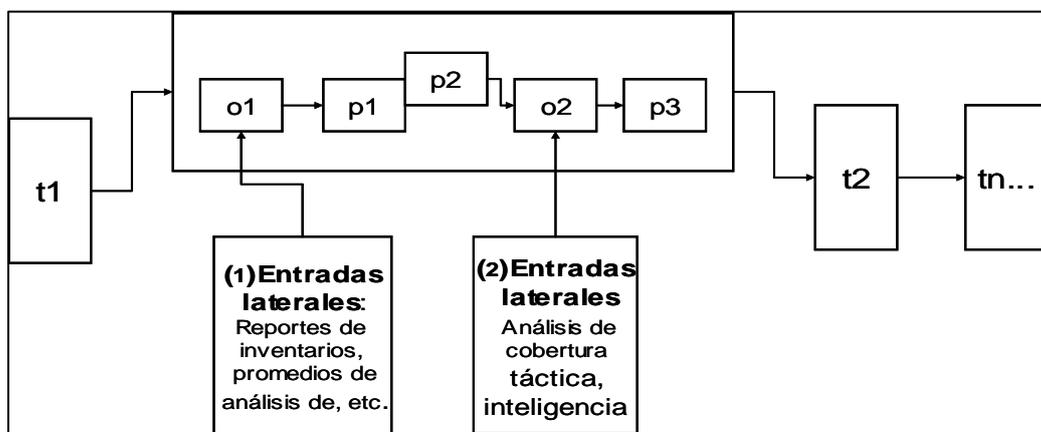
a. Estado de fuerza y rol de servicio. La *entrada* de información al primer flujo (**t1**) se deriva de la operación (**o1**) que realiza el Jefe de Turno, el cual genera dos productos: el estado de fuerza (**p1**) y el rol de actividades (**p2**).

El producto (p1, p2) fluye de manera *discreta* a la Comandancia de Región (CR), la cual opera la decisión (o2) denominada “autorización del rol de actividades”; el producto (p3) es el *rol de servicio autorizado*.

La figura II.6 ilustra esquemáticamente la operación o1 (que realiza el Jefe de Turno), la operación O2 (que realiza el CR) y los productos p1, p2 y p3 (estado de fuerza, rol de servicio y autorización del rol de servicio); t2, tn... representan otras etapas sucesivas del flujo general.

Por lo tanto, el flujo t1 es un corte de un flujo general. Las entradas laterales son los denominados “controles laterales” de los que hemos hablado, que posibilitan la generación de valor agregado a alguna fase del flujo o al flujo en su conjunto; estos controles laterales pueden ser internos o externos al flujo general, o a los eslabones de la cadena.

Figura II.6
Flujo de información t1



El análisis de este flujo simple de proceso (t1) derivó de la identificación de problemas de calidad del producto p1, p2, p3, por lo que se requiere *intervención-interacción* con acciones de mejora para elevar la eficiencia de las operaciones o1 y o2 y solucionar los problemas identificados. Las alternativas son de dos tipos: internas o externas; las operaciones en ambos casos se expresan como apoyos, complementos, impulsores, etc.

A la herramienta *intervención-interacción* se le denominó genéricamente “**controles laterales**”, los cuales tienen como función aportar “valor agregado” ya sea a la operación, tarea, proceso o sistema, etc., y contribuyen a elevar su eficiencia y la calidad del producto p1, p2, p3. Su impacto en el flujo es básicamente de control.

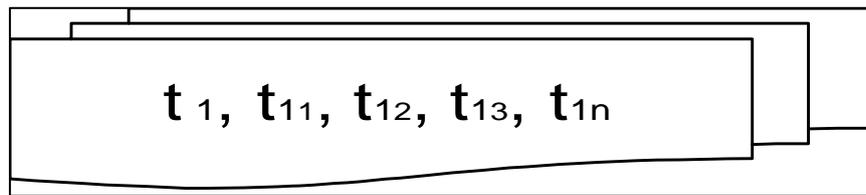
Las mejoras internas en o1 (Jefe de Turno), por ejemplo, son la mejora del formato de captura del estado de fuerza, la ampliación de ítems de observación inicial, muestreo físico aleatorio al término de turno, registro y análisis de inventarios por elemento, zona y región, índices de distribución-consumo de equipo y recursos por elemento, zona o destacamento, avance del ejercicio del presupuesto asignado por unidad operativa (área de responsabilidad), seguimiento de peticiones de recursos materiales a las áreas administrativas correspondientes, etc..

Ejemplos de *intervención- interacción* externas podrían ser los resultados de la evaluación del estado físico y mental de los elementos con apoyo de especialistas convenidos con universidades, los resultados de evaluaciones externas, como las del SESNSP, las de control de confianza, la aplicación de instrumentos de evaluación diseñados específicamente para esta etapa del proceso, etcétera.

En el caso de la operación o2 que ejecuta el CR, los controles laterales podrían ser análisis de índices de distribución de personal, frecuencia y análisis de quejas internas, análisis de casos de queja concretos, ejercicios de planeación grupal, análisis grupal de problemas semanales con observadores de Asuntos Internos, etc., y así sucesivamente para cada conjunto o subconjunto de operaciones policiales.

El flujo t1 presenta características similares en distintos niveles operativos: por cada región o sector, por grupo especial, delegación foránea, etc., de tal manera que identificamos acciones, operaciones o tareas *comunes*, lo que representa mejores posibilidades de estandarización, control y sobre todo diseño de indicadores. La figura II.7 ilustra esta posibilidad.

Figura II.7
Posibilidad de estandarizar procesos, caso t1



Lo anterior significa que el flujo t_1 es susceptible de estandarización, diseño de indicadores y precisión de criterios de funcionamiento consolidados a partir de los flujos de información. Un requisito necesario es confrontar con los usuarios las necesidades de información internas que realmente vayan a utilizar, en relación con los flujos de proceso, las acciones, operaciones y tareas que eleven la eficiencia de sus operaciones e impacten en la calidad de sus productos; es un paso previo que no se debe olvidar en la metodología de diseño del SIP.

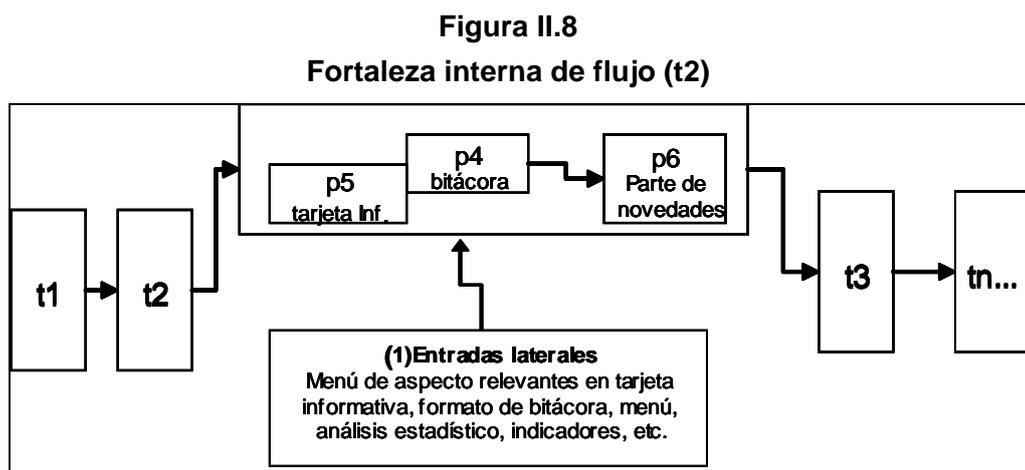
b. Bitácora de servicio. Se elabora (o3) por patrulla o elemento, se acumulan por turno, y se concentran por región. El producto es la bitácora de servicio por turno (**p4**). Puede incluir anexa una tarjeta informativa (**p5**) con una *descripción detallada*, la cual se refiere a situaciones extraordinarias definidas como incidentes especiales. Toda esta información de entrada se concentra en el JT y sucesivamente en el CR.

En algunas variantes, el JT elabora una bitácora propia, que debe coincidir con las de los elementos en hechos; en todo caso, se transmite al CR quien, a su vez, consolida el parte de novedades (o4) de la región (**p6**), para entregar las bitácoras y anexos a la Oficina de Guardia (OG). La bitácora de servicio no está generalizada a todos los niveles de mando; la simple consolidación de los formatos de captura, vaciado de información y formatos de salida obligatorios para todo nivel de mando a partir de Jefe de Región, afianza este instrumento como fuente primaria de información, sujeta a procesos de análisis posteriores. Se observó la necesidad de mejorar la calidad y veracidad de la bitácora de servicio (**p4**) por medio de controles laterales de diverso tipo, algunos de los cuales son externos y de tipo operativo, que también generan información pero se ubican prioritariamente en la esfera operativa y no precisamente en la informativa o interna.

c. Parte de novedades. El "parte de novedades" del CR se distribuye a la Oficina de Guardia, al Subdirector y al Jefe de la Policía Metropolitana; la OG realiza su parte de novedades con base en la información de cada CR, que a su vez envía al Director de Policía, al Secretario de Seguridad Ciudadana y al Gobernador del Estado.

La figura II.8 ilustra cómo las entradas laterales pueden mejorar la calidad de los productos p5, p6, p7. En esta ilustración se eliminan las operaciones o3 y o4 para simplificar, y sólo se aprecian los productos.

Al igual que la bitácora de servicio, la calidad de las operaciones que se realizan para generar los productos p4 y p6 puede mejorar; ahí están vinculadas una serie de operaciones que en general son susceptibles de entradas laterales de fortalecimiento operacional.



d. Feedback. Con base en estos reportes se llevan a cabo reuniones (p7) entre el Jefe de la Policía Metropolitana (JPM) y los CR, en las que se hace evaluación, planeación y redistribución de personal.

Sin embargo, el desarrollo de estas reuniones, que sin duda representan una iniciativa importante, carece de control lateral con miras a aprovechar todos sus impactos multiplicadores a lo largo de la cadena de mando.

En adelante a las recomendaciones de la Sección III y a efecto de clarificar el diagnóstico uno de estos controles laterales podría ser la participación de especialistas en diversas áreas como *staff* de manera *no* permanente, de acuerdo con el desahogo de la agenda. El modelo de la ventanilla de atención ciudadana es un ejemplo de experiencia exitosa en este tipo de reuniones; no obstante, en el caso de la policía falta el ingrediente del control, que puede ser introducido por el representante de la CAI.

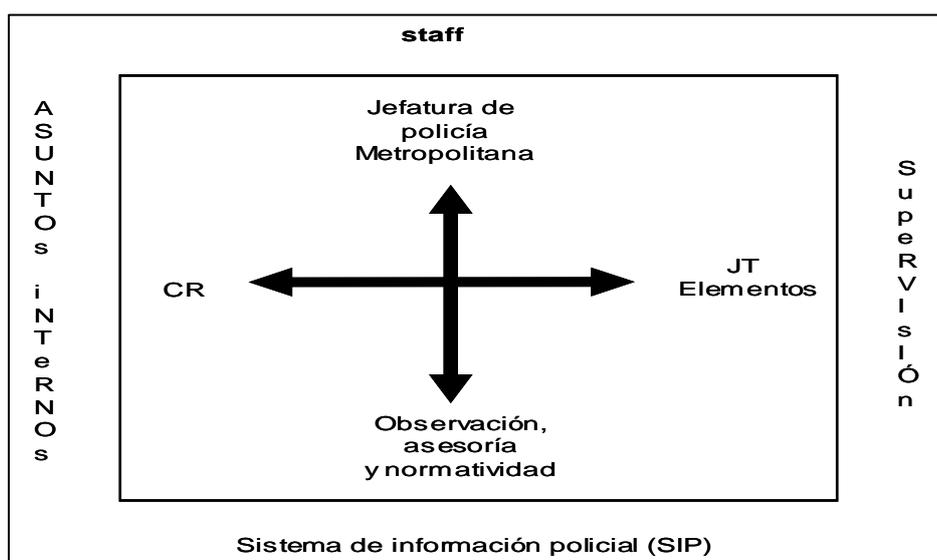
La figura II.9 ilustra la dinámica de este tipo de reuniones como otra forma de control lateral, donde el componente normativo y de control externo le da el valor agregado esperado a esta operación; la información que de ella emana es materia de registro, sistematización, análisis y seguimiento por los participantes y, naturalmente, también de derivación de acciones mensurables a base de indicadores.

El modelo de *feedback* propuesto puede tener múltiples variantes y debe ser establecido internamente como práctica cotidiana, organizada y periódica, sujeta a evaluación, control y seguimiento en cada una de las áreas sustantivas de la SSC: Policía (metropolitana y foránea), Transporte y emergencias, como mínimo.

La participación de los elementos de base es determinante porque abre la posibilidad de seguimiento en tareas de inteligencia, con ellos en particular o a cualquier nivel de la cadena de mando cuando se detecten variaciones de conducta o procedimiento.

El trabajo de inteligencia con los elementos de más bajo nivel en la jerarquía, con métodos de investigación policial bajo medidas de estricta seguridad interna, etc., generalmente es un fuerte impulsor para actuar conforme a la norma para los mandos superiores, no obstante que la información finalmente no sea del todo relevante, aunque sí puede serlo.

Figura II.9
Modelo de reunión de *feedback* policial



e. Reportes mensuales. La elaboración de informes mensuales (**p8**) no es una práctica generalizada en niveles de mando medio; sólo la comandancia del grupo de emergencias viales conocido como la zona V tiene la práctica de entregarlo cada 28 días a la misma hora de la mañana. El dato es significativo por el grado de motivación mostrado por el responsable para hacerlo y entregarlo. El análisis del “microproceso” en la elaboración de este informe y otros similares da oportunidad para establecer reglas del juego, procedimientos y un modelo de réplica en todos los niveles de mando de la jerarquía policial.

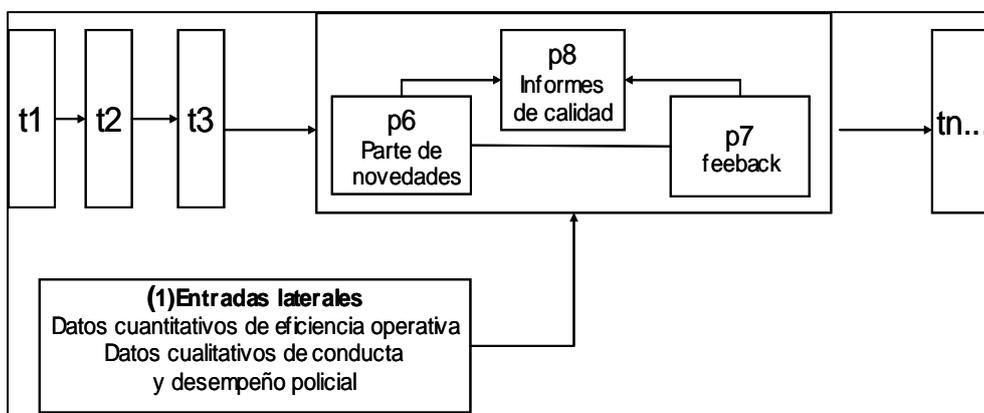
Además, es conveniente evaluar la factibilidad de utilizar este informe como instrumento de control interno orientado a ciertos objetivos específicos asociados con el desempeño policial, la conducta, medidas disciplinarias aplicadas, causas y efectos, eficiencia operativa, evaluación de acciones, planes y órdenes generales, entre otros aspectos. En otras palabras, el reporte mensual de actividades podría estar diseñado de manera cuantitativa así como cualitativa, que permita ponderar dos cosas básicas: la conducta y la eficiencia policial. Los efectos multiplicadores de este solo instrumento, hacia arriba y hacia abajo de la jerarquía de mando, son casi interminables; esto requiere de alguien capaz de administrarlo.

Sin duda, los datos duros deben formar parte del manejo diario, semanal y mensual de la policía, y convertirse con la práctica en un insumo de información para la toma de decisiones. La información es importante, pero finalmente es un insumo que la estructura de mando debe acostumbrarse a manejar con método. Todo indica que no sucede así.

Este tipo de informes se pueden denominar “informes de calidad” y deben formar parte de un segmento del flujo de información junto con el reporte de parte de novedades y las reuniones de *feedback* que mencionamos anteriormente. Es, simplemente, otro ejemplo de control lateral.

Esta trilogía otorga una fortaleza interna al proceso de información de esta etapa particular que se analiza, si es que va acompañada de los controles laterales que se esbozaron antes. Considérese que se ha discutido un pequeño tramo del flujo general; no podemos hacerlo todo en este breve documento, pero queda abierta la posibilidad de continuar en etapas posteriores a este estudio.

Figura II.10
Fortaleza del sistema de información (flujo t3)



De igual modo, el modelo es repetible, susceptible de diseño de indicadores de control, estandarización y, por tanto, de manejo en línea como flujo de información discreta (periódica) para la gerencia policial, con claves de acceso y todas las medidas de seguridad electrónica para evitar fugas de información estratégica.

f. Flujo de información de la Oficina de Guardia (OG). La complejidad de las relaciones entre flujos de información, estructura operacional y productos requiere comentarios amplios que serán tratados en la sección III.

En el capítulo sobre supervisión de este informe se aclaró que la Oficina de Guardia es un centro de comunicación y documentación, que es utilizado además como operativo de supervisión y control ya que cumple ciertas funciones de apoyo a la supervisión y control interno del personal policial, sobre todo en la zona metropolitana.

La Oficina de Guardia es central en toda la comunicación dentro de la corporación policial. En ella se registran, a través de comunicación por radio, cada delito, detención, multa, inspección a vehículos, etc., debido a que cada elemento tiene la obligación de seguir este procedimiento; también registra y transmite las órdenes que los comandantes dan a sus elementos, y los casos de emergencias que recibe a través del 066.

Sirve como control y fuente de información de los comandantes, quienes pueden pedir información verbal sobre los turnos que hayan estado fuera de su horario de trabajo o por ausencia personal.

La Oficina de Guardia recibe toda la información, llamadas de emergencia en general, emergencias viales y solicitudes de apoyo de elementos en servicio, quejas ciudadanas y en ocasiones de elementos, así como felicitaciones; y, naturalmente transmite información, ordena, coordina y tranquiliza a policías en diversas situaciones leves o críticas; además, puede transmitir órdenes directas de los mandos y escuchar comunicaciones entre algunos elementos en ciertas horas del servicio.

Sin embargo, se observan varios problemas que deben ser analizados en su conjunto: entre los más críticos se identifican básicamente tres: problemas de perfil del personal poco calificado, que presenta problemas de actitud y consistencia operativa derivados de la falta de pertenencia a la oficina, inestabilidad laboral, y lo que se ha denominado sesgos informativos. En la parte operativa, lo más grave es la ausencia de manuales.

Es claro que la problemática de la OG no sólo requiere intervenciones-interacciones como controles laterales, sino también acciones de reingeniería en su totalidad. Comentemos algunos aspectos del proceso en materia de flujos de información:

g. Calidad. Para la OG un problema que no está en sus manos es la calidad de la información que recibe a través de las bitácoras, los reportes de novedades, las tarjetas informativas; etc.; en este sentido, el nivel de sistematización se reduce a datos que no trascienden, debido a que esta información no cuenta con los canales que le permitan una retroalimentación discreta por el área o áreas especializadas de la sistematización, análisis y registro de información estratégica, como pueden ser las áreas de estadística y de inteligencia policial, y en su caso, de instancias o mecanismos superiores de supervisión policial.

h. Utilidad. En estas circunstancias, el esfuerzo informativo carece de utilidad. Las áreas de estadística, supervisión o inteligencia son los adecuados receptores de información de fuente primaria que genera la OG. En el área de estadística de la SSC existe un trabajo importante pero parcial, y en materia de inteligencia policial esta área no existe como tal en la policía estatal. En cuanto a supervisión, debido a que ésta se da a través de la cadena de mando, el flujo de información de la Oficina de Guardia hacia la cadena de mando es prácticamente nulo.

i. Escala. En general, la estructura organizativa y operacional de la OG repercute directamente en deficiencias en la calidad de información de salida: las mínimas condiciones operativas, la aparente baja utilidad de la información policial, los escasos o nulos mecanismos de *feedback* informativo de esta oficina hacia otras áreas, el mínimo desarrollo tecnológico observado en materia de telecomunicaciones, inducen inevitablemente a considerar que la OG carece de la escala adecuada para desarrollar un sistema de información útil para la gerencia policial.

j. Área de estadística. El flujo de información que recibe el área de estadística de la SSC es de importancia relevante en la estructura organizacional y operativa de la policía.

Esta área es responsable de sistematizar dos tipos de información: interna a la propia SSC y externa como resultado de acuerdos de intercambio informativo. La reingeniería de los canales de entrada y los flujos de salida deben partir de una visión de conjunto de la SSC.

Esta área tiene como reto romper con las barreras de entrada a los sistemas y procedimientos de información vigentes y conectarse con una nueva visión de recepción, control, análisis y apoyo a las áreas sustantivas que proveen de información interna para alimentar su propio sistema informático, como son las direcciones de policía, transporte y emergencias, como mínimo.

En el caso particular de información policial, la integración de la Oficina de Guardia y el área de estadística de la SSC sin duda puede jugar un papel relevante, que es materia de un diseño especial en el marco de una idea general de reorganización de los flujos de información de la SSC. Tenemos conocimiento de que se realizan esfuerzos serios por romper barreras de entrada que impiden la total integración funcional entre la fuente proveedora de información (OG) y el área de análisis que hasta ahora existe en la secretaría. Trataremos este tema con detalle en la sección III.

k. Flujos de información informal. El registro de esta información varía en cuanto al método de registro por parte de los mandos involucrados; hay desde los más rudimentarios hasta algunos que utilizan paquetes convencionales de cómputo. No existen normas y procedimientos de captura de información relevante conforme a un menú posible formateado para su transmisión en línea a los mandos, o al más alto nivel de la estructura de la SSC.

La fuga de información, la subutilización de la experiencia, de la visión y de las perspectivas de la cadena de mando imposibilitan el óptimo aprovechamiento de información que puede ser clasificada según sus características y contenido, por áreas especializadas en la sistematización de información interna con fines de inteligencia policial. En este momento no es necesario discutir acerca de qué es inteligencia policial; simplemente hablamos de dotar a la policía de mecanismos que permitan a los usuarios, es decir, a los mandos en toda la cadena de mando y al cuerpo de especialista de la SSC de alto rango, “acceder” a los archivos físicos y virtuales de la policía, además de mantener bajo control el más alto nivel de la información “de inteligencia” que en la práctica sí manejan. Por ejemplo, es posible implementar mecanismos claros y seguros de captura de información autógrafa o anónima por parte de las áreas de asuntos internos policiales, en coordinación con los mandos.

Todo esto es resultado de que, fuera de los formatos existentes, no hay manuales para determinar qué información se debe registrar y cuál no. Un primer paso es definir qué registrar, lo cual aunque es aparentemente sencillo no lo es, si se piensa que estos formatos deben estar conectados con un sistema de información de múltiples implicaciones.

1.2 Órganos y sistemas disciplinarios. CAI. Uno de los problemas centrales de la CAI, desde el punto de vista de esta investigación sobre *accountability* policial, es la inexistencia de acciones proactivas que cubran la atribución de detectar irregularidades del personal policial. Este problema, visto desde el ángulo de los sistemas y flujos de información, está relacionado con dos aspectos fundamentales: por un lado, el problema del bajo volumen de información sobre quejas o denuncias contra policías, y por el otro, la falta de acciones proactivas orientadas a la detección

del comportamiento policial. La hipótesis de que la captura es baja se deriva de que sabemos que no hay acciones preactivas, al menos de la CAI.

La CAI, con la estructura actual, está imposibilitada para responder a los dos problemas. De no contar con mecanismos proveedores de información, la alternativa sería crear un aparato investigador de policía-policía que en las circunstancias de la SSC no es en absoluto viable. La alternativa viable es la optimización de los mecanismos establecidos de captura y el diseño de otros mecanismos novedosos orientados a determinadas problemáticas de conducta policial; en el caso de la SSC, la mayoría de estos problemas de conducta se centran en temas de vialidad.

En una perspectiva a corto plazo, donde el escenario previsto considere que el problema de la captura de la demanda policial está resuelto, el siguiente, pero más importante, es cómo hacer para que una CAI ejecute la acción de investigación de hechos. Aquí el tema ya no es de información sino de acción, y la aplicación de otro tipo de controles laterales a la misma CAI posibilita una probable respuesta.

Es necesario dejar claro que lo que se propone no es elevar la captura de quejas y denuncias como objetivo en sí mismo; eso no nos interesa. Lo que se desea es abrir las ventanillas, las opciones y las normas a todo aquel interesado en hacerlo, ya sea interno y externo; las teorías que expliquen las implicaciones del análisis de correlación son posteriores y materia de interés para el analista.

1.3 El OIC. La problemática del OIC está relacionada con varios aspectos críticos de su operación: la baja recepción y resolución de quejas y denuncias, el establecimiento de un sistema de evaluación y control de calidad de su propio desempeño, el registro, análisis y difusión interna de las tendencias de la queja y la denuncia, y la elaboración de materiales de difusión acerca de la normatividad y procedimientos aplicables.

1.4 Quejas. En materia de sistemas y flujos de información, el problema de las quejas se centra en los mecanismos que permitan y garanticen una imagen de legalidad, justicia e imparcialidad en el tratamiento de las distintas clasificaciones de la queja ciudadana.

Las alternativas son nuevamente de dos tipos: la internas, relacionadas con procedimientos de estandarización y la construcción de indicadores de control interno; la difusión de normas y criterios de operación, así como los mecanismos de escrutinio por parte de áreas especializadas, los cuales requieren un adecuado sistema de captura de la información que permita elevar el índice de atención al público en cada una de las fases de la cadena de recepción-revisión-admisión-gestión de la queja ciudadana. Por otro lado, la garantía de que los procedimientos son supervisados y

están garantizados por áreas jurídicas especializadas en la materia y la difusión de los dictámenes respectivos, son algunos mecanismos laterales de control que es posible instrumentar. La sistematización, análisis y difusión de la información sobre la gestión de quejas como un proceso vital en la SSC requiere la operación de un subsistema de información especializado en materia de quejas ciudadanas.

1.5 Evaluación del desempeño policial. En materia de sistemas y flujos de información, uno de los problemas centrales es la ausencia de mecanismos o dispositivos especializados en la integración o enlace de información disponible. La existencia de varios procedimientos de evaluación del desempeño a distintos niveles indica la necesidad de establecer mecanismos eficientes de retroalimentación como requisito para el diseño de prácticas de evaluación, autoevaluación, enseñanza y aprendizaje.

La utilidad de la información sobre evaluación del personal policial actualmente disponible enfrenta el problema básico de su dispersión, debido entre otras causas a la ausencia de una entidad que le dé valor agregado o diseñe mecanismos complementarios orientados a diversos usuarios y utilidades.

2. Problemática

El panorama del estado en que se encuentra el sistema de información policial de la SSC induce a pensar en la necesidad de discutir las alternativas que permitan contar con la información adecuada, los mecanismos y la estructura lógica para capturarla y analizarla, así como los operativos proveedores de información útil. Este tema se discutirá en la Sección III de este informe.

SECCIÓN

III

Propuestas generales

En esta sección se abordará el tema general de las sugerencias, observaciones y propuestas que se desprenden de este estudio, particularmente el diseño de las propuestas que tienen que ver con el concepto que a lo largo de esta exposición se ha ido perfilando y que se adelantó en la última parte de la sección II: el sistema de información policial, entendido de manera específica como los flujos, sistemas y subsistemas de información que son necesarios para que la entidad policial y en concreto sus elementos operativos actúen conforme a su mandato.

Esto significa que no se discutirán los sistemas de información policial en general, sino que tendremos que se tendrá que despejar los flujos de información policial que se refieren al impacto de la actuación policial; es decir, no discutirá si existen o no indicadores sobre la delincuencia, el delito y las tasas de criminalidad, pues no es el objetivo principal, pese a que se tenga hacer comentarios específicos al respecto.

Cabe mencionar que en relación con el amplio tema de los sistemas de información policial, la SSC tiene un importante proyecto denominado *Observatorio de Seguridad del Estado de Querétaro (OSEQ)*, que contempla objetivos a corto, mediano y largo plazo, el cual le permitirá la integración en línea y en tiempo real de información sectorial y complementaria de instituciones del sector público vinculado al tema de la seguridad ciudadana, indicadores, consulta masiva de información analítica y datos, etc., con un enfoque de transparencia, además de que contará con vínculos a los 18 municipios del estado.

Este sistema tendrá información sin duda de delitos cometidos que se conocen y se denuncian, pero no hay seguridad de los alcances de un sistema de esta naturaleza, por su tamaño y tecnología, en que estará en juego identificar delitos cometidos que se conocen y no se denuncian, y peor aún, delitos cometidos que no se conocen y mucho menos se denuncian.

La anterior clasificación no es caprichosa; obedece a una problemática relacionada con el estado de las estadísticas delictivas en México que requiere un análisis profundo y particular, más tratándose de un modelo estatal. Pero ese tema no está a discusión en este estudio.

Más adelante se describirán brevemente las características generales que conocemos de este proyecto, que tiene la perspectiva de su completa instalación y funcionamiento en una visión-meta para el año 2009. Sin duda, es una referencia obligada de esta

investigación; sin embargo, los comentarios se ubican necesariamente en el horizonte temporal del momento de la entrevista y con propósitos delimitados.

Se presentarán aspectos de la problemática general de los sistemas de información policial referentes a los flujos de información, las fuentes y la calidad para usos específicos relacionados con las prácticas de supervisión, investigación, control interno y evaluación; no obstante, se insiste en que el enfoque que se pretende dar a las propuestas que se discutirán a continuación estará centrado en todo momento en la pretensión de dar una respuesta a una de las preguntas fundamentales de esta investigación, que fueron esbozadas en la sección segunda, relacionada con la evaluación del desempeño policial, que es explorar cuáles son los mecanismos que actualmente permiten a la institución conocer los patrones de conducta policial que los elementos aplican en el ejercicio de sus funciones, y qué hace la institución para compararlos con las pautas o parámetros de desempeño que en su caso pueden o no estar establecidos. Sin duda, es una pregunta difícil como también lo es su respuesta.

Un punto de partida

A lo largo de esta exposición se ha insistido en una serie de elementos aislados, que ahora es el momento de integrar en su conjunto al diseño de las propuestas.

Primero, se parte de que en cada temática abordada sucintamente, a saber, supervisión, órganos y sistema disciplinario, quejas y evaluación del desempeño, existe un amplio menú de referencias que tienen que ver con principios, prácticas, criterios, normas, reglamentos, leyes, etc., relacionados con esas funciones sustantivas en la SSC; la mayoría de ellas, que constituyen la base del desempeño policial en términos amplios, están presentes en mayor o menor medida, así como existen determinados flujos de información que les dan sustento.

Las variaciones, escenarios y problemáticas específicas, en lo general, fueron discutidas en cada apartado de la Sección II; sin embargo, siempre quedó en el trasfondo del análisis la pregunta de qué hace la policía para llevar realmente a la práctica lo que está normado, señalado o en su caso proyectado, y qué hace la gerencia policial para estar lo más segura posible de su cumplimiento.

El enfoque del trabajo de análisis se orientó a conocer los procesos principales de las áreas sustantivas, y de ahí argumentamos la importancia de identificar las operaciones, las tareas o los procesos que, enlazados en la cadena de actividades sustantivas, producen determinados productos terminales, ya sean tangibles o intangibles, ponderables o imponderables.

Se identificó que algunos de esos productos presentan aparentemente problemas serios de calidad, de consistencia o de integralidad en relación con los preceptos, normas o criterios de actuación, y algunos de esos resultados o productos están vinculados por un hilo demasiado delgado con algún precepto de su mandato, por ejemplo, en lo que se refiere a la función de detectar la conducta indebida del personal.

La pregunta fue qué hacer para mejorar el desempeño policial, y parte de la respuesta se centró en argumentar la necesidad de analizar el nivel micro, incluso desde las operaciones, tareas y procesos en donde se presentan en concreto esos problemas; a manera de ejemplo, que no pretendió ser exhaustivo, se identificó la necesidad de introducir una serie de controles laterales que dieran un cierto valor agregado y contribuyeran de manera directa a la mejora de los productos que la acción policial genera de manera continua o discreta, o más aún, de los procesos policiales, aunque no produzcan nada tangible o mensurable.

Sin embargo, se observó que la noción de controles laterales bien puede ser confundida con medidas de control interno, con acciones de supervisión, evaluación, investigación formal, etc.; por lo tanto, se propuso que las acciones de control lateral son todos los mecanismos formales o informales que se ubican en el entorno de los flujos normales de transmisión de órdenes, procedimientos y procesos de trabajo policial que tienen un fin específico conforme a su mandato.

La noción de control lateral es distinta del concepto tradicional de acciones de mejora dentro de la tradición de las metodologías de calidad total; las acciones de mejora las ubicamos al interior de los procesos, en las operaciones, tareas y operativos en general que la policía aplica para el desempeño de sus funciones.

Tanto los mecanismos de control lateral como las acciones de mejora se conciben en cuanto a su permanencia en el proceso como continuas o discretas, es decir, como temporales o permanentes hasta que no se verifique que las acciones de “intervención-interacción” que ellas presuponen obtuvieron los efectos esperados en calidad del producto o sólo del proceso sin “producto”.

Dentro de este esquema se introdujo un modelo de retroalimentación (modelo de *feedback*) que contempla la participación de las partes interesadas a lo largo y ancho de la cadena de mando y las instancias responsables de emergencias, transporte y vialidad en general. Las variables permanentes incluyen la participación de los mandos altos, medios y de base y las instancias formales de asesoría, *staff*, normatividad (CAI) soportada por flujos de información y usos específicos de información útil, conforme a los objetivos de la reunión.

Hasta aquí, la caja de herramientas contempla controles laterales, acciones internas de mejora, reuniones de *feedback*, análisis de procesos, de tareas, de acciones hacia abajo y hacia arriba de subsistemas y sistemas; en este sentido, falta analizar el asunto de los flujos de información útiles, así como los indicadores de gestión necesarios que den una respuesta adecuada a los problemas detectados.

Será a través de la discusión de los modelos de información como se podrá apreciar el nivel de funcionalidad del enfoque que se propone.

1. Sistema de Información y Monitoreo (SIM)

Se ha analizado en las secciones anteriores la necesidad de concebir procesos de reingeniería para algunas áreas sustantivas, la más evidente de las cuales posiblemente es la que se refiere a la estación de monitoreo denominada Oficina de Guardia. Esta oficina nos da la oportunidad de discutir sobre la problemática de las fuentes de información y la calidad de la misma.

Instancia proveedora. Los flujos de información actuales o potenciales de esta Oficina de Guardia presentan una gama de opciones de “salida” hacia otros sistemas o subsistemas, por lo cual dicha oficina se concibe como una instancia proveedora de datos que requieren una estructuración específica y detallada que constituya la base para la generación de información útil. Esto es así no porque no cumpla con esa función básica, sino porque lo hace de manera especial y esa forma no se adapta a las necesidades de un perfil de gerencia policial enfocada al desempeño.

Mecanismos proveedores de información. No es suficiente tener una buena estructura funcional y tecnología de punta para la recepción y la captura de información si no existen los mecanismos operativos prediseñados para generarla. Para que un sistema de información funcione, las fuentes de información también lo deben hacer.

Indicadores. Si los mecanismos policiales proveedores de información son lo suficientemente robustos, y se cuenta con la capacidad operativa para procesar datos, información, etc., el diseño de indicadores es una consecuencia necesaria para su adecuado funcionamiento, y el indicador se convierte en el requisito de calidad y consistencia de la información.

Indicadores de eficiencia y calidad de información. Pueden diseñarse muchos tipos de indicadores. En el caso de una oficina receptora de información, los indicadores deben estar asociados a la eficiencia y calidad de la fuente, a la captura y a la transmisión de la información. Son indicadores de eficiencia y calidad del proceso de gestión de la información y no indicadores de contenido de la información. Estos indicadores podrán medir la eficiencia operativa de la oficina, no necesariamente la calidad de la información, porque finalmente no le compete.

Características. Un sistema de información y monitoreo debe ser eficiente, confiable, seguro, consistente, permanente, mejorable, estructurado y permitir usos múltiples, ya que de su operación dependen otros sistemas y subsistemas por lo que su fortaleza deriva de sus procedimientos de operación. Por ello, los sistemas y procedimientos deben ser altamente estrictos: estructura organizacional, perfil del personal, códigos

de conducta internos, manuales de procedimientos, diagramas de flujo, sistemas de archivo, procedimientos de captura, etc. y sobre todo códigos de comunicación, de emergencia, de seguridad, de confidencialidad, etcétera.

Flujos de información y estructura operativa. Un problema observado en términos generales es que los flujos de información fluyen a través de una estructura operacional que no se adapta a nuevas necesidades de información de la gerencia policial ya que la estructura operativa constituye el armazón del sistema de información; esto significa que hay desfases entre la estructura, el sistema y su utilidad.

Encadenamiento de procesos generadores de información. En el caso de la operación policial, la información llega obviamente por el flujo de la misma acción policial, derivado de la acción de control y la supervisión de sus tareas. La fuente de información es la operación de procesos específicos. El encadenamiento de diversas operaciones, de su acumulación en tareas y en procesos sucesivos, conforma los sistemas de información.

Sistemas interactuantes. Puede quedar claro que una instancia de información y monitoreo, como se concibe aquí, debe interactuar con uno o más sistemas o subsistemas de información y de operación policial. El sistema de información y monitoreo no puede estar al servicio exclusivo de los mandos policiales, y sin duda no debe depender de ellos, porque la policía es un usuario más dentro del sistema, no el único.

Vínculo operativo. Dentro del esquema propuesto, este estudio concibe tres vínculos: los dos primeros son el Sistema de información para la supervisión (SIS) y Sistema de información para la planeación y la inteligencia policial (SIP) los cuales son esencialmente operativos y están relacionados con supervisión y operación policial. Estos vínculos representan una cantidad de efectos que se analizarán conforme se avance en la presentación de cada sistema y subsistema.

Evaluación del desempeño. El tercer vínculo que ofrece el Sistema de Información y Monitoreo (SIM) es la relación con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SIED), debido a que el concepto de evaluación del desempeño policial que consideramos en este estudio es incluyente, abarca no sólo la conducta ética del policía dentro y fuera de las instalaciones, dentro y fuera de las horas de servicio, la eficiencia con la que logra sus objetivos y la eficacia para hacerlo. En este sentido, los sistemas de evaluación del desempeño que discutimos en secciones anteriores, comprenden una cantidad muy grande de información, la mayoría de carácter cuantitativo que para el SIM representa una fuente proveedora de información útil, es decir mensurable.

Tecnología. El SIM debe disponer de los dispositivos tecnológicos para estar en contacto con la conducta policial, lo más cerca al tiempo real de operación del elemento.

Sin duda hay arquitectura tecnológica disponible para hacerlo, pero no siempre existen los recursos financieros para lograrlo; por ello, la tendencia de organizar al policía que vigila al policía o simplemente supervisar por la cadena de mando, siempre resulta más económico que equiparlos con sistemas sofisticados de audio y video de última generación, sistemas de localización satelital (GPS) enlazados a repetidoras que logran amplia cobertura territorial, etc.

En este sentido, la supervisión a “distancia” se enfrenta al problema de conocer las interfases que median entre la norma y el criterio policial y, entre el criterio y la acción; a pesar de que es una ecuación que aparentemente no tiene solución, el único método conocido para solucionar el problema es despejar las variables dependientes; de ahí que la gerencia policial deba imprimir un considerable esfuerzo interpretativo para conocer la conducta policial con base en información, no obstante se disponga de la tecnología más avanzada y los indicadores cuantitativos y cualitativos que lo acerquen a la realidad operativa del elemento en la vía pública.

El sistema de información policial (SIP) tratará de cerrar esa brecha lo más posible, por diversos medios y a través de diferentes rutas, incluso valiéndose de la moderna tecnología disponible y pondrá todos los obstáculos posibles para que evitar que el desempeño policial rebase sus propios los límites.

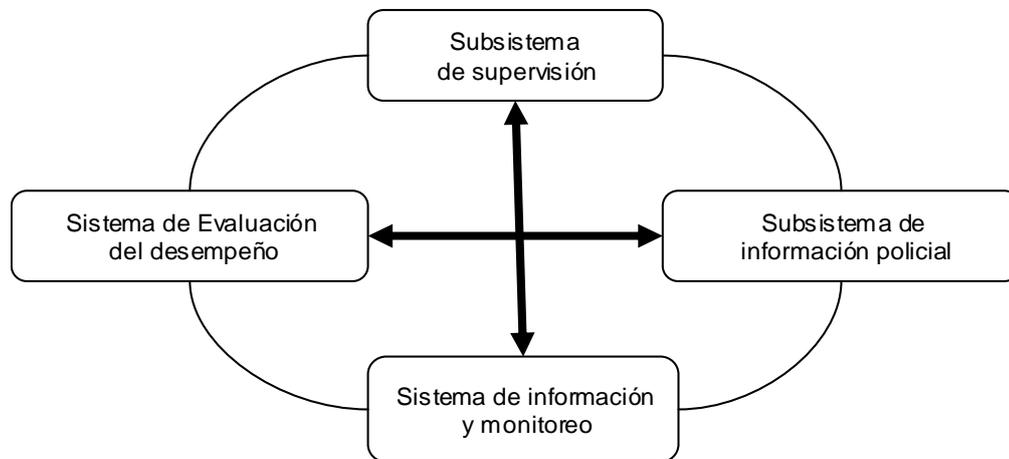
Modelo general. El modelo general derivado del sistema de información y monitoreo (SIM) y el Sistema de Información para la Evaluación del Desempeño (SIED) hacen *feedback* con dos subsistemas básicos: el Subsistema de Información para Supervisión (SIS) y el Subsistema de Información y Planeación Policial (SIP).

A estos sistemas y subsistemas les corresponde una estructura operativa:

- Una Oficina de Supervisión General, (OSG).
- Una Oficina de Planeación e Inteligencia Policial concebida a nivel técnico medio, (OIP).
- Una Oficina de Evaluación del Desempeño, (OED).
- Una Oficina Central de Información y Monitoreo, (OCM).

La figura III.1 ilustra las relaciones funcionales del modelo de información policial.

Figura III.1
Modelo de Sistema de Información Policial



1.1 Atributos de Sistema de Información y Monitoreo (SIM)

Centralizado. El sistema de información y monitoreo se define con la instancia centralizadora, responsable de la captura y sistematización de información relacionada con la operación y el desempeño policial.

Sistematiza. Se orienta a la captura y *sistematización* de información relevante relacionada con la operación, y el desempeño en general del personal policial de la SSC.

Indicadores. Es el responsable del diseño de indicadores derivados del manejo y transmisión de la información.

Facilitador de información. El carácter de sistematizador de información le confiere la atribución de clasificar, ordenar y concentrar información de tipo policial que permita al usuario autorizado su eficiente identificación, ubicación, control y manipulación. Se constituye como un facilitador de la labor informativa policial.

Receptor universal. Es receptor de información de diverso tipo proveniente de las tareas directas o indirectas de supervisión policial a lo largo de la cadena de mando y en el transcurso de la jornada de trabajo o turno.

Coordina. Captura la información de todo tipo de llamadas de auxilio o de colaboración con instituciones relacionadas con el sector de seguridad o el bienestar social y civil, de la población en general y los mandos de la SSC.

Responsable. Es a su vez responsable de la movilización y coordinación del personal de seguridad ciudadana de la SSC en el desempeño de sus funciones y en coordinación con las instituciones oficiales que se lo demanden.

Estructurado. Tiene bajo su mando la estructura de personal especializado en tareas de radiocontrol (oficina de guardia) y personal especializado en la captura y sistematización de información policial.

Tecnología. Cuenta con una estructura tecnológica de telecomunicaciones moderna y adecuada para el trabajo policial.

Vinculación interinstitucional. Mantiene relaciones de coordinación con las instancias proveedoras de información vinculadas a tareas de evaluación del desempeño policial y de planeación y de inteligencia policial.

Subordinada. El área de información y monitoreo está subordinada a una instancia superior de gerencia a partir de la consolidación del macroproyecto de Observatorio de Seguridad del Estado de Querétaro.

1.2 Estructura del Sistema de Información y Monitoreo (SIM)

a. Concepto.

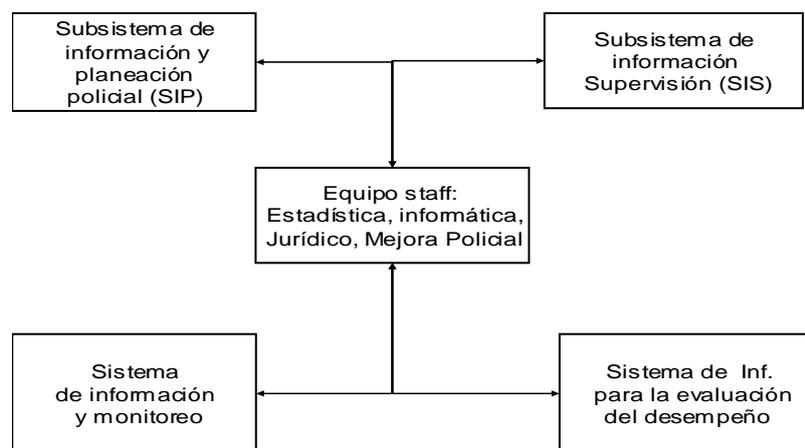
La estructura del sistema de información y monitoreo se concibe a partir de su definición como instancia receptora y procesadora de información.

Se parte de que el SIM tiene una instancia operativa que se denomina Oficina de Guardia, y que por asociación denominamos aquí Oficina del SIM. La oficina cuenta dentro de su estructura organizacional con un área *staff* o asesoría, derivada en este caso del departamento de estadística e informática y telecomunicaciones, que es responsable de capacitar al personal, asesorarlo y supervisar y evaluar la calidad de los servicios que presta a los clientes internos de la SSC.

Esta área de asesoría es garantía de calidad y eficiencia en la operación del SIM. El *staff* estadístico e informático tiene líneas de control con los otros sistemas y subsistemas del modelo: el Sistema de Información para la Evaluación del Desempeño (SIED), el Subsistema de Información para la Supervisión Policial (SIS) y el Subsistema de Información y Planeación Policial (SIP), ejerce control de mando en

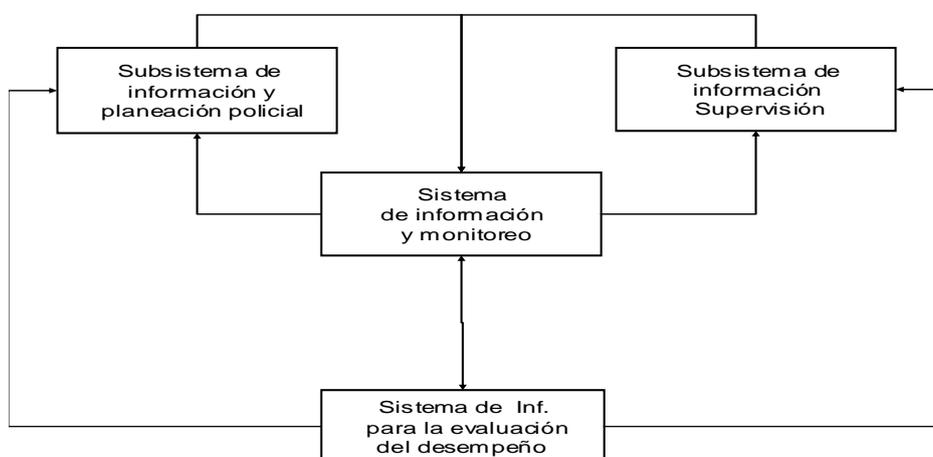
áreas afines de la estructura, es responsable de implementar los sistemas de seguridad de acceso a la información (por ejemplo, con claves públicas) y de garantizar la eficiencia de los flujos de información en su conjunto, no sólo desde el punto de vista informático sino sobre todo de dirección estratégica. La pregunta es: ¿cómo es posible que áreas técnicas tengan conducción estratégica? La respuesta es que la línea *staff* es de apoyo y es un medio para garantizar que la estrategia se cumple. Es una versión de control lateral altamente eficiente.

Figura III. 2
Apoyo y asesoría del área de análisis estadístico



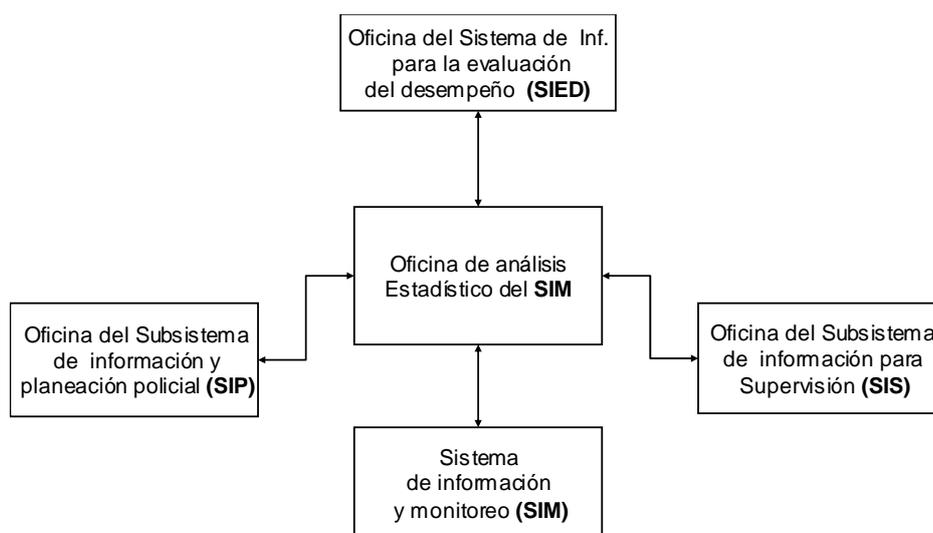
Vínculos funcionales: fortaleza del sistema. El SIM es un sistema abierto a la operación de la SSC, mantiene relaciones de retroalimentación continua con los demás sistemas y subsistemas, en lo operativo es fuente de información para el SIP y el SIS, y es receptor de flujos del sistema de información para la evaluación del desempeño.

Figura III. 3
Vínculos funcionales: fortaleza interna del sistema



b. Vínculos operativos. Aunque el SIM cuenta con la asesoría en línea del área de estadística e informática y telecomunicaciones de la SSC, requiere un área de registro, sistematización y control de la información como oficina interna de estadística. Esta oficina operativa mantiene flujos de retroalimentación con las áreas operativas de gestión de información correspondientes al SIS y con el SIP, y su responsabilidad es emitir reportes con valor agregado, mínimo pero sustancialmente significativo; de otra manera, no tiene sentido ni la inversión ni la reorganización interna.

Figura III. 4
Vínculos operativos



1.3 Principales flujos de proceso: entradas

a. Supervisión. Los flujos de entrada se derivan de la información de los sistemas y prácticas de supervisión que se aplican a través de la cadena de mando. Este tipo de información genéricamente se clasifica a partir de la operación policial en tres momentos taxonómicos del ejercicio policial, como información antes, durante y después de la jornada laboral o turno de servicio.

b. Operativos. Dentro de esta clasificación, se distingue especialmente información proveniente de otras categorías o niveles de desagregación susceptibles de control. Una de las más sobresalientes es la información que se genera de la ejecución de operativos policiales, normales, especiales o de emergencia, ya sea junto con otros cuerpos policiales o de la policía estatal en lo particular. Este tipo de información detallada proviene del área de supervisión policial y de planeación policial, en el marco del modelo propuesto.

c. Radiocomunicación. Debido a que el SIM es una instancia receptora, se incluye, por método, separadamente la información derivada de la comunicación por radio.

d. Canales institucionales. La información que se deriva de intercambios entre el SIM y los llamados de instituciones del sector de seguridad: Procuraduría General de Justicia del Estado, Agencia Federales de Investigación, policías municipales, instituciones dedicadas a brindar servicios de atención de emergencias viales, de auxilio a la población en caso de desastres, atención a grupos sociales vulnerables y demás instituciones del sector público estatal que demanden la presencia de elementos de la SSC.

e. Las llamadas de la población en general. Las llamadas de auxilio y quejas emitidas por la población, tratándose de cualquier tipo de evento que le afecte de alguna manera en su integridad física, sus bienes, seguridad, paz social y bienestar en general, y que por derecho requieran del auxilio, intervención o mediación de la autoridad o elementos de la secretaria o del sector de seguridad pública.

f. Evaluación del desempeño. El SIM recibe información en línea proveniente de la Oficina de Evaluación (del desempeño policial) que se integra a bases de datos para su consolidación.

1.4 Indicadores de sistema

a. Consistencia. Sobre el tema de los indicadores se asume que se requiere de información cuantiosa, organizada, analítica, y desde diversas y amplias perspectivas. El problema número uno a resolver en este estudio es disponer de los flujos de información adecuados; sin embargo, lo más frecuente es que los analistas en informática y bases de datos se lamenten de que no disponen de información suficiente, consistente, periódica y consolidable para generar las bases de datos que permitan una eficiente sistematización, interpretación y elaboración de formatos de salida.

b. Criterio inicial. Es pertinente aclarar que este estudio no es ajeno a la discusión acerca de la conveniencia de asumir la construcción de determinados indicadores para evaluar a la policía desde muy diversos enfoques, así como a las posiciones metodológicas que desechan automáticamente indicadores de resultados cuantitativos por considerar que demuestran o bien algo distinto, o lo contrario a lo que pretenden medir; la posición de este estudio es no desechar ningún indicador posible hasta no demostrar con base en el análisis concreto su inutilidad o ausencia de soporte técnico.

c. Consistencia. En este sentido, no se pretende discutir estos temas. Sin embargo, la experiencia en el manejo de grandes cantidades de información indican que la combinación de variables en las bases de datos frecuentemente arrojan resultados contradictorios, que tienen una explicación fundada en la interpretación de factores

exógenos a la construcción del estadístico. Encontramos ejemplos relacionados con este tema, no en forma de indicador pero sí como datos concretos, en la SSC, tales como que la baja frecuencia de queja ciudadana por policía activo no significa comportamiento ejemplar; el nulo crecimiento de infracciones por conducir en estado de ebriedad no se asocia con variación en los hábitos de consumo de este tipo de bebidas en la población, etcétera.

d. Sistemático. Las bases de datos de llamadas atendidas por el 066 de la SSC incluyen ítems como accidentes, tentativas de delito, asistencia prehospitalaria, explosiones e incendios, lesiones, decesos, fallas del servicio público, riesgos sociales latentes, extravíos de personas, delitos menores, fenómenos naturales, asistencia social, asaltos, emergencia vial, robos. Al respecto, se informó que detrás de cada una de esta serie de *datos numéricos* existe todo un proceso de captura y verificación de información de la fuente cuyo origen principalmente se deriva de una llamada de emergencia.

Con relación a lo anterior no se reportó, por ejemplo, la disposición de estudios estadísticos de series de tiempo, análisis de tendencias, análisis de correlación, proyecciones, escenarios, etcétera.

Otro ejemplo se puede apreciar en la información derivada de los partes de novedades consolidados, las variables consideradas incluyen los siguientes ítems: accidentes de tránsito, ayudas a la ciudadanía, daños materiales, infracciones por manejar en estado de ebriedad, infracciones pagadas, infracciones elaboradas, permisos para circular, personas a disposición del MP y del MP federal, personas lesionadas por accidente, personas lesionadas por riña, personas enviadas a los juzgados cívicos, personas remitidas al MP por accidente, personas muertas por diferentes motivos, servicio de grúa gratuito, vehículos enviados al corralón por accidente o infracción, vehículos a disposición, recuperados y robados.

Se aclara que éste es el contenido del parte de novedades de la Oficina de Guardia que se envía diariamente al Gobernador del Estado. El que corresponde a la Procuraduría de Justicia del estado se refiere a remisiones al MP. En estos reportes de salida se transmite datos, no información.

Se observó lo mismo con la quejas. Los ítems considerados en los resúmenes y formatos revisados son los siguientes: aclaraciones, felicitaciones, quejas de otras dependencias, reporte de transporte público, quejas varias, sugerencias, petición de servicio, quejas a personal administrativo y quejas a personal operativo. Estas últimas se desglosan en abuso de autoridad, arbitrariedad, cohecho, deficiencia en la atención de trámites y servicios, y prepotencia.

Como dato de referencia, en el periodo enero-junio de 2005 se recibieron 100 quejas a personal operativo, de las cuales 72% se reportaron pendientes; de éstas, 38 son por abuso de autoridad, y 18 por prepotencia. Al menos ese reporte carece de más datos o información útil a la gerencia.

Las bitácoras de servicio, que constituyen el reporte fuente de la mayor parte de la información mencionada, incluyen las variables número de reporte, hora, ubicación, descripción de hechos y novedades, en tanto que la bitácora de radio incluye kilómetros, sector y reporte (de hechos). A partir de la información disponible, todo indica que las bases de datos de la SSC son precisamente sólo datos.

En las secciones anteriores se explicó el nivel de agregación de la información conocida, se resaltó la importancia de ejercer “controles laterales” para mejorar la calidad de los procesos que generan información y de los llamados “productos” como las bitácoras, partes de novedades, etcétera.

Es claro que el nivel de agregación, cuando la información asciende por la cadena de mando, requiere no sólo los datos acumulados sino mucho más; la información de calidad, en formato amable, disponible para la cadena de mando es prácticamente nula.

De aquí queda claro por qué algunos mandos medios, preocupados por el manejo de información, recurren a registros individuales, a la captura de información de “inteligencia” por canales laterales e informales, y por qué esta información sólo llega de manera especial, esporádica o sujeta a demanda expresa de algún mando superior. No encontramos en estos procesos el diseño y aplicación de instrumentos que muestren una mínima garantía de fidelidad, consistencia y método.

La misma situación se presenta en el OIC y la CAI. La información valiosa se conserva en lo interno y no está disponible en forma analítica para los mandos, salvo petición expresa. La información disponible señala que por concepto de procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por el OIC en el año 2004, hubo un caso; en el año 2005, cinco casos; en total, seis casos en dos años.

En cuanto a quejas ciudadanas, los expedientes de quejas iniciados por el OIC en 2004 fueron 186, de los cuales se concluyeron 110 (59,1%); en el año 2005 fueron reportados 49, y concluidos 45, lo que representó 91.8%. El avance parece extraordinario, pero en realidad implica un conjunto de problemas que se explicarán más adelante.

Esta rápida semblanza del estado que guardan las bases de datos disponibles en la visita a la SSC nos señala inevitablemente la necesidad de construir, administrar y

utilizar una enorme cantidad de indicadores, muchos de los cuales se pueden correlacionar con el desempeño policial y requieren ser alineados, ordenados y ajustados en todo el cuadro de mando integral de la institución.

Algunos de ellos los podríamos clasificar como se muestra a continuación. Aunque la lista puede parecer excesiva, la sugerencia es que se hagan, se pruebe su efectividad y se depuren posteriormente; a manera de ejemplo se pueden considerar:

e) Lista de indicadores posibles:

1. Indicadores del desempeño individual destinados a tomar la decisión fundada y expedita para ascensos, promociones o premios (el algoritmo se reduce a conceptos específicamente definidos con este fin).
2. Indicadores de desempeño policial individual por tipo de programa, campaña temporal o permanente, operativo, etc. (por ejemplo, un programa de 80 km/hr máximo en determinados tramos).
3. Indicadores de desempeño para cuerpos especiales de reacción inmediata, por ejemplo, el grupo GROE, los caninos, etc. Se requerirá un tipo de indicadores especiales, por el tipo de actividades que desarrollan, por las tácticas a las cuales se remiten o han sido entrenados, etcétera.
4. Otro tipo de indicadores de desempeño generalmente mucho más amplios son los relacionados con la conducta del personal que realiza tareas de prevención, como patrullajes en zonas urbanas de media, alta y fuerte criminalidad. Los criterios de evaluación de la conducta específica pueden variar considerablemente, al igual que las tácticas y desplazamientos que se diseñen; incluyen la definición de zonas obligatorias, libres o a criterio del elemento y otras que no puede rebasar en condiciones normales, excepto previa autorización, etcétera.
5. Indicadores de actuación cuando el elemento debe intervenir para preservar el orden, por ejemplo, en peladas callejeras en calles y vías de tránsito, o derivados de accidentes, etcétera.
6. Indicadores de desempeño policial cuando el elemento se enfrenta a delitos en flagrancia; en estos casos frecuentemente el policía no informa todos los detalles de la riqueza de la actuación policial en situaciones críticas.

Con esta lista se resalta la importancia de la versatilidad de indicadores que es posible y necesario construir. El problema es la consistencia de las fuentes; es difícil que mucha de esta información llegue automáticamente en formato por escrito directamente del policía si éste no tiene un entrenamiento específico para realizarlo. Estos procedimientos de captura no son responsabilidad del SIM, debe existir otra instancia que planifique y diseñe mecanismos específicos e incluso operativos temporales de captura de información con fines de análisis muy diversos.

Sin duda, los formatos o las bitácoras de radiocontrol son excelentes, pero el qué y cómo se debe informar, es una tarea de planeación de otro nivel que rebasa con mucho el formato.

Algunas alternativas posibles para obtener información no tradicional a través de formatos específicos, son.

f) Procedimientos de captura. Las entrevistas guiadas inmediatamente después del hecho, los ejercicios de análisis grupales, los reportes por escrito guiados, las grabaciones, los polígrafos, el modelo de *feedback* propuesto anteriormente, constituyen fuentes de información mediante las que se pueden definir patrones de comportamiento y conducta policial útil para la gerencia.

La clave para obtener información la da el análisis de procesos operativos, desde los más simples hasta los sistemas más complejos y la derivación en el diseño de controles laterales. De aquí que se proponga la necesidad de volver la mirada al análisis micro en el que se ha insistido.

En general, el análisis detallado de las funciones, tareas, actividades, procesos operativos, tácticas, estrategias, perfiles, entrenamientos y toda clase de conductas más o menos previsibles deben ser objeto de, primero, obtención de información específica, similar a la construcción de algoritmos deterministas, es decir, de pasos secuenciales, sucesivos, únicos y sin alternativas o pocas alternativas posibles.

La tarea implica un desafío extraordinario, pero de este estudio se desprende la factibilidad de definirlo e instrumentarlo, de manera específica, con base en el análisis de los procesos policiales y las demandas de información de los usuarios.

Se presupone que es una tarea ardua, el problema es quién lo va a hacer. Si se piensa que se necesitará un ejército de encuestadores permanentes, la respuesta es no. En todo caso, al SIM no le corresponde dar esa respuesta.

Otro tipo de indicadores se derivan de la información estadística disponible y de la que no existe pero es necesario construir, sobre todo en relación con las quejas, denuncias y procesos de investigación sobre la conducta policial. La construcción de indicadores en función de monitores de información internos, alineados a las funciones y la estructura organizacional, constituye toda una veta apenas explorada en el caso de la SSC, y de ahí la respuesta de dónde obtener información sistemática, consistente, periódica; por un lado, de la misma fuente que lo produce, es obvio, pero bajo procedimientos específicamente diseñados.

Por último se deja sentado, en esta parte de la propuesta, que no se desprecian indicadores derivados de la sistematización de información “dura” relacionada estrictamente con los resultados policiales, debido a que ésta es de vital importancia para el análisis y la planeación táctica y estratégica de las acciones de la policía, y en general es información que sirve a la “inteligencia policial”, como se aclaró al principio de esta exposición. No se analiza ese tipo de información en este estudio, ya que no es un estudio sobre inteligencia policial, sino solamente sobre rendición de cuentas; sin embargo, lo que sí se tratará respecto de la “inteligencia policial” es esa función y ese tipo de información que tiene que ver con la conducta, el desempeño policial y la función de los controles laterales desde el punto de vista de la información policial, como hemos insistido en este estudio.

1.5 Términos de referencia del modelo de operación del sistema de información y monitoreo (SIM)

Características o términos de referencia del diseño del modelo del SIM que se considera importante discutir.

1. El SIM es una entidad de servicio al interior de la SSC; no se concibe como un servicio a usuarios externos. En este sentido, podría enmarcarse dentro de la lógica de proyectos de mayor envergadura, como el propuesto para el estado de Querétaro denominado Observatorio de Seguridad.
2. El SIM se orienta prioritariamente como una fuente de información y análisis para evaluar el desempeño policial y acortar la brecha entre el qué hacer y el deber ser policial.
3. El SIM se concibe como una estrategia de apoyo al desarrollo táctico y estratégico policial.
4. La operación del sistema es policial, es decir, en el nivel operativo se concibe como una función de requisito policial; sin embargo, la orientación y la dirección técnico-metodológica debe estar a cargo de una estructura directiva de alto nivel de la SSC ajena al mando policial.
5. El componente de asesoría, acompañamiento, supervisión y control interno es un factor crítico de éxito que no debe ser olvidado en el diseño. El formato colegiado de la línea *staff* de la que habla parece ser el más conveniente en función de agendas complejas cuya atención se prevé.
6. El SIM debe mantener un fino equilibrio y una autonomía relativa de los mandos policiales.
7. Como una entidad de servicio, el SIM debe estar bajo el mando y control de una instancia superior de control, principalmente relacionada con las tareas de supervisión de la acción policial (SIS).

8. La instancia de partida es la actual Oficina de Guardia, la cual requiere de un plan de reingeniería a escala importante, que implica contemplar la profesionalización del personal operativo, con base en entrenamiento y especialización, y la reformulación e integración de procesos operacionales y funcionales a efecto de que las acciones enunciadas en esta propuesta general en relación con la conducta y el desempeño policial se asuman como un proyecto estratégico de la SSC.
9. El desarrollo del componente tecnológico a base de sistemas modernos de localización, audio y video es imprescindible para el éxito del SIM, y ese tema se debería resolver a la brevedad posible.
10. El escalamiento del SIM, su relativa autonomía de la estructura de mandos policiales, requiere como factor crítico de éxito el reconocimiento de la jerarquía de mando sobre el personal de mandos medios policiales.
11. La operación del SIM requiere, además de los sistemas computacionales propuestos, una orientación técnica específica en materia de control estadístico de procesos.

1.6 Productos de salida

a. Primer producto. La información que genera el SIM es de dos tipos que deben estar perfectamente diferenciados uno del otro. Se trata de dos productos de salida de utilidad diferenciada: uno es el monitoreo y sistematización de información de impacto o de incidencia delictiva, y el otro de información de la conducta policial.

El primero está dado por el nivel y grado de seguridad en que vive la comunidad de la ciudad y de los municipios en general, la cual es estimada por medio de la construcción de indicadores, el manejo de volúmenes de información por métodos estadísticos para la manipulación de datos, así como información relacionada con la incidencia criminal en todas sus manifestaciones, información sistematizada de gestión de emergencias (066), desórdenes sociales derivados de manifestaciones de grupos políticos, etcétera.

Por otro lado, pero dentro de esta línea, se encuentra la información de percepción que se deriva de las encuestas a los ciudadanos como fuente complementaria, ordenada y clasificada, sin que sea relevante que esta información derive de fuentes externas, como por ejemplo de las áreas de planeación y evaluación o de relaciones con el público, entre otras.

b. Segundo producto. El segundo producto de salida es la información relacionada exclusivamente con el desempeño policial, derivada de las fuentes y técnicas de obtención de datos no convencionales. Aparte de la información obtenida por el

análisis de procesos, otras fuentes de información convencional pero directamente relacionadas con el desempeño son la derivada de la base de datos sobre quejas y denuncias ciudadanas o internas; las quejas presentadas por organismos relacionados con la Comisión de Derechos Humanos; la información analizada sobre encuestas de victimización y los registros de información sobre denuncias presentadas en los medios de comunicación, principalmente la prensa; la información sobre heridos y decesos de policías en servicio, y de delincuentes muertos en enfrentamientos; las investigaciones de la CAI en curso y los resultados; la información que la propia policía genera por iniciativa personal o grupal, ordenada con criterios predeterminados con fines de captura. La obtención de esta información requiere un diseño específico, planeado y con el concurso de las partes posiblemente interesadas.

2. Subsistema de Información para la Supervisión Policial (SIS)

El análisis realizado en el apartado denominado “supervisión” dejó planteados una serie de problemas, los cuales fueron agrupados en los denominados enfoques críticos de éxito (ECE).

Uno de estos ECE es el citado tema de los “controles laterales” derivado del hecho de que la “supervisión” y las “operaciones” que se desprenden de la cadena de mando coinciden en la misma línea.

Esta coincidencia oculta la existencia o la necesidad de la operación de controles laterales; cuando los controles laterales existen, normalmente son operados por los actores directos, ya sea personal de base o mandos.

Este tipo de controles laterales existen, con o sin la autorización o el conocimiento de la cadena de mando, principalmente de los niveles superiores. No obstante, por lo observado, los mandos también los utilizan.

Esto significa que dichos controles laterales están precisamente fuera de control. Se comentó que estos mecanismos laterales operan de manera informal, lo cual quiere decir que su método de actuación es básicamente desconocido y sólo es responsabilidad de su operador; se argumentó que su existencia fomenta relaciones laterales a cualquier nivel de la cadena de mando, entre “proveedores y receptores de información”, y que esta relación da pie a la posibilidad de escenarios de abuso de la función pública encomendada.

En otras palabras, se argumentó que el uso de información privilegiada puede posibilitar asociaciones con fines presuntamente ilícitos. Aunque no se encontró un escenario concreto de tal naturaleza, desde nuestra percepción, sistemáticamente recopilada en el transcurso de la investigación, se derivó que este tipo de relaciones puede tener efectos relevantes en la operación del modelo de supervisión.

Se observó que la influencia, en su caso negativa, de tales *intervenciones-interactuaciones* laterales, fuera de control, se expresan en un debilitamiento de las prácticas de supervisión en la cadena de mando que finalmente impactan en un debilitamiento relativo de la disciplina y la eficiencia en general; sin embargo, dado que no tuvimos la pretensión de recabar algoritmos de eficiencia y eficacia policial, esto es sólo una percepción confirmada por las versiones de algunos entrevistados.

Cabe señalar que la perspectiva del rol que juegan los controles laterales es sólo una interpretación de las causas que originan un problema reconocido como de indisciplina o relajamiento de la eficiencia operativa, entre otros problemas que se identificaron; la

mayoría de éstos fueron confirmados por la opinión de la estructura de mando superior. Sin duda, la indisciplina y el relajamiento tienen también otras explicaciones, que comentaremos más adelante.

Volviendo al tema de los controles laterales, se encontró que el desarrollo de ciertas operaciones al inicio, durante y después de la jornada de servicio presentaron resultados, que denominamos productos, con deficiencias de origen. Se vincularon estas deficiencias a problemas relacionados con los flujos de información que les dan soporte; ello derivó en considerar que las consecuencias de las deficiencias en los “productos” generados acarrearán impactos negativos en la dinámica de trabajo de los elementos y en general en la cadena de mando, así como en los flujos de información de “salida”.

Las consecuencias de la información de salida con tales deficiencias llevaron a cuestionar la calidad, oportunidad y veracidad de la información, ello aunado a que se observó poco análisis de la información de salida.

Derivado de esta observación, se fundamentó la conveniencia de inducir controles laterales diseñados expresamente y sujetos a control y seguimiento que contribuyeran aportando valor agregado a los procesos de operación policial. Para el diseño de estos controles se propuso un método de trabajo enfocado en el análisis micro de sus procesos de operación.

Estos controles laterales se ejemplificaron, desde el punto de vista de los flujos de información, como paquetes informativos adicionales, ítems, análisis específicos y complementarios, aunque naturalmente los controles laterales no se restringen a proporcionar información analítica, lo cual es parte del *feedback*. Lo que interesa al control lateral es obtener información por cualquier medio posible; así, la gama de controles laterales se abre según las características del proceso policial sujeto a control.

Se confirmó que los mecanismos de control lateral, diseñados a base de información útil para la toma de decisiones, sería un factor relevante que imprimiría valor agregado al proceso y, por lo tanto, impactaría en los productos críticos que, como “productos” de salida del flujo de proceso, se observaron deficientes.

El análisis del proceso de supervisión permitió identificar una serie de problemas que en su dinámica interna presentan correlación con otros problemas de impacto variado. Los principales problemas son los siguientes:

1. Deficiencias en la distribución de las cargas de trabajo.
2. Carencia de registros o de registros confiables en la aplicación de medidas disciplinarias.
3. Deficiente calidad de los flujos de información de salida.
4. Prácticas personales de registro de eventos relevantes fuera de los flujos normales de información.
5. Efectos negativos de los flujos de información laterales.
6. Problemas de control en la cadena de mando.
7. Procedimientos empíricos de supervisión y manejo de la información.
8. Deficiencias de calidad de los sistemas de reportes en la policía metropolitana y la policía foránea.
9. El despliegue territorial de las prácticas de supervisión no previene ni controla conductas presuntamente indebidas.
10. No existen indicadores de desempeño aplicables a elementos de la policía foránea.
11. Deficiente funcionamiento de la Oficina de Guardia en tareas de apoyo a la supervisión.
12. Los flujos de información interna por escrito carecen de certidumbre, certeza y oportunidad.
13. Existen problemas de control gerencial de la información.
14. Existen problemas de ambiente laboral derivado de influencias internas y externas.

1.1 Atribuciones del subsistema de información para la supervisión (SIS)

Administra. El SIS es la instancia responsable de administrar los flujos de información proveniente de toda clase de acciones y operativos de supervisión y control implementados por la SSC en materia policial.

Planea. Es una instancia de planeación y diseño de sistemas, procedimientos y acciones de supervisión relacionada con la operación y la conducta policial.

Captura, sistematiza y analiza. Es responsable de capturar y sistematizar información relacionada con las prácticas de supervisión policial. Es receptor de información de diverso tipo proveniente de tareas directas o indirectas de supervisión policial a lo largo de la cadena de mando, y en el transcurso de la jornada de trabajo o turno.

Indicadores. Es el responsable del diseño, seguimiento y actualización de indicadores cualitativos y cuantitativos en materia de supervisión.

Proveedor de información analítica. Es proveedor de información analítica con base en técnicas sofisticadas derivadas de flujos de datos en línea, e información de audio y video grabada.

Estructura organizacional. Tiene bajo su mando directo una estructura pequeña de personal altamente especializado y de alto rendimiento en tareas de supervisión, control y análisis. Pero es responsable a nivel de mando de toda la estructura operativa del sistema de información y monitoreo (SIM).

Línea de mando. No está sujeto al mando policial, lo cual quiere decir que mantiene una autonomía relativa de los mandos policiales. Depende orgánicamente de la Oficina de Asuntos Internos y se coordina funcionalmente con la Dirección de Policía Estatal.

Coordinación. Mantiene relaciones de coordinación con las instancias proveedoras de información vinculadas a tareas de evaluación del desempeño policial y de planeación y de inteligencia policial.

Tecnología. Por medio del SIM dispone de la estructura de telecomunicaciones moderna y adecuada para el trabajo policial, basada como mínimo en sistemas de localización de vehículos (GPS), sistemas de audio y video centralizado y por unidad de patrullaje en áreas conflictivas.

Nivel de mando. El responsable del SIS tiene un nivel de mando homologado a director; su perfil es especialista, profesional no policial ni militar.

1.2 Estructura del Sistema de Información para la Supervisión (SIS)

a. Concepto. El SIS es un modelo compuesto por un sistema de información de soporte constituido por el Sistema de Información y Monitoreo (SIM).

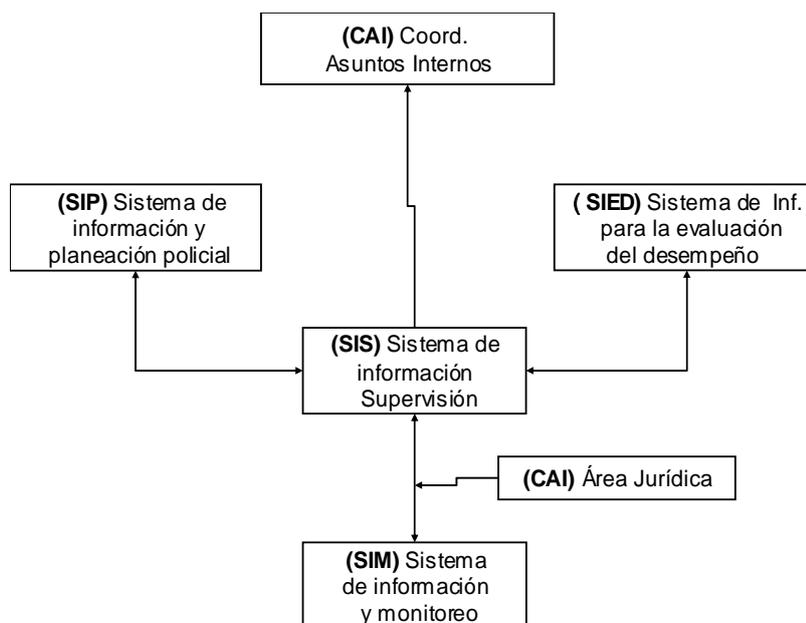
b. Organización. Organizacionalmente el SIS rinde cuentas a la Coordinación de Asuntos Internos (CAI), dadas las atribuciones de investigación y detección de la conducta policial que establece el Reglamento Interior de la SSC (RIS).

Este vínculo tiene el atributo de permitir desarrollar una estrategia de detección de la conducta y el desempeño policial con diferentes propósitos conforme a las atribuciones de la CAI. El desarrollo de estas posibilidades de interacción deberá ser diseñado aparte mediante sistemas y procedimientos específicos, los cuales por el

momento no pueden ser abordados en este estudio pues corresponden a etapas posteriores a este reporte.

Este nivel de codependencia es de carácter normativo y funcional, lo que significa que se deben establecer los flujos de mando entre la CAI y la Oficina de Supervisión.

Figura III. 5
Fortaleza interna del sistema de información de supervisión (SIS)



La operación del SIS cuenta con los servicios de asesoría en línea *staff* del área jurídica de la CAI. Esto significa que, para el desempeño de sus atribuciones, el SIS dispone de la norma de referencia, a la vez que la posibilidad de desarrollar la normatividad necesaria para el desempeño de las funciones de supervisión con fines de detección, tarea que en su situación actual la CAI no puede cumplir. Al respecto, se parte de la idea de que las funciones de detección del desempeño en las que hemos insistido en varias partes de este estudio, no se realizan ni conforme a la norma jurídica ni tampoco como respuesta a necesidades prácticas (operativas) de los mandos. La investigación es reactiva ante un hecho, y aun así existe incertidumbre.

Mantiene relaciones de coordinación con la Dirección de Policía Estatal, a través de la Oficina operadora del sistema de información y planeación policial (SIP). De igual manera, el desarrollo de este tipo de relación de coordinación con el área operativa deberá ser objeto de diseño de sistemas y procedimientos de proceso de flujo particulares, lo mismo que la totalidad de la caja de herramientas de operación conjunta.

El SIS mantiene relaciones de coordinación e intercambio de información con el sistema de información para la evaluación del desempeño (SIEP). Este sistema, dado

el carácter básicamente receptor de información, requiere la normalización del vínculo operativo, al igual que las demás instancias mencionadas. Su diseño particular es objeto de estudios igualmente específicos.

1.3 Principales flujos de proceso: entradas

Los principales flujos de proceso que alimentan al SIS son los siguientes:

SIM. Los flujos de información de entrada son exactamente los mismos que genera el SIM, ya que por definición éste es un sistema proveedor de información a diversas áreas y el SIS se alimenta de esta fuente. Estos flujos se derivan del trabajo de radiocomunicación en general y de los operativos policiales, así como de la información de los reportes formales de operación policial.

De la cadena de mando. El valor agregado que aporta el sistema de información para la supervisión es la planeación, el diseño y la innovación en las prácticas, operaciones y procesos de supervisión que se ejecutan a través de la cadena de mando y que son objeto de evaluación, control y seguimiento.

1.4 Indicadores de sistema

a. Conceptualización. El modelo SIS se basa en metodologías de trabajo que permitan planear acciones de supervisión policiales, así como intervenir programadamente en otras, con el propósito de mejorar los sistemas y procedimientos de supervisión, que pueden ser objeto de seguimiento específico por diversos medios, como la información escrita, la entrevista formal o informal, los grupos de enfoque, los sistemas de transmisión de información en línea, la tecnología de telecomunicaciones, y los métodos audiovisuales como la tecnología de grabación de video y voz y la aplicación del modelo de *feedback*.

Desde esta perspectiva, el SIS puede desarrollar métodos diversos que contribuyan a mejorar el desempeño policial mediante el diseño, planeación y aplicación de controles laterales de muy diversa índole.

El SIS es un área de planeación, diseño, investigación y control en materia de supervisión policial y abarca funciones amplias de la operación cotidiana de la policía y de servicios a la comunidad, tales como las áreas de transporte y emergencias (estas dos últimas áreas no se abordan en el presente reporte).

En este sentido, la función de un área denominada SIS básicamente es el análisis, por lo que se inscribe en el terreno de los mecanismos operacionales de inteligencia policial especializados en supervisión y control del desempeño.

A continuación se presentan algunos ejemplos de problemas detectados y cómo se presupone la intervención del SIS.

b. Lista de indicadores posibles:

En este caso, los indicadores que se proponen siguen la línea conceptual enunciada en la primera parte de esta sección, que consiste en no desechar ninguna clasificación de indicadores hasta que no se demuestre, con base en pruebas de funcionalidad, su utilidad o irrelevancia.

En el caso de las funciones de una oficina responsable de la supervisión, caracterizada por la nula presencia de “vigilantes del vigilante”, existen dos tipos de supervisión posible:

- La instrumentada por el modelo básico de supervisión y control a través del sistema de información y monitoreo (SIM), que en teoría debe disponer de una serie de canales de recepción de información establecidos y una forma específica y estandarizada de captura y procesamiento basados en medios físicos, computarizados y de telecomunicaciones, cuya información se destina a usos múltiples, por ejemplo, para la supervisión.

- Y el escrutinio, es decir, la auditoría de procesos operacionales de la actividad policial desde el punto de vista de la información, la operación y la conducta. Este segundo camino requiere esfuerzos a nivel micro que sólo una entidad diseñada especialmente para cumplir tareas de planeación, diseño, control y análisis de información en materia de supervisión puede realizar.

Sobre esta base se menciona, a manera de ejemplo, un tipo de intervención del SIS:

c. Indicadores sobre la distribución de las cargas de trabajo por elemento. En este caso, es necesario reformular los formatos de captura de información sobre este ítem, que permitan apreciar series de frecuencias estadísticas por elemento, zona, tarea, orden, así como información específica sobre el tipo, cantidad y calidad del trabajo policial.

El diseño de los formatos de captura, el entrenamiento del destacamento policial para su expedito llenado y las reuniones grupales o individuales de evaluación sobre la problemática de las cargas de trabajo y los procedimientos de captura y transmisión de

información, garantizan que el producto generado por la actividad policial en esa etapa específica del proceso sea de calidad, conforme a estándares prediseñados por el SIS, mismos que podrán estar sujetos a modificación en la práctica.

Es claro que la organización de una dinámica de este tipo para solventar un aparentemente sencillo problema de distribución de cargas de trabajo, no puede ser realizada con eficiencia, imparcialidad y precisión por las jefaturas de la cadena de mando. Se requiere la intervención de un control lateral diseñado por un área especializada, en este caso por el SIS, por medio de una pequeña estructura operativa. Naturalmente que debe contar con una caja de herramientas adecuadas, pues no se olvide que este SIS tienen bajo mando al SIM, que significa toda una infraestructura de información con la tecnología de información y telecomunicaciones que presupuestalmente sea posible.

d. Subregistro de medidas disciplinarias interpuestas directamente por la cadena de mando, principalmente por Comandantes de región. El problema incide en los elementos policiales bajo su responsabilidad. La ausencia de registro de todas las medidas disciplinarias interpuestas por la jerarquía de la cadena de mando por causas de comportamiento diverso, implica la necesidad de abatir el subregistro, analizar las causas y determinar, sobre el análisis de información sistematizada en bases de datos, todo lo relacionado con el origen, duración y frecuencia, pero sobre todo podría implicar la difusión y capacitación acerca de las garantías y obligaciones de policías y ciudadanos involucrados

e. El despliegue territorial de las prácticas de supervisión a través de la cadena de mando no prevé ni controla conductas presuntamente indebidas ejercidas en zonas y/o cruceros peligrosos. Los procedimientos de indagatoria aplicados por el SIS deberán ser estructurados para la aplicación de diversas técnicas, o la técnica más adecuada, en este caso, ya que el problema crítico no es la información de supervisión sino los mecanismos de control remoto en situaciones caracterizadas como “delicadas”.

f. Indicadores analizados por el SIS. Se basan en series de datos integradas por número de denuncias, quejas, ventanillas receptoras, frecuencias y tendencias; tipos de abusos de policías, frecuencias de personal involucrado, tasas de quejas o denuncias respecto de varios denominadores, análisis de inventarios de armamento, características de la capacidad de fuego de la policía, frecuencias de disparos de arma de fuego, caídos en acción por ambos lados, heridos en acción policial, tanto civiles como policiales, etcétera.

g. Otros. Dentro de categorías más generales se puede mencionar la construcción de indicadores relacionados con los siguientes temas generales:

Indicadores sobre todo lo relacionado con detenciones, número de casos de detenciones y remitidos al MP; y en relación con los supuestos legales en que se puede realizar una detención, uso y frecuencia de uso de armas de fuego, número de disparos realizados, entre otros que deben ser diseñados en lo particular.

Indicadores sobre número de reportes elaborados, analizados y /o determinados sobre uso de armas de fuego, uso de fuerza o maltrato, Índice de registros y análisis de expedientes de incidentes graves, registro y análisis de frecuencias, distribución, etcétera.

1.5 Términos de referencia del modelo de operación del sistema de información para la supervisión (SIS)

Enseguida se enuncian algunas características o términos de referencia que se considera importante discutir respecto del diseño del modelo del SIS:

1. La oficina de supervisión general (OSG) debe mantener autonomía de mando respecto de la dirección de Policía Estatal.
2. El diseño y soporte técnico y metodológico de la oficina del SIS implica la creación y desarrollo de un subsistema informático del SIS.
3. El SIS se alimenta del flujo del SIM.
4. El diseño del SIS requiere la elaboración y puesta en operación de un proyecto específico de desarrollo articulado, como mínimo, con el crecimiento y transformación del SIM.
5. La creación de los sistemas y mecanismos de operación, de aprendizaje y crecimiento se plantean en tres momentos, identificados como básicos: antes, durante y después del servicio o turno.
6. La orientación metodológica del SIS y la operación de su oficina se rigen por el principio de construir controles laterales, acciones de mejora interna a los procesos sustantivos y reuniones de *feedback*, atendiendo casos concretos y aprendiendo de la experiencia.
7. El perfil del mando se asume civil y con experiencia en el ramo.
8. Se sugiere que el SIS dependa normativamente de la Coordinación de Asuntos Internos y tenga una relación de coordinación con la DPE.
9. El proyecto de esta propuesta requiere de su planteamiento detallado con base en técnicas de formulación y evaluación de proyectos y manejo de escenarios.
10. La orientación del trabajo del SIS se define como proactiva y no reactiva.

1.6 Productos de salida

La información que genera este SIS a través de su oficina operativa es información analítica de alto nivel técnico acerca del desempeño de los procesos operacionales de la policía; produce y aplica medidas de control lateral, mejoras internas y mecanismos de aprendizaje y crecimiento entre el personal operativo de mandos medios y altos de la policía; genera valor agregado a procesos críticos y fomenta la calidad de los productos policiales. Es información de inteligencia interna.

3. Sistema de información para la evaluación del desempeño (SIED)

Antes de explicar en qué consiste la propuesta, es conveniente recapitular en algunos aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta y de los cuales partimos en esta sección.

Se ha planteado que se requiere una infraestructura de información de calidad para obtener buenos resultados. La integración de un sistema de información y monitoreo (SIM) pretende dar esa respuesta.

Es necesario conocer qué hace el policía y cómo lo hace, por lo que se requiere disponer de una caja de herramientas altamente versátil pero estructurada, que permita acercarse lo más posible al tiempo real del quehacer policial. Para esto, es necesario planear y diseñar mecanismos novedosos de supervisión y control ya que se parte de que el esquema tradicional de supervisión “policía-policía” no es la mejor opción. Ésa es la respuesta que pretende dar un sistema de información de supervisión y control policial (SIS).

Es necesario una “interfase” que le imprima calidad a los distintos niveles del proceso de gestión policial, para lo cual se propone un tipo de intervención-interacción específico a nivel *staff* que le dé ese impulso de calidad, control y orientación estratégica.

En cualquier etapa del proceso de gestión de la gerencia policial, se requiere contar con una caja de herramientas disponible, recurrente y claramente identificada para actuar de manera continua, discreta, temporal o permanente; para eso, se sugiere el desarrollo estructural de un sistema de controles laterales, acciones de mejora y procesos de aprendizaje y crecimiento partiendo de un modelo general de *feedback*, entre un espectro de herramientas disponibles que deben ser diseñadas para cada caso particular. De esa caja de herramientas sólo mencionaron algunas.

Se subrayó la importancia de volver la atención a las prácticas de supervisión, control y análisis a nivel micro, es decir, en relación con cada ciclo de operaciones, tareas y procesos, hasta ascender a los sistemas o subsistemas sustantivos de la función policial. Este enfoque incide en la aplicación de estrategias de planeación escalonadas que impulsan, desde la base, la alineación de las acciones con los objetivos estratégicos de la institución.

Se ha insistido en la necesidad de diseñar, utilizar y aplicar la mayor cantidad de indicadores sobre la base de un principio general, no desechar ninguno hasta que no se demuestre, mediante el análisis, su inconsistencia o inutilidad, y que la construcción de indicadores abarque fases o procesos completos, pues no es admisible la construcción de indicadores que evalúen parcialmente los procesos, operaciones o sistemas.

El tema de la evaluación se abordó en la sección II, donde se resaltó cómo la práctica de evaluación del desempeño policial en la Secretaría se caracteriza por la coexistencia de tres procedimientos formales de evaluación del desempeño, con metodologías y objetivos distintos: el aplicado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el nuevo modelo diseñado por especialistas de la SSC, y el modelo de evaluación de procesos institucionales impulsado por la Contraloría del Gobierno del Estado, además de las prácticas informales de evaluación que se aplican a través de la cadena de mando con fines diversos.

Se interpretó que cada práctica de evaluación obedece a principios, objetivos y razones que justifican su operación, lo cual no significa que exista viabilidad para integrarlos por sus métodos y propósitos en un solo portafolios. Sin embargo, los flujos de información, los productos que genera cada uno, representan un cúmulo de parámetros, criterios y estándares de desempeño que bien pueden ser analizados y aprovechados como variables de la función de evaluación del desempeño.

Con esto se deriva que el dominio de la función de evaluación incluye actualmente estos cuatro subconjuntos de datos que, sin embargo, no son los únicos, ya que en realidad hay otras variables que no están consideradas en esta función.

En la sección segunda discutimos la problemática general del sistema disciplinar, que se expresa a través de la operación de órganos y procedimientos disciplinarios, instrumentados por el OIC y la CAI, y dentro de éste analizamos el subconjunto denominado “quejas” del Módulo de Atención Ciudadana (MAC); la integración de las bases de datos de estas áreas, relativamente escasa y con bajo nivel de sistematización y análisis, supone la necesidad de incluirlas una vez mejoradas en el dominio de la función de evaluación del desempeño. La existencia de una adecuada estructura de datos consolidada sobre el sistema disciplinar representa una fuente invaluable de información útil para actividades de evaluación del desempeño policial. A partir de este punto es posible esperar la integración de tantas bases de datos como estén disponibles; sin embargo, eso no es necesariamente viable, económico y eficiente, por lo que es necesario nuevamente definir criterios, objetivos y procedimientos cuando se consideran nuevas estructuras de datos.

En este nivel y desde esta perspectiva, la pregunta que se deriva es: ¿la SSC necesita evaluar el desempeño policial? La respuesta de este estudio indica que sí. El problema es cómo, al considerar el escenario que presenta la SSC en esta materia.

1.1 Atributos y funciones del sistema de información para la evaluación del desempeño (SIED)

Punto de partida. La SSC dispone de métodos, criterios, estándares, herramientas e incluso tecnología de punta para alcanzar sus objetivos. El SIED propone un método que contribuye a asegurar que la policía lo aplique y se nutra de ellos.

Mecanismos:

Planea. El SIED planea estrategias de evaluación, define etapas y prioridades, identifica problemáticas críticas de desempeño policial y define propósitos y respuestas específicas a corto, mediano y largo plazo.

Estudia procesos de operación. El sistema prevé situaciones de riesgo en materia de desempeño mediante el estudio de procesos operativos a lo largo de la cadena de mando.

Alerta temprana. El sistema advierte sobre posibles escenarios de conducta indebida, informa y propone soluciones con base en el análisis de patrones de conducta policial.

Analiza y transmite información. Concentra, depura, analiza y transmite información útil generada a partir de diversos flujos de información relacionada con el desempeño policial, aplica medidas de seguridad interna en materia informativa con la finalidad de *evaluar patrones de conducta policial* en función de *criterios diversos* de actuación, y propone soluciones.

Diseña y propone. El sistema tiene como uno de sus propósitos principales diseñar los controles formales y los controles laterales de diversa índole que contribuyan a garantizar la aplicación de los estándares de desempeño policial en el ejercicio de sus funciones.

Induce. Otro de sus propósitos fundamentales es fomentar que el elemento se apropie, objetive y asimile los estándares de comportamiento policial mediante diversas técnicas cotidianas de interacción, planeación y análisis de información relacionada con el desempeño. El SIED diseña una estrategia de inducción continua o discreta en cada segmento del proceso de operación policial, en cada función o programa de acción, en cada región operativa y en cada destacamento conforme a las características de la unidad sujeta a evaluación. El elemento policial aprende de manera continua a partir de su experiencia.

Verifica. El sistema verifica y diagnostica el nivel de existencia de manuales, estándares, criterios de comportamiento, conducta y ética policial.

Fomenta la capacitación. Recaba necesidades de capacitación con base en el estudio de procesos operativos, propone contenidos, supervisa su elaboración y evalúa su impacto y aplicación.

Fomenta el intercambio de información. Consolida los resultados de las metodologías de evaluación, fomenta el análisis de la información, motiva la mejora y la innovación, y contribuye a garantizar la calidad de su aplicación.

Provee. El sistema es proveedor de información útil para mejorar el sistema de supervisión policial a través de la cadena de mando y por medio del SIS. A su vez, el SIS provee de información útil acerca de situaciones potencialmente conflictivas o conflictivas en tiempo real para planear acciones conjuntas de intervención-interacción, Intercambia información con la estructura de mando policial, propone acciones de mejora y verifica su cumplimiento.

Captura información crítica. Consolida, analiza y determina patrones de conducta con base en el análisis de la información de los expedientes de investigación sobre conducta policial que generan la CAI y el OIC y el área de recursos humanos de la Secretaría.

Retroalimenta. Establece mecanismos de análisis, reflexión y asesoría a toda la estructura de mando de la SSC en materia de desempeño y conducta policial.

Seguimiento. Establece mecanismos de seguimiento en la aplicación de las medidas adoptadas.

1.2 Estructura del sistema de información para la evaluación del desempeño (SIED)

a. Concepto. El sistema se concibe como una instancia receptora y de análisis de información, y como un mecanismo promotor del buen desempeño policial.

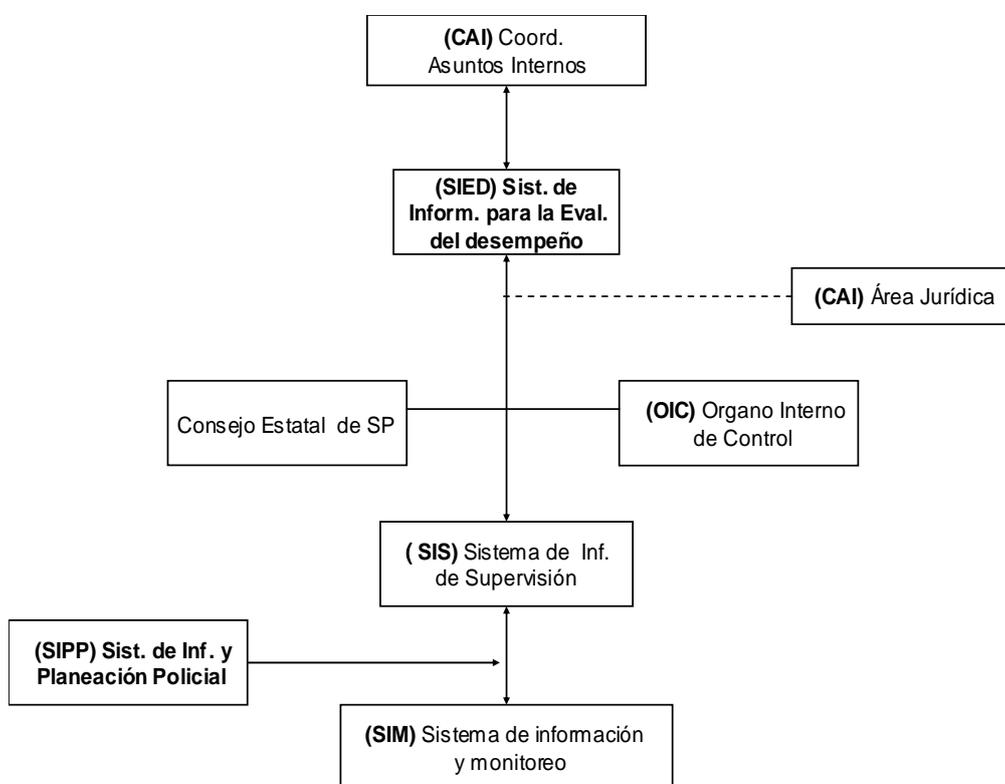
El SIED cuenta con una oficina de evaluación del desempeño, integrada por una estructura reducida de personal especializado, de alto rendimiento y con nivel de mando; puede depender funcionalmente de la Coordinación de Asuntos Internos y orgánicamente del Secretario de Seguridad Ciudadana; cumple funciones de *staff* con la Dirección de Policía Estatal.

b. Asesoría. Cuenta con la asesoría del área jurídica de la CAI, del área de análisis estadístico y de la Dirección de Prevención a través del Departamento de Mejora Policial. Esta línea de asesoría otorga garantía de calidad al funcionamiento del SIED.

c. Vínculos. Funcionalmente establece vínculos con el sistema de información para la supervisión (SIS), la Coordinación de Asuntos Internos, el Órgano Interno de Control y el Consejo Estatal de Seguridad Pública.

La figura III. 6 muestra los vínculos que fluyen de abajo hacia arriba e inversamente y le dan fortaleza al sistema.

Figura III. 6
Fortaleza de la estructura del SIED



1.3 Principales flujos de proceso: entradas

a. Supervisión. El principal flujo de información proviene del sistema de supervisión, ya que provee de información analítica sobre el desempeño policial. Informa de factores críticos que serán objeto de investigación y evaluación por el SIED.

b. El SIM. Proporciona información a través del SIS. Es capaz de responder a necesidades de información específica conforme a la demanda y la capacidad de la infraestructura

c. El OIC y la CAI. Proporciona bases de datos estructuradas, de flujo discreto, es decir, sujetas a periodos de actualización predeterminados, que son objeto de análisis por el SIED para determinar variables de patrones de comportamiento policial.

d. Consejo Estatal de Seguridad Pública. Proporciona información derivada de la aplicación de evaluaciones por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

e. Departamento de Mejora Policial. Proporciona bases de datos estructuradas de las evaluaciones anuales a los cuerpos de seguridad pública del estado y de la policía metropolitana y foránea. Capacita.

f. DPE. Proporciona bases de datos estructuradas sobre la incidencia de los ítems de captura de los formatos de bitácora, tarjetas informativas y, en su caso, de reportes de novedades, por zona de trabajo, patrulla y/o elemento.

g. Dirección de Relaciones con el Público. Proporciona base de datos estructuradas sobre la queja ciudadana aparecida en los medios; la información es actualizada periódicamente.

h. Colegio de Policía. Proporciona información periódica sobre el perfil de entrada y el perfil de salida de los elementos capacitados.

i. Departamento de Personal. Proporciona bases de datos estructuradas sobre el expediente personal de los elementos en formato digital.

1.4 Indicadores del sistema

a. Indicadores de controles laterales. La principal base de indicadores se estructura a partir de la información que proporciona el SIS en relación con los mecanismos de control que se aplican en la cadena de mando. Los indicadores de desempeño están organizados por cada una de las etapas que componen todos los procesos de operación policial.

b. Sistema disciplinario. Se da entrada a la mayor cantidad de indicadores posible, sobre la base de no desechar ninguno *a priori* hasta no confirmar por medio del análisis su inutilidad.

c. De otros sistemas de evaluación del desempeño. Indicadores preestablecidos de otro procedimiento de evaluación del desempeño que hemos mencionado anteriormente.

1.5 Términos de referencia

¿Qué es el SIED? Es una estrategia para impulsar el aprendizaje y el crecimiento de la organización. Es un medio para que la SSC identifique dónde debe mejorar, dónde tiene altos estándares de desempeño y dónde debe intervenir con celeridad.

¿Cómo se concibe? Como una herramienta para fomentar permanentemente la mejora y la innovación en los procesos de evaluación, control y supervisión.

¿A dónde se orienta? A inducir una nueva filosofía de la actuación policial con base en estrategias de aprendizaje y crecimiento individual y colectivo.

¿Qué se propone? Dirigir procesos para que el policía haga cada vez mejor su trabajo y proporcionar lo necesario a los elementos que requieren de ayuda institucional para mejorar su desempeño.

¿Qué impacto busca el SIED? Busca impactar en la confianza, la seguridad y reducir el temor a ser evaluado, observado.

¿Cómo opera? Principalmente su operación es de análisis de información, de planeación y de trabajo en equipo. Trabaja indirectamente en la detección de anomalías en el desempeño policial.

¿Qué fomenta? Fomenta el trabajo de análisis y reflexión sobre desempeño con base en grupos o subgrupos de una región o delegación.

¿Qué impulsa? Impulsa procesos de capacitación y recapitación de los elementos de manera formal e informal pero controlada.

¿Qué espera? Espera resultados y tasas de cambio a plazos de un año y más.

1.6 Productos de salida

Plan estratégico. Diseñar un plan de trabajo con visión a corto, mediano y largo plazo (un año, dos años, tres años) que identifique problemáticas en escalas críticas de éxito, con propósitos mensurables.

A corto plazo. Formular un plan a un año con el propósito de estudiar procesos operativos críticos.

Herramientas. Diseñar un sistema de monitoreo y alerta temprana de situaciones posibles de conducta indebida.

Métodos. Establece un procedimiento de consolidación de información y resultados cuyas fuentes sean otros modelos de evaluación del desempeño

Diseños. Diseña un menú de controles laterales aplicables a situaciones variables, elabora el programa de trabajo a tres meses y evalúa los resultados con la participación de los involucrados.

Produce. Elabora un manual de técnicas y prácticas de inducción de trabajo en equipo, bajo el principio general de escrutinio y observación de otras áreas u organismos.

Organiza. Diseña, organiza y da seguimiento a la agenda de trabajo mensual.

Establece. Diseña y establece los mecanismos de transmisión de información útil en la materia.

4. Sistema de información y planeación policial (SIP)

El sentido de un sistema de información y planeación policial parte de la necesidad de llevar adelante prácticas de *feedback*, a partir de los tres sistemas analizados en esta sección. Es en la interacción policía-supervisor (por supervisor se entiende en la SSC el mando inmediato) como se desenvuelven los procesos de información y planeación policial.

La policía es el principal productor de información institucional. Todos los sistemas de información captan una parte, un segmento de información, y comparten de diferente forma visiones, puntos de vista, conceptos, acciones y reacciones.

Para que un sistema de información policial sea viable dentro de una institución filosóficamente democrática, sus principales actores, además de ser objeto de *accountability*, también deben ser sujeto del mismo. Es un principio básico no sólo de justicia, sino necesariamente empírico, porque permite garantizar el éxito de cualquier medida que se quiera implementar en una estructura policial. En este caso también.

Desde la perspectiva de *accountability* la orientación de un sistema de información policial se enfoca, en lo general, al aprendizaje; expliquemos brevemente a continuación en qué sentido.

Partamos del hecho de que los flujos de información policial cumplieron el ciclo de emisión y recepción por parte de las áreas responsables de procesarlo, y ahora toca el turno a la policía de recibir los productos de ese ciclo, el producto de su trabajo convertido en sentido inverso en información útil.

La policía recibe información por múltiples canales; a continuación se expone *¿qué tipo de información?, ¿cómo debe recibirla? y ¿para qué debe utilizarla?*, desde la perspectiva de *accountability*.

Los flujos de información llegan para enseñar y aprender

Los datos duros. Desde la perspectiva policial, la estructura de mando esperaría recibir información de otras áreas o fuentes informativas relacionada con hechos delictivos y situaciones de riesgo que ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos, y con base en ella planear sus actividades policiales. Esa información, además de que se puede procesar con relativa eficiencia, tratándose de datos duros, mapas de localización, frecuencias y todo lo que el dato convertido en indicador delictivo se puede desdoblar, es sin duda viable.

Su aprovechamiento por la estructura de mando, aunque escaso actualmente, es posible mediante un proceso de capacitación dirigido al personal relativamente breve.

Desde este punto de vista, la tarea de armar la arquitectura de información policial y su uso parece no presentar dificultad técnica que no se pueda resolver con buenos equipos de cómputo en línea y un buen diseñador de bases de datos. Obviamente no es tan fácil, pero aquí se simplifica la exposición de este gran flujo de información de “entrada” a las estructuras policiales por no ser el objetivo de este estudio. Además, cabe recordar, el proyecto “Observatorio de Seguridad Pública en el Estado de Querétaro” tiene encomendada esa tarea.

Los flujos de entrada referidos al principio de esta exposición se remiten a la información que permite al policía aprender de su experiencia.¹

Aprender de su experiencia. Se ha insistido en que *accountability* busca que el elemento aprenda de su experiencia. Desde una perspectiva interna, la acción de supervisión (SIS) pretende que el policía haga lo que marca la norma o la orden y, además, que lo haga con eficiencia y honestidad. Hay que recordar que el modelo propuesto no prevé esquemas de supervisión policía-policía.

Con esta base, la función de supervisión representa una ecuación difícil de resolver, a menos que se despeje la variable de la experiencia policial y vuelva a ella en forma amigable, socializada para su aprovechamiento interno.

Experiencia policial sistematizada. El policía debe aprender *basado en su experiencia*, en la resolución de problemas reales sobre el pizarrón; sin embargo, cuando no existe un mecanismo claro que le provea de experiencias policiales debidamente sistematizadas, la experiencia individual se pierde o sólo queda en la mente del policía por un tiempo breve. Un sistema de supervisión (SIED) orientado al aprendizaje puede lograr este objetivo, y en prácticas de *feedback* retransmitirlo a la policía.

Herramientas para actuar. El estudio propone herramientas para la interacción, con base en el modelo de *feedback*, por ejemplo. Se propuso que este tipo de ejercicios se apliquen a toda la escala de mando.

Correspondencia entre formación policial y rutinas. Se ha insistido en la necesidad de analizar los procesos de trabajo policiales en detalle; al respecto, en la primera parte de este estudio se abrió la discusión sobre el tema de las cargas de trabajo con el pretexto de las quejas internas; la discusión en *feedback* con los policías respecto

¹ Ernesto López Portillo Vargas, Educación y Entrenamiento Policial para la Democracia, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. Mayo, 2003.

de las cargas de trabajo y sus rutinas abre toda una posibilidad para compaginar la escasa formación que ofrece la academia de policía y las realidades de la rutina y las cargas de trabajo diarias que también provocan conflictos internos.

Valores y habilidades. El área de evaluación del desempeño (SIED) tiene como uno de sus objetivos diseñar mecanismos laterales de evaluación, y otra de sus tareas es identificar necesidades de capacitación; la comprobación de estas necesidades debe partir de una evaluación del estado que guarda el desarrollo de ciertas habilidades y capacidades.

Aprendizaje conceptual y práctico. El proceso de enseñanza y aprendizaje policial no puede alejar la teoría de la práctica, por lo que en todo ejercicio de intercambio y capacitación la referencia a casos de la realidad inmediata es un recurso permanente.

Partir de la experiencia y la visión policial. La información que retorna a la policía para que aprenda de su experiencia, debe recoger la visión del policía.

1.1 Atributos del sistema de información policial (SIP)

Táctico y estratégico. El SIP se concibe como una estrategia de apoyo al desarrollo táctico y estratégico en materia policial.

Operación. La operación del sistema es policial, pero la orientación y la dirección técnica es asesorada por la estructura directiva de la SSC, por medio de la Dirección de Prevención, a través del Departamento de Mejora Policial.

Diseño, registro de información policial. Es responsable de diseñar mecanismos de investigación interna y coordinarse con las áreas de supervisión y evaluación.

Planeación de operativos. Es responsable de recopilar y solicitar la información a las áreas competentes para la planeación y ejecución de operativos. Aplica funciones de supervisión y evaluación de operativos policiales en apoyo a la DPE.

Manuales. Es responsable de diseñar, planear y gestionar la aprobación de manuales y procedimientos de operación policial, así como de realizar el inventario de necesidades de normativas policiales. Se sugiere el *Manual de programación y evaluación de operativos y grupos especiales*.

1.2 Estructura del sistema de información policial

a. Concepto. La estructura operativa del SIP se concibe como un área de apoyo a la toma de decisiones de la Gerencia policial. Depende directamente de la DPE.

En materia de información recibe supervisión y control del área de estadística de la SSC.

b. Personal. Está integrado por personal con experiencia policial, capacitado por consultores externos en tácticas y estrategias policiales acordes con los objetivos de la SSC. Es reducido en número, pero altamente calificado en estrategia y táctica policial. Integran el sistema de información y planeación policial (SIP).

c. Municipios. Cumple funciones de apoyo, inteligencia y control a las delegaciones policiales del interior del estado. En la práctica, es un control lateral a la Jefatura de policía foránea. En esta materia, cuenta con la coordinación y asesoría del Departamento de Mejora Policial.

d. Vínculos operativos con otras áreas. Mantiene una constante interacción con las áreas de supervisión (SIS) y evaluación del desempeño policial (SIED). Establece coordinación y es facilitador para la implementación de mecanismos, procedimientos y controles laterales propuestos por estas áreas. En materia de información, manejo y control de información estadística, cuenta con la asesoría del área de estadística de la SSC. Es proveedor de información al SIED.

1.3 Principales flujos de proceso: entradas de información

a. La cadena de mando (CD). Su principal proveedor de información en línea es la cadena de mando.

b. SIS. Los procedimientos de supervisión que son diseñados por el SIS son ejecutados a través de la CD, bajo la supervisión directa del SIP.

c. SIM. Es proveedor-receptor de información.

d. SIED. Recibe solicitudes de información específica.

1.4 Indicadores del SIP

a. Indicadores delictivos. Recibe información procesada sobre indicadores delictivos de toda índole generados por el área de información estadística de la SSC.

b. Indicadores de desempeño. Recibe instrucciones de manejo y control de indicadores de desempeño provistos por las áreas de supervisión y evaluación.

c. **Propone el diseño de indicadores adecuados** a las tareas de planeación táctica y estratégica de la DPE.

1.5 Términos de referencia

a. **Asesoría.** El SIP recibe asesoría directa de las áreas de mejora policial y estadística de la SSC, y se subordina a las peticiones de trabajo del SIS y del SIED. Depende directamente de la DPE.

b. **Autonomía relativa.** A pesar de que el SIP se encuentra bajo el control directo de la DPE, normativamente el área de estadística del SIP mantiene un control técnico, informático de la información policial; esta medida tiene como objetivo conservar autonomía relativa en esta materia de la DPE.

1.6 Productos de salida

Los productos son de dos tipos: una información de calidad en materia de táctica y estrategia policial, y otra en materia de desempeño policial.

