

ADMINISTRACIÓN REFORMA Y RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL EN LA DEMOCRACIA

Luis Villalobos García



INNP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Luis Villalobos García

**Administración, Reforma y Rendición de
Cuentas Policial
en la Democracia**

**Premio del Instituto Nacional de
Administración Pública**

INNPA

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**



ISBN 978-607-95141-7-4

Derechos Reservados conforme a la Ley
Primera edición Octubre de 2009

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia
©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 14
www.inap.org.mx

©Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.
Carolina No. 80, Alts. 1, Oficina, Colonia Ciudad de los Deportes, Delegación
Benito Juárez, C.P. 03710, México, D.F.

©Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y Privada, S.C.
Chihuahua No. 167, Colonia Roma, Delegación Cuauthémoc, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.



CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
**Vicepresidente para los
IAP's**

CONSEJEROS

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez

Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones
Raúl Olmedo Carranza

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM
Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortíz
Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA, A.C.

Ernesto López Portillo Vargas
Director Ejecutivo y Vicepresidente de la Junta de Gobierno
Dra. Elena Azaola Garrido
Presidenta de la Junta de Gobierno
Ing. y CP Héctor Sáenz Ocampo
Director de Finanzas, Administración y Desarrollo Institucional
Mtra. Laura Díaz de León
Coordinadora de la Oficina de Servicio Técnico a la Sociedad Civil
Lic. Marco Lara Klahr
Coordinador del Proyecto de Violencia y Medios de Comunicación

Consejeros

Dr. Robert O. Varenik
Dr. Ricardo Raphael de la Madrid
Mtro. Carlos Ríos Espinosa
Dr. Guillermo Zepeda Lecuona
Dr. Jorge Zepeda Patterson
Lic. Edgar Cortez Morales
Lic. Roberto Trad Hasbun
Lic. Bruno Newman
Lic. Karim Arróniz
Lic. José Herrera

INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, S.C.

Dr. Margarito Padilla Aguilar
Rector
Dr. Luis Tizcareño Díaz
Director Académico
Mtro. Froylan Azael Padilla García
Coordinador de Posgrado
Lic. Silvia Alonso Ayala
Directora de Vinculación
Mtra. Adriana Álvarez
Angulo Coordinación de Posgrado
Dulce Midori Acosta
Servicios Escolares

ÍNDICE

	Pág.
Agradecimientos.....	13
Presentación.....	15
Estudio Introdutorio.....	19
La Moderna Administración Policial.....	25
SUSTENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	29
I.Justificación / Contexto.....	31
II.Propósito de la investigación.....	34
III.Ficha técnica	37
IV.Fundamentación metodológica	38
1.Marco teórico de referencia.....	38
2.Proceso de la investigación.....	39
3.Objetivos de la investigación	40
4.Relevancia social de la investigación, justificación y uso de los resultados..	42
CAPÍTULO I.	
ENFOQUE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA POLICIAL.....	43
Introducción	45
1.El institucionalismo	45
2.La reforma policial democrática.....	49
3.Tres niveles de reforma policial	53
Conclusiones	56
CAPÍTULO II.	
ADMINISTRACIÓN POLICIAL	57
1.Introducción.....	59
2.Administración pública, privada y policial	61
3.La administración pública y policial	63
4.Hacia un concepto de <i>administración policial</i>	66
5.El Sistema de la Función Policial	68
Conclusiones	77



CAPÍTULO III.	
SUPERVISIÓN POLICIAL	79
Introducción	81
1. La función de supervisión.....	82
2. La posición del supervisor	83
3. Capacidades técnicas y de supervisión	84
4. Problemas de la supervisión policial	86
5. Líneas de trabajo de la función de supervisión	88
CAPÍTULO IV.	
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL.....	93
Introducción	95
1. Desempeño policial	96
2. Importancia de la evaluación del desempeño policial	98
3. Objetivos de la evaluación del desempeño	100
4. Principios de la evaluación del desempeño	102
5. Ventajas de la evaluación del desempeño	104
6. Generación del conocimiento: el análisis de la brecha	104
7. Metodología y procesos de evaluación	107
CAPÍTULO V.	
INDICADORES DEL DESEMPEÑO POLICIAL	113
1. Introducción	115
2. La función administrativa en la policía: los indicadores del desempeño	116
3. Problemas para la construcción de indicadores	118
4. Objetivos de los indicadores del desempeño policial	119
5. Indicadores del desempeño policial	125
CAPÍTULO VI.	
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA POLICIAL.....	133
Introducción	135
1. Los modelos de seguridad y de policía	136
2. Institucionalización de la función policial	141
3. Carrera policial: la planeación educativa	144
Conclusiones.....	154



CAPÍTULO VII.	
RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL: MECANISMO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DE APRENDIZAJE INSTITUCIONAL.....	155
Introducción.....	157
1. Contexto: la reforma de la Administración Pública	159
2. La infraestructura ética	162
3. Administración Pública, actuación policial y corrupción	164
4. Rendición de cuentas. Definición	165
5. Impactos de la rendición de cuentas	168
6. Rendición de cuentas policial	170
7. Análisis de la rendición de cuentas policial	171
Conclusiones.....	173
CAPÍTULO VIII.	
INSTRUMENTACIÓN DE SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN INSTITUCIONES DE POLICÍA.....	175
Aplicación: Planeación del Marco Lógico.....	177
1. Introducción.....	177
2. Descripción metodológica	179
PROYECTO: INSTRUMENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL.....	181
1. Análisis de involucrados	181
2. Árbol de problemas	184
3. Árbol de objetivos	186
4. Selección de la estrategia óptima.....	188
5. Estructura analítica	190
6. Resumen narrativo de objetivos y actividades	190
7. Indicadores.....	191
8. Medios de verificación.....	196
Identificación de supuestos	199
Bibliografía	203
ANEXO: PROCESOS DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN DEMOCRACIA	209



TABLAS

		Pág.
Tabla 1	Estado de fuerza policial, México, 2005	33
Tabla I.1	Arreglos formales e informales de la policía	47
Tabla I.2	Tres niveles de reforma policial	55
Tabla V.1	Criterios para la elaboración de indicadores.....	118
Tabla V.2	Etapas para la elaboración de indicadores.....	123
Tabla VI.1	De la seguridad pública a la seguridad ciudadana	140
Tabla VI.2	Dimensiones de la función pública promovidas por la CIFP.....	143
Tabla VII.1	Modelos de reforma administrativa.....	159
Tabla VIII.1	Caracterización de los involucrados en la instrumentación de la rendición de cuentas policial.....	183
Tabla VIII.2	Transformación de problemas en objetivos	187
Tabla VIII.3	Acciones e identificación de alternativas	188
Tabla VIII.4	Resumen narrativo de la matriz del Marco Lógico.....	191
Tabla VIII.5	Indicadores y metas intermedias	192
Tabla VIII.6	Identificación de medios de verificación	197
Tabla VIII.7	Medios de verificación	200
Tabla VIII.8	Matriz del Marco Lógico	201

ESQUEMAS

Esquema II.1	Sistema de la función policial.....	69
Esquema II.2	Modelo de organización de la administración policial.....	72
Esquema IV.1	La evaluación del desempeño en el contexto de la administración policial	97
Esquema IV.2	El análisis de la brecha	105
Esquema IV.3	Distribución de frecuencia del impacto de los proyectos que constituyen un programa.....	106
Esquema IV.4	Lógica de la evaluación del desempeño policial.....	108
Esquema V.1	Etapas para la elaboración de los indicadores del desempeño policial	122
Esquema VI.1	Institucionalización de la carrera policial.....	137
Esquema VI.2	Modelo educativo de la carrera policial.....	150
Esquema VI.3	Diseño del mapa curricular	154
Esquema VII.1	La responsabilización en la reforma policial	161
Esquema VII.2	Modelo de rendición de cuentas	168
Esquema VII.3	Impactos de rendición de cuentas	170
Esquema VIII.1	Metodología del Marco Lógico.....	180
Esquema VIII.2	Identificación de involucrados.....	182



Esquema VIII.3	Árbol de causas	185
Esquema VIII.4	Árbol de consecuencias.....	185
Esquema VIII.5	Árbol de problemas	186
Esquema VIII.6	Árbol de objetivos	187
Esquema VIII.7	Coherencia causa, medio y acción	188
Esquema VIII.8	Árbol de acciones	189
Esquema VIII.9	Estructura analítica del proyecto.....	190







A la memoria de mis padres
A la memoria de Ana Emilia López Rayón Parra
A Carolina, Paulo, Ximena y Camilo



Agradecimientos

Un profundo y sentido agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, a los miembros de Jurado del Premio y al Lic. José R. Castelazo, Presidente del INAP. El otorgar el primer lugar del Premio INAP 2008 a esta investigación, es un reconocimiento de la importancia y pertinencia del análisis del tema de la seguridad pública y de la función policial en México. Mil gracias.

El Dr. Carlos Silva Forné revisó el manuscrito original de esta investigación y a partir de sus recomendaciones, se corrigieron errores metodológicos, de enfoque y aproximación en cada uno de los capítulos, de esta manera, la persistencia de fallas en el texto es consecuencia de la incapacidad del autor para atender las sugerencias y bajo ninguna circunstancia por el excelente trabajo de revisión realizado por el Dr. Silva.

El Dr. Humberto Ponce Talancón ha sido una presencia constante en mi proceso de formación y construcción de capacidades de investigación, sus aportes en la revisión y soporte metodológico para la articulación de este trabajo es fundamental. Mi agradecimiento al Dr. Ponce es permanente.

A todos mis compañeros del Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y Privada, (IESAP) y del Instituto para la Seguridad y la Democracia, (INSYDE), a Laura Sánchez Castañeda, Emmanuel Vélez Jaime (maestro), Martha Arjona, Héctor Sáenz, Alma Lilia Hernández, Viviana Villanueva, Jorge Villaseñor, Macarena Blando, Ezequiel Torres, Gelacio Laguna, Juan Luis Gómez Jardón, Francisco Monroy, Juan Manuel Loza, Juan Rojas, Jorge de Luna, Edgar Baltazar, Karla Hernández, Miguel y Carlos Hernández Meza. Todos ellos imprescindibles para mí.

El Dr. Patricio Daowz ha sido una referencia a lo largo de mi vida académica y profesional. Él me ha establecido parámetros de comportamiento y de dignidad respecto a cómo un académico y funcionario público debe conducirse. Ha pasado de ser una relación de trabajo a una de sólida amistad.

A lo largo de mi estancia como estudiante en el IESAP, la interacción y enseñanzas de todos mis profesores ha sido fundamental, todos ellos han contribuido en este proceso formativo. Particularmente agradezco al Dr. Gerardo Martínez Vara, a la Dra. Julia Chávez Carapia, al Dr. Víctor López Esparza, al Dr. Alejandro Arriaga, al Dr. Leopoldo Villareal Garduño, al Dr.

Daniel Zendejas Montero, al Dr. Sergio Casanueva Reguart y especialmente al director del Instituto, Dr. Margarito Padilla. Mil gracias por todo.

A Guadalupe Lucas Cervantes, a mis hermanos y cuñadas, a Jorge mi primo, a mi ahijado Alberto Hernández, a mi familia, no es posible decirles nada más, ya se los he dicho todo. Y lo saben.

Y desde luego a todos los policías de México. A ellos les corresponde la validación de las propuestas de este trabajo.

Mil gracias a todos.

Luis Villalobos García

Presentación

El premio que anualmente otorga el Instituto Nacional de Administración Pública, constituye un reconocimiento al trabajo académico realizado con el propósito de mejorar constantemente la gestión pública mexicana. El otorgamiento del primer lugar a la investigación *Administración, reforma y rendición de cuentas policial en la democracia*, de Luis Villalobos García, representa el reconocimiento de la importancia que la seguridad pública ha ganado en la agenda pública del país, y la necesidad de mejorar y profesionalizar a todos los actores que participan en estas funciones.

El análisis académico de la función policial en México es indispensable para emprender procesos de reforma sostenidos, que conduzcan hacia un desempeño policial ejercido en términos democráticos.

A pesar de la insuficiencia en la formalización del marco teórico y académico, la medición de la confianza de la sociedad respecto al cumplimiento de las tareas policiales, confirma que el desempeño policial en México está en crisis: existe un histórico distanciamiento entre la forma en que la policía ejerce su mandato y sus atribuciones, respecto a lo que la sociedad espera de ellas.

Los enfoques gerencialistas de la administración pública (gerencia pública y new public management) tenían la pretensión de despolitizar a la función gubernamental, incluyendo en ello el trabajo de la policía, como de cada uno de sus actores. El actual reposicionamiento y revaloración de lo político de la administración pública, recupera la congruencia con el proceso de consolidación democrática del país: la función pública debe ser ejercida en procesos integrales, no sólo enmarcados en lo racional-instrumental, sino en términos de legitimidad y aceptación social.

Es así que el análisis administrativo del trabajo de la policía requiere transitar hacia enfoques donde se revaloren las perspectivas política y ciudadana: el vínculo del gobierno con los ciudadanos es de naturaleza política, es una relación gobernante–gobernado y es determinada por el ejercicio del poder, por lo tanto, el ciudadano no es un consumidor de los productos y servicios que el gobierno “coloca en un mercado”, ya que esto implicaría una relación entre oferente y demandantes, es decir, un vínculo económico.

El verdadero desafío de una policía democrática está en la formación de oficiales que incorporen una lectura sensible de la sociedad en la que viven y de la función que representan.

De esta manera, una agenda de estudio público administrativo de la función policial, debe de realizarse desde diversas perspectivas de análisis, tales como:

- La definición del tipo de arreglo institucional que posibilite la viabilidad de los modelos de policía.
- En una estructura organizacional predefinida ¿Cómo se determina el comportamiento de los policías y como se toman las decisiones?
- Desde lo administrativo, ¿Cuáles son las capacidades y herramientas que posibilitan a la policía el cumplimiento de su mandato institucional?
- La formalización académica del estudio de la función policial, lo cual implica la determinación, el análisis, tratamiento y formulación científico-teórico del objeto de estudio.
- ¿Cómo es el proceso y estrategias de cambio administrativo, organizacional e institucional de las policías?
- El desempeño de la policía como ejercicio de gobierno: procesos pragmáticos de instrumentación-aplicación de lo teóricamente integrado, correspondiéndole por lo tanto a esta función, atender las demandas sociales de seguridad ciudadana.

Esta agenda de trabajo busca conferir a la policía capacidades de desempeño y de eficiencia, con el consecuente desarrollo y gobernabilidad de los Estados: el desempeño policial no se agota en sí mismo, tiene un referente mayor definido por el desarrollo socioeconómico y político de los Estados, y de ahí su viabilidad.

El Maestro Villalobos identifica al liderazgo político y administrativo, y al Programa de Administración propuestos en el trabajo, como premisas para dar factibilidad a la reforma policial en México, lo cual puede contribuir a superar la reiterada contradicción entre eficacia y legitimidad, precisamente cuando lo que se necesita es fortalecer la función policial sobre la base de su legitimidad democrática.

La formulación de nuevos referentes teóricos que contextualicen la función policial, así como la transferencia de nuevas capacidades administrativas a los profesionales encargados del manejo de los asuntos policiales, son



Luis Villalobos García

condiciones necesarias para que el Estado mexicano pueda transitar hacia escenarios de aseguramiento del Estado de Derecho y condiciones socialmente funcionales de seguridad pública. Por ello el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. y el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, coeditan la investigación merecedora del Premio INAP 2008, *Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia*, que establece las bases fundacionales y referenciales de la formalización del estudio administrativo de la función policial.

José R. Castelazo
Presidente



Estudio Introductorio

Jaime Espejel Mena*

I

Siempre es una ocasión propicia para externar el aprecio personal y la admiración académica, cuando un estimado amigo, Luis Villalobos García, obtiene un reconocimiento, y en esta ocasión no se trata de cualquiera, ya que nos ocupa el máximo reconocimiento que un estudioso sistematizado de la ciencia de la Administración Pública en México puede obtener: el primer lugar del premio que otorga el Instituto Nacional de Administración Pública, versión 2008.

Luis Villalobos es un caso singular de capacidad y formación profesional, con dotes de adaptación y aprehensión de nuevos y distintos conocimientos. Originalmente profesional de la Economía, Villalobos García pasó al estudio de la Maestría en Administración Pública y una más en Finanzas. Siempre inquieto caminó a la consolidación de las ciencias publiadministrativas, concluyendo sus estudios de Doctorado en Administración Pública. La actividad docente y profesional, en sus campos de formación ha estado presente en el transcurrir de su vida. Especialista en los temas de seguridad pública y órganos policiales, en esta ocasión nos presenta: *Administración, reforma y rendición de cuentas policial en la democracia*.

II

El profesor Luis Villalobos aporta en esta investigación una contribución importante a la Administración Pública relativa a la administración y reforma policial, a sus esquemas de institucionalización y eficiencia, así como una reflexión sobre la importancia de los incentivos y castigos en los órganos policiales para *rutinizar* los esquemas de rendición de cuentas y el respeto a los derechos naturales. Como él dice en la Introducción, su objetivo es construir y contribuir con un juego de herramientas –un juego de conceptos y un vocabulario– que sirva para describir una organización policial y la manera de trabajar en un contexto de necesaria institucionalización de las decisiones y del trabajo cotidiano. Su interés se centra primordialmente

* Investigador-Docente de la Universidad Autónoma del Estado de México. Doctor en Administración Pública.

en el campo de la Administración Pública; pero con objeto de realizar su propósito de manera adecuada, ha tomado en cuenta la experiencia de otras organizaciones formales semejantes. Esto hace que sus conclusiones tengan un carácter funcional para construir modelos que permitan formular tentativas de respuesta ante problemáticas similares.

Por muy útil que pueda ser este juego de herramientas para los propósitos disciplinarios y académicos, el valor principal que tiene la exposición del profesor Villalobos para el lector en general, y para los funcionarios y responsables de las fuerzas policiales, está en la claridad, comprensión y generalidad con que describe la organización policial en México, su supervisión, la evaluación del desempeño, la institucionalización de la carrera policial, la rendición de cuentas y los mecanismos contra la corrupción. La descripción de la naturaleza de los órganos policiales en México, sus procesos ejecutivos, de decisión y ejecución es un éxito notable.

Para aquellos que tienen poca información sobre los esquemas gerenciales, el tratamiento que el profesor Villalobos da al tema resultará esclarecedor y deberá librarlos de muchas nociones falsas que corren, por ejemplo, acerca de que los procesos decisivos se cierran en el ámbito ejecutivo sin pensar en los métodos, técnicas y herramientas de todo tipo que permiten la ejecución de las mismas.

La experiencia nos ha mostrado, la generalidad y complejidad de los enfoques que configuran y reconfiguran la explicación de los objetivos de la Administración Pública. En un primer momento encontramos, las argumentaciones de la llamada Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) en sus diferentes modalidades: Administración Pública Progresiva, Planeación Estratégica, Reingeniería de Procesos, *Benchmarking*, por mencionar sólo algunos, la cual se presenta como una fórmula sintética utilizada por los académicos y especialistas para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública. La Nueva Gestión Pública enfatiza la eficiencia y eficacia de las organizaciones con la incorporación de métodos, técnicas y procesos sofisticados en las mismas. Todo el poder al gerente para la realización exitosa de sus tareas.

En un segundo momento, encontramos las acepciones de la administración pública como un mecanismo de legitimidad y consenso; como una organización que ha sido producto de un proceso histórico cuyo punto de origen, en lo que respecta a nuestro Estado moderno, se remonta e identifica por su carácter

centralizado con el poder absolutista, pero que gradualmente y por diversos procesos histórico-sociales derivó en la conformación operativa de la división de tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. La administración pública, en este sentido, es producto de un contexto socio histórico, que da cuenta de la relación directamente proporcional entre la forma de gobierno y el régimen administrativo.

En un tercer momento, ubicamos las argumentaciones de la gestión pública, tema por demás conocido y discutido por el profesor Villalobos. El quehacer de la gestión pública ha de ser de tal naturaleza que garantice la recepción y atención de demandas y problemáticas derivadas de las demandas sociales, que no por opuestas le han de merecer al Estado la exclusión en la búsqueda de la solución de unas por otras. Es el medio para ordenar la acción del gobierno tomando en cuenta a los grupos de interés, las demandas en competencia, la disponibilidad de los recursos y la cobertura de la agenda institucional. Ni la denominada reforma del Estado en México, ni la de sus organizaciones o de su administración pública, se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de sus instituciones, en el contexto de una sociedad demandante y de una democracia. El desarrollo es un imperativo irrenunciable para todos los Estados, no sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables, sino porque, en países de débil institucionalidad un pacto político o nuevo arreglo institucional, orientado al desarrollo, es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional para nuestro tiempo debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de centro-izquierda y de centro-derecha renovados, y debe incluir las grandes transformaciones siguientes:

1. Superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de Derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral, de partidos y un nuevo sistema policial; incrementar la información, transparencia, rendición de cuentas y facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos; garantizar la

efectiva división de funciones –entre el ejecutivo, legislativo y judicial– y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de la función pública.

2. Superar un sistema político–administrativo ineficiente, mediante su transformación en un auténtico sistema con resultados y competitivo, único hoy capaz de garantizar la responsabilidad hacia la sociedad, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones y desregulaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes y a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad, lo que implica a su vez dos políticas aparentemente contradictorias: por un lado, desregular y, por el otro, crear cuando proceda marcos reguladores más eficientes y eficaces, fortaleciendo con ello, la toma de decisiones, pero para que los compromisos reguladores sean creíbles es necesario eliminar el riesgo de alteración arbitraria de estos marcos normativos a través de un régimen de legalidad administrativa y de responsabilidad, administrado por jueces y tribunales creíbles, es decir, un modelo posburocrático.
3. Salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, la salud, la educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los administradores de lo social.

Las tres transformaciones planteadas, exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado y de los sistemas policiales del país. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la



Luis Villalobos García

matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

En esta línea se ubica el aporte del texto que comentamos, en palabras del autor: "...en establecer una postura desde el conocimiento integrado en la administración pública respecto al manejo de las instituciones de gobierno, de las cuales forma parte la policía y por lo tanto, tratar de aplicar los enfoques de gestión pública en las corporaciones de policía".

Los mejores augurios, para el texto del profesor Villalobos, que viene a cubrir el vacío de la reflexión sobre los temas de las organizaciones policiales en las ciencias de la administración y de la gestión pública.



La Moderna Administración Policial

*Ernesto López Portillo Vargas**

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) se encuentran en la historia para dar carta de ciudadanía en México a la Administración Policial. Este libro, que contiene la investigación merecedora del premio INAP 2008, implica un hecho sin precedentes: la reforma policial ingresa con altos vuelos y de manera definitiva al foro de la modernización en la administración pública.

El merecido reconocimiento al Prof. Luis Villalobos impacta en varios frentes. Primero, consolida la plataforma de legitimidad pública en torno a la teoría y la práctica de una temática históricamente marginada de la reforma del Estado; segundo, presenta ante los gobiernos de todo el país una alternativa profesional, técnica y especializada encaminada a la correcta administración de la policía; tercero, valida la irrupción ciudadana en la construcción de una nueva concepción democrática de la función policial, y cuarto, reconoce y empodera el esfuerzo que por dos décadas venimos haciendo investigadores y centros de investigación para construir la primera generación de administradores de alto nivel de la policía, formados en carreras académicas diversas.

Hace veinte años comencé a estudiar a la policía en el mundo y desde el principio entendí que la fórmula que está atrás de corporaciones policiales que en efecto cumplen y hacen cumplir la ley, es la participación de civiles (no policías) en la construcción y conducción de los sistemas de gestión de las corporaciones, desde luego en interacción con la insustituible experiencia policial operativa. En general, esta fórmula aún es un proyecto en México, si bien las experiencias seminales en tal sentido avanzan.

Este trabajo merecedor del premio INAP es punta de lanza de lo que para INSYDE implica una verdadera revolución institucional de la policía. Llevará décadas, pero está en camino. La policía que hoy vemos, la mayoría de las veces gobernada por la intuición y los intereses de quienes las ocupan, será gobernada por la ley y los sistemas, más allá de quien la conduzca. Eso será posible mediante un proceso de tecnificación similar al que han atravesado principalmente las agencias policiales del mundo democrático avanzado.

* Director Ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia www.insyde.org.mx

Algunos relatos cuentan que el primer gran esfuerzo anticorrupción de la policía en Estados Unidos, operó justamente con la irrupción administrativista en la policía de California en la década de los treinta del siglo XX. Otras narrativas reconstruyen la modernización policial en Estados Unidos, Inglaterra y Europa Central, desde el ángulo de la nueva administración policial, vista ésta como una plataforma teórica y técnica que regula el quehacer de las y los policías, bajo sistemas que controlan el uso de los recursos, tal como hace la administración en cualquier función pública o privada.

Luego de conversar con cientos de policías en el mundo, desde luego la mayor parte en México, me queda claro que muchos policías tienen temor al control de su desempeño. Cuando ese temor está inspirado en la resistencia producto de la mala fe, estamos ante personas que no deben ocupar espacio alguno en la función policial. Pero mi hipótesis es que el temor obedece en la gran mayoría de los casos al mero desconocimiento de cómo funciona una policía bajo modernos sistemas de administración. Y es que el primer efecto de la buena administración policial es la mejor protección de las y los policías. Es muy simple: si hay buena administración, habrá buen manejo de recursos, a su vez, recursos manejados con estándares de eficacia y eficiencia que directamente reducirán los riesgos de la operación policial, precisamente porque el recurso máspreciado son las y los policías.

Como lo viene mostrando principalmente la antropología policial, quizá el más grande drama del policía promedio en México no está afuera, sino adentro de la institución a la que representa, dada la ausencia de una plataforma mínima de derechos garantizados para él. La administración policial es antídoto eficaz contra ese veneno que debilita tanto a nuestras corporaciones, justamente porque los sistemas de gestión inhiben la arbitrariedad en la toma de decisiones, por la vía del control de su calidad, todo en función de resultados. Todo esfuerzo hacia la implantación de agencias policiales bien administradas reduce el abuso sistemático contra las y los policías, tal como lo he testificado en Sudamérica, Estados Unidos, Europa Central, Inglaterra, África y parte de Asia.

Cuando el grueso de las y los policías en México haga suya la relación directa entre la mejor administración institucional y las mejores condiciones profesionales y de vida para cada uno de ellos, daremos un salto histórico. Pero para que así suceda, es necesario producir cientos, miles de materiales como éste, tal como lo hace Inglaterra, donde uno se pierde en los estantes



Luis Villalobos García

de las bibliotecas entre estudios escritos principalmente por los más destacados policías.

Expreso mi reconocimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, cuyo Primer Lugar del Premio INAP 2008 implica una decisión no sólo muy acertada, sino además altamente visionaria para el mejor futuro del Estado democrático de Derecho en México. A Luis Villalobos, compañero de viaje en INSYDE, además de felicitarlo por esta gran distinción, le deseo éxito no sólo para que en efecto consolide su lugar entre la primera generación de expertos civiles en administración policial, sino para que ponga su saber al servicio de la construcción de policías modernas, comunidades seguras y sólidos tejidos institucionales y sociales donde el respeto a la ley sea regular, no excepcional. Para INSYDE, este libro y el premio que lo reconoce son motivos de orgullo y satisfacción institucional.





ADMINISTRACIÓN, REFORMA Y RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL EN LA DEMOCRACIA

**SUSTENTO MOTODOLÓGICO DE LA
INVESTIGACIÓN**



SUSTENTO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

I. Justificación / Contexto

Los estudios acerca del tema relacionado con la actuación policial en México han centrado su atención en el análisis de los casos de abuso policial y los asociados a la violencia no justificada de su desempeño, el abuso policial. En comparación, se han generado propuestas técnicas poco significativas para mejorar la actuación de las policías, así como estrategias viables y consolidadas que retomen la experiencia internacional generada en la materia.

Estas propuestas técnicas se insertan en el proceso de transformación de instituciones policiales tradicionales hacia esquemas de toma de decisiones y procedimientos democráticamente validados: la reforma policial democrática, proceso que conducido por un método adecuado y con el empleo de instrumentos técnicos tiene como finalidad lograr que la policía: 1) atienda, antes que nada, las necesidades del ciudadano; 2) realice un trabajo policial con estricto apego a la ley; 3) respete los derechos humanos; 4) oriente su desempeño con base en una política de transparencia y rendición de cuentas, y 5) sea más eficaz y eficiente en el cumplimiento de su mandato institucional, con un desempeño policial orientado a la consecución de resultados verificables y pertinentes.¹

El análisis del trabajo de las organizaciones policiales, el comportamiento y desempeño de los oficiales de policía y directivos, y la integración de herramientas y estrategias de gestión que posibiliten un manejo eficaz de la corporación que permita cumplir con su mandato, conducen al concepto de *administración policial*, para generar los referentes teóricos y pragmáticos para que las instituciones policiales fortalezcan sus capacidades de gestión, que tiene entre otros objetivos, asegurar que las policías cumplan con su mandato bajo referentes de **legalidad, legitimidad y eficacia** en su servicio.

¹ De poco serviría que las corporaciones de policía observarán los primeros cuatro principios de la reforma policial descritos sin que cumplieran, de la mejor manera posible, su mandato institucional o que utilizaron estos principios como pretexto para justificar ineficiencias o la no consecución de resultados. Esto se ejemplifica claramente con el alegato erróneo de que los derechos humanos privilegian a los delinquentes y obstaculizan el trabajo de la policía, de esta manera, las detenciones policiales, y en general todo el trabajo policial, tiene que realizarse apegado a derecho (referente legal), ser legítimo (referente sociopolítico) y obtener resultados (referente técnico-administrativo).

Para estos fines, se recurre a herramientas, técnicas y procedimientos propios de la administración pública: sistemas de planeación, supervisión, evaluación e indicadores de desempeño, entre otros. Particularmente, en el contexto del desempeño de instituciones públicas de sociedades democráticas, uno de estos sistemas de operación es la *Rendición de Cuentas Policial*, el cual funciona como un principio operativo que la policía implementa para transparentar sus funciones y generar procesos de retroalimentación policía / sociedad, referidos al desempeño policial y los resultados obtenidos y, por lo tanto, posibilita la generación del conocimiento organizacional (*gestión del conocimiento*) que le permite aprender de su propia experiencia (*organización inteligente*).

Esta capacidad de gestión debe realizarse en un contexto de *racionalidad*, misma que las organizaciones de policía adquieren de los mecanismos y herramientas de la administración pública, y por el *consenso*, ya que éste es un elemento fundamental del enfoque del diseño de políticas públicas y el correspondiente diseño de los programas sectoriales específicos, por cuanto el ejercicio gubernamental debe ser ejercido, como ya se indicó, en términos de legalidad, legitimidad y eficiencia. En este sentido, *consenso*, en el contexto de la administración policial, se entenderá como la convergencia y conciliación de intereses tanto de la sociedad a la que la policía sirve, de las autoridades locales y federales, respecto a los objetivos establecidos en los planes y programas de las corporaciones de policía, ya que se trata de una sociedad democrática.

La policía mexicana y algunos de sus problemas

Los Estados Unidos Mexicanos se rigen y organizan bajo un sistema político federal, estructurado en tres ámbitos de gobierno: federal, estatal (31 estados y un Distrito Federal) y municipal (en 2007 contabilizaron 2,438 municipios; en éstos no se incluyen las 16 delegaciones en que está organizado el Distrito Federal). Cada uno de los ámbitos de gobierno cuenta con el atributo y responsabilidad expresa de proporcionar y garantizar a su población seguridad pública, de esta manera, los estados y los municipios tienen la facultad de crear sus propias corporaciones de policía, lo que ha derivado en la existencia de miles de ellas.²

² García Luna, Genaro, 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México*, México.

Es probable que cada una de estas instituciones operen bajo marcos normativos, esquemas de trabajo y estrategias diferentes, y que funcionen con capacidades de trabajo y recursos diferenciados: los problemas de centralización de recursos e infraestructura que afectan las relaciones entre la federación con los estados y municipios, se reflejan en las capacidades de operación de las policías de los municipios más vulnerables del país respecto a las capacidades de las policías federales y estatales.

La policía mexicana está organizada en tres jurisdicciones (las indicadas federal, estatal y municipal) y dos funciones: 1) prevención del delito (policía preventiva), esta función se ejerce en cada uno de los niveles de gobierno, y 2) de auxilio directo a las investigaciones de delitos que realiza el ministerio público (policía judicial o policía ministerial), esta última función sólo se realiza en los planos federal y estatal.

México es uno de los pocos países en el mundo que por disposición jurídica separa las funciones de prevención y persecución del delito tanto a nivel local como federal (García Luna, 2006: 110).

Tabla 1
Estado de fuerza policial, México, 2005

Policías	Elementos	Relación porcentual
Preventiva Municipal	135,132	40.0
Preventiva Estatal	153,789	45.5
Preventiva Federal	15,261	4.5
Judicial o Ministerial	27,602	8.2
Agentes Federales de Investigación	6,289	1.8
Total	338,073	100

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2005.

La Tabla 1 muestra que la suma de las policías preventivas (municipal, estatal y federal) corresponde al 90% del total de policías en el país. Al hacer el cálculo de la relación policía / población,³ los 338 mil policías presentan una relación aproximada de 320 policías por cada 100 mil habitantes. La policía judicial representa el 8.2% del total de policías.

³ 103.3 millones de mexicanos. Fuente: Censo de población y vivienda 2005, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

La ineficiente coordinación federación-estado-municipio requiere de una nueva concepción del federalismo en las políticas de seguridad y en la procuración e impartición de justicia, postura que debe reflejarse explícitamente en el *Programa Sectorial de Seguridad Pública* y no sólo estar referenciado en términos de una mayor coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno.

La instancia que define la política de seguridad en México, y que regula e integra la actuación de las policías es la Secretaría de Seguridad Pública:

En respuesta al reclamo social de frenar la inseguridad, el Gobierno Federal en el año 2000 creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), con el propósito fundamental de aplicar una estrategia integral orientada a prevenir la comisión de delitos para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República).⁴

Con el propósito de generar una mayor coordinación institucional entre las diferentes policías y los correspondientes ámbitos de gobierno, contar con procesos sistematizados de acopio, gestión, análisis e intercambio de información sobre seguridad pública y criminalidad, así como propiciar esquemas de profesionalización de las instituciones policiales, en 1997 se instaló el Sistema Nacional de Seguridad Pública que depende actualmente de la SSP.

Los propósitos por los que han sido creadas ambas dependencias no se han alcanzado. La sociedad mexicana no se identifica con su policía: tanto la policía preventiva como la de averiguación sufren un grave desprestigio y existe una percepción social que asocia a la actuación policial con corrupción, desempeño ilegítimo, ineficacia-ineficiencia y opacidad en la actuación.

II. Propósito de la investigación

¿Cuáles son los factores, las condiciones y las decisiones que garantizan la eficiencia de la función policial? ¿Cuáles son las causas que posibilitan la ineficiencia de la actuación de la policía? ¿En qué términos cuantitativos y valorativos debe ser entendida y analizada la eficiencia y la ineficiencia? ¿Cuáles son los referentes pragmáticos mesurables que valoran y describen el desempeño policial y los resultados obtenidos de su desempeño? ¿Son los

⁴ Ver: http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/2003/pag_371-379.pdf. Consultado en mayo de 2007.

mismos en contextos democráticos que en otras formas de gobierno? Es decir ¿la eficiencia de la policía en un régimen dictatorial tiene los mismos referentes valorativos que en sociedades democráticas? ¿Qué es necesario hacer?

En México, los esfuerzos y programas de modernización y reforma de las corporaciones de policía no muestran evidencias que permitan considerar a éstos como iniciativas democráticas, ya que carecen de mecanismos sistematizados para integrar y retomar la experiencia internacional en materia de reforma y administración policial, los espacios que propician discusiones incluyentes para el diseño de la agenda de reforma son escasos, y tampoco estos procesos de modernización responden a los principios democráticos de responsabilización, transparencia y ciudadanización del desempeño de la policía.

En este contexto de descoordinación y de falta de herramientas técnicas, el presente trabajo de investigación busca proponer elementos referenciales para la modernización de los procesos y estrategias de gestión y desempeño policial, generar y difundir conocimiento en el manejo de corporaciones de policía, contribuir a la formación de cuadros expertos (directivos y operativos), proponer mecanismos de medición de la actuación policial tanto cuantitativos como cualitativos asociados a la evaluación del comportamiento, y establecer un enfoque de actuación policial orientado a la obtención de resultados más que a los procesos mismos, por ejemplo, lo fundamental no es que las policías adquieran más equipamiento o patrullas nuevas, sino cómo incide la disposición de estos recursos en atender las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

Su propósito no es analizar aspectos relacionados con la técnica policial –despliegue policiaco, técnicas de aseguramiento, balística, capacitación, uso de la fuerza y en general, procedimientos propios del trabajo operativo de la policía–, trata de establecer una postura desde el conocimiento integrado en la administración pública respecto al manejo de las instituciones de gobierno, de las cuales forma parte la policía y, por lo tanto, tratar de aplicar los referentes teóricos integrados por la ciencia de la administración pública en las corporaciones de policía.

Considera que el desempeño policial –así como del total de las instancias y funciones de gobierno– debe realizarse bajo los referentes:

- 1. Legalidad.** El trabajo de la policía debe realizarse a partir de un estricto apego a la ley;

- 2. Legitimidad.** Transformación del trabajo policial hacia esquemas de toma de decisiones y procedimientos social y democráticamente validados: la reforma policial democrática, proceso que conducido por un método adecuado y a través del empleo de instrumentos técnicos, tiene por objetivos lograr que la policía: a) atienda, antes que nada, las necesidades de seguridad del ciudadano vinculadas directamente con el trabajo de la policía; b) respete los derechos humanos, y c) oriente su desempeño por una política de transparencia y rendición de cuentas;
- 3. Orientación a resultados.** Función policial eficaz y eficiente en el cumplimiento de su mandato institucional y con un desempeño policial orientado a obtener resultados verificables. Esta es una visión en la que trascienden más los resultados que los programas: dentro de los propósitos de la reforma de la función policial, no se analiza aisladamente el trabajo realizado por la policía, los programas que se han instrumentado o la adquisición y disposición de mejor armamento o tecnología, lo que cuenta es obtener resultados que puedan ser comprobados y verificados empíricamente, en términos de mejoramiento de las condiciones sociales y ciudadanas de seguridad.

En el contexto mexicano, el análisis de los procesos de cambio, transformación y del desempeño de las corporaciones de policía, de la distorsionada relación policía-sociedad, y de la falta de coincidencia y congruencia de la actuación de la policía respecto a las expectativas de la sociedad, puede conducir en el peor de los casos a la eliminación de las corporaciones policiales por resultar obsoletas y fallidas. Desde la visión de un proceso de reforma esta perspectiva no es posible: la revisión de la función policial busca su viabilidad, no sólo operativa y política, sino su permanencia, en términos de un nuevo arreglo institucional. En este sentido, es necesario considerar que la reforma pretendida debe cumplir con los propósitos de ser política y democráticamente aceptable, posible, eficaz y generar los impactos pretendidos. La idea es que las instituciones funcionan con base en incentivos, por lo que en la medida en que se generen mejores expectativas⁵ respecto al buen o mal desempeño de los policías, su viabilidad como organismo del gobierno y los resultados asociados a los procesos de reforma será mayor.

⁵ Beneficios tales como la restauración de la relación policía-sociedad, seguridad laboral de la policía (carrera policial), seguridad de la ciudadanía en sus contactos con la policía (detecciones y arrestos con referentes normativos y procedimentales legítimos y legales previamente establecidos), restauración del Estado de Derecho, clima social seguro y recuperación del espacio público.

III. Ficha Técnica

Título: Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

<p>Descripción:</p>	<p><i>Proyecto de investigación que identifica, analiza y propone desde la perspectiva del conocimiento teórico consolidado por la administración pública, los procesos de gestión y desempeño de la función policial, con el propósito de orientar el desempeño de las corporaciones de policía realizado en términos de legalidad, legitimidad y eficacia.</i></p> <p><i>Propone los elementos que integran los procesos de reforma de las organizaciones de policía en sociedades democráticas, un nuevo arreglo institucional, y así mismo, establece como parámetro fundamental de la función policial a la rendición de cuentas, proponiendo a esta última como un elemento que legitima el desempeño de las policías al posibilitar el escrutinio público (transparencia), al mismo tiempo que funciona como un elemento de eficacia y aprendizaje organizacional de la función policial, al generar evidencia documentada del desempeño.</i></p>
<p>Área de conocimiento:</p>	<p>Administración de la policía, administración pública, gestión pública.</p>
<p>Línea de investigación:</p>	<p>Administración de la función policial.</p>
<p>Sublíneas de investigación:</p>	<p>Administración pública, administración y gestión policial, seguridad pública y ciudadana, reforma policial neo institucionalismo y gobernanza.</p>
<p>Disciplinas:</p>	<p>Administración pública, nueva administración pública, gobernanza, gestión pública, políticas públicas, rendición de cuentas y neo institucionalismo.</p>
<p>Objeto de estudio:</p>	<p>Administración de la policía, reforma policial y rendición de cuentas.</p>

• **Metodologías y técnicas a utilizar en la investigación**

<p>Tipo de investigación:</p>	<p><u>Expostfacto</u>: Se refiere al estudio de acontecimientos realizados o hechos cumplidos, sus causas y efectos, determinando los factores que los propician y sus variables analizadas, a partir de situaciones en el tiempo y espacio. (Tamayo, 1999, p. 58)</p> <p><u>Descriptivo</u>: Refleja la situación que prevalece en el momento de la realización del estudio, tipifica sus elementos y componentes con profundidad y su interrelación con respecto a las características demográficas, formas de conducta y actitudes. (Méndez, 2003, pp. 136-137)</p>
<p>Métodos:</p>	<p><u>Deductivo</u>: El conocimiento se obtiene de lo más general a lo específico, mediante abstracciones lógicas fundamentadas en principios teóricos. Es el vínculo entre el conocimiento empírico y teórico, para obtener nuevos conocimientos a partir de los aceptados y comprobados, coincide con el método axiomático, que deriva de la afirmación de principios evidentes y sirven de apoyo para construir un sistema basado en valores.</p> <p><u>Analógico</u>: Es la relación o semejanza con base en comparaciones entre dos objetos de conocimiento, el cual se traslada de una realidad hacia otra.</p>

IV. Fundamentación metodológica

1. Marco teórico de referencia

La *función policial* comprende una serie de actividades técnico-profesionales, administrativas, sistemáticas y concretas que históricamente ha tenido por finalidad la preservación del orden público (*seguridad pública*) y a partir de los modelos emergentes de seguridad, pretende la reorientación de su enfoque de trabajo hacia la satisfacción de las necesidades de seguridad de los ciudadanos (*seguridad ciudadana*), este tránsito del enfoque propicia una transformación del proceso de definición de las políticas de seguridad hacia una perspectiva céntrica ciudadana. Estas funciones las realiza la policía utilizando el recurso del poder del gobierno para solucionar conflictos

entre particulares (atribución legal del uso de la fuerza pública), dentro de un contexto legal, sociopolítico y económico. La eficacia de la función policial constituye un medio indispensable para la gobernabilidad de cualquier Estado-nación.

La *administración pública* es la actividad organizada del Estado. Woodrow Wilson –padre de la administración pública moderna– en su estudio clásico señala que para la administración, como ciencia práctica “...el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuadamente y exitosamente el gobierno, en segundo lugar cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo”.⁶

La *administración pública* es un campo de estudio interdisciplinario que después de más de un siglo de formulaciones teórico académicas, ha conformado diversas orientaciones teóricas ancestrales, actuales y contemporáneas. Al ser una ciencia interdisciplinaria, la administración pública continúa recibiendo aportaciones de otros campos de estudio de las ciencias sociales. No obstante que en los inicios de la disciplina diversos enfoques prevalecieron en los temas de la agenda del campo de estudio –jurídico, político, económico, psicológico y sociológico–, en la actualidad los intereses, preocupaciones, énfasis y orientaciones se encuentran enfocados a otros aspectos como asuntos éticos, legales, ciudadanos y el interés público, como es la función policial.

Con el marco teórico de referencia se analiza y trata de incidir en el manejo y desempeño de cualquier instancia del gobierno que corresponde a la administración pública, y por lo tanto, el análisis, propuestas, conceptos y definiciones (lenguaje) vinculados al manejo y gestión de las corporaciones de policía debe estar referido a la administración pública.

2. Proceso de la investigación

- **Planteamiento del problema**

La comprensión, conceptualización y estrategias de instrumentación de procesos de administración y reforma policial en sociedades democráticas, así como el diseño e implementación de políticas y mecanismos de rendición

⁶ Wilson, Woodrow, 1980, “El Estudio de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, Conmemorativa del 25 aniversario, INAP, p. 275.

de cuentas y transparencia policial, son procesos constantes y graduales que requieren de la participación de diferentes actores: la sociedad civil, la academia, las instancias de gobierno y por supuesto, la misma policía.

Este esfuerzo de diálogo e interacción permitirá a las corporaciones de policía enfrentar el reto de comprenderse mejor como sujeto y objeto de su propia transformación, profesionalización y fortalecimiento institucional, de esta manera, el objeto de estudio de la presente investigación lo constituye el manejo y gestión de las corporaciones de policía, la *administración policial*, y el proceso de reforma de la función policial instrumentada a partir de la lógica de la rendición de cuentas, con el propósito de establecer un nuevo arreglo institucional, por lo que este proceso de aplicación conceptual debe ser dirigido y orientado, para lo cual se plantea la siguiente **hipótesis de investigación**:

El análisis y determinación de los referentes teóricos y conceptuales de los procesos de administración y gestión de las corporaciones de policía, corresponde a su vinculación con el corpus teórico integrado por la administración pública, orientados hacia la implementación de procesos de la función policial en términos de legalidad, legitimidad y eficiencia del desempeño.

Formulación del problema de investigación

- ¿Qué marco teórico, disciplina científica y agenda de estudios corresponde al análisis de los procesos de administración y gestión de la función policial?

3. Objetivos de la investigación

- **Objetivo general**

Incorporar los elementos teóricos propios de la administración pública en el análisis de la gestión y el manejo de los procesos de la función policial, lo cual permita construir un juego de herramientas –un juego de conceptos

así como un vocabulario—, que contribuya a la comprensión de la gestión de las policías, sirva para describir a las corporaciones de policía y la manera en que trabajan, en un contexto de necesaria institucionalización de las decisiones y del trabajo cotidiano, que posibilite la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones y oriente el servicio policial hacia referentes de legalidad, legitimidad y la obtención de resultados.

- **Objetivos específicos**

- Vincular los elementos conceptuales y teóricos de la administración pública con los procesos de gestión y manejo de la función policial.
- Proponer un referente conceptual de administración de la policía, así como de los procesos de supervisión, control y evaluación de la función policial.
- Identificar los elementos que integran los procesos de la reforma policial en democracia, a saber, 1) atención a necesidades ciudadanas de seguridad; 2) respeto irrestricto a la ley; 3) respeto a los derechos humanos; 4) transparencia y rendición de cuentas policial, y 5) función policial eficaz y eficiente.
- Desde la perspectiva institucionalista de la reforma policial democrática, proponer que la reforma integral de la policía, así como de cualquier instancia del gobierno, corresponde a tres niveles de transformación: un nivel legal-normativo, otro administrativo-organizacional y un tercero referido a los arreglos institucionales informales: la cultura de la policía.
- Analizar la importancia de los incentivos y castigos en los órganos policiales derivados del desempeño policial no referidos a norma, para rutinizar esquemas de rendición de cuentas y el respeto a los derechos naturales.
- Proponer referentes del desempeño policial, un sistema de indicadores que evalúe la actuación de la policía, que funcione como una serie de parámetros de medición y evaluación de la actuación de la policía.
- La institucionalización de la carrera policial.
- Modificación del enfoque de formulación de las políticas públicas de seguridad: tránsito de una perspectiva centrada en la preservación del orden público hacia una céntrica ciudadana.
- El tránsito hacia una perspectiva de seguridad ciudadana, conlleva en correspondencia, la modificación de la función policial, y por ende, en sus esquemas y mecanismos de gestión.

4. Relevancia social de la investigación, justificación y uso de los resultados

En su conjunto, el trabajo de investigación pretende contribuir en la formalización del análisis de la administración de las corporaciones de policía, proponer una serie de referencias conceptuales, un lenguaje, así como los procedimientos definidos en correspondencia.

Parte de considerar que históricamente se ha carecido de herramientas conceptuales, administrativas y técnicas para el manejo de las corporaciones de policía, así como de la correspondiente formulación teórica, de esta manera la investigación pretende constituirse como un esfuerzo de modernización de los procesos y estrategias de gestión y desempeño policial, generar y difundir el conocimiento integrado en el manejo de instituciones de policía, contribuir a la formación de cuadros expertos, proponer mecanismos de medición y evaluación del desempeño policial, tanto cuantitativos como cualitativos, y establecer un enfoque de actuación policial orientado a resultados más que a los procesos mismos.



CAPÍTULO I

ENFOQUE INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL





CAPÍTULO I

ENFOQUE INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL

En el presente capítulo se exponen los mecanismos y elementos que integran un proceso de reforma policial en una sociedad democrática. Afirmar que el rediseño de una institución policial se concibe en términos democráticos, conlleva a orientar la actuación de la policía hacia: a) respeto irrestricto a la ley; b) atender, antes que nada, las necesidades del ciudadano; c) respeto a los derechos humanos; d) conducirse con base en una política de transparencia y rendición de cuentas, y e) cumplir con su mandato de manera eficaz, eficiente y orientando la función policial hacia la consecución de resultados verificables.

Se propone al institucionalismo como un referente conceptual del proceso de reforma, se profundiza en los términos y elementos de reforma policial democrática para diferenciarlo de otros tipos, establece a la rendición de cuentas como el mecanismo de legitimización del trabajo policial, así como la estrategia para que la institución aprenda de su propia experiencia (la institución como sujeto y objeto de su propia transformación), y presenta alternativas para la aplicación de procesos de reforma en las corporaciones de policía.

Introducción

1. El institucionalismo

El institucionalismo es un enfoque de las ciencias sociales que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones y la efectividad de su funcionamiento, por lo tanto, se refiere a las capacidades de un gobierno para atender las diferentes necesidades de su población. Desde este enfoque, las instituciones son las normas, leyes, reglas, valores, conductas, formales e informales que regulan o pretenden incidir en el comportamiento de los individuos.

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de estas tareas, las sociedades han diseñado y puesto en operación un conjunto de instituciones públicas con mandatos específicos, a través de las cuales el gobierno pretende satisfacer las necesidades sociales y regular el comportamiento



de los individuos. De esta manera, el desempeño de las instituciones se analiza en términos de la coherencia entre los resultados respecto a los fines planteados, en la medida que esta coherencia sea mayor o menor, se define la confianza que la sociedad tenga en ellas, y por ende en la actuación del gobierno, siendo esta confianza fundamental para el proceso de desarrollo y la convivencia social.

En una referencia ya clásica del institucionalismo, Douglass C. North afirma:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, **son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.**⁷ Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 2003: 13).

De esta referencia, es posible identificar dos propósitos fundamentales del enfoque institucional:

1. *La generación de escenarios de certeza en la interacción humana.* Las instituciones entendidas como las reglas del juego en la sociedad, que permiten la reducción de la incertidumbre y del riesgo en cualquier tipo de transacción y el comportamiento individual, así como los costos asociados a estos intercambios.
2. *La orientación del cambio institucional.* Las sociedades al no ser estáticas, modifican los términos de referencia del diseño institucional: al transformarse las necesidades (demandas sociales) es necesario modificar las estrategias para satisfacerlas (diseño e instrumentación de políticas públicas). El enfoque institucional da certeza a este proceso de ajuste-diseño, propiciando que el cambio sea dirigido y no aleatorio. Integra la estrategia formal en que las sociedades y sus instituciones evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Las instituciones son las encargadas de determinar y asignar los incentivos para que los agentes actúen y tomen decisiones, con lo cual gran parte de los problemas asociados a cualquier tipo de transacción e interacción

⁷ Negritas añadidas

están referenciadas en la calidad de incentivos que se tengan para tomar determinadas decisiones en un momento dado. En la medida que existan reglas claras, asociadas a un sistema de sanciones y recompensas en función del desempeño y su aplicación, se regulan y limitan las tendencias a realizar conductas alejadas de la norma y se reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones, dado que se tienen las certezas de las consecuencias de no acatar las reglas establecidas.

Institucionalismo como referencia de la actuación policial

Una distinción fundamental del enfoque institucional para sus aplicaciones en el análisis de las corporaciones de policía es la diferenciación que hace de los arreglos institucionales formales, como lo definido en el marco legal y normativo (conducta regulada), y los arreglos informales referidos a los códigos de conducta, valores y normas (conducta no regulada).

Tabla I.1

Arreglos formales e informales de la policía

Tipos de arreglo	Referente	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales.	Leyes y reglamentos.	Establece el mandato institucional de la policía.	Obligatorio y coercitivo. Su incumplimiento implica sanciones previamente establecidas.	Dominio público.
Informales.	Reglas no escritas y convenciones sociales.	Códigos y valores: define una cultura policial, que incide en la orientación de la actuación de la policía.	Voluntario y autocumplido. Su incumplimiento puede propiciar sanciones definidas discrecionalmente por los mandos o los pares.	Dominio privado (interior de la policía).

Fuente: Elaboración propia con base en Ayala (2004: 67).

En las funciones operativas y de campo de la policía, se amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones, por lo que es necesario que existan referentes institucionales formales que si bien establezcan parámetros de

actuación, no limiten su capacidad de reacción, ya que un policía toma decisiones operativas en las que está en juego su propia seguridad, y se enfrentan a situaciones que en muchos casos no pueden estar referenciadas en manuales de procedimiento o protocolos de actuación, transfiriendo la toma de decisiones en campo al policía mismo.

En cualquier entidad de gobierno, la deficiencia en el diseño y aplicación de las reglas formales propicia una alta discrecionalidad en la toma de decisiones y en cualquier nivel de responsabilidad, pese a esto, desde la visión del institucionalismo también se reconoce que la actuación de la policía, así como de cualquier otro funcionario público, difícilmente se ajustará estrictamente a la norma, de esta manera, el propósito de institucionalizar un proceso implica dirigir los acuerdos informales hacia el plano formal, pero partiendo de reconocer que la conducta humana y social no puede estar totalmente referida a arreglos formales.

La reforma policial y el institucionalismo

Al vincular al institucionalismo con los procesos de reforma policial, se está reconociendo la importancia de las instituciones en los procesos de modificación y adaptación de comportamientos individuales y sociales, como responde el diseño institucional ante los nuevos escenarios y agendas de trabajo que la dinámica social le presenta, y el fundamental papel de liderazgo de las instituciones en la conducción del cambio.

La legitimidad implica que la actuación de la policía sea redefinida por un nuevo arreglo institucional, que considere que no sólo debe de enfrentar la inseguridad pública en términos de reducción de las tasas de delincuencia, aumentar el número de presentados ante el ministerio público de presuntos infractores o el cumplimiento de un mayor número de averiguaciones, conlleva la restauración de la distorsionada relación policía-sociedad: que la sociedad se vea reflejada en la policía que tiene.

En el contexto mexicano, el análisis de los procesos de cambio, transformación y sobre todo del desempeño de las policías, y de la falta de coincidencia y congruencia de la actuación policial respecto a lo que la sociedad espera de ella, puede conducir en el peor de los casos a la desaparición de las instituciones policiales por resultar obsoletas y fallidas. Desde la visión de un proceso de reforma esta perspectiva no es posible, la revisión del modelo de las instituciones policiales busca su viabilidad, no sólo operativa y política,

sino su permanencia. En este sentido es necesario considerar que la reforma pretendida debe cumplir con los propósitos de ser política y democráticamente aceptable, posible, eficaz y generar los impactos pretendidos. La idea es que las instituciones funcionen con base en incentivos, por lo que en la medida en que se generen mejores expectativas⁸ asociadas al desempeño, la viabilidad de una institución y sus procesos de reforma será mayor.

De ahí la importancia de generar un modelo de actuación policial que tenga como referente el parámetro *rendición de cuentas policial*, que privilegie la apertura y la transparencia institucional, así como el derecho social de acceso a la información, la prevalencia de decisiones técnicas, la responsabilidad de sus integrantes respecto a sus decisiones y las consecuencias que éstas generan, estos elementos pueden ser considerados como más rentables que una institución policial cerrada, poco transparente y que no permite la observación externa de la sociedad.

2. La reforma policial democrática

El proceso de reforma democrática de la policía

Las instituciones policiales en México –y en menor o mayor medida en el resto de los países latinoamericanos– se enfrentan a problemas de efectividad, eficiencia, legalidad, legitimidad y transparencia de los resultados de su actuación, los cuales tienen su origen en factores diversos, entre ellos la falta de procesos de rendición de cuentas de su desempeño que generen confianza en la sociedad, de sus procedimientos y en sus resultados. En este sentido, los trabajos asociados a la reforma policial en sociedades democráticas, que tiene en el centro de su agenda la Rendición de Cuentas Policial, busca conferirle a las corporaciones policíacas mecanismos de regulación de su actuación y promover estrategias que le permitan a las policías aprender de su propia experiencia, permitiéndole acumular y utilizar el conocimiento adquirido en la práctica.

En este sentido, el rediseño de las instituciones policiales, bajo la visión de la reforma policial democrática, busca conferirle a la policía las capacidades institucionales de manejo, que fortalezcan sus procesos de:

⁸ Beneficios tales como la restauración de la relación policía-sociedad, seguridad laboral de la policía (carrera policial), seguridad ciudadana en su contacto con la policía (detecciones y arrestos con referentes normativos y procedimentales legítimos y legales previamente establecidos), restauración del Estado de Derecho, clima social seguro (recuperación del espacio público).

- Diseño y elaboración de su agenda de trabajo (funciones de planeación, diseño organizacional, asignación y manejo de recursos, así como mecanismos de vigilancia, control y evaluación: gestión policial).
- Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- Gobernanza y gobernabilidad en el contexto policial y en materia de seguridad pública.
- Acceso a la información de todos los actores interesados y que participan en este proceso y la comunidad (transparencia).
- Eficiencia y eficacia de los procedimientos y funciones, así como la capacidad de medirlos y controlarlos.
- Legitimidad y legalidad de la actuación de la policía.
- Promoción de la participación de la comunidad en el diseño de las políticas y las estrategias orientadas a la resolución de los conflictos y la prevención del delito.

La actuación policial, al ser de naturaleza eminentemente social y pública, requiere de una validación social y democrática de sus funciones, así como de su diseño institucional, por lo que no puede desvincular sus objetivos de las necesidades de la sociedad que atiende y para las que fue creada y opera. Los procesos de transformación de la función policial, para ser válidos en el contexto de democracia, deben permitir la participación de la sociedad civil en la construcción de su agenda de trabajo, lo cual debe confirmarse por el fortalecimiento de los programas de formación (referente democrático), la incorporación de conceptos jurídicos y de derechos humanos (referente legal), así como un mayor énfasis en técnicas policiales de prevención y control de la criminalidad (referente de eficiencia), el mantenimiento del orden público y la prestación de servicios múltiples en la comunidad como estrategias para la prevención del delito (pertinencia de su actuación).

El proceso de reforma democrática de la policía requiere del fortalecimiento institucional en términos de mecanismos de control sobre su eficiente actuar, tanto internos (leyes orgánicas y reglamentos de policía que contemplen unidades para la investigación interna o unidades de investigación que garanticen y promuevan la disciplina), como externos (procesos para fortalecer y legitimar la actuación policial a través de la creación de procuradurías o monitores de policía que operan como observadores de la función policial).

Es necesario sensibilizar tanto a la corporación policíaca como a toda la sociedad en la dinámica e incesante transformación del entorno de seguridad

pública, es decir, que si no se manda el mensaje de que el mundo está cambiando constantemente, se limita el alcance de cualquier iniciativa de transformación democrática de la actuación policial.

Las acciones que realiza la policía forman parte de un sistema mayor: la política de seguridad pública. En este contexto, es necesario diferenciar el alcance de las responsabilidades y acciones de la policía en el proceso de construcción de un Estado de Derecho y en el aseguramiento de la paz social, respecto a las obligaciones que otras instancias del Estado tienen: es necesario caracterizar y analizar el problema de seguridad pública bajo una óptica integral y de sistemas,⁹ ya que no es posible abordar un problema de esta naturaleza de manera aislada, sin considerar su contexto e interacción con otros procesos.

De esta manera, el diseño de la política de seguridad parte de un modelo de referencia previamente definido, lo cual requiere del análisis comparado de experiencias internacionales de seguridad y su adecuación al entorno nacional. Los términos de referencia de este modelo deberán formarse a partir de posturas de cómo propiciar la *prevención* más que la *reacción* y *corrección* ante el delito, la participación, integración y pluralidad.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, las acciones de la policía deben considerar las siguientes políticas de actuación,¹⁰ que se constituyen como referentes en la definición de los procedimientos de la policía:

- Estado democrático de derecho;
- La seguridad es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano;
- Garantizar las libertades ciudadanas;
- Desempeño orientado a la consecución de resultados;
- La libertad como un medio para asegurar alcanzar la democracia;
- Su responsabilidad es corresponsabilidad Estado-gobernado.
- El individuo (el ciudadano) participa activamente;

⁹ En este sentido, el diseño de la política de seguridad pública es un problema legal (normatividad y procuración e impartición de justicia), social (la vinculación entre la funciones de la policía y sus capacidades de operación, respecto a las necesidades sociales de seguridad pública que atiende), de administración pública (diseño de la política pública de seguridad y manejo de las instituciones encargadas de su instrumentación), político (en términos de conciliación democrática de los intereses de los diferentes actores) y antropológico.

¹⁰ Arturo Alvarado (2001), *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho*, El Colegio de México, México.

- Las instituciones funcionan efectivamente si reflejan las necesidades de los ciudadanos, y
- Control y confianza como fundamento.

Administración pública, actuación policial y corrupción

En la evaluación del desempeño de una entidad pública y de sus empleados, se consideran entre otros elementos la eficiencia, la efectividad, los efectos e impactos del trabajo realizado, la experiencia adquirida y la justificación de la continuidad del proyecto o programa,¹¹ pero el hecho de que la evaluación haya sido positiva para la institución y sus elementos, no implica que se esté actuando bien ni política ni socialmente: en el servicio público no es suficiente cumplir con las responsabilidades (efectividad), importa –si no es que más– la forma de hacerlas –principio deontológico–: considérese que en el desempeño de un policía no es suficiente detener a un delincuente; tan importante como el hacerlo es la forma en que se procedió en la detención, el haberlo hecho con un estricto apego a los derechos humanos,¹² de lo anterior se deriva la importancia de incorporar referentes éticos y deontológicos a la actuación de los servidores públicos,¹³ y por lo tanto, a la policía.

Entre la serie de estrategias y mecanismos orientados a combatir la corrupción y el mal desempeño de servidores e instituciones públicas, es necesario considerar particularmente dos:

- Diagnóstico: identificación y análisis de las circunstancias que posibilitan la corrupción, es decir, caracterizar el mal desempeño y la corrupción por la falta o ineficiencia de mecanismos de control, lo que posibilita altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; esto implica un arreglo institucional ineficiente (marco regulatorio), y por lo tanto, fallas de institucionalidad, y
- Redefinición de las capacidades de control y garantizar la aplicación de las normas, lo cual implica definir estrategias de prevención de prácticas corruptas, y evitar errores, ya sea por omisión, intencionalidad o por la falta de recursos y habilidades.

¹¹ Edgar Ortigón (2005), Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas, Serie Manuales, No. 42, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

¹² En un intento de definir “eficiencia y efectividad de la actuación policial”, sería indispensable incorporar en estas nociones aspectos de derechos humanos y no sólo tomar como referencia, por ejemplo, el número de detenciones realizadas en cierto tiempo y los recursos utilizados.

¹³ Especialmente para la actuación policial, ya que es la instancia del Estado legalmente autorizada para el uso de la fuerza.

La actuación de los funcionarios públicos se asocia al compromiso del desempeño, teniendo como referente el bien común, debido a ello es que su actuación debe estar condicionada por valores como el compromiso, anteponer el bien común a los intereses individuales, transparencia, eficacia y eficiencia ¿Cómo asegurar que el desempeño de los servidores públicos se desarrolle en este sentido? Es posible pensar en un sistema de sanciones que implique suspensiones, destituciones e inhabilitación de servidores públicos, pero al comprender estos aspectos la función de penalización, en la medida en que no sean efectivos, amplía las posibilidades de impunidad por lo que el mecanismo resulta ineficiente y requiere complementarse con mecanismos preventivos.

3. Tres niveles de reforma policial

El Estado y sus organismos, incluida la policía, se institucionalizan-formalizan con la Constitución, de esta manera su naturaleza es institucional y su reforma, por lo tanto, implica cambios en su diseño normativo: un nuevo arreglo institucional.

La administración pública, de la que forma parte la policía, es el aparato ejecutivo al servicio del Estado, desde el punto de vista de los arreglos formales, se desagrega en: a) nivel institucional, como extensión de la organización política, definida en la normatividad del Estado, y b) su nivel administrativo-operativo: la administración pública.

Desde la perspectiva del institucionalismo, los arreglos formales, integrados por el marco legal, la estructura administrativa (que operativiza lo establecido en las normas) y el proceso de toma de decisiones, pueden modificarse con relativa facilidad, el reto de la reforma policial, así como de cualquier esfuerzo de reforma de las instituciones públicas, es la modificación de los arreglos informales: la cultura, las costumbres, la ideología, los acuerdos de facto, el cohecho, las “salidas fáciles”, así como cualquier comportamiento fuera de norma y que se realice sin considerar referencias definidas en la ley.

El proceso de reforma policial, para ser integral, requiere tanto de la modificación de los arreglos formales como de los informales que existen al interior de las corporaciones de policía, ya que si se realizan esfuerzos reformistas orientados solo a definir un nuevo arreglo institucional en sus aspectos formales (lo normativo y lo administrativo) en que no se modifiquen los arreglos informales, el proceso de reforma no se completará, lo cual generará incongruencias y tensiones ya que es muy probable que no se

consigan los objetivos pretendidos por la reforma, es decir, se modificaron las leyes, los reglamentos, la estructura organizativa y los procesos de toma de decisiones, pero la cultura, la ideología, el sistema de valores, las costumbres y tradiciones de cada actor no se modificaron: la corrupción no se terminará por decreto.

La Tabla 2 ilustra que, desde el enfoque institucional, para que la reforma de la policía sea integral y efectiva, se requiere una estrategia desagregada en tres niveles: 1) lo normativo; 2) lo administrativo, y 3) los arreglos de facto (arreglos informales). De esta manera, los referentes para ubicar operacionalmente la reforma integral de la policía son:

- **Normativo.** El proceso de reforma policial se relaciona con modificaciones de las normas/reglas, algunas de ellas con implicaciones de cambio constitucionales. Las modificaciones de las leyes requieren ser instrumentadas en el plano administrativo.
- **Administrativo.** La reforma administrativa forma parte de la reforma policial, ya que implica alteraciones de la estructura organizacional, así como cambios en los procesos y estrategias de toma de decisiones. Cambios administrativos y organizacionales, si no tienen como antecedentes modificaciones del marco legal, no constituyen por sí solos reformas policiales, constituyen más bien cambios del ámbito de la administración policial.
- **Arreglos informales.** Generar cambios permanentes en la cultura e ideología de los policías: esto implica que los oficiales estén precondicionados a un comportamiento referenciado a la ética policial, la eficiencia, la legitimidad y a la obtención de resultados. Se proponen dos estrategias para modificar los arreglos informales:
 - Instrumentar mecanismos funcionales de estímulo/sanción del comportamiento policial. Esto implica que el policía tenga certeza de que el buen y mal desempeño será premiado o sancionado según corresponda: certeza en las consecuencias de su actuación.
 - Proceso de “reeducación” de los oficiales de policía. Una definición posible de aprendizaje es “el cambio permanente de una conducta”. Cualquier persona, si tuvo un aprendizaje significativo, modifica no temporalmente su comportamiento. De esta manera, el desempeño de la policía puede modificarse (para bien o para mal) a través de la educación.

- Estos dos esquemas son complementarios: el oficial al tener certeza de que su actuación conlleva consecuencias buenas o malas, replicará las primeras y evitará las segundas; por otra parte, si por formación y educación el oficial está impedido a incurrir en malas prácticas policiales, su comportamiento tratará de alejarse de lo normativamente incorrecto.

Tabla I.2

Tres niveles de reforma policial

Tipos de arreglo	Nivel de reforma	Referente	Nuevo arreglo institucional	Estrategia de reforma
Formal.	1. Normativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes, normas y reglamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación del marco legal y normativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión, propuesta e implementación de nuevos marcos legales.
	2. Administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva estructura organizativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rediseño de la estructura organizativa.
		<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las estrategias y los mecanismos de toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos procesos de trabajo.
Informal.	3. Arreglos de Facto.	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura e identidad policial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio permanente del comportamiento policial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema funcional de estímulo/sanción del comportamiento de los policías. • Proceso de "reeducción" de los oficiales de policía.

Fuente: Elaboración propia.

Otros problemas identificados en el proceso de reforma policial son:

- Se carece de manuales y protocolos de actuación policial, lo que amplía la discrecionalidad en la toma de decisiones, tanto en campo como de gabinete.
- La formación teórica que recibe la policía es insuficiente, sin referentes prácticos y no está orientada para mantener la actuación de la policía en contextos formales, propiciando que priven acuerdos de facto.

- Se carece de estrategias y mecanismos institucionales para el manejo de indicadores de desempeño, por lo que el proceso de toma de decisiones no está referenciado con análisis estadísticos.
- Relación distorsionada entre la comunidad y la policía, sin estrategias consistentes para recomponer y restaurar esta relación, los esfuerzos que se realizan resultan insuficientes y poco sistematizados.

Conclusiones

Cualquier iniciativa de reforma –del Estado, fiscal, educativa, energética, y por supuesto, la policial– para ser integral y efectiva requiere no sólo la modificación de los referentes legales-normativos y administrativos-estructurales. El enfoque institucionalista reconoce la importancia de los acuerdos informales en la regulación y definición del comportamiento individual y social, ya que estos establecen y asignan sanciones y estímulos en su propia esfera: si la reforma sólo modifica lo legislativo-administrativo, pero el comportamiento policial condicionado por el sistema de valores y la cultura no se han modificado, los alcances de estos esfuerzos no serán completos y, por lo tanto, la consecución de sus propósitos y resultados se comprometerán seriamente: puede modificarse el mandato de la policía, rediseñar la estructura organizativa, agravar las penas por identificar conductas desviadas de la norma, pero, si la mentalidad de los policías no se modifica, si privan los arreglos informales en la regulación del comportamiento policial respecto a los referentes formales, los esfuerzos de reforma fracasaran.

Ciertamente, las leyes buscan definir y regular el comportamiento social e individual, pero su operacionalización e instrumentación requieren de un andamiaje administrativo-organizacional que lo posibilite e implemente, y este a su vez, de las modificaciones del comportamiento del personal: un nuevo arreglo institucional integral.

Una policía democrática y abierta es la que procura que sus respuestas, generadas a través del desempeño de sus policías, sean eficientes en favor del mantenimiento del orden público y de la solventación de las necesidades de seguridad del ciudadano, de esta manera, se requiere que el servicio policial sea definido como un sistema de respuestas institucionales a necesidades específicas de seguridad de la sociedad, directamente relacionadas con el trabajo policíaco.



CAPÍTULO II

ADMINISTRACIÓN POLICIAL





CAPÍTULO II

ADMINISTRACIÓN POLICIAL

El paradigma de la modernización administrativa, no repara en cuantos programas se han hecho y no se basa en cuantos programas se realizaron... Aquí no importa saber si se compraron más patrullas o si se contrataron más policías, lo que cuenta es reducir el índice de delincuencia. Esta es una visión en la que trascienden más los resultados que los programas. Moctezuma y Roemer.¹⁴

1. Introducción

La aplicación de la administración pública al trabajo policial tiene, entre otros, dos propósitos: 1) proponer estrategias, procesos y mecanismos para el manejo de organizaciones de policía, y 2) aportar en la generación de elementos teóricos del estudio administrativo de la función policial. Parte de considerar que históricamente se ha carecido de esquemas y estrategias de administración propios de las policías, lo que ha propiciado una falta de conceptos y términos para este ámbito, y por lo tanto, de elementos para definir una agenda de trabajo académico y de análisis de mayor alcance de los procesos del desempeño y función policial necesarios para el cumplimiento de su mandato institucional. Esta falta de referentes teórico-académicos conlleva a que la administración de las policías se realice con amplios márgenes de discrecionalidad, lo cual compromete la consecución de los objetivos de trabajo.

El propósito es mejorar las capacidades de gestión policial al utilizar el conocimiento consolidado en la administración pública, particularmente en las técnicas de administración de organizaciones públicas, lo que permita cumplir con el mandato de la policía, mejorar la calidad de su funcionamiento en términos de legalidad, legitimidad y eficacia del desempeño policial, orientar la actuación de la policía a la consecución de resultados verificables, así como iniciar un proceso de integración formal de mecanismos y conceptos de la administración policial; para esto, se identifican y establecen temáticas asociadas al desempeño policial y se describen las capacidades requeridas por sus directivos.

¹⁴ Esteban Moctezuma, Andrés Roemer (1999), *Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil de Carrera: un Sistema Integral de Profesionalización, Evaluación y Desempeño de los Servidores Públicos en México*, Fondo de Cultura Económica, México.



Parte de considerar a la administración pública como el mecanismo que utilizan las instituciones públicas para cumplir con el mandato legal que define su existencia, así como de considerar que los funcionarios y directivos de la policía son los encargados de esta administración y a los empleados (tanto los policías como el personal de apoyo) como el factor determinante para alcanzar los objetivos y metas. Presenta las áreas de estudio que proporcionan un marco de análisis de la dirección en funciones específicas como la organización, la dirección, la planeación y el control,¹⁵ así como temas particularmente asociados a la actuación policial: la supervisión, la academia de policía, la atención de quejas, la comunicación interna, entre otros.

Retoma el análisis respecto de las diferencias entre las organizaciones privadas y públicas y sus administraciones, distinción importante para el estudio de las organizaciones de policía, ya que estas no son sólo sustancialmente diferentes a los negocios privados, sino incluso distintas a otras áreas de la función pública por el carácter de sus funciones de vigilancia, sanción y el atributo del uso de la fuerza. Es así que esta propuesta es un acercamiento de la administración y gestión pública al terreno de la actuación policial y su manejo.

Por otra parte, se propone a la rendición de cuentas como un principio operativo –una política de trabajo– que genera un doble impacto: cumple con la demanda social planteada a los servidores públicos de informar a la sociedad de los resultados de su trabajo, de transparentarlo y justificar las decisiones tomadas, y por otra parte, permite a la organización generar el conocimiento institucional para identificar tanto éxitos como áreas de oportunidad en su desempeño, lo cual posibilita anticipar y resolver los problemas y replicar los éxitos, teniendo siempre como máxima de su actuación, la resolución de los problemas de seguridad de los ciudadanos directamente asociados al trabajo policiaco.

A lo largo del trabajo, se analiza la administración de una organización policial en el contexto de un Estado moderno y democrático, procurando equilibrar entre los planteamientos teóricos y su aplicación respecto a las perspectivas conceptuales y las prácticas.

¹⁵ George Terry, uno de los principales teóricos modernos de la administración, propone esta división del proceso administrativo: organización, planeación, dirección/control y evaluación, conceptos que son retomados en la definición del *Sistema de Administración Policial* que se detallará adelante. Terry, George, 2002, *Principios de Administración*, México, CECSA.

2. Administración pública, privada y policial

Frecuentemente las organizaciones públicas y sus encargados son criticados –no sin falta de razón– por la ineficiencia de su desempeño al comparárseles con los éxitos que obtienen las organizaciones privadas. Estas críticas pueden ser válidas en algunas circunstancias, pero debe considerarse que el trabajo de las organizaciones y los directivos responsables de aspectos tales como la procuración de justicia, la asistencia social –dotación de servicios de seguridad pública, educación, salud, alcantarillado, entre otros– o la recaudación fiscal es más difícil, complejo y polémico por su carácter sociopolítico que el manejo de una organización que construye coches, computadoras o que comercializa seguros de vida.

Las organizaciones públicas se diferencian de las privadas, entre otros aspectos, en términos de su perspectiva del tiempo, las medidas de su funcionamiento, necesidades y perspectivas laborales del personal, equidad, pero sobre todo por la legitimidad de sus acciones: en gestión pública no basta hacer bien las cosas y obtener resultados, es imperante que los programas se realicen bajo estricto apego a las leyes, ya que un funcionario público no puede hacer más que lo que la ley estrictamente le permite, en cambio, los empresarios pueden actuar en tanto la ley no se los prohíba.

Por otra parte, el contexto de las empresas privadas es comercial, en tanto que la naturaleza de las organizaciones públicas es política y social, y como consecuencia de esta dimensión sociopolítica de sus trabajos,¹⁶ los administradores públicos tienen una perspectiva de planificación corta por el tiempo en que están en los cargos, principalmente los de elección pública, y por lo tanto, no están en posibilidades de hacer una planeación que garantice la continuidad de sus trabajos en el largo plazo; así mismo, existe generalmente una mayor diversidad y transformación de las expectativas comunitarias, las medidas de funcionamiento pueden ser vagas, es decir, más cualitativas (intangibles) que cuantitativas, en ausencia de un contexto que determine claramente los beneficios asociados a las iniciativas o de las cuotas de mercado, ejemplo: es más fácil medir la calidad del funcionamiento y los beneficios monetarios de comercializar un refresco de cola, que analizar la calidad y trascendencia de aprobar una ley –así como su justa

¹⁶ Una característica de los sistemas políticos democráticos, es la facultad de la ciudadanía de votar y ser votados para cargos públicos, lo cual implica la alternancia en el poder, por lo tanto, los periodos de tiempo de las gestiones son necesariamente acotados en el tiempo.

instrumentación y administración—, o el costo-beneficio de adquirir una nueva flotilla de patrullas.

Lewis Gunn¹⁷ (1987) establece algunos aspectos que sirven para diferenciar entre las actividades de la administración pública —incluidas las funciones de seguridad pública y el trabajo de la policía—, respecto a la privada:

- *La administración pública es sustancialmente diferente a la privada.* Algunos elementos, entre otros, que establecen estas diferencias son: la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos —el uso de la fuerza es exclusivo del gobierno— y un entorno de desempeño mucho más complejo y variado de la función pública. Particularmente, la policía enfrenta situaciones de riesgo en sus actividades de campo que ningún manual de procedimientos, por más elaborado que sea, puede prever, limitándose a considerar criterios generales de actuación, en comparación, una empresa privada solo puede obtener una certificación de calidad si su funcionamiento se apega a manuales que predefinen su desempeño.
- *La administración pública y la privada se parecen en los aspectos no importantes.* Pese a las aparentes coincidencias de los mecanismos de gestión de las entidades públicas y privadas, los contextos político y comercial definen para ambos casos visiones diametralmente distintas. Las técnicas de gerencia privada pueden ser útiles en el sector privado, pero no garantizan el éxito en las instituciones del Estado: el contexto social determina el trabajo de la policía, y si las visiones comerciales de la gerencia empresarial son exportadas sin el filtro necesario de la sensibilidad social que requiere el diseño de las políticas y programas públicos, el establecimiento de metas y las valoraciones serán erróneas, ejemplo: para una autoridad municipal, la valorización financiera del *costo-beneficio* de comprar una patrulla es bajo o nulo, ya que no representa ninguna entrada directa de ingresos¹⁸ y por lo tanto no se recupera la inversión, pero el *costo-oportunidad* es alto, ya que de no contarse con vehículos de patrullaje, aumenta la inseguridad de la

¹⁷ Lewis Gunn (1987), *Perspectives on public management*, en Jan Kooiman y Kjell Eliassen (Eds), London, *Managing Public Organizations*, SAGE.

¹⁸ De realizar el cálculo de la *Tasa Interna de Retorno (TIR)* de las inversiones en patrullas o chalecos antibalas, un administrador financiero podría concluir que desde el punto de vista financiero podría concluir que desde el punto de vista éstas son inversiones no rentables ni productivas, por lo que de aplicarse esta lógica, estas adquisiciones no se realizarían y la policía —así como el total de las instituciones del Estado— terminaría no adquiriendo nada.

comunidad, porque la policía carece de un recurso elemental para su trabajo.

- *El “Management Público” es un paradigma integrador.* Actualmente la gestión pública aprovecha las enseñanzas de la gestión empresarial, pero al mismo tiempo ha desarrollado sus propios conceptos y herramientas de gestión específicas para las organizaciones del gobierno, considerando que los problemas públicos son específicos, como los que enfrenta una corporación policial, es en este sentido que se establece la necesidad y urgencia de proponer un concepto de *administración policial*, los elementos que lo componen, así como temáticas y procedimientos específicos asociados a la actuación de la policía.¹⁹

Las corporaciones policíacas no son solamente diferentes de las organizaciones privadas sino también de otras organizaciones públicas en vista de los conflictos que generan las funciones de la policía en sociedades democráticas.²⁰ La policía ejerce acciones que sectores de la sociedad no desean, como las multas de tráfico y los arrestos, pero que son necesarias para la convivencia y la gobernabilidad. Pese a que se tiene un acuerdo ciudadano para ser gobernado, en la práctica, los ciudadanos a menudo se oponen a la intervención del Estado pese a que teóricamente los gobiernos democráticos representan y sirven a los ciudadanos que los eligieron, en este sentido, un gobierno democrático se basa en el consenso entre los habitantes y el gobierno, pero en el caso de que estos acuerdos fallen, el policía al representar tanto al gobierno como a la sociedad, entra en un conflicto de intereses: ¿debe obedecer a la autoridad federal o apoyar a la sociedad que representa?

3. La administración pública y policial

La gestión pública y privada son similares en todos los aspectos de menor importancia. Wallace Sayre.

¹⁹ Temas como la supervisión policial, el control las averiguaciones y la atención de quejas de la actuación policial, que tienen contextos y procedimientos específicos y los diferencian de otros programas públicos. Estos puntos se desarrollan más adelante.

²⁰ Las funciones de la policía son claramente más propicias de ser cuestionadas en las sociedades democráticas, por la naturaleza misma de esta visión política, que en los regímenes totalitarios y fascistas, lo que implican para su propia gestión, la ausencia de espacios de crítica y diálogo, es en este sentido que valores de la democracia como son la legitimidad y gobernabilidad, puede considerarse que contraponen con la actuación del policía.

Siendo evidente el carácter público del trabajo policial, y que por lo tanto, la determinación y análisis de su desempeño corresponde en parte a la administración pública: el manejo de una corporación policial se define a partir de los conceptos de la administración pública.²¹ Busca darle a la policía las capacidades institucionales para cumplir con su mandato, utilizando para esto herramientas y técnicas administrativas.

Cualquier administrador público, incluidos los directivos policiales, como cualquier gerente de la iniciativa privada, debe tener la capacidad de:

- a. Usar lo más eficaz y productivamente sus recursos;
- b. Ser eficiente en la función directiva. El mandato institucional de la policía establece *qué* se debe de hacer, el *cómo*, se define a partir de la administración policial, y es responsabilidad de la dirección la instrumentación del mandato;
- c. Motivar al personal en función del cumplimiento del mandato y los objetivos institucionales;
- d. Desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación de la organización;
- e. Desarrollar un ambiente laboral que premie la excelencia y constante desarrollo de las capacidades de sus elementos: generar el capital humano de la corporación;
- f. No debe ser especulativo. Desde el punto de vista de la policía, el fundamento legal de su mandato debe ser explícito, lo cual establece claramente tanto los resultados esperados y como se debe proceder para conseguirlos;
- g. No debe confundir control con represión y no debe generar temor en el personal. Para la administración policial, los temas de control y supervisión deben entenderse como estrategias de aprendizaje que contribuyan al desarrollo de los policías y el mejoramiento de su actuación, y no como un mecanismo inhibitorio, y
- h. Una responsabilidad fundamental de la gestión pública es la creación de un clima organizacional que favorezca la innovación, lo cual solo puede conseguirse con la capacitación y el aprendizaje continuo.

²¹ El análisis de la actuación policial, así como de cualquier política pública es multidisciplinar y, por lo tanto, puede ser abordado desde diferentes perspectivas: legal (derecho), eficacia y eficiencia (económico-administrativo), función social (antropología-social) o en términos políticos.

El manejo de las corporaciones de policía en particular y la administración pública en general, tienen que ver con la conducción de las capacidades humanas del personal adscrito a una institución. Los encargados de las policías son directivos que deben trabajar bajo premisas de servicio público y conscientes que su desempeño enfrenta tanto el reconocimiento como la descalificación social, por lo tanto, deben propiciar que tanto los policías como el personal de apoyo se sientan orgullosos de la función que realizan y estén conscientes de la trascendencia social de sus actos. De ahí la importancia de la planificación y gestión pública por objetivos y resultados,²² ya que permite que el directivo participe en la definición del programa de trabajo, esté sensibilizado respecto a la importancia de sus logros que como responsable tienen para el cumplimiento de su misión de seguridad pública.

Las corporaciones policíacas, no son organizaciones que consumen recursos sin ningún resultado, pero la valoración y trascendencia de su actuación no debe medirse por criterios de costo-beneficio o por medidas industriales de productividad (cálculo de la relación producción respecto a los recursos y tiempo utilizados),²³ ya que en general, los resultados de la función pública se consideraran como buenos si incrementan el bienestar general o malos si lo perturban o deprimen: si se obtuvieron resultados, de esta manera, el análisis del manejo de los recursos financieros debe de realizarse por criterios de:

- a. Costo-resultados. Valoración de la relación de presupuesto utilizado respecto a la verificación de los resultados obtenidos, por ejemplo, la medición de la incidencia de la adquisición de una patrulla, de mejor armamento, de recursos informáticos y de comunicación en la disminución o no de las circunstancias sociales de seguridad, y
- b. Costo-oportunidad. El análisis de la afectación de las condiciones de seguridad pública por no adquirir o contar con herramientas de trabajo como patrullas, equipamiento o sistemas informáticos.

²² Sánchez Albavera, Fernando, (2003), *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*, Chile, Manual 32 en Serie Gestión Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, CEPAL.

²³ Es sumamente complejo exportar los criterios de productividad a una corporación policíaca: ¿la policía es más productiva por haber detenido a un mayor número de delincuentes, por propiciar una sociedad más segura o por ser menos corrupta? En cualquier caso, es sumamente difícil cuantificar estos criterios y por lo tanto el cálculo de la productividad policial se relativiza, pero esto no implica que no se deban realizar ejercicios para tratar de medir el trabajo policial y generar indicadores asociados al desempeño.

La policía debe asumir que su misión es parte de un proyecto de nación y que, por lo tanto, su actuación se valorará por su aporte al bienestar de la sociedad y que, además, le atañe y beneficia a sus funcionarios dada su condición de ciudadanos. En la medida que la actuación de la policía incida o no en el cumplimiento de la política nacional de seguridad pública, se valorará la eficiencia de su actuación.

Debe considerarse que el trabajo policial y en general el que realiza cualquier entidad del sector público, no se limita a la ejecución de un mandato, sino debe tener como perspectiva el lograr resultados que satisfagan aspiraciones comunes de una sociedad; en este sentido, las autoridades políticas elegidas y los funcionarios públicos designados, deben ser plenamente conscientes de las responsabilidades sociales que asumen, por lo tanto, esta manera de presentar a la administración policial y pública, conduce a nociones de transparencia y rendición de cuentas.

4. Hacia un concepto de *administración policial*

Las funciones de los directivos y encargados de administrar una corporación policial, incluyen el diseño organizacional de la institución, la planificación, el establecimiento de metas y la definición del programa de trabajo, atendiendo las expectativas y necesidades sociales asociadas al papel de la policía, de los empleados (los mismos policías y sus mandos), así como otros grupos relacionados con estas actividades: los ministerios públicos, las agencias correccionales, los negocios, industrias, otras agencias gubernamentales e incluso líderes políticos.

Tanto la organización como los empleados, es decir los directivos y los encargados, tienen expectativas unos respecto a los otros: la organización espera que los empleados realicen eficientemente las tareas que tienen asignadas y que las realicen respetando el mandato legal de la policía,²⁴ aprendiendo nuevas habilidades, tomando iniciativas, y en la medida de lo posible, siendo capaces de trabajar independientemente. Por otra parte, los empleados esperan que la organización los trate bien, dignamente y les

²⁴ El proceso de transformación de una institución policíaca tradicional hacia esquemas de toma de decisiones democráticas (reforma policial democrática), conducido por un método adecuado y a través del empleo de instrumentos técnicos, tiene por objetivos lograr que la policía: 1) atienda, antes que nada, las necesidades del ciudadano, 2) realice un trabajo policial con estricto apego a la ley, 3) respete los derechos humanos, 4) se oriente por una política de transparencia y rendición de cuentas, y 5) función policial orientada a la consecución de resultados capaces de ser verificados empíricamente, en términos de eficacia y eficiencia del desempeño policial.

proporcione el salario, las ventajas y condiciones de trabajo que propicien su éxito profesional.

Es posible definir a una organización como una agrupación social de dos o más personas, las cuales funcionan coordinadamente para alcanzar metas comunes preestablecidas. Es en este sentido, que el propósito de la administración es trabajar hacia el cumplimiento de las metas de la organización, considerando que las necesidades tanto de los empleados, como de la sociedad e incluso de otros individuos y organizaciones, son cambiantes, por lo que una de las responsabilidades básicas de los directivos es trabajar hacia la integración y conciliación de expectativas y necesidades individuales y de la organización, de modo que se puedan lograr las metas.

El análisis del trabajo de las organizaciones policíacas, de cómo sus empleados se desempeñan, tanto los directivos como los oficiales, y la integración de herramientas y estrategias de administración que posibiliten un manejo eficiente de la corporación, que posibilite cumplir con su mandato, conforman el contexto que permite presentar la siguiente propuesta del concepto de administración policial:

La capacidad de las corporaciones de policía para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda de trabajo y cumplir con su mandato institucional, utilizando mecanismos y estrategias de la administración pública, que posibiliten un desempeño policial legal, legítimo y orientado a la consecución de resultados verificables (eficacia).

Esta capacidad de gestión debe realizarse en un contexto de *racionalidad*, misma que la organización adquiere de los mecanismos propios de la administración, y para el caso de las instituciones públicas, por el *consenso*, ya que este es un elemento fundamental del enfoque de políticas públicas, debido a que el ejercicio gubernamental debe ser ejercido con legalidad, legitimidad y eficacia, en este sentido, *consenso* en el contexto de administración policial, deberá entenderse como la convergencia y conciliación de intereses tanto de la sociedad a la que la policía sirve, de las autoridades locales y federales, respecto a los de la corporación policíaca y sus empleados, ya que se trata de una sociedad democrática.

5. El Sistema de la Función Policial

Al aplicar la lógica de sistemas al trabajo de la policía, se trata de comprender a la función policial como una serie de *procesos* orientados a la consecución de *finés*. Para definir e ilustrar el mecanismo de trabajo y definición de la función policial como un sistema, se utilizan las referencias *inputs* (*insumos*), *outputs* (*productos*) y *outcomes* (*resultados*):

- a. *Inputs*. Acontecimientos y circunstancias del entorno sociopolítico y económico, específicamente los asociados a la seguridad pública, en tanto estos definen la función policial y por lo tanto, su mandato institucional. Son las *demandas y apoyos* solicitados por la sociedad al gobierno en materia de seguridad pública, de los cuales se encarga directamente la policía y conforman su ámbito de actuación;
- b. *Outputs*. Son las decisiones y las acciones de la policía: el desempeño y actuación policial. Organizan las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente sociopolítico, sino del desempeño de la policía, y
- c. *Outcomes*. Son los resultados de la función policial y están directamente relacionados con la consecución o no del mandato institucional. Determina la eficiencia del desempeño policial en términos de la diferencia entre lo inicialmente solicitado a la policía (*inputs*) respecto a lo alcanzado (*outcomes*).

En esta lógica, la administración policial es el vínculo entre los insumos y los productos del sistema de la función policial, es decir, los procesos de la policía.

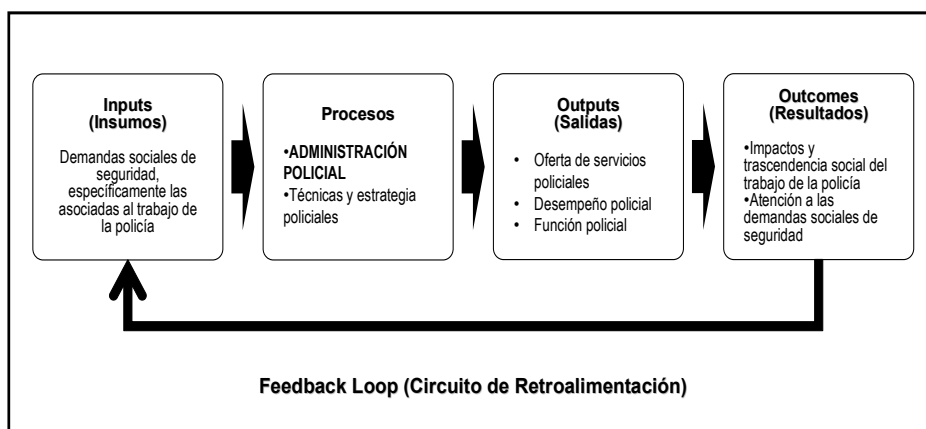
Los *inputs* y los *outputs/outcomes*, entendidos los primeros como demandas y apoyo de la sociedad, y los segundos como las decisiones, las acciones y resultados del trabajo policial, se mueven en una especie de circuito denominado *feedback loop* (*circuito de retroalimentación*).

El circuito de retroalimentación permite a las autoridades identificar las demandas de seguridad de la sociedad, los *inputs* de la función policial, y a través de la administración policial, recibirlas, organizarlas y definir la agenda de servicios y tareas de la policía, en el contexto de la política de seguridad, logrando generar los *outputs* y *outcomes* del trabajo policíaco.

De esta manera se da un flujo de inputs y outputs/outcomes en el sistema en un movimiento constante de interacción, por lo tanto, la oferta de servicios de la policía no es la misma en el tiempo y se modifica en función de las demandas sociales.

Esquema II.1

Sistema de la función policial



Fuente: Elaboración propia.

Si las autoridades policiales no satisfacen las demandas sociales (*inputs*), comienzan a existir anomalías en el circuito, dificultando el flujo de respuestas de la policía a las demandas y problemas sociales de seguridad, ocasionando que el sistema comience a entrar en tensión y pueda entrar en crisis, por lo que las autoridades deben buscar cómo mantener la tensión baja, procurar la menor cantidad posible de interferencias, posibilitando la persistencia del sistema y que este no se colapse.

La *administración policial* se concibe como un sistema al estar integrada por varios actores, procesos y elementos, los cuales interactúan con un propósito específico: el cumplimiento del mandato institucional de la policía.

Edgar Schein²⁵ propone los siguientes aspectos necesarios en el diseño de una organización partiendo de una visión de sistemas:

- *La organización debe ser considerada como un sistema abierto*, lo cual implica que la policía no es una entidad autodeterminada y hermética: no es posible entender el trabajo de la policía bajo un modelo de organización cerrado, que no interactúe con la comunidad a la cual sirve y protege, y que no define su agenda de trabajo como un servicio ciudadano.
- *La organización debe ser concebida como un sistema con objetivos y/o funciones múltiples*. Pese a que el mandato de la policía es preciso, las tareas que realiza para cumplir con este mandato son diversas: la prevención del delito, el control del tránsito, instrumentación de operativos de seguridad, arrestos y remisión de posibles delincuentes, entre otros.
- *La organización debe visualizarse como constituida por subsistemas, los cuales están en interacción dinámica unos con otros*. En el modelo de administración policial que se propone, se identifican los siguientes:
 - Subsistema de planeación, programación y presupuestación.
 - Subsistema de carrera policial.
 - Subsistema de comunicación policial.
 - Subsistema de rendición de cuentas.
 - Subsistema de evaluación del desempeño policial.
- *Al estar integrada por subsistemas mutuamente dependientes, un cambio en uno de ellos, afectará a los demás*. La instrumentación de una cultura de planeación y de rendición de cuentas policial implica para las corporaciones de policía toda una transformación de la manera de realizar su trabajo, ya que requiere de una profesionalización de los cuerpos, la planificación y programación de tareas (gestión pública por objetivos), el justificar cada una de sus acciones, y en general, considerar los elementos característicos de la reforma policial en democracia.
- *La organización existe en un ambiente dinámico que interactúa con otros sistemas*. La definición del mandato policial a pesar de tener una continuidad en el tiempo, se modifica en función del ambiente político, social y económico, y a su vez afecta a cada uno de estos aspectos y

²⁵ Schein, Edgar, (1988), *La Cultura Empresarial y el Liderazgo*, Barcelona, Plaza y Janés.

su mismo entorno: la actuación de la policía modifica y es modificada por su contexto.

En el siguiente esquema se ilustra la organización y funcionamiento de la *Administración Policial*. Propone que los parámetros que definen a la función de la policía son: 1) *Legalidad*, el trabajo policial se debe realizar con estricto apego a la ley; 2) *Legitimidad*, validación social del trabajo de la policía, implica el respeto a los derechos humanos, justificación y racionalidad en el uso de la fuerza, transparencia y rendición de cuentas, y un servicio policial orientado a la solución de necesidades ciudadanas de seguridad, y 3) *Eficiencia*, función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.

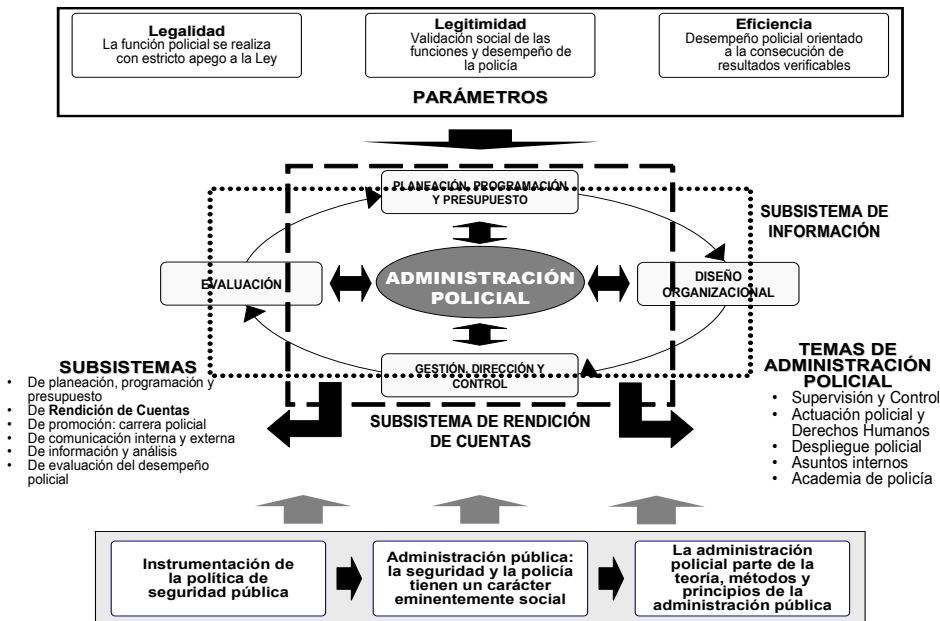
En el centro del sistema se ubica la *administración policial*, la cual tiene como temas específicos la planeación, organización, dirección y evaluación institucionales, siendo estas funciones responsabilidad del director de la corporación policíaca. Estos grandes apartados son instrumentados a partir de los subsistemas correspondientes,²⁶ particularmente, los Subsistemas de Rendición de Cuentas y de Información son fundamentales para la policía, ya que desde el punto de vista de una reforma policial democrática, cumplen con dos valores de entidades públicas en sociedades democráticas: la transparencia y la rendición de cuentas. Por otra parte estos procesos son integrales, transversales e inciden en todas las funciones de la corporación. (Ver Esquema II.2).

La función policial conlleva temas específicos de una corporación policíaca: actuación policial en clave de derechos humanos, la supervisión, el control policial, la atención de quejas del desempeño policial, la academia de policía, respeto irrestricto a la ley, uso legítimo de la fuerza, carrera policial, entre otros temas.

En la base del sistema se presentan los criterios referenciales, que se utilizaron para arribar al concepto de administración policial, el cual tiene como antecedente directo, la demanda social de instrumentar una política de seguridad pública, lo cual define el carácter comunitario de la actuación policial y la aplicación de los criterios de la administración pública ya descritos.

²⁶ Dentro de estos subsistemas destacan los de *Rendición de Cuentas y de Evaluación del Desempeño* como los mecanismos de evaluación institucional, que permiten determinar la brecha existente entre lo planificado respecto a lo realizado, lo que permite que la policía argumente y justifique la existencia de dicha diferencia, produzca una constancia o referencia formal de su trabajo y aprenda de su propia experiencia.

Esquema II.2 Modelo de organización de la administración policial



Fuente: Elaboración propia.

1. Subsistemas de Administración Policial

1.1 Subsistema de planeación, programación y presupuesto. Área de la administración policial encargada de establecer los objetivos y metas institucionales, así como las correspondientes asignaciones presupuestales y programación de tareas, considerando actividades propias de una corporación policial como la supervisión, el control o la investigación.

Es la función técnica de la administración policial y debe estar reflejada en el organigrama en una Subdirección Técnica, de Planeación o similar, donde se definan las líneas de trabajo requeridas para cumplir con la agenda programática.

1.2 Subsistema de organización. La organización es la determinación de funciones, responsabilidades, reglas y normas de comportamiento de un conjunto de áreas, departamentos y cargos, lo que permite

regular las funciones de los miembros adscritos a una entidad. La organización es reflejada en la estructura organizacional. De esta manera, el Subsistema de Organización de la Policía posibilita cumplir con sus metas, objetivos, con el mandato legal e instrumentar el plan y programa de trabajo.

El diseño de la estructura de la organización, del sistema de trabajo, los arreglos de trabajo grupal y las asignaciones individuales de tareas, deberán realizarse conforme a esta estructura organizativa.

1.3 *Subsistema de control policial.* Proceso por el cual los encargados de esta función dentro de la corporación –generalmente los directivos– determinan:

- Las estrategias para que la calidad de los diferentes sistemas y servicios de la organización pueden mejorarse;
- Si se están cumpliendo o no con las metas y objetivos institucionales establecidos;
- Si el desempeño institucional es congruente con el programa y los planes de trabajo, y
- Si los oficiales siguen las políticas y los procedimientos de la organización.

Los aspectos de eficiencia y eficacia, así como los referentes de cantidad y calidad son los criterios de control de esta función de la administración.

Si las metas o los objetivos no se están alcanzando; si los planes, las políticas y los procedimientos no se están siguiendo, o se ha detectado un problema de desempeño en el servicio de la organización –principalmente respecto a los derechos humanos–, los responsables deben establecer las razones y determinar las acciones de corrección. El controlar puede ser la función directiva más problemática por las dificultades que enfrenta el responsable para detectar las fallas del sistema o las razones de un servicio inadecuado, así como también el diseño de las estrategias para cambiarlas y mejorar. Por ejemplo, la corrupción y el mal uso de la fuerza de la policía continúan siendo serios problemas de desempeño, pese a los esfuerzos por analizar sus causas y corregirlas.

- 1.4 *Subsistema de evaluación del desempeño policial.* Constituye el proceso de análisis del rendimiento global del desempeño policial, tanto de la corporación como un agregado, como de cada función que realiza la policía en particular. Considera que la mayor parte de los policías procuran retroalimentarse de la manera en que cumplen sus funciones, por lo que los comandantes y oficiales con personal a su cargo deben evaluar el desempeño particular de cada oficial para decidir las acciones que deben tomar, en este sentido, la evaluación informal, basada en la observación del trabajo diario, es necesaria pero insuficiente si se pretende que la evaluación opere como un mecanismo de aprendizaje institucional.

Dentro de la administración policial, el subsistema de evaluación formaliza y sistematiza el proceso de retroalimentación de: a) desempeño; b) análisis; c) detección de problemáticas, y d) sugerencias, con el cual los responsables pueden identificar a los agentes que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen, ayuda a la toma de decisiones sobre promociones internas, compensaciones y otras más del departamento de personal dependen de la información sistemática y bien documentada disponible sobre el policía.

La responsabilidad de esta función de la administración policial es realizar la evaluación del desempeño de cada oficial y de la corporación en su conjunto, responde a la necesidad de sistematizar y definir los criterios y políticas de la corporación respecto a la evaluación. Pese a que es necesario desarrollar enfoques de evaluación diferentes para los directivos, el personal de mando, de apoyo y los policías, es necesario tener criterios congruentes al interior de cada categoría para obtener resultados útiles.

- 1.5 *Subsistema de supervisión policial.* El área de supervisión interna, la policía de la policía, es una instancia importante de defensa contra la corrupción, el abuso policial y la violación de los derechos humanos. El que esté constituida como un área que figura en el esquema organizativo de una corporación, es indicador del grado de voluntad de las autoridades policíacas para premiar y replicar actuaciones efectivas, responsabilizar y sancionar al personal por comportamientos negativos o incidentes de abuso, así como para delimitar funciones investigativas especializadas al interior de la policía ante denuncias de abuso policial.

El subsistema de supervisión interno de una corporación policíaca, tiene como propósito general, regular y orientar las actividades cotidianas de la institución, tratando de evitar desvíos de lo programado en términos del mandato institucional, reducir los casos de abuso policial, y colaborar en el análisis y la transformación de los procedimientos, los sistemas de administración y regulación, lo que permite fortalecer las capacidades policiales, mejorar el desempeño y la eficacia, y elevar la conducta ética.

2. El Subsistema de Rendición de Cuentas Policial

El objetivo del Subsistema de Rendición de Cuentas dentro del enfoque de la administración policial es propiciar y contribuir a la transformación cualitativa de la actuación de la policía. Esta transformación es efecto y consecuencia de una revisión profunda de los procedimientos de desempeño policial, los alcances y propósitos de su actuación los cuales están definidos por los marcos legales y por la relación Sociedad-Estado-Policía.

Con la instrumentación de un sistema de control de esta naturaleza, se pretende que los resultados y logros se concreten en el mejoramiento de los órdenes de convivencia social, en la disminución de los índices de delincuencia, en desempeños policiales apegados a derecho, en un trabajo policial que atienda antes que nada las necesidades de la ciudadanía, que tenga como referente fundamental los derechos humanos y oriente la actuación de la policía hacia un servicio transparente.

La evaluación del desempeño policial, de los logros, resultados y repercusión social, constituye la oportunidad para saber en qué medida las instituciones que tienen a su cargo la seguridad pública cumplen con los objetivos para los que fueron creadas. La generación de mecanismos de evaluación de su actuación, sistematizados en el subsistema de rendición de cuentas, permitirá mejorar a estas instituciones y los resultados de sus proyectos, ya que si se desconocen los efectos de su actuación, no es posible analizar si éstos son positivos, negativos o neutros, y por lo tanto imposibilita que las corporaciones aprendan de sí mismas, lo cual conlleva riesgos políticos, de legitimidad de la actuación del Estado, de gobernabilidad, e incluso impactos en lo económico y lo social.

Una segunda justificación de la necesidad y urgencia de las instituciones policíacas de trabajar bajo esquemas de rendición de cuentas, lo define la

visión integral que le confiere un modelo de gestión institucional sustentada en administración policial, integralidad que parte de la interacción entre la planificación/programación de funciones, el diseño organizacional, la gestión de los proyectos y la evaluación institucional, elementos que se definen a partir del mandato legal propio de las corporaciones policíacas. Esta visión integral supone que la planificación se fortalece con la rendición de cuentas y considerando que la planificación es obligatoria y permanente, la rendición de cuentas también participa de esa doble condición, debiendo realizarse de manera obligatoria y permanente.

Tradicionalmente, el tema de rendición de cuentas tiene una connotación eminentemente fiscalizadora, aludiendo a los informes *contables* que presentan los administradores a los dueños de las empresas, en este sentido, el administrador era el responsable de la empresa, por eso, debía informar periódica y detalladamente del manejo de los recursos.

La administración policial al tratar que la policía funcione bajo criterios de *legalidad, legitimidad y eficacia*, propicia que esta perspectiva de gestión condicione a los directivos de las corporaciones policíacas a considerar el proceso de *rendición de cuentas* como un mecanismo normal, rutinario y altamente beneficioso para la institución por la perspectiva de control y evaluación permanente de las acciones.

Al exigírseles a las policías una mayor transparencia de su gestión, una demostración más precisa de sus logros y determinar claramente la brecha entre lo conseguido respecto a lo previsto en la determinación de metas, las cuestiones de rendición de cuentas, transparencia y evaluación de la calidad del desempeño, se convierten en aspectos fundamentales en materia de administración y actuación policial, es en este sentido que rendición de cuentas se consolida como el referente de actuación y evaluación del desempeño policial, función permanente y obligatoria.

Por otra parte, la actuación policial para ser verdaderamente eficiente, debe tener pleno reconocimiento y aplicación de los derechos humanos, por lo tanto, al tratar de establecer una definición de *eficiencia policial* se deben considerar criterios, valores y referentes de los mismos, siendo imposible concebir una actuación policial efectiva si estos se han respetado: no es suficiente detener a un delincuente, es imperativo que esta detención se haya realizado con pleno respeto a los derechos humanos, y de no ser así, estaríamos ante un caso de abuso policial.

En este contexto, la rendición de cuentas de la actuación policial se establece en el centro de la conceptualización y análisis de su administración, ya que la gestión de la corporación policial debe tener como uno de sus máximos referentes los derechos humanos: al rendir cuentas de cómo se han realizado los procesos de planeación, organización, dirección y evaluación y de sus resultados, y cuáles han sido los criterios y referentes de actuación, se debe identificar las formas en que estos fueron y son considerados

Conclusiones

- El contexto, procedimientos y estrategias de la administración pública son sustancialmente distintos a los de la administración privada y comercial.
- Por su carácter eminentemente público y social, y sobre todo por ser una institución del Estado, la administración policial se diseña a partir de los elementos y el conocimiento teórico de la administración pública, particularmente en sus aspectos de gestión (*manejo de lo público*).
- La función policial debe realizarse a partir de tres referentes: 1) *legalidad*, estricto apego a la ley; 2) *legitimidad*, validación social del trabajo policial, y 3) *eficiencia*, función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.
- Administración policial: la capacidad de las corporaciones policíacas y sus actores para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda de trabajo, generando el conocimiento institucional que puede ser utilizado continuamente para cumplir con su mandato, mejorar la satisfacción del servicio y el desempeño de la organización policial.
- Analizando la función policial desde una lógica de sistemas, el trabajo de la policía constituye la serie de respuestas (*outputs / outcomes*) que presenta el gobierno a las demandas sociales de seguridad (*inputs*). De esta manera, la administración policial constituye los procesos requeridos para generar y articular dichas respuestas.
- La administración policial funciona y está organizada desde una perspectiva de sistemas; sistema en el que interactúan y convergen distintos elementos, procesos y recursos, los cuales modifican y son modificados a su vez por las acciones de cada uno de los componentes.
- La administración policial funciona a través de diversos procesos de trabajo específicos, a los cuales se han denominado subsistemas, que corresponden a funciones determinadas y necesarias para realizar el

programa de trabajo y cumplir con el mandato policial: la organización, la planeación, la dirección, el control/evaluación y la comunicación.

- Es estratégico y fundamental en la administración policial el *Subsistema de Rendición de Cuentas*, ya que a través de éste la policía puede identificar y enfrentar la brecha determinada entre los resultados del desempeño policiaco respecto a su mandato, además de cumplir con una condición de gobernabilidad, necesario para un Estado moderno y democrático.
- La administración policial y los procesos inherentes de rendición de cuentas, posibilitan a las corporaciones de policía a generar el conocimiento institucional que les permita mejorar su desempeño, y por ende, reducir la brecha entre lo realizado y el mandato.
- Los derechos humanos se establecen en el centro de la administración, el desempeño y la rendición de cuentas policial, y por lo tanto, una definición de *eficiencia policial* debe considerar explícitamente, el referente de los derechos humanos.



CAPÍTULO III

SUPERVISIÓN POLICIAL



CAPÍTULO III

SUPERVISIÓN POLICIAL

Introducción

En el contexto de la administración policial, el objetivo de la supervisión policial –la policía de policías– es diseñar, proponer e instrumentar mecanismos y procedimientos de observación, verificación y control del desempeño policial, con el propósito de fortalecer el trabajo de la policía, generar información de sustento al proceso de toma de decisiones y establecer los parámetros necesarios para transparentar y rendir cuentas del desempeño policial. La información analítica que se busca integrar pretende servir de fundamento para la modificación y el diseño de los programas y planes de trabajo, así como sustentar la toma de decisiones.

La función de supervisión de la policía se constituye como el mecanismo de control y análisis en la definición de estrategias y planes para regular y controlar el desempeño. La instrumentación de mecanismos y procedimientos de supervisión requiere de la definición de las estrategias de verificación y observación del trabajo de la policía, del diseño de los indicadores y parámetros del análisis, las estrategias para la instrumentación y el funcionamiento de todo el sistema, así como de la integración, análisis y presentación de la información.

La supervisión del desempeño policial es una actividad que se realiza en todos los niveles de la cadena de mando, excepto en el nivel operativo básico: para que la supervisión se realice, se requiere de la relación operador (agente de policía)-supervisor (comandante), ubicando al oficial de policía último en la cadena de mando, sin personal a cargo, por lo que no supervisa a ningún otro oficial, en tanto que cualquier mando con personal a cargo realiza algún tipo de supervisión, pese a que puede existir la supervisión entre compañeros: supervisión lateral.

Muchas de las funciones de supervisión policial recaen en mandos sin nombramiento de supervisor, dentro de las funciones de los comandantes está la de supervisar y evaluar el desempeño de los oficiales a su cargo, las acciones

más importantes de este mandato son responsabilidad de los niveles básicos de mando, donde las funciones operativas de la policía se controlan y realizan directamente. El desempeño del policía es fuertemente influenciado en estos niveles por los comandantes y superiores inmediatos, más que por cualquier otro factor, dada la cercana relación comandante-oficial y porque el superior ejerce una fuerte influencia sobre el desempeño de los oficiales subordinados. Es por esto que el supervisor de la policía ejerce una posición estratégica en las corporaciones.

La transformación de los mecanismos y estrategias de supervisión del trabajo policial (*la policía de policías*) desde la perspectiva de la administración policial, busca propiciar que las instituciones de policía funcionen bajo los estándares predefinidos de control, evaluación y observación de su desempeño, con el propósito de permitir garantizar que la policía atienda las necesidades de seguridad de los ciudadanos, el respeto a la ley y los derechos humanos, así como funcionar bajo criterios de transparencia y orientación a la consecución de resultados verificables.

1. La función de supervisión

En las corporaciones encargadas de la aplicación de la ley y específicamente en las corporaciones de policía, la supervisión que ejercen los mandos es especialmente importante por la trascendencia social del trabajo que realizan. Es en este nivel de mando donde recae la responsabilidad de proporcionar la fuerza cohesiva que permita el funcionamiento efectivo de las policías, por lo que es mucho más importante la labor de supervisión ejercida a través de los mandos bajos que en los niveles superiores de dirección, ya que estos últimos trabajarán en el vacío si la supervisión no es efectiva en las funciones operativas de la policía, donde se realiza el trabajo cotidiano y la mayor parte de las funciones policiales.

El área de supervisión interna, la policía de la policía, es una instancia importante de defensa contra la corrupción y el abuso policial. El que esté constituida como un área en el esquema organizativo de una corporación, es un indicador del grado de voluntad de las autoridades policíacas para regular el desempeño policial, y tiene entre otros propósitos:

- Premiar actuaciones efectivas y propiciar su réplica en el futuro.
- Regular y orientar las actividades cotidianas de la corporación.

- Responsabilizar y sancionar a los oficiales por mal desempeño, tratando de reducir los casos de abuso policial.
- Propiciar el inicio de averiguaciones al interior de la policía, ante denuncias de abuso policial o mal desempeño.
- Evitar desvíos de lo programado en la agenda de trabajo, en términos del mandato institucional.
- Evitar actuaciones de la policía realizados sin referentes normativos, tales como la corrupción, el cohecho, la negligencia, mal uso de la fuerza pública, de los insumos de trabajo y el abuso policial.
- Propiciar la conducta ética y responsable de la policía: rendición de cuentas policial.
- Incidir en la transformación y el mejoramiento continuo de los procedimientos policiales, así como en la regulación del desempeño para fortalecer las capacidades con una orientación de eficiencia y eficacia del trabajo policial.
- Asegurar que los oficiales de policía tengan certeza respecto a que el buen desempeño será premiado a través de estímulos, y que el mal desempeño será sancionado. Si estos mecanismos no son funcionales, los policías no tendrán certeza respecto a las consecuencias de su buen o mal desempeño, lo que aumenta la discrecionalidad en la toma de decisiones y la comisión de conductas alejadas de la norma.

2. La posición del supervisor

Los oficiales de policía son los responsables de realizar la función sustantiva de las corporaciones de policía, de esta manera, el supervisor policial es el responsable de observar el desempeño del trabajo operativo. La función de supervisión posibilita a las corporaciones de policía cumplir con los objetivos de la corporación, por lo que debe contar con experiencia en el control de personal y contar con atribuciones –capacidad de sanción– que le permitan incidir en el trabajo de los otros, coordinar los esfuerzos conjuntos y propiciar que se cumplan las metas planteadas a través de instrumentar mecanismos de control y regulación: la función de supervisión debe estar dotada de facultades de sanción para que su labor sea trascendente.

Un propósito específico de la función de supervisión policial es propiciar la mejor integración posible de las necesidades y expectativas de los oficiales con los objetivos de la corporación, esto requiere del diseño de mecanismos que permitan a los agentes participar en las decisiones operativas que les afectan directamente.

El supervisor debe valorar los efectos de su desempeño en el bienestar y el ambiente de la corporación. No es un actor pasivo en la generación del ambiente de trabajo de las policías, por lo que debe ser capaz de reconocer los indicadores que muestran cuando una acción correctiva no es efectiva y cuando sí lo es, y tener en cuenta que el ambiente organizacional no se puede legislar o inducir solamente por discursos.

El área de supervisión es responsable de mantener a sus superiores informados a través de informes orales y escritos, esto implica que él a su vez se mantenga informado, para lo cual requiere integrar y sistematizar la documentación e información que se genere de sus inspecciones. Esto lo condiciona a mantener a sus subordinados informados sobre los aspectos acerca de los cuales se les esta supervisando, por lo que debe comunicar claramente cuáles son los propósitos, mecanismos, fines, periodos, consecuencias, procedimientos y estrategias de la supervisión. A través del área de supervisión se comunican y operan las políticas de la corporación.

3. Capacidades técnicas y de supervisión

Los supervisores no necesitan ser expertos en cada aspecto técnico del trabajo que supervisan para ser eficaces, porque esto implicaría una carga de trabajo y una perspectiva de adquisición de capacidades imposible para ellos, pero sí deben tener conocimiento y dominio de los aspectos principales del trabajo que supervisan.

Cada supervisor debe considerar los siguientes aspectos:

- Estar actualizado en los cambios fundamentales en su práctica, técnicas y procedimientos para equipar su trabajo correctamente;
- Prepararse y formarse para su trabajo, lo que le dará un conocimiento fundamentado del trabajo que realiza;
- Conocer los principios, valores, políticas y objetivos de la corporación;
- Conocer, entender y aplicar principios de evaluación del desempeño;
- Debe ser experto en la coordinación de trabajos del personal operativo para generar escenarios de mayor eficiencia y eficacia, y
- Ser capaz de delegar responsabilidades.

Los supervisores deben prepararse para su cargo conociendo y entendiendo las políticas, los reglamentos internos, los procedimientos, prácticas, recursos, fortalezas/debilidades, funciones y objetivos de la corporación de

policía, así como las características sociales de la comunidad en que se desempeñó: mapa delictivo, criminalidad, condiciones socioeconómicas de la población, ambiente político. Debe conocer y estar involucrado a fondo en las funciones y operaciones del área de su responsabilidad y comprender las relaciones que tiene con los otros departamentos y la dirección.

Una supervisión eficiente considerará en su desempeño las implicaciones legales y el marco jurídico que regula el funcionamiento de su área, las responsabilidades de los actos que realicen sus subordinados y sus límites. Debe estar informado de las funciones, la jurisdicción y la autoridad de las personas que ocupan las diversas posiciones en la organización.

Objetivo del Subsistema de Supervisión Policial

Establecer mecanismos de verificación, análisis y control del desempeño policial, para asegurar una conducta policial referenciada a las normas y la consecución de resultados, con capacidades de sanción-corrección de conductas desviadas y premio-estímulo en caso de verificarse un trabajo destacado, incidiendo en la mejora del desempeño operativo.

Objetivos específicos

- Definir mecanismos de supervisión y evaluación del desempeño, lo cual incluye la definición de objetivos, la identificación de la estructura requerida, las responsabilidades de los diferentes actores en este proceso, y en caso de existir las funciones de supervisión, definir las estrategias y soluciones para la transformación y modernización del área (proceso de rediseño de las funciones de supervisión y evaluación).
- Desarrollar una plataforma de supervisión y análisis del desempeño operativo, a partir de la redefinición de las estrategias de supervisión y evaluación del desempeño, que incluyan la planeación y programación de estas tareas.
- Construir los indicadores de desempeño de la funciones de supervisión y evaluación para tener herramientas de análisis del desempeño operativo.

- Diseñar un sistema de comunicación que permita difundir de forma transparente, tanto interna como externamente, los resultados generados de la supervisión.
- Mejorar la percepción de la ciudadanía respecto al desempeño de la policía.
- Propiciar que los mecanismos de supervisión y evaluación de la policía se realicen bajo estándares de operación preestablecidos y estandarizados.
- Desarrollar capacidades de las corporaciones de policía para que éstas operen bajo estándares de administración policial moderna, en el contexto de la reforma policial democrática.
- Posibilitar un desempeño policial realizado bajo estricto apego al contexto legal y normativo de los derechos humanos, y que tenga como referente principal la atención de las necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad pública, correspondientes a la policía.
- Proyecto de transformación de los mecanismos de supervisión y evaluación policial a partir del diseño de una plataforma técnica operativa, orientada hacia la estandarización y sistematización de ambas funciones.
- Busca la transparencia y la rendición de cuentas del trabajo policial.
- Es un proceso colegiado, lo cual implica que las decisiones son consensuadas y tomadas de manera conjunta entre los diferentes participantes: el personal directivo, de mando y operativo de la policía.
- Al estar enfocado hacia la mejora de los mecanismos de supervisión y evaluación, su trascendencia es institucional.
- Transformar y fortalecer las estrategias y líneas de trabajo del mandato de supervisión y las estrategias de evaluación del desempeño.

4. Problemas de la supervisión policial

En mayor o menor medida, se observan los siguientes escenarios en las corporaciones de policía:

- Dada la ausencia de reglas suficientes y claras establecidas en el mandato policial y los reglamentos internos, la calidad de la supervisión depende principalmente de las capacidades de los supervisores, sin embargo, no hay esquemas ni estrategias de capacitación y formación básica y continua para ellos.

- Como parte de los procesos de supervisión/evaluación, las policías no definen los instrumentos que clarifiquen los objetivos, los procedimientos, metas, responsabilidades, mecanismos de flujo de información, estándares de desempeño, mecanismos de evaluación sobre sí misma, entre otros indicadores.
- La supervisión policial reacciona sobre irregularidades detectadas en el desempeño, pero no reflexiona hacia el mejoramiento de sus propios enfoques y criterios de trabajo: la supervisión y la evaluación no son autocríticas.
- Políticas y prácticas institucionales de supervisión realizadas básicamente a través de la observación, lo cual tiende a excluir otras posibilidades de supervisión.
- Del trabajo de supervisión se acumula información, pero ésta es insuficiente, sesgada y no se analiza, por lo que no sirve como una herramienta que permita establecer patrones de desempeño que posibilite la corrección de errores recursivos o la réplica de desempeños policiales exitosos.
- Los intercambios de experiencias entre los supervisores o entre las áreas de supervisión y el personal operativo son limitados y ocasionales, lo cual no permite la retroalimentación para mejorar el desempeño y la supervisión.
- La supervisión es continua pero no opera sobre reglas y consecuencias claras, por ejemplo: situaciones problemáticas como la arbitrariedad y la discriminación pueden reproducirse sin consecuencias formales.
- Las áreas de supervisión no realizan actividades de vigilancia y control sobre los mandos medios y superiores, o las que realizan tienen alcances limitados y sin consecuencias.
- Las áreas de supervisión y los supervisores no se asumen a sí mismos como fuentes de información a las que se pueda recurrir para mejorar la calidad del desempeño policial, no obstante tener una posición privilegiada de observación del trabajo de los oficiales.
- Los criterios bajo los cuales se realiza la supervisión los definen los mandos de supervisión y los mismos comandantes con personal a cargo, pero éstos son desconocidos para los elementos: los criterios de supervisión no están formalizados y son acuerdos informales, sin referentes normativos.
- Los resultados y la información generada de la supervisión no se analiza en grupos colegiados de evaluación, lo que imposibilita sancionar el mal desempeño policial o premiar el bueno, en los casos correspondientes.

- No hay controles laterales que aseguren la calidad de la función de supervisión: no se supervisa ni se evalúa a la función de supervisión.

5. Líneas de trabajo de la función de supervisión

En general, las líneas de trabajo correspondientes a la función de supervisión son:

- a. Definir el mandato y los roles de la supervisión.** A partir del contexto legal en que se determinan las funciones de las corporaciones de policía y por ende lo que se espera del mandato de supervisión, establecer la posición de esta área en el contexto institucional, consolidándola como el mecanismo que incida en la consecución de objetivos, metas y resultados.
- b. Función policial orientada a resultados.** La perspectiva de cualquier área de la función pública, incluido el trabajo policial, es que más que los procedimientos y proyectos que se realicen,²⁷ el desempeño debe estar referido a la consecución de resultados, lo cual requiere de mecanismos y estrategias de verificación y ajuste para regular, controlar y reorientar en caso de identificarse desvíos en el desempeño.
- c. Análisis del papel de la supervisión en el contexto de la administración policial.** Establecidos los propósitos del área de supervisión policial en el contexto de los objetivos institucionales, definir la estructura organizativa del área de supervisión, la división del trabajo (organización), la asignación de tareas de cada uno de los participantes, tanto del cuerpo de mando como del personal operativo, así como sus funciones y estrategias operativas, de esta manera, la determinación de la estructura operativa puede entender como una “reingeniería del área” lo que implica la transformación, de ser necesario, de su organización así como los planes de trabajo correspondientes.
- d. Planeación, programación, presupuestación y control de la supervisión.** Generación del esquema de administración y gestión del mandato de supervisión en el contexto de los planes y

²⁷ Es necesario no centrarse en los proyectos y programas que se realicen (tales como el desarrollo y puesta en operación de sistemas informáticos, la realización de mapas del delito, la adquisición de nuevo armamento, entre otros) sino en los resultados que de estos se obtienen, los cuales los validan. Esto no implica que los proyectos y programas no tengan un valor en sí mismo, pero lo importante es la trascendencia que estos tengan en términos de mejorar los términos y condiciones de seguridad de los ciudadanos.

programas institucionales a partir de la transformación del mandato de supervisión.

- e. **Disciplina: principios, políticas y práctica.** En el contexto de los objetivos y líneas de trabajo de la supervisión, es necesario definir los criterios disciplinarios que el cuerpo policíaco debe considerar en su desempeño, delimitando las formas de aplicar la disciplina (sanciones), los aspectos adversos y positivos de la penalización, el cómo la aplicación de medidas disciplinarias puede funcionar como ejemplo, las relaciones entre la disciplina, la moral y el espíritu de la corporación; los resultados que pueden generar acciones disciplinarias inconsistentes o que no tienen sustento, entre otros aspectos.
- f. **Reglamento disciplinario.** Documento en que se definen las responsabilidades, los poderes y la estructura organizativa de los mecanismos internos de supervisión, establecidos a partir de la ley orgánica y los reglamentos disciplinarios de la corporación. Se concibe como un documento regulatorio de la aplicación de sanciones ante un mal desempeño, lo cual requiere de definir previamente la “mala o buena conducta policial” y establecer los procesos disciplinarios idóneos, los cuales se aplican en consecuencia de las diferentes faltas.
- g. **Manual del desempeño.** Los reglamentos policiales no deben ser documentos abstractos, sino que deben tener incidencias directas en el desempeño de la institución, incluyendo aspectos como el uso de la fuerza o la reacción ante situaciones de cualquier tipo, en este sentido, es necesario tener regulados los procedimientos y acciones propias del área de supervisión.
- h. **Poderes y atribuciones de una Unidad de Control y/o Asuntos Internos.** Generalmente las corporaciones policíacas cuentan con mecanismos administrativos para asegurar que se cumplan los códigos operativos, en general la disciplina de la policía se ejerce por línea de mando; siendo los responsables inmediatos quienes tienen a su cargo el control del personal, en este sentido, esta línea de trabajo busca incorporar mecanismos internos especializados en la disciplina y control del desempeño, lo cual implica generar una nueva visión acerca del trabajo de las unidades disciplinarias y las unidades de control, partiendo de identificar y definir las responsabilidades profesionales.

- i. **Campaña de información.** Particularmente durante este proceso de reforma es imprescindible realizar campañas de información al interior de la corporación acerca de los propósitos, objetivos y alcances, para de esta manera involucrar a toda la corporación en el proceso de cambio y asegurar que se obtengan las metas planteadas. Al exterior de la corporación, la participación de la sociedad civil y de la sociedad, valida este ejercicio de reforma policial.
- j. **La capacitación y formación en materia de supervisión policial: el papel de la academia de policía.** La transformación de la función de supervisión requiere el acompañamiento que en materia de supervisión y profesionalización del personal pueda ofrecer la institución a través de la academia de policía. Esta formación deberá considerar las responsabilidades de la supervisión y valorar la necesidad constante de entrenamiento en función de responsabilidades específicas y necesidades detectadas a partir del desempeño.
- k. **Transparencia y rendición de cuentas.** En muchos organismos profesionales –y particularmente los policiales– se actúa en secrecía y opacidad cuando se teme que la credibilidad de la organización se vea amenazada y no fortalecida por procesos internos de disciplina que se hagan públicos. La información pública se limita a casos sonados que no puedan mantenerse en reserva y donde la justicia es absolutamente indispensable para evitar un mayor descrédito de la organización; es en este sentido que en un proceso de rendición de cuentas de un régimen democrático la transparencia de las acciones de la función pública, incluidas las de las corporaciones policíacas, debe ser una política de desempeño y un referente para cualquier acción que se realice.
- l. **Sistema de evaluación e indicadores de desempeño.** Para asegurar la calidad en la operación del sistema de supervisión y garantizar que se cumplan los objetivos del proceso de reforma de este mandato, es necesario generar los mecanismos de evaluación del desempeño, así como los indicadores que describan y delimiten el comportamiento del trabajo operativo. La evaluación del desempeño y los indicadores asociados generan referentes de análisis objetivos los cuales posibilitan detectar errores y éxitos en el desempeño.

- m. **Aspectos psicológicos de la supervisión.** Ubicar los aspectos psicológicos relacionados con el desempeño de la supervisión y analizar como estos inciden en la conducta de los supervisores, en la satisfacción del trabajo, sus necesidades, e incluso para enfrentar la frustración en el empleo.
- n. **Problemas especiales.** Considerar mecanismos de supervisión tales como:
- Pruebas antidoping y de consumo de alcohol;
 - Problemas personales y emocionales: cómo afecta el estado de ánimo del personal a su desempeño, así como definir procedimientos y técnicas para enfrentar los problemas emocionales detectados, y
 - Señales de ayuda por problemas emocionales: su administración y atención.





CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN

DEL DESEMPEÑO

POLICIAL







CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL

Introducción

Por administración policial es posible entender las capacidades y estrategias que instrumentan las corporaciones policíacas y sus actores para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda institucional de trabajo, en las que se incluyen la atención a las necesidades de seguridad pública de los ciudadanos y cumplir de esta manera, con su mandato.

Una de las estrategias de la administración policial es propiciar la generación del conocimiento institucional que permita mejorar el funcionamiento de la organización, por lo que la evaluación del desempeño policial se establece en el centro del proceso de aprendizaje institucional, ya que de no existir la evaluación, es difícil generar la información –y por consiguiente el conocimiento– que permita a los gerentes policiales y tomadores de decisiones identificar los patrones de conducta de los oficiales y eliminar las fallas, faltas y desviaciones en su actuación y replicar, en su caso, los casos de éxito.

La evaluación del desempeño policial se concibe como un subsistema de trabajo que depende del parámetro integrador administración policial. Se constituye como la estrategia sin la cual las corporaciones policíacas son incapaces de generar el conocimiento institucional que permita aprender de su propia experiencia, por lo que desde este punto de vista, la administración policial constituye el mecanismo que articula el marco jurídico/administrativo y las prácticas policiales, y es el ámbito concreto que permite comprender desde la perspectiva del desempeño policial, la esfera de lo institucional.

En este capítulo se propone una definición de *evaluación del desempeño policial*, sus características, procesos y objetivos, enfatizando el carácter público de las instituciones policíacas y por lo tanto, pone en el centro de su visión la atención de las necesidades ciudadanas de seguridad pública.

1. Desempeño Policial

El evaluar los procesos de trabajo de las policías, plantea la necesidad de iniciar con una propuesta preliminar de definición de desempeño policial:

La serie de acciones, tareas y procesos realizados por la policía con el objetivo de cumplir con su mandato y obligaciones propias de la institución. Es la relación y vínculo entre el mandato y la forma en que éste se realiza, la actuación policial.

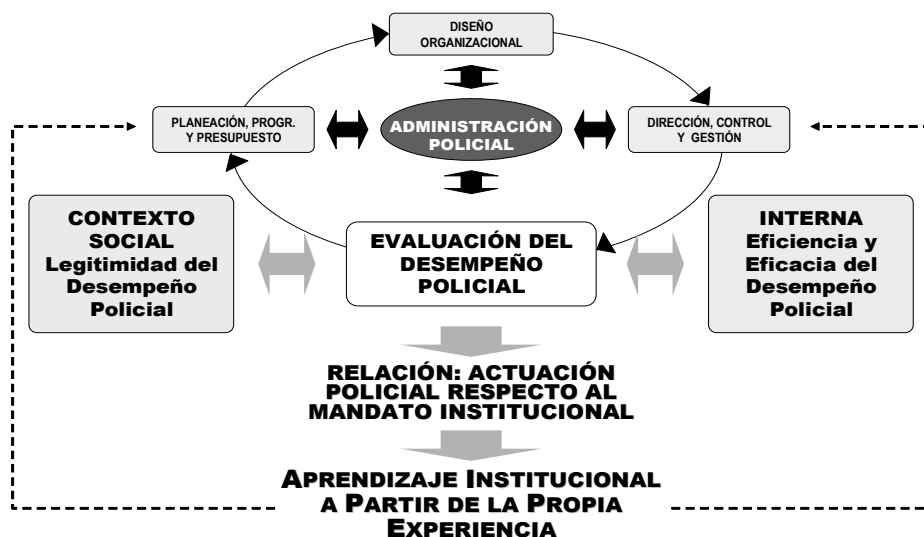
En este proceso intervienen diferentes factores que influyen y determinan el desempeño policial: el contexto jurídico que regula la actuación policial, el contexto socioeconómico de la comunidad; el nivel y grado de comprensión e interpretación del mandato legal y la manera de aplicarlo; la escala de valores y presuposiciones personales de cada policía respecto a su función; los procesos de aprendizaje, la capacitación y retroalimentación para el desempeño; los recursos que la institución proporciona a los oficiales para cumplir con sus tareas, entre otros. Así se propone la siguiente definición:

Evaluación del Desempeño Policial: Proceso de medición y valoración del grado en que el trabajo realizado por los oficiales de policía mantiene su idoneidad, congruencia y cumple con los objetivos definidos en la agenda de trabajo y el mandato institucional (**eficiencia**), así como la forma en que se utilizan los recursos asignados para lograr dichos objetivos (eficacia), y que al determinar y analizar la brecha entre lo planteado respecto a lo logrado, genera el conocimiento institucional que permite aprender de su propia experiencia.

De la definición anterior, se destaca que uno de los propósitos principales de la evaluación del desempeño policial es *mejorar la actuación con base en el aprendizaje* que le da su propia experiencia, por lo tanto supone que las instituciones policiales son tanto *sujeto como objeto* de su propia mejora y de esta manera, los procesos para evaluar, estimular o juzgar el valor de su actuación, puede propiciar mejores actuaciones.

Esquema IV.1

La evaluación del desempeño en el contexto de la administración policial



Fuente: Elaboración propia.

El anterior diagrama ilustra la evaluación del desempeño policial como la función de la administración policial que trata de analizar y determinar el nivel de coherencia de la actuación policial respecto al contexto jurídico, destacando el proceso de aprendizaje generado a partir de la evaluación, el cual retroalimenta las funciones de planeación, organización y control de la administración policial. En esta evaluación es deseable que participen instancias externas a la corporación –representantes de la sociedad civil tales como universidades, institutos de investigación, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG), otras instancias de gobierno y monitores de la actuación policial–, ya que por su carácter de entidad pública, la policía requiere no sólo ser eficiente en su actuación, sino ser legítima socialmente; esta situación es fundamental en la evaluación del desempeño policial, ya que al ser la instancia del gobierno autorizada para el uso de la

fuerza, el mal manejo de sus capacidades y atribuciones puede generar ilegitimidad en su actuación, en el contexto de un Estado democrático.

Las estrategias de evaluación de la actuación policial constituyen los procesos por los cuales se estima y valora las tareas y funciones que realizan los oficiales de policía. Las evaluaciones informales, que se realizan al trabajo diario, son necesarias pero insuficientes, por lo que el contar con un sistema formal y sistemático de retroalimentación, permite a las áreas de evaluación identificar a los oficiales que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen.

Ayuda a evaluar los procedimientos de reclutamiento, selección y orientación policial, así como las decisiones sobre promociones internas, compensaciones y otras que aplica el área del departamento de personal, procesos que dependen de la información sistematizada y documentada disponible sobre el policía.

Es posible concebir a la evaluación del desempeño policial como una técnica o los procedimientos que tienden a valorar, de forma sistemática y lo más objetiva posible, el rendimiento de los oficiales de una corporación. Esta evaluación se realiza sobre la base del trabajo desarrollado, los objetivos fijados, las responsabilidades asumidas y las características personales, todo ello con vistas a planificar y proyectar las acciones futuras de cara a un mayor desarrollo de cada policía, del grupo y de la corporación.

Los oficiales de policía son servidores públicos y por lo tanto, en la evaluación de su desempeño también debe considerarse la opinión pública: la eficiencia y eficacia de la actuación de la policía no puede entenderse sin el escrutinio y aprobación pública, y es un elemento que debe considerarse en su valoración.

2. Importancia de la evaluación del desempeño policial

Establecer un subsistema de evaluación del desempeño policial, representa la instrumentación de un procedimiento continuo, sistemático, orgánico, en cascada (lo que implica su aplicación a través de la cadena de mando), y se constituye como la expresión de valoraciones objetivas del trabajo realizado por los oficiales de policía.

Pretende sustituir a los juicios ocasionales y formulados con criterios informales, inconsistentes y no sistematizados. Las características que debe poseer el sistema de evaluación, son, entre otras:

- Ser un procedimiento continuo. En este sentido, se rompe con la idea tradicional de que la evaluación se realiza posterior al trabajo, ya que si es continua, las funciones de planeación, control, supervisión entre otras, también deben ser evaluadas, por lo tanto, la evaluación ocurre *ex ante*, durante y *ex post* respecto al desempeño policial;
- Ser un procedimiento sistemático, que parte del concepto de administración policial e interactúa con procesos como rendición de cuentas, supervisión y control policiales;
- Es un procedimiento orgánico, es decir, afecta a toda la corporación, no sólo a los policías;
- Es un procedimiento participativo, integral, tanto horizontal como vertical;
- Es un procedimiento para identificar patrones de trabajo y comportamiento policial;
- Tiene una óptica histórica;
- Tiene una visión prospectiva;
- Su finalidad es la integración y coherencia entre tareas respecto a objetivos, y
- Propicia la aplicación de estándares, criterios o políticas de desempeño policial.

Hay varias razones por las cuales deben evaluarse los procesos de trabajo de la policía, una es beneficiar a la misma corporación policíaca de la información que genera esta; en otras los principales beneficiados son los mismos policías; en otros casos, la información y el conocimiento generado a partir de la evaluación puede satisfacer múltiples necesidades tanto del policía como de la institución policial, por último, por su carácter eminentemente público, la evaluación del desempeño policial tiene efectos en las relaciones entre la corporación policial y la sociedad (governabilidad).

Es necesario considerar que para lograr un buen desempeño, es preciso que los policías cuenten con los medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos, y que posean la habilidad y capacidad para llevarlos a cabo. También debe de existir en ellos la motivación necesaria para cumplir con lo planteado.

La evaluación del desempeño policial es un proceso evolutivo en el cual se van corrigiendo deficiencias en el desempeño, y permite que los oficiales mejoren su actuación al conocer lo que de él se espera, los errores y aciertos, esto permite analizar los resultados de las tareas en que ha participado y recibir orientación y supervisión de sus superiores.

Permite determinar de forma objetiva, cómo se han realizado los procesos propios de la policía, evaluando los objetivos de cada etapa, las responsabilidades y funciones del puesto de trabajo, contribuyendo a satisfacer tanto necesidades de la corporación como individuales. Constituye una estrategia para lograr un aumento de la calidad, desempeño y rendimiento de la función policial.

La evaluación del desempeño indicará si la selección y el entrenamiento de los oficiales han sido adecuados y en caso de ser necesario, realizar los ajustes respectivos. Sirve de control, premia el buen desempeño y sanciona el malo o la conducta omisa, y se utiliza para otorgar ascensos, premios, incentivos, detectar los mejores elementos y recompensarlos, jugando esta detección un papel vital en el desarrollo y crecimiento de la corporación, así como para identificar oficiales de poca eficiencia, para entrenarlos mejor o cambiarlos de puesto.

Es importante para el desarrollo institucional, que al identificar los puntos débiles y fuertes del estado de fuerza, conocer la calidad de cada uno de los oficiales, requerida para un programa de selección, desarrollo administrativo, definición de funciones y establecimiento de base racional y equitativa para recompensar el desempeño.

3. Objetivos de la evaluación del desempeño

El objetivo de la evaluación del desempeño policial es proporcionar una descripción exacta y confiable de la procesos que realizan los oficiales para cumplir con sus tareas, lo que permite generar la información que necesita la institución para aprender de su propio desempeño.

El sistema de evaluación debe estar directamente relacionado con la actividad policial y ser práctico y confiable. Por *directamente relacionado* con la función policial se entiende que el sistema califica únicamente elementos vitales para obtener éxito en el desempeño policial. Se entiende que la evaluación es práctica cuando es comprendida tanto por los evaluadores como por

los oficiales evaluados, ya que un sistema complicado puede conducir a confusión o generar suspicacias y conflictos.

Existen elementos comunes a todos los enfoques sobre evaluación del desempeño policial. Un sistema estandarizado para toda la corporación es útil porque permite prácticas iguales y comparables. Entre sus objetivos particulares están:

- Evaluar el rendimiento de los policías en términos de eficacia y eficiencia;
- Proporcionar oportunidades de crecimiento (carrera policial) y condiciones efectivas de participación a todos los miembros de la corporación, teniendo presente, por una parte, los objetivos institucionales y por otra, los objetivos individuales;
- Mejorar los patrones de actuación policial;
- Detectar el grado de ajuste y congruencia persona-cargo (puesto);
- Proporcionar un sistema de generación de información y comunicación de triple vía: del policía a sus mandos, de la institución a los elementos y de la institución a la sociedad;
- Establecer sistemas de información y comunicación dentro de la corporación;
- Instrumentar mecanismos y estrategias que motiven a los policías a mejorar su desempeño;
- Establecer e instrumentar políticas de promoción y sanción adecuadas;
- Aplicar sistemas retributivos justos y equitativos, basados en el desempeño individual;
- Detectar las necesidades de educación y capacitación;
- Para obtener datos acerca del clima laboral, así como detectar problemas ocultos;
- Permite que el comportamiento policial cuente con los recursos adecuados para proteger y servir a la ciudadanía;
- Validar los programas de reclutamiento y selección;
- Establecer objetivos individuales, que el oficial evaluado debe alcanzar en el período de tiempo que media entre dos evaluaciones, al tiempo que revisa el grado de cumplimiento de los objetivos anteriores;
- Propiciar que se considere y trate a los oficiales de policía como el principal recurso de la corporación y cuya actuación puede mejorarse indefinidamente, dependiendo de las estrategias de la Dirección;

- Valorar periódicamente la importancia y trascendencia de los aportes y resultados de cada policía, analizando de conjunto las acciones correctivas necesarias para su propio beneficio y el de la corporación, y
- Estimar el rendimiento del policía evaluado y determinar con precisión los beneficios efectivos para el evaluado y la institución policíaca.

Entre estos objetivos, los elementos clave son la generación de información, la cual propicia el conocimiento y el aprendizaje.

4. Principios de la evaluación del desempeño

- La evaluación del desempeño policial debe incluir no sólo valoraciones cuantitativas sino cualitativas.
- Las evaluaciones deben ser trascendentes, siendo su utilidad principal aprender del propio desempeño.
- Es necesario que las evaluaciones del desempeño tengan niveles de medición o estándares completamente verificables y previamente definidos.
- Los sistemas de evaluación deben estar directamente relacionados con el puesto, es decir, deben ser acordes a la tarea policíaca que se realiza en toda la cadena de mando, si esto no se cumple, entonces la evaluación carece de validez. En este sentido, representa un reto conceptual definir productividad, eficiencia, eficacia y calidad del desempeño policial.
- La evaluación del desempeño es un proceso continuo que tiene por finalidad elevar la calidad de la actuación policial y de los resultados de los oficiales.
- Toda postura y estrategias de evaluación que presenten los supervisores y comandantes deberá ser discutida con los oficiales, y tener explícitamente determinado el período de tiempo en que se aplicará la evaluación.
- Debe permitir a los policías participar activamente en la identificación de sus propios puntos fuertes y débiles, lo que permita tomar decisiones para mejorar su desempeño, a partir de los medios y recursos con que se cuenta.
- El oficial evaluado debe saber con anticipación la fecha en que se evaluará y ésta se desarrollará en un clima favorable entre evaluador y evaluado.

- El oficial evaluado debe sentirse motivado a autoevaluarse en cada uno de sus objetivos de trabajo.

Los elementos a considerar en la evaluación del desempeño policial son:

– **Estándares del desempeño policial**

Son parámetros que permiten una medición objetiva. Para ser efectivos, deben ser congruentes con los resultados esperados de la actuación policial y se derivan del mandato institucional. Se basan en las responsabilidades y labores de los policías establecidos en las normas y reglas que regulan el desempeño policial, el evaluador puede decidir qué elementos son esenciales y deben ser evaluados en todos los casos.

– **Medición del desempeño policial**

Son los sistemas de calificación del desempeño policial. Su uso debe ser claro, confiable y calificar los elementos esenciales que determinan los procesos. Las observaciones del desempeño pueden llevarse a cabo en forma directa o indirecta. La observación directa ocurre cuando quien califica el desempeño lo verifica en persona. La observación indirecta se da cuando el evaluador se basa en otros elementos o hipótesis.

En la medición del desempeño policial es posible encontrar dos aspectos que pueden hacer variar el resultado de la medición: la objetividad y la subjetividad:

- Las mediciones objetivas son las que resultan verificables por otras personas. Tienden a ser de índole cuantitativa y se basan en aspectos tales como el número de detenciones, arrestos, infracciones, puntualidad, quejas a la actuación del policía, etcétera.
- Las mediciones subjetivas son valoraciones que contextualizan la actuación policial, como son la responsabilidad, la actitud, las capacidades. Debe considerarse que hay un alto grado de discrecionalidad en la actuación policial, por lo que la evaluación debe considerar cómo los oficiales se desenvuelven dentro de este margen de actuación. Su naturaleza es cualitativa.

– Elementos subjetivos de evaluación

Las mediciones subjetivas pueden producir distorsiones que suelen ocurrir con mayor frecuencia cuando el evaluador no logra conservar su imparcialidad en varios aspectos, entre los cuales se cuentan:

- Los prejuicios personales.
- La tendencia a la medición central (la estandarización en la evaluación a todos los elementos, en cualquier proceso que se realice).
- La interferencia de razones subconscientes.
- El efecto de acontecimientos recientes.

5. Ventajas de la evaluación del desempeño

- Mejora el desempeño policial, ya que propicia el aprendizaje a través de la retroalimentación.
- Posibilita la instrumentación de políticas efectivas de compensación, ya que permite ayudar a determinar quienes merecen recibir promociones y ascensos.
- Decisiones de ubicación: las promociones, transferencias y separaciones se basan en el desempeño anterior o en el previsto.
- Necesidades de capacitación y desarrollo: el desempeño insuficiente puede indicar la necesidad de volver a capacitar, o un potencial no aprovechado.
- Planeación y desarrollo de la carrera policial: guía las decisiones sobre posibilidades de desarrollo policial específicas.
- Desafíos externos: en ocasiones, el desempeño se ve influido por factores externos como la comunidad, la familia, salud, finanzas, etc., que se pueden identificar en las evaluaciones.

6. Generación del conocimiento: el análisis de la brecha²⁸

Para Ernesto Cohen (2005), es posible definir a la brecha como “*el análisis existente entre el rendimiento programado / esperado respecto a lo realmente logrado*”, de esta manera, puede considerarse como un concepto descriptivo que se refiere a la distancia que existe entre una situación actual y otra deseada. Es posible determinarla a partir de la evaluación que resulta de

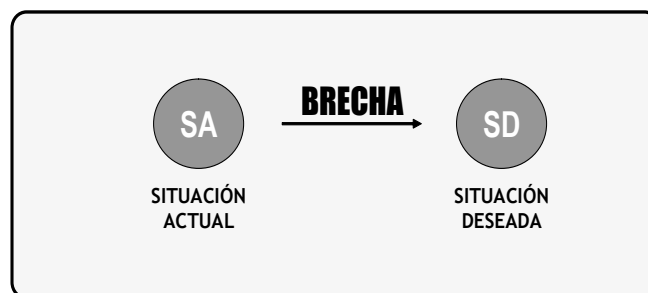
²⁸ Ernesto Cohen, Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI / CEPAL, México.

comparar los objetivos de un programa o tarea con sus productos e impactos en el marco del modelo de gestión utilizado.

Al considerar que los criterios centrales que deben guiar a la administración policial, son la búsqueda y aseguramiento de la eficiencia y eficacia de la actuación policial y propiciar impactos positivos en la comunidad en términos de seguridad pública, el análisis de la actuación policial parte de determinar las “brechas” existentes en el logro de los objetivos propuestos, por lo que “brecha” es un equivalente al problema social que da origen y justifica la existencia de la policía.

La actuación policial puede concebirse como la intervención gubernamental que busca eliminar o disminuir los problemas asociados a la inseguridad pública; el diagnóstico de su desempeño busca identificar los déficits en el problema que se quiere solucionar. Sistemáticamente puede expresarse en la situación actual (SA) que da cuenta al momento de elaborar el programa de trabajo policial, de la estimación del impacto que se pretende alcanzar en un periodo de tiempo, la situación deseada (SD). La “brecha” surge de la distancia existente entre SA y SD y se obtiene con la evaluación, por lo que es una distancia real verificable generada por la actuación. Gráficamente, puede representarse de la siguiente manera:

Esquema IV.2 El análisis de la brecha



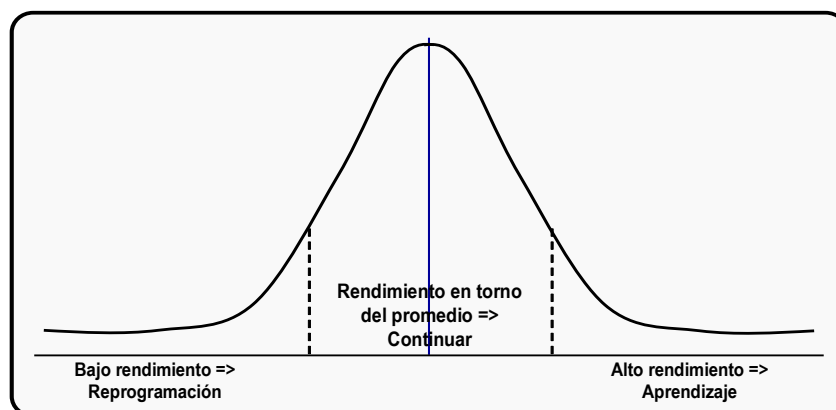
Fuente: Cohen (2005).

Una adecuada formulación del programa de trabajo policial incluirá una programación con objetivo, metas e indicadores de los servicios y así como estimaciones de los impactos esperados. De la medición de los logros se identifica el análisis de las variaciones que presentan los indicadores previamente determinados (número de rondines, despliegue policíaco, indicadores de alerta temprana, detenciones y remisiones, índices de delincuencia, entre otros), y de esta manera se obtienen las brechas, es decir, la distancia existente entre la situación programada y lo realmente sucedido.

Es común que las corporaciones de policía no establezcan metas de impacto del trabajo policial en la modificación de las condiciones de seguridad de los ciudadanos en la formulación de su programa de trabajo, e incluso que no armen este programa.

En los casos en que sí se evalúen los resultados del programa de trabajo, es posible determinar distribuciones estadísticas de los logros del plan. De los indicadores de impacto analizados, por ejemplo de la medición de la eficiencia en los rondines o el número de detenciones en regiones específicas, puede calcularse la distribución de frecuencias de los resultados obtenidos.

Esquema IV.3 Distribución de frecuencia del impacto de los proyectos que constituyen un programa



Fuente: Cohen (2005).

Si la muestra es lo suficientemente grande, puede construirse una gráfica de distribución normal. En ella existen tres zonas: la constituida por las observaciones que se ubican en torno a la media y las que conforman las dos “colas” de la distribución:

- La cola ubicada a la derecha de la curva muestra resultados policiales que son significativamente superiores al promedio (éxitos y casos excepcionales que salen de resultados “normales”, acciones de mérito: el buen desempeño policial). Allí se identifican las buenas prácticas policiales que deben utilizarse como parámetros para propiciar modificaciones al resto del plan de trabajo.
- En la otra “cola” se ubican los resultados que son inferiores al promedio, son los casos en que no se cumplieron los estándares de calidad de la actuación policial aceptables. Son malos desempeños que deben ser analizados para determinar bajo qué circunstancias se presentaron y por ende, determinar acciones para prevenirlos. Implica un aprendizaje a partir de experiencias negativas.
- Los resultados ubicados en torno a la media deben continuarse, pero incorporando y aprovechando el aprendizaje generado de las mejores prácticas y de los malos resultados.

En el Esquema IV.3, en la curva se grafican los resultados de la actuación policial, un desplazamiento de la media a la derecha representa un aumento y mejora de la eficiencia de la actuación conjunta de la policía y es por consiguiente deseable.

Por el contrario, un desplazamiento de la media a la izquierda implica una disminución de la eficiencia, por lo tanto, los proyectos más deficientes serían los que se encuentran en el extremo izquierdo. De esta manera, el cálculo de la “brecha” se puede realizar comparando la posición del proyecto específico con el medio o la situación óptima.

De no evaluarse el impacto del programa y no existir un sistema de monitoreo, la única alternativa para determinar cómo podría incrementarse el impacto y la eficiencia de la actuación policial es analizando el proceso de gestión.

7. Metodología y Procesos de Evaluación²⁹

Se propone que la evaluación operativa considere las siguientes cuestiones generales, las cuales se deben adaptar, evidentemente, a las características y necesidades específicas de evaluación de cada policía:

²⁹ *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.* Oficina de Evaluación (EVO), Banco Interamericano de Desarrollo-BID, New York, USA.

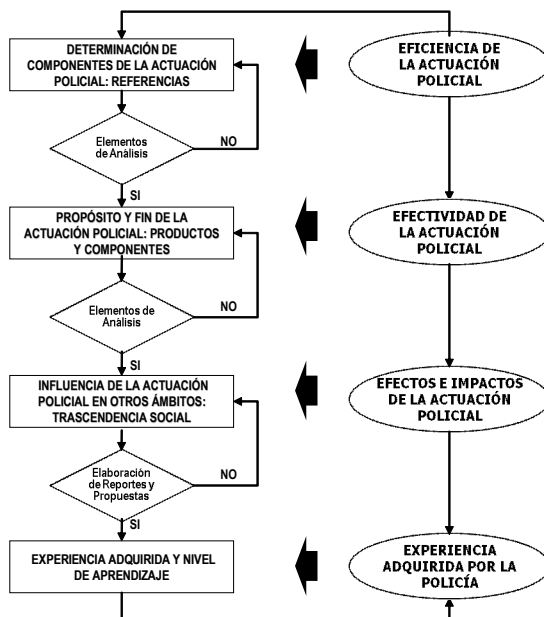
- a. Eficiencia de la actuación policial;
- b. Eficacia de la actuación policial;
- c. Efectos e impactos de la actuación policial, y
- d. Experiencia adquirida.

Los primeros tres conjuntos de cuestiones de evaluación están vinculados a temáticas específicas, el cuarto conjunto, la experiencia adquirida, pretende considerar la totalidad de la actuación policial, concretiza la finalidad última –tal vez la más importante– de evaluar la actuación policial: aprender de su propia experiencia. El cálculo de la brecha se ubica en esta última etapa del proceso.

Los encargados de la evaluación deben estar familiarizados tanto con el trabajo operativo policiaco como con las preguntas que se formulan dentro de cada grupo.

Esquema IV.4

Lógica de la evaluación del desempeño policial



Fuente: Elaboración propia.

a. Eficiencia de la actuación policial

La eficiencia dentro del contexto de la actuación policial se relaciona con el nivel de actividades de los policías que realizan cotidianamente y se refiere al grado hasta el cual:

- Se suministraron y administraron los insumos y recursos imprescindibles para realizar el trabajo encomendado.
- El desempeño policial se realizó bajo criterios de racionalización y economía en el uso de los insumos asignados para su labor, para propiciar el menor costo posible asociado a la obtención de los fines esperados.

Algunas de las posibles preguntas de evaluación relacionadas con la eficiencia son:

- ¿Se cuenta con un manual, protocolo o procedimientos para evaluar el desempeño policial?
- ¿Se cuenta con indicadores de desempeño?
- ¿Cuán bien se administró, planificó y supervisó la actuación policial?
- En función del uso de recursos, ¿cuán oportuno y eficaz ha sido el desempeño de los policías?
- ¿Qué mejoras en el uso de los recursos hubieran mejorado el logro del propósito y fines de la corporación policial?
- ¿Se ha premiado, sancionado, transferido u otra acción a partir de una evaluación positiva o negativa de acciones en los operativos?
- ¿Podría haber habido mejores maneras de alcanzar los mismos resultados a costos menores o en menor tiempo?
- ¿Se emplearon alternativas más eficaces en función de los resultados vistos anteriormente?
- ¿Hubo una coordinación adecuada?
- ¿Qué debería hacerse para modificar o mejorar la actuación policial?

b. Eficacia de la actuación policial

La eficacia se ocupa del grado hasta el cual:

- Se obtuvieron los resultados esperados del desempeño policial.
- Los resultados obtenidos conducen al logro del propósito y objetivos de la corporación policial: el cumplimiento del mandato institucional de las policías.

- La modificación de las condiciones de seguridad de los ciudadanos: las funciones de seguridad asociadas al trabajo de las policías, están articuladas de tal manera que funcionan como respuestas institucionales a las necesidades ciudadanas de seguridad.

Preguntas relacionadas con la eficacia de la actuación policial:

- ¿Se cumplió con el mandato institucional?
- ¿Se cumplió en todo momento con la ley?
- ¿Se respetaron los derechos humanos?
- ¿El uso de la fuerza policial se ejerce con responsabilidad, proporcionalidad y bajo absoluta necesidad del servicio?
- Si no se lograron los objetivos ¿qué cambios en la ejecución de actividades pudieron haberse hecho para remediar esto?
- ¿Cuán bien se desempeñaron los oficiales desde el punto de vista de cumplir con sus obligaciones?
- ¿La función policial se concibe como un servicio ciudadano?
- ¿Cuán bien se desempeñaron los oficiales para alcanzar los objetivos institucionales?
- ¿Hasta qué grado ha contribuido la actuación policial en mejorar la seguridad en la comunidad?
- ¿Se evalúa el desempeño integral de la institución?

c. Efectos e impactos de la actuación policial

El enfoque de este trabajo es no centrarse en los programas y procedimientos sino en los fines del trabajo de policía, esto es, trasciende la mejora de la actuación policial.

Si bien la eficacia de la actuación policial está relacionada con el cumplimiento de los objetivos y el mandato institucional de las policías, la importancia de la actuación policial se centra en la influencia que tienen en su contexto social-comunitario y, por lo tanto, está relacionada con consecuencias tanto planificadas (esperadas) como imprevistas (no esperadas). En general se deben considerar los siguientes elementos:

- Impactos de la actuación policial con consecuencias planificadas y/o imprevistas.
- El impacto se relaciona con consecuencias planificadas y/o imprevistas relacionadas con los fines.

Ejemplos de preguntas relacionadas con los efectos e impactos:

- ¿Qué cambios se produjeron, en términos de mejoras en las condiciones comunitarias y ciudadanas de seguridad, en el contexto social inmediato y mediato, como resultado de la actuación policial?
- ¿La actuación policial está teniendo impactos respecto a las actividades delictivas o sobre cierto tipo de delitos?
- ¿La ciudadanía se siente más segura? ¿Mejóro la calidad de vida en la comunidad? (medida en que la gente se siente cómoda en usar espacios públicos, estar en la calle en la noche, entre otros.)
- ¿Mejóro la percepción social y comunitaria de la inseguridad?
- ¿Mejóro la relación policía-comunidad? ¿La comunidad se siente identificada con su policía?
- ¿Cuáles han sido los efectos e impactos imprevistos de la actuación policial?
- ¿Es posible determinar efectos probables a largo plazo a partir de la actuación policial sobre el programa de trabajo, las políticas institucionales y su relación con el clima de seguridad comunitaria y ciudadana?
- Si fuera el caso ¿por qué no se obtuvieron los efectos e impactos esperados?

Para entender los efectos e impactos, se podría generar información útil examinando algunos de los supuestos predefinidos asociados a la actuación policial. El estudio de estas cuestiones es muy importante en la integración de un informe de evaluación de impactos.

d. Experiencia adquirida con el proyecto: aprendizaje de la propia experiencia

La experiencia adquirida y el nivel de aprendizaje que emerge de ella, se presenta en dos dimensiones:

- Aprendizaje operativo, que está relacionado con la eficiencia y la eficacia de la actuación policial, y
- Aprendizaje para el desarrollo institucional, que se orienta a los efectos e impactos de la actuación policial.

El aprendizaje conseguido de la experiencia, se registra en conclusiones que pueden convertirse en parámetros y supuestos a considerar en el diseño de

los planes de trabajo futuro. La información del aprendizaje puede obtenerse en las constataciones de una evaluación determinada que puede ser útil para una futura política o práctica.

Estas actividades son tan amplias, que desde un principio la evaluación policial debe establecer criterios y objetivos claros para el análisis e identificar las incógnitas para las cuales hay que encontrar respuestas, de lo contrario, el análisis podría ser interminable en este capítulo de la evaluación.

Ejemplos de preguntas de evaluación relacionadas con el aprendizaje de la experiencia adquirida:

- ¿Se cuenta con un archivo documental histórico que integre la información generada de la evaluación del desempeño policial?
- ¿Se tiene sistematizada la información derivada de la evaluación, lo que permite referirse a ella cuando sea requerido?
- ¿Cuáles son las lecciones surgidas de la relación entre la pertinencia de la actuación policial y los objetivos originalmente establecidos?
- ¿Qué se aprendió sobre el desempeño y actuación policial para alcanzar estos objetivos?
- ¿Qué se aprendió sobre la eficiencia de la actuación policial para utilizar los recursos asignados y disponibles?
- ¿Qué se aprendió sobre la utilidad y/o posibilidad de replicar experiencias policiales exitosas?
- ¿Qué se aprendió sobre la necesidad y/o posibilidad de evitar conductas y prácticas policiales no recomendables?
- ¿Qué se aprendió de las contribuciones de las técnicas de evaluación en las áreas operativas, y en general para toda la institucional?



CAPÍTULO V

INDICADORES DEL DESEMPEÑO POLICIAL





CAPÍTULO V

INDICADORES DEL DESEMPEÑO POLICIAL

1. Introducción

Los Indicadores del Desempeño Policial se constituyen como mecanismos y procedimientos de análisis relacionados directamente con la evaluación de los resultados en distintos ámbitos del trabajo de la policía. Si bien es altamente discutible atribuir la consecución o no de resultados en cualquier actividad analizando únicamente el trabajo realizado directamente por el responsable o asignarle toda la responsabilidad del comportamiento de los índices de criminalidad sólo al trabajo de los policías, ya que su dinámica depende de muchos factores (socioeconómicos, políticos, culturales, institucionales, entre otros) los cuales salen del control de la policía, los oficiales sí deben de responsabilizarse por las funciones que la corporación le ha asignado.

El análisis del desempeño policial a través de referentes medibles forma parte del contexto de administración policial y de los procesos organizacionales. Los resultados descritos por los indicadores varían en el tiempo y son consecuencia de los objetivos y metas definidos por la institución, los procedimientos correspondientes, el diseño y las modificaciones de la estructura organizacional, así como de los acuerdos formales e informales de la corporación de policía.

Los indicadores buscan analizar el desempeño de la policía. El concepto del desempeño en el ámbito policial comprende tanto la **eficiencia**, referida como la habilidad para desarrollar el trabajo policial con el mínimo uso de recursos posible, como la **eficacia**, la cual analiza si los objetivos preestablecidos en el mandato institucional de la policía se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño policial, se incorporan los criterios de calidad en el servicio, el contacto de la policía con la población, el uso de los recursos presupuestales y cómo se ha establecido como parámetro de referencia de este trabajo, un desempeño policial orientado a la consecución de resultados.

Para evaluar el desempeño de una corporación de policía en general, así como el desarrollo del fenómeno de incidencia delictiva en particular, existen diferentes alternativas de evaluación, entre ellos los *indicadores del desempeño*:

Los indicadores del desempeño policial son las medidas referenciales del desempeño de las corporaciones de policía, previamente establecidas, que describen el desarrollo de un comportamiento o un fenómeno, y determinan la brecha existente entre lo alcanzando respecto a los objetivos establecidos en el programa de trabajo de la corporación de policía.

De esta manera, los indicadores del desempeño policial establecen lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo, esto implica que el indicador es un descriptor de una parte del problema y los niveles esperados del desempeño o metas a lograr son otra parte. Son unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de las corporaciones de policía, mediante su comparación en el tiempo.

2. La función administrativa en la policía: los indicadores del desempeño

En la búsqueda del cumplimiento del mandato institucional y del establecimiento de un desempeño policial orientado a resultados, las corporaciones de policía deben incorporar procesos de planeación y mecanismos de evaluación. Pese a la importancia de las funciones administrativas en el contexto del trabajo policial, la incorporación de herramientas de gestión en muchos casos enfrenta la indiferencia de los mandos policiales llegando al rechazo abierto, restándole valor y concentrando el total de los esfuerzos de la policía al trabajo operativo, alegando que dichos procesos son propios de las empresas privadas con fines de lucro y por lo tanto ajenos a los valores y a la lógica de trabajo de las corporaciones de policía, de esto que no se considere la importancia de la evaluación en aspectos como:

- La mejora de los procesos policiales a partir de identificar desempeños exitosos o fallidos.
- La obtención de credibilidad social a partir de un desempeño policial orientado a la consecución de resultados.

- Sustento de la toma de decisiones para lograr los objetivos y resultados.
- La contribución de la evaluación en la eliminación de la improvisación, la arbitrariedad y la injusticia que en ocasiones prevalecen en el manejo de lo policial.

De esto la necesidad de generar un sistema de indicadores del desempeño policial, sustentado en criterios de registro y presentación de la información operativa y administrativa de la policía. La construcción de indicadores de desempeño se justifica en la medida de que éstos se inserten a lo largo del desempeño policial, se utilicen como sustento de la toma de decisiones, y sirvan de soporte para evaluar el desempeño y los aspectos operativos que contribuyen a la consecución de los resultados finales. Es así como el uso y cálculo de indicadores del desempeño conlleva de manera inherente la implementación de un sistema de generación y control de información que permita hacer el seguimiento del trabajo policial, las metas y su cumplimiento en el conjunto de la corporación.

Un requisito previo para la construcción de los indicadores del desempeño policial es establecer los objetivos, las funciones estratégicas de la corporación y los resultados esperados. Esto requiere revisar y validar el mandato institucional de la policía y definir las unidades de medida referenciales de lo que se obtenga, cuyo cumplimiento será medido y evaluado por los indicadores.

Los indicadores son de carácter cuantitativo y se utilizan en distintas combinaciones para integrar una imagen integral del desempeño. La flexibilidad del manejo del sistema de indicadores será una condición necesaria para su modificación y ajuste en función de características y necesidades específicas de la policía respecto a escenarios cambiantes. Lo fundamental es que el sistema de indicadores construido incida positivamente para que el trabajo de la policía se realice a partir de información de calidad, y no solamente con base en las asunciones y percepciones de los comandantes y directivos respecto a los problemas que se enfrentan.

Se pueden señalar algunos criterios básicos respecto a la construcción y selección de cualquier indicador, los cuales deben ser contemplados en general por las corporaciones, que especialmente enfrentan una serie de dificultades para medir sus productos y resultados. Los principales criterios

que se deben tomar en cuenta para la elaboración de indicadores se resumen en la siguiente tabla:

Tabla V.1

Criterios para la elaboración de indicadores

Criterios	Descripción
• Relevante.	Adecuado a los objetivos de la organización.
• Válido.	Mide con la información adecuada el proceso o acción que es realmente el centro de nuestro interés.
• Confiable.	Certero en sus mediciones y sensible a los cambios.
• Evitar los incentivos perversos.	No favorece el desarrollo de conductas indeseables o ineficaces.
• Atribuible.	Las variaciones en su medición pueden ser atribuidas a cambios en las acciones de la policía.
• Claro.	Con claridad en la información necesaria, fácil de entender y de usar.
• Oportuno.	Con la suficiente frecuencia como para hacer un seguimiento de sus cambios y poder actuar en consecuencia.
• Comparable.	A través del tiempo y con otras organizaciones.

3. Problemas para la construcción de indicadores

Algunas de las situaciones y factores que limitan el uso eficiente de datos e información generada por el desempeño policial, a los que se pueden enfrentar las corporaciones en mayor o menor medida, son:

- Función policial no orientada a la obtención de **resultados**. La policía, al no tener definidos los resultados deseados, no orienta su trabajo a conseguirlos, no los verifica y no establece responsabilidades en caso de no obtenerlos;
- La ausencia de políticas institucionales relacionadas con el manejo de indicadores del desempeño, incluidos los de incidencia delictiva, y

- los productos e impactos de la información generada en el proceso de toma de decisiones;
- La limitada cultura organizacional en relación con el uso apropiado de las tecnologías de la información y limitadas capacidades de análisis, como sustento de la toma de decisiones de la policía y el despliegue de la operación diaria;
 - El conjunto de datos disponibles en las corporaciones es heterogéneo, con un manejo poco sistematizado;
 - Procesos de recepción y captura de información deficientes (*inputs*), así mismo, no se tienen definidos los productos a generarse, tiempos de entrega, destinatarios o los impactos esperados (*outputs*);
 - Reducida publicidad, comunicación y aplicación de los resultados obtenidos del análisis;
 - Institucionalmente no se definen parámetros ni indicadores de incidencia delictiva ni del desempeño policial, aspectos de éste necesarios de evaluar y que requieren escalas, procedimientos, mecanismos de validación y definir sus impactos en el proceso de toma de decisiones;
 - Débil capacidad técnica institucional para el tratamiento y análisis de información delictiva, y
 - Carencia de políticas y reglas claras relacionadas con la generación y manejo de indicadores del desempeño policial e incidencia delictiva, así mismo, no se cuenta con mecanismos que evidencien que las áreas operativas utilizan la información generada por las áreas de análisis, como sustento y referente para la toma de decisiones.

4. Objetivos de los indicadores del desempeño policial

Una política de manejo de indicadores del desempeño en las corporaciones de policía, establecerá los lineamientos generales para implementar la infraestructura, los principios, las normas y los procedimientos orientados a mejorar significativamente la generación de información estratégica fundamental como sustento para la toma de decisiones, lo cual tiene impactos directos en las decisiones operativas y en la consecución de los objetivos planteados, posibilitando el logro de la misión institucional y la consecución de resultados, considerando para esto, aspectos sociales específicos de la región de incidencia, los procesos administrativos, la disponibilidad de recursos tecnológicos, y los vínculos que se establecen a través de los flujos de la información generada por las áreas encargadas de integrar los indicadores respecto a sus usuarios actuales y los potenciales.

En este contexto, los objetivos de establecer *Indicadores del Desempeño Policial* son:

Objetivo general:

Generar los indicadores del desempeño policial, los cuales muestren las tendencias de la actuación de la policía, la verificación de la consecución de los resultados establecidos en el programa de trabajo y analizar el fenómeno delictivo en el área de incidencia, que permita a la policía contar con la información estratégica para fundamentar el proceso de toma de decisiones operativas, el planteamiento de objetivos y estrategias de la policía, y establecer un desempeño policial orientado a la consecución de resultados.

Objetivos específicos

- Definir los procesos de recepción, procesamiento, análisis y presentación de la información asociada al desempeño policial.
- Establecer un desempeño policial orientado a la consecución de resultados.
- Establecer los lineamientos, normas, estándares, metodologías y protocolos que se aplicarán a los procesos de recolección, administración, producción y divulgación de los indicadores, a fin de facilitar su manejo y garantizar su impacto como sustento de la toma de decisiones.
- Definir las acciones conducentes, consolidar y eficientar la infraestructura organizacional y procedimental que permita operar y generar los indicadores del desempeño policial.
- Diseñar los mecanismos y estrategias que sirvan para generar una cultura policial que estimule la evaluación e incorporación de nuevas tecnologías, métodos y estrategias para el manejo de datos y la generación de productos de información.
- Proporcionar un marco referencial y procedimental para la gestión de datos, productos de información y conocimientos propios de la policía.
- Establecer los mecanismos para integrar los datos y la información del desempeño policial e incidencia delictiva.
- Aumentar la publicidad y transparencia de los resultados de la actuación policial hacia la población a la que sirve.
- Diseñar mecanismos para facilitar el intercambio de información, de una manera oportuna, transparente y confiable.

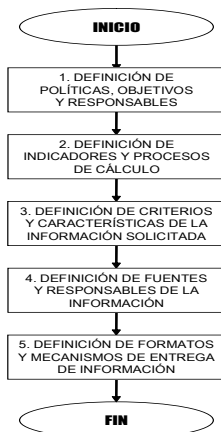
- Generar lineamientos e instrumentos para la estandarización de los procesos de generación de datos y productos de información.
 - Brindar herramientas para fomentar la cooperación y los vínculos con las entidades con intereses similares a los de la policía en los aspectos de seguridad.
- **Políticas institucionales respecto al manejo de indicadores del desempeño policial**
- a. El antecedente operativo de los indicadores del desempeño policial es el establecimiento de una función policial orientada a la consecución de resultados, de esta manera, los indicadores serán los referentes pragmáticos para identificar y valorar el grado de cumplimiento de los resultados y las metas establecidas;
 - b. La policía reconoce que parte esencial de su patrimonio lo constituye el conocimiento que se genera de su propio desempeño, así como el conjuntos de datos que refleja la actuación de la policía y la información y análisis que se generan de éstos, por lo tanto, es su responsabilidad administrarlos correctamente, para asegurar su disponibilidad y uso en el proceso de toma de decisiones;
 - c. La información relativa a los indicadores del desempeño, particularmente los indicadores de incidencia delictiva, es de utilidad pública y operan bajo los principios de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, por lo que la policía hará pública la información generada de su desempeño, en un ambiente controlado y con criterios previamente definidos;
 - d. Establecer en la estructura organizacional de la policía, un área encargada de la gestión de la información y la generación de indicadores del desempeño, o asignarle la función a un área específica. Esta área será la encargada de coordinar, optimizar el uso de recursos y facilitar el logro de los objetivos institucionales a través de la generación de información estratégica que sustente el proceso de toma de decisiones, haciendo uso de las herramientas provenientes de las tecnologías de la información y las comunicaciones para organizar, analizar, acopiar, intercambiar datos, y generar indicadores del desempeño;
 - e. Esta área revisará y propondrá a los directivos y comandantes las políticas, responsabilidades, productos y objetivos del uso e instrumentación de un sistema de indicadores del desempeño policial e incidencia delictiva, y

- f. Para las anteriores funciones, el área encargada requiere los siguientes procesos y recursos:
- Diseñar y gestionar mecanismos y estrategias de coordinación al interior de la policía para la generación de información estratégica;
 - Los recursos tecnológicos necesarios para administrar los datos y generar los indicadores del desempeño;
 - La integración de la base de datos;
 - Definir y operar las herramientas de análisis y divulgación de la información generada, y
 - Establecer estándares, directrices y procedimientos en los cuales se basa para su operación.

– **Etapas para la elaboración de los indicadores**

En el proceso de construcción de los indicadores del desempeño policial no existe un único procedimiento o metodología, sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos previos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan. Su elaboración requiere de las siguientes etapas, las cuales no necesariamente son consecutivas, dado que pueden realizarse de forma simultánea y retroalimentarse permanentemente.

Esquema V.1
Etapas para la elaboración de los indicadores del desempeño policial



Fuente: Elaboración propia.

Tabla V.2
Etapas para la elaboración de indicadores

Proceso	Referencia
1. Definición de políticas, objetivos y responsables.	Establecimiento de los propósitos de la policía para elaborar un sistema de evaluación del desempeño policial a través del cálculo de indicadores, así como la definición de criterios institucionales para su construcción, cálculo y elaboración, lo que posibilite establecer constancia documental, informada y medible del trabajo de la policía.
2. Definición de indicadores y proceso de cálculo.	Metodologías y procesos específicos para la construcción de los indicadores del desempeño policial, que sirvan de apoyo para la definición de iniciativas para mejorar el trabajo de la policía, con base en el análisis de las tendencias observadas en los indicadores.
3. Definición de fuentes y responsables de la información.	Identificar a las fuentes y a los responsables de proporcionar la información necesaria para la construcción de los indicadores del desempeño policial.
4. Definición de criterios y características de la información solicitada.	Definición de las características de la información que se generará, bajo esquemas de seguridad de la recepción, procesamiento, manejo y publicidad de los indicadores elaborados.
5. Definición de formatos y mecanismos de entrega de información.	Estandarización de los medios para recibir la información necesaria para la construcción de los indicadores, así como los canales de comunicación y uso de los indicadores obtenidos.

Fuente: Elaboración propia.

– Los indicadores a construir

Los indicadores del desempeño de una corporación de policía son fundamentales para el sistema de control de gestión, y como tal aportan información al proceso de toma de decisiones operativas y administrativas. El número y tipo de indicadores a construir dependerá de los fines hacia los cuales se dirige la evaluación, en general, los criterios para decidir el número de indicadores tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Es recomendable que el número de indicadores se limite a una cantidad que permita la descripción y análisis del desempeño policial;
- Que cubran las funciones operativas y administrativas de la corporación;
- Que cubran las dimensiones del desempeño de manera integrada, en términos de eficiencia, eficacia, cumplimiento de metas y resultados;
- Que permitan conocer el desempeño policial en sus procesos (resultados intermedios) para identificar los problemas enfrentados, las demoras y tiempos requeridos, y en sus resultados finales, y
- Para definir el número de indicadores a elaborar, se deben de considerar las capacidades de la corporación para utilizarlos y controlarlos, dado

que mucha cantidad de información puede conllevar a mucho trabajo y poca utilidad.

– **Comunicar e Informar**

Una vez calculados los indicadores, su comunicación requiere considerar los siguientes aspectos:

- La comunicación de los resultados tiene que centrarse en los aspectos claves de la administración policial, con mensajes simples, directos y demostrables;
- El contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los oficiales y los comandantes, y
- Las entregas de información debe considerar una periodicidad preestablecida.

Las recomendaciones para la presentación de los reportes o informes derivados de los indicadores son:

- Tratar los aspectos críticos de la corporación, derivados de los aspectos claves de la gestión y el desempeño policial.
- Detallar el análisis de las desviaciones de lo conseguido respecto a lo planeado, explicando y justificando las causas, repercusiones y responsables de los desvíos.
- Incluir el total de indicadores calculado.
- El informe debe servir como herramienta para identificar problemas y buscar soluciones e iniciativas que mejoren la situación.
- El contenido de la información debe ser actual, relevante, precisa y fiable.
- Debe estructurarse de manera que pase de información general a detalles específicos.
- Establecer una periodicidad (mensual, bimensual).
- Deben ser analizados por los mandos de la corporación.

5. Indicadores del Desempeño Policial

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
1. Incidencia delictiva			
Daño en los Bienes.	Porcentaje de "Daño en los bienes" respecto al total de delitos registrados.	$(DB/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – DB = Total de Daños en bienes registrados. – TDR = Total de delitos registrados.
Homicidio.	Porcentaje de "Homicidios" respecto al total de delitos registrados.	$(H/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – H = Total de Homicidios registrados. – TDR = Total de Delitos registrados.
Lesiones.	Porcentaje de "Lesiones" respecto al total de delitos registrados.	$(L/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – L = Total de Lesiones registradas. – TDR = Total de delitos registrados.
Privación Ilegal de la Libertad.	Porcentaje de "Privación Ilegal de la Libertad" respecto al total de delitos registrados.	$(PIL/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – PIL = Total de Privaciones Ilegales de la Libertad registradas. – TDR = Total de delitos registrados.
Robos.	Porcentaje de "Robos" respecto al total de delitos registrados.	$(R/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – R = Total de Robos a Casa Habitación registrados. – TDR = Total de delitos registrados.
Robo a Vehículo de Transporte Público.	Porcentaje de "Robo a Vehículo de Transporte Público" respecto al total de delitos registrados.	$(RTP/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – RTP = Total de Robo a Vehículo de Transporte Público. – TDR = Total de delitos registrados.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Robo de Vehículo.	Porcentaje de "Robos de Vehículos" respecto al total de delitos registrados.	$(RV/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – RV = Total de Robos de Vehículos registrados. – TDR = Total de delitos registrados.
Violación.	Porcentaje de "Violaciones" respecto al total de delitos registrados.	$(V/TDR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – V = Total de violaciones registradas. – TDR = Total de delitos registrados.
2. Calidad de remisiones ante Juez Calificador (JC).			
Remisiones al JC por tipo de falta.	Total de remisiones al JC por tipo de falta.	Total de RJC	<ul style="list-style-type: none"> – RJC = Total de remisiones al Juez Calificador.
Porcentaje de Remisiones al JC con sanción.	Porcentaje de remisiones al JC con sanción al mes.	$(RCS RJC) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – RCS = Total de remisiones con sanción. – RJC = Total de remisiones al Juez Calificador.
3. Aseguramientos ante Ministerio Público (MP).			
Puestas a disposición del MP.	Total de puestas a disposición de la policía ante el MP.	Total de PDMP	<ul style="list-style-type: none"> – PDMP = Total de puestas a disposición del MP.
Puestas a disposición del MP por tipo de delito.	Total de puestas a disposición de la policía del MP por tipo de delito.	$(TD / PDMP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – TD = Tipo de delitos de las puestas a disposición registradas. – PDMP = Total de puestas a disposición del MP.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Puestas a disposición del MP con inicio de acción penal.	Porcentaje de detenciones ante el MP que dieron origen a acción penal.	$(AP / PDMP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – AP = Total de acciones penales iniciadas – PDMP = Total de puestas a disposición del MP.
4. Atención a llamadas al 060.			
Número total de llamadas de emergencia recibidas.	Número total de llamadas de emergencia recibidas.	Total de LR	<ul style="list-style-type: none"> – LR = Total de llamadas de emergencia recibidas.
Llamadas de emergencia atendidas.	Relación de las llamadas de emergencia atendidas respecto al total de llamadas recibidas.	$(LA / LR) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – LA = Total de llamadas de emergencia atendidas. – LR = Total de llamadas de emergencia recibidas.
Eficiencia de la atención.	Valoración de la atención del servicio policial brindado como respuesta a la llamada de auxilio. Requiere que el ciudadano atendido llene el formato de evaluación preelaborado.	Escalas de valoración de la eficiencia: Muy alta. Alta. Baja. Muy baja.	
5. Asistencia policial a la población.			
Total de asistencias a la población.	Registro del total de asistencias de la policía a requerimientos de la ciudadanía.	Total de ASP	<ul style="list-style-type: none"> – ASP = Registro del total de participaciones de la policía para asistencia a la población.
Riñas familiares.	Número de apoyos para la resolución de riñas familiares respecto al total de asistencias policiales a la ciudadanía.	$(RF/ASP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – RF = Total de riñas familiares atendidas. – ASP = Total de asistencia a la población.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Traslados de personas heridas.	Número de auxilios en traslados de personas heridas respecto al total de asistencias policiales a la ciudadanía.	$(PH/ASP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – PH = Total de personas heridas auxiliadas. – ASP = Total de asistencia a la población.
Asistencia en accidentes.	Número de auxilios en accidentes respecto al total de asistencias policiales a la ciudadanía.	$(AA/ASP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – AA = Total de accidentes asistidos. – ASP = Total de asistencia a la población.
6. Supervisión y control del desempeño policial.			
Desempeño policial.			
Intervenciones de la policía.	Total de intervenciones de la policía registradas. Incluye asistencias a la ciudadanía, operativos, actuación en delitos flagrantes, otras situaciones.	Total de IP	<ul style="list-style-type: none"> – IP = Total de intervenciones de la policía.
Número de personas presas o arrestadas.	Número de personas presas o arrestadas respecto al total de intervenciones de la policía.	$(PPA/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – PPA = Total de personas presas o arrestadas. – IP = Total de intervenciones de la policía.
Droga confiscada.	Cantidad de droga confiscada respecto al total de intervenciones policiales.	$(DC/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – DC = Total de droga confiscada. – IP = Total de intervenciones de la policía.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Prevención del delito.	Número de acciones de la policía para prevención del delito tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Visitas a establecimientos. • Reuniones con ciudadanos. • Patrullaje. 	Total de PD	– PD = Total de acciones de prevención del delito.
Visitas a establecimientos. Prevención del delito.	Número de visitas a establecimientos respecto al total de acciones policiales para la prevención del delito.	$(VE/PD) * 100$	– VE = Visitas a establecimientos – PD = Total de acciones de prevención del delito.
Reuniones con ciudadanos. Prevención del delito.	Número de reuniones con ciudadanos respecto al total de acciones policiales para la prevención del delito.	$(RC/PD) * 100$	– RC = Reuniones con ciudadanos. – PD = Total de acciones de prevención del delito.
Pláticas de seguridad. Prevención del delito.	Pláticas de seguridad dadas respecto al total de acciones policiales para la prevención del delito.	$(PDS/PD) * 100$	– PDS = Pláticas de seguridad dadas. – PD = Total de acciones de prevención del delito.
Visitas a establecimiento. Prevención del delito.	Número de reuniones con ciudadanos respecto al total de acciones policiales para la prevención del delito.	Total de PD	– PD = Total de acciones de prevención del delito.
Indicadores de uso de la fuerza.			
Uso de la fuerza.	Número de ocasiones en que se utilizó la fuerza policial respecto al total de intervenciones de la policía.	$(UF/IP) * 100$	– UF = Total de ocasiones en que se aplicó la fuerza policial. – IP = Total de intervenciones de la policía.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Policías muertos por intervenciones.	Número de policías muertos en el trabajo policiaco, respecto al total de intervenciones de la policía.	$(PM/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – PM = Total de policías muertos. – IP = Total de intervenciones de la policía.
Uso de herramientas de sometimiento por intervenciones.	Relación del número de veces que la policía utilizó herramientas de sometimiento en el trabajo policiaco, respecto al total de intervenciones de la policía.	$(UH/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – UH = Ocasiones que la policía utilizó herramientas de control. – IP = Total de intervenciones de la policía.
Balas disparadas.	Número total de balas disparadas por policía respecto al total de intervenciones de la policía.	$(BD/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – Total BD = Total de balas disparadas por la policía durante intervenciones. – IP = Total de intervenciones de la policía.
Opositores muertos por intervención.	Número de opositores muertos respecto al total de intervenciones de la policía.	$(OM/IP) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – OM = Total de opositores muertos por la policía. – IP = Total de intervenciones de la policía.
Opositores muertos por detenidos.	Número de opositores muertos en las intervenciones de la policía, respecto al total de detenidos.	$(OM/TD) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – OM = Total de opositores muertos por la policía. – TD = Total de detenidos en intervenciones de la policía.
Opositores muertos respecto a detenidos ilesos.	Opositores muertos en intervenciones de la policía, respecto al número de opositores detenidos y que resultaron ilesos.	$(OM/DI) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – OM = Total de opositores muertos por la policía. – DI = Total de detenidos ilesos en las intervenciones de la policía.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Detenidos ilesos por total de detenidos	Detenidos ilesos en las intervenciones de la policía, respecto al total de opositores detenidos.	$(DI/TD) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – DI = Detenidos ilesos en las intervenciones de la policía – TD = Total de detenidos en intervenciones de la policía
Detenidos heridos por detenidos ilesos.	Detenidos heridos en intervenciones de la policía, respecto al número de detenidos que resultaron ilesos.	$(DH/DI) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – DH = Total de detenidos heridos en intervenciones de la policía. – DI = Detenidos ilesos en las intervenciones de la policía.
Opositores muertos por detenidos heridos.	Opositores muertos en intervenciones de la policía, respecto al número de detenidos heridos.	$(OM/DH) * 100$	<ul style="list-style-type: none"> – OM = Total de opositores muertos por la policía – DI = detenidos heridos en intervenciones de la policía.
7. Alerta temprana del mal desempeño policial.			
Tipo de quejas presentadas.	Caracterización del tipo de quejas respecto al desempeño policial presentadas: corrupción, prepotencia, abuso policial.	Total de Quejas	– Caracterización de las quejas respecto a la actuación policial.
Ausentismos.	Total de ausentismos registrados por cada oficial.	Número de faltas	– Registro de faltas por oficial de la policía.
Retardos.	Total de retardos registrados por cada oficial.	Número de retardos	– Registro de retardos por oficial de policía.
Uso del armamento y material policial.	Evaluación del uso y cuidado del armamento y los materiales del trabajo policial.	Escalas de valoración: – Muy Alta. – Alta. – Baja. – Muy baja.	

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA	VARIABLES
Accidentes con patrulla.	Registro de accidentes de las patrullas.	Total de accidentes de las patrullas.	Número de accidentes.
8. Denuncias a la actuación de la policía.			
Total de quejas a la policía.	Total de quejas respecto al desempeño policial	Total de Q	– Q = Total de quejas de la actuación policial
Denuncias ante Derechos Humanos.	Número de denuncias presentadas ante Derechos Humanos.	$(DDH/Q) * 100$	– DDH = Total de denuncias presentadas en las Comisiones de DDHH (Nacional, estatal, municipal) contra la policía. – Q = Total de quejas a la policía.
Facilidad de la denuncia.	Existencia de medios adecuados para hacer denuncias de forma anónima y que den seguridad a los ciudadanos para denunciar sin temer represalias.	Escalas de valoración: - Muy Alta. - Alta. - Baja. - Muy baja.	
Solventación de denuncias.	Número de denuncias atendidas y con intento de reparación o solventación del supuesto daño causado al ciudadano.	$(DS/Q) * 100$	– Total DS = Total de denuncias respecto al desempeño de la policía. – Q = Total de quejas a la policía.
Caracterización de las denuncias.	Preguntas sobre abusos sufridos por parte de policías incluidas en encuestas de victimización.	Descripción valorativa de la queja.	



CAPÍTULO VI

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA POLICIAL





CAPÍTULO VI

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CARRERA POLICIAL

Introducción

Para que las corporaciones de policía puedan responder de manera adecuada a las exigencias y retos sociales de seguridad asociados a su trabajo, es necesario que inicien procesos de reforma y modernización. En este contexto, una de las primeras acciones es la institucionalización de la función policial, de la carrera policial y su profesionalización, ya que sólo corporaciones de policía uniformes, profesionales y con los arreglos institucionales que posibiliten resolver los problemas asociados a su trabajo, se podrán solucionar los obstáculos de incertidumbre de la carrera policial, el cortoplacismo y trascender la temporalidad de acciones y decisiones por cambio de los directivos policiales.

Institucionalizar la función policial y su profesionalización implica por una parte, la creación de instrumentos jurídicos que otorguen a los policías garantías de empleo, ascensos programados en su carrera a partir de esquemas predefinidos, así como educación y capacitación permanente, con lo cual se conformaría la infraestructura humana capaz de poner en práctica las agendas de reforma y modernización de la policía; por otra parte, desde la perspectiva administrativa-organizacional, se requiere otorgar a las corporaciones de policía de las capacidades que las posibiliten para la efectiva implementación de las políticas de seguridad y el correspondiente modelo policial, mecanismos funcionales de evaluación y control, con todas las ventajas técnicas y administrativas que esto conlleva, forzando a los mandos de la policía a continuar con los programas iniciados por anteriores administraciones y gobiernos.

El diseño de instituciones policiales bajo los referentes de legitimidad del desempeño y un servicio orientado a la consecución de resultados verificables es un gran desafío que enfrenta el país: ¿Cómo mejorar la calidad del desempeño y la legitimidad de la actuación de las corporaciones de policía?

La institucionalización del servicio y la carrera policial debe considerar aspectos tales como:

- Ingreso y ascenso por concurso;
- Profesionalización y capacitación constante, que considere diagnósticos de necesidades de capacitación para el servicio y la aplicación periódica de exámenes de conocimientos;
- Evaluación periódica y transparente, bajo esquemas predefinidos
- Normas disciplinarias claras y precisas;
- Esquemas funcionales de incentivos al buen trabajo y de sanción al mal desempeño policial;
- Carrera de largo plazo con titularidad en el cargo;
- Promoción vertical y horizontal, y
- Vigilancia de todos los procedimientos.

En el contexto de la administración policial, este capítulo busca establecer a partir del cambio de la perspectiva de seguridad que transita del modelo de seguridad pública hacia el modelo de seguridad ciudadana, dos componentes: 1) los elementos del proceso de institucionalización de la carrera policial, y 2) la profesionalización de la policía y su instrumentación operativa integrada en una oferta educativa especializada. Parte de establecer que la profesionalización de la función policial requiere su institucionalización, entendida como la definición del marco legal que le dé certeza a sus procesos y los referentes administrativos-organizacionales que lo instrumenten, esto a su vez contextualizado por el modelo de operación de policía resultante de la reforma policial democrática.

El capítulo está organizado en tres partes: en la primera se definen las características del modelo de seguridad ciudadana el cual define referentes específicos de desempeño policial, en la segunda se describen los términos de la institucionalización de la carrera policial y la profesionalización de las policías; por último, en la tercera parte, se retoman estos elementos como los elementos a considerar para el diseño de la oferta educativa de Carrera Policial y el correspondiente mapa curricular. La lógica del capítulo se ilustra en el Esquema VI.1.

1. Los modelos de seguridad y de policía

Vinculación seguridad pública con seguridad ciudadana

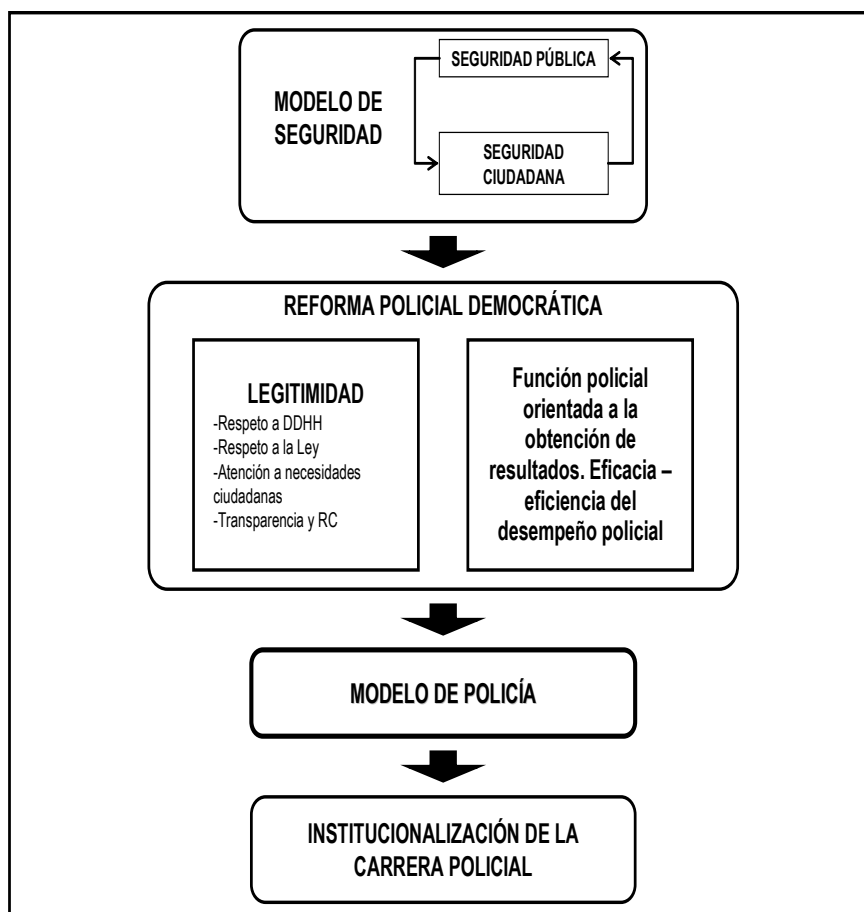
El enfoque tradicional de la seguridad pública centra su atención en el mantenimiento del orden público³⁰ como su principal valor y objetivo, esto

³⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos define *orden público* como el conjunto de “condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”. Corte IDH: La colegiación obligatoria de periodistas.

implica que cualquier acción del gobierno instrumentada en términos de sus políticas de seguridad, a través de la política y un programa de seguridad pública en búsqueda de la salvaguarda de la integridad de los derechos de las personas, así como el preservamiento de las libertades, el orden y la paz pública. Su proceso de diseño-instrumentación es centralista: desde el Gobierno Federal se define la política de seguridad pública y funciona como el parámetro homogenizador que define las acciones articuladas en lo local-municipal y en lo comunitario.

Esquema VI.1

Institucionalización de la carrera policial



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, el concepto de seguridad ciudadana enfoca su prioridad en la seguridad de las personas y convierte dicho atributo en un derecho exigible frente al Estado. Hace explícita la consideración del ciudadano como ser comunitario, así como el receptor principal y por lo tanto el centro de la definición e instrumentación de la política de seguridad, para transformarla en una política céntrica ciudadana. Uvalle Berrones³¹ describe al ciudadano de la siguiente manera:

El ciudadano de la vida moderna es una persona activa que tiene conciencia de sus derechos y sus obligaciones. Para él, las instituciones públicas están comprometidas a cuidar que los bienes, las propiedades, la seguridad y el bienestar se garanticen de modo equitativo, la condición de vida del ciudadano se relaciona con su aportación a favor del interés público. Esto significa que el espacio de lo público es la clave para entender como se ejerce la responsabilidad individual de acuerdo con derechos y obligaciones que tienen naturaleza colectiva para dar vida al buen ciudadano.

Siguiendo esta referencia, en democracia el ciudadano incide y participa en la definición de la agenda de trabajo del gobierno y por lo tanto, de la policía. Implica que desde la perspectiva de las organizaciones de seguridad, en la definición de la política de seguridad el ciudadano se establece como su principal referente.

La lógica dominante en un sistema político-administrativo centralizado, en términos del diseño e instrumentación de las políticas, no sólo la de seguridad, puede describirse como vertical, esto implica que los planes y programas de trabajo de seguridad se instrumentan en todo el territorio en esquemas uniformes. La perspectiva de la seguridad ciudadana busca romper esta lógica que va del centro hacia lo local-comunitario (de lo federal a lo estatal-municipal), hacia la reconstrucción de estructuras de autoridad desde lo ciudadano y lo comunitario hacia lo federal y que retornan desde la federación hacia estas bases de referencia: una retroalimentación. Esto conlleva el reconocimiento de la imposibilidad de recrear una sociedad civil sin el rediseño del gobierno.

La seguridad ciudadana implica que el gobierno reconozca y otorgue capacidades reales a los ciudadanos en la definición de la agenda de

³¹ Ricardo Uvalle Berrones (2002), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y expectativas*, Plaza y Valdés, México.

seguridad, esto requiere la democratización de la definición de las políticas, un nuevo arreglo de las instituciones encargadas de la seguridad, una demanda de acciones administrativas y burocráticas diferentes a las tradicionales, propiciar mecanismos de participación de la sociedad civil, y una nueva relación Estado-ciudadanía.

El centrar la seguridad en la ciudadanía pretende conformar y preservar una situación de normalidad en que la comunidad desarrolla sus actividades dentro de un contexto de orden y tranquilidad, buscando el equilibrio entre lo social y lo legal. De esta manera es el resultado y convergencia de la acción social y gubernamental, reflejado en el diseño de una política pública que incluye las necesidades y expectativas de la ciudadanía, y opera en función de ellas.

El pasar de la perspectiva de la *Seguridad Pública* hacia el de *Seguridad Ciudadana* conlleva, entre otras, dos modificaciones principales:

- De enfoque: pasa de establecer como el receptor principal de las acciones del gobierno en materia de seguridad al ciudadano y no al orden público.
- De diseño e instrumentación: la política de *Seguridad Pública* se define centralistamente y se instrumenta verticalmente desde lo federal hacia lo local-comunitario, la perspectiva de seguridad ciudadana se diseña e instrumenta a partir de las necesidades de seguridad específicas de los ciudadanos de una comunidad. (Ver tabla VI.1)

Las visiones de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, en el proceso de resolución de los problemas de inseguridad, no son posturas contradictorias ni excluyentes, antes bien complementarias e integradoras: no es posible alcanzar escenarios que garanticen la seguridad del ciudadano y las comunidades en sociedades sin orden público, así mismo, la seguridad de los ciudadanos incide en la estabilidad y control social; por lo tanto, no implica que el Gobierno Federal deje de ocuparse de las funciones de preservación del orden público y deje solas a las comunidades y a los ciudadanos encargados de ello; busca la redefinición del sentido y destinatario de la política de seguridad, así como de las estrategias de diseño e instrumentación: su rediseño institucional.

Tabla VI.1

De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

Parámetros	Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana
Enfoque.	<ul style="list-style-type: none"> – Orden social: busca garantizar y preservar las condiciones sociales y estructurales establecidas como orden articulado y garantizar su continuidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Seguridad de los ciudadanos: busca garantizar y preservar las condiciones de seguridad de los ciudadanos y la comunidad.
Objetivo-Meta.	<ul style="list-style-type: none"> – Las necesidades públicas de seguridad. La sociedad en su conjunto. 	<ul style="list-style-type: none"> – Las necesidades de seguridad del ciudadano y de su comunidad.
Destinatario.	<ul style="list-style-type: none"> – La sociedad, vista como un conjunto homogéneo, con capacidades y necesidades indiferenciadas. 	<ul style="list-style-type: none"> – El ciudadano y la comunidad, por lo tanto reconoce diferencias entre necesidades y expectativas asociadas a la seguridad, las cuales varían por región.
Funcionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> – Universalismo de la oferta pública de seguridad. – Alto costo, bajo impacto. – Oferta homogénea, que por lo tanto, favorece a los informados y organizados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Universalidad de la satisfacción de las funciones estatales de seguridad. – Trato diferenciado a quienes enfrentan problemas desiguales de seguridad.
Responsable/ Definidor.	<ul style="list-style-type: none"> – Monopolio gubernamental: el gobierno define, diseña, implementa y controla. 	<ul style="list-style-type: none"> – Participación ciudadana. – Corresponsabilidad gobierno-ciudadano. – Desarrollo de estrategias de trabajos locales y comunitarios.
Diseño e Instrumentación.	<ul style="list-style-type: none"> – Centralista. – Autoritario. 	<ul style="list-style-type: none"> – Retroalimentación: de lo local a lo nacional y de lo nacional a lo local. – Democratizador.

Fuente: Elaboración propia.

2. Institucionalización de la función policial

El servicio policial es un asunto de carácter público, por lo tanto, debe ser necesariamente abierto, eficiente y democrático; de esta manera, el servicio policial profesionalizado es requisito, no condición, de un buen desempeño policial, ya que la institucionalización de la función policial requiere al mismo tiempo de la eficacia de su servicio para consolidar la vida social de las democracias. Esto implica reformular y atender la relación gobierno/policía/sociedad/ciudadano de manera constructiva, respetuosa, confiable y alentadora, siempre a favor del bien público.

Una policía democrática y abierta es la que procura que sus respuestas, generadas a través del desempeño de sus policías, sean eficientes en favor del mantenimiento del orden público y de la solventación de las necesidades de seguridad del ciudadano, de esta manera, se requiere que el servicio policial sea definido como **un sistema de respuestas institucionales a necesidades específicas de seguridad de la sociedad, directamente relacionadas con el trabajo policíaco.**

El desempeño policial tiene la obligación institucional de valorar la vida social y de los ciudadanos, atendiendo sus expectativas, preferencias, apoyos, demandas y valores, considerando estos dos criterios que regulan y orientan un servicio policial moderno: 1) democratización de su servicio (legitimidad y legalidad de su actuación), y 2) el imperativo institucional de la eficacia y eficiencia de su servicio, (una función policial orientada a la consecución de resultados).

La institucionalización de la profesionalización del servicio policial es un imperativo a conseguir para poner a salvo al desempeño policial, de las turbulencias y los cambios que alteran su funcionamiento regular.

No es posible entender un desempeño policial en abstracto: la política de seguridad del país define los correspondientes modelos de seguridad y de policía, a través de los cuales se instrumenta y operativiza la política de seguridad, así mismo, el arreglo institucional (marco legal y diseño organizacional) establece los términos de la relación gobierno-ciudadano. En un contexto de democratización, el desempeño policial es una función que se asigna para todos: con el desempeño policial se establecen vínculos e interacciones específicas entre el ciudadano y el gobierno.

La ausencia de un servicio policial profesional vulnera el orden público y la democracia por la falta de respuestas institucionales y soluciones verificables a los problemas de seguridad, lo que pone de manifiesto tendencias del gobierno a radicalizarse, perpetuarse y salirse de lo público, es decir, del control y supervisión de la sociedad.

El surgimiento de una sociedad más informada y participativa, conduce a una mayor incidencia ciudadana en el trabajo policial y por ende, ésta tiene que actuar con mayor legitimidad y eficiencia en la creación de respuestas precisas para problemas sociales de seguridad específicos, todo ello depende esencialmente de la preparación y capacidades de los policías que, mediante un adecuado desempeño, formarán vínculos más sólidos entre la policía y los ciudadanos: restauración de la relación sociedad-policía. En todas y cada una de las áreas en las que se desempeña la policía, las aptitudes que demuestren fomentarán una relación sana entre las corporaciones y la sociedad civil. Es por ello que un servicio policial profesionalizado y de alta calidad sea considerado como una prioridad para un funcionamiento democrático.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública³²

El definir que el servicio policial es un asunto de carácter público permite referirse a los análisis y experiencias de profesionalización de la función pública y emplearlos como referencias para la profesionalización de la policía. De esta manera, se retoman algunos de los conceptos definidos en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, la cual se constituye para los países que la adoptan, como un referente común en materia de función pública.

La Carta establece a la Función Pública como un conjunto de arreglos institucionales a través de los cuales se articula y gestiona el empleo público y las personas que lo integran. Comprende normas, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.

³² *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003.

Tabla VI.2
Dimensiones de la función pública promovidas por la CIFP

Generales

- Desarrollo del capital humano.
- Profesionalidad de los recursos humanos.
- Observancia de los principios éticos del servicio público.
- Respeto e implicación por las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- Vocación de servicio, honestidad y adhesión a los principios y valores de la democracia.

Garantías

- Estabilidad y protección frente a la destitución arbitraria.
- Igualdad de género, protección e integración de minorías, inclusión y no discriminación.
- Publicidad y convocatorias.
- Libre concurrencia a la selección.
- Imparcialidad.
- Derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad, sometimiento a la ley y al derecho.

Gestión

- Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo y los resultados.
- Protagonismo de los directivos públicos.
- Responsabilización de directivos por la gestión de las personas.
- Evaluación del rendimiento.

Gestión de personal

- Planificación de la gestión de recursos humanos en el tiempo.
- Sistema eficiente de información de recursos humanos.
- Descripción de los puestos de trabajo y perfiles de competencias.
- Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes.
- Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección.
- Promoción de la comunicación, la participación, el diálogo en las relaciones laborales.
- Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos.
- Elección del mejor candidato.
- Compensación equitativa.
- Eficacia, efectividad y eficiencia en políticas y procesos de gestión del empleo.

Carrera

- Mérito, el desempeño y la capacidad como criterios del acceso y la carrera.
- Promoción por rendimiento, análisis del potencial y desarrollo de competencias.
- Capacitación para el desarrollo personal, cambio organizativo y prioridades de la organización.
- Empleabilidad.
- Negociación de las condiciones de trabajo.

Fuente: Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Los criterios orientadores de la Carta son:

- a. Preeminencia de las personas y políticas que desarrollen el máximo valor del capital humano;
- b. Profesionalidad de los recursos humanos;
- c. Estabilidad del empleo público y protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración;
- d. Flexibilidad en la organización y gestión del empleo público;
- e. Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo y los resultados, y respeto e implicación en las políticas públicas definidas por los gobiernos;
- f. Observancia de principios éticos del servicio público;
- g. Protagonismo de los directivos públicos y responsabilidad por la gestión de las personas;
- h. Promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general en la relación entre los empleadores públicos y el personal, y
- i. Políticas activas para favorecer la equidad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación.

El principio de mérito en el desempeño es un parámetro fundamental en la promoción a puestos de mando superiores, por recomendarse el sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base en instrumentos, criterios y mecanismos previamente definidos, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo, clientelismo o compadrazgos.

Para la eficacia de los arreglos institucionales de los sistemas de carrera policial es imprescindible:

- a. Evitar la patrimonialización de cargos por los directivos policiales;
- b. Sistema de ascensos basado en el mérito, y
- c. Superar visiones burocráticas por un enfoque orientado a resultados.

3. Carrera policial: la planeación educativa

La Academia Nacional de Policía (ANP)

Se ha descrito que el proceso de institucionalización de la carrera policial y la profesionalización de la función policial requiere de dos elementos:

1. El diseño e implementación de instrumentos jurídicos que otorguen a los policías garantías de empleo, instrumentados en esquemas funcionales de promoción-ascenso de su carrera policial, los cuales deben ser designados con base en el mérito, y
2. Conformación de una oferta educativa, con lo cual se integraría la infraestructura humana capaz de poner en práctica las agendas de reforma y modernización policial.

En el contexto mexicano, es necesaria la creación de una **Academia Nacional de Policía (ANP)** o cualquier otra instancia similar que tenga los propósitos y las facultades para articular los procesos de educación formal de los policías, y que funcione como la entidad académica responsable de definir, establecer, coordinar y procurar los procesos de educación, capacitación, homologación de los planes y programas de estudio de la carrera policial en el país, confiriendo a la instrucción impartida a los policías, el carácter de educación profesional, sería, por lo tanto, la instancia encargada de institucionalizar la oferta educativa para la policía.

En general, se identifican cuatro funciones de las instituciones educativas, las cuales, en menor o mayor grado, corresponderían a las responsabilidades de la sugerida ANP:

- **Docencia.** Integración de la oferta educativa. Para la Academia Nacional de Policía implica el diseño de la oferta educativa correspondiente a la carrera policial, que incluye tanto la adquisición de competencias de técnica policial, como los valores correspondientes a la vida en democracia y Estado de Derecho.
- **Investigación.** Generación, formalización, articulación y sistematización de conocimiento sobre una disciplina específica; para este proyecto, lo relacionado con el desempeño policial: la función policial como objeto de estudio. La Academia definirá y realizará una agenda de estudios e investigaciones en materia policial, permitiendo avanzar en el establecimiento y consolidación de una disciplina y la formulación teórica del estudio de lo policial, lo que permitirá mejorar el desempeño de los oficiales y sus corporaciones.
- **Manejo de la información y del conocimiento integrado.** La producción del conocimiento generado por una disciplina requiere de mecanismos institucionales y de su manejo adecuado, lo cual genera la capacidad de recurrir a éste en el momento en que se necesite, esto

requiere la creación de bibliotecas, hemerotecas así como el manejo de cualquier mecanismo de gestión de la información y el conocimiento.

- **Vinculación.** Establecer mecanismos de relación e interacción ANP –corporaciones de policía– sociedad. El parámetro de referencia de la actuación policial y por lo tanto, de los requerimientos de la formación que reciban, son la comunidad, la sociedad y la ciudadanía.

Funciones de la Academia Nacional de Policía

La ANP al funcionar como el ente regulador y administrador de los procesos educativos y de profesionalización de las policías del país, la carrera policial se constituiría como la entidad que define la oferta educativa de formación profesional para los policías, definiendo los planes y programas de capacitación, adiestramiento, profesionalización, especialización y actualización de los aspirantes, candidatos e integrantes.

La carrera policial se articularía conforme a las etapas, niveles de escolaridad y grados académicos preestablecidos, teniendo estos estudios validez oficial en todo en el país.

Los planes de estudio y los correspondientes mapas curriculares se integrarían por el conjunto de contenidos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, propuestos para la formación de los integrantes de la Carrera Policial en áreas del conocimiento. Busca garantizar una preparación teórico-práctica suficiente, que posibilite un desempeño policial eficaz y legítimo.

Carrera policial: elementos de educación para policías

Para la UNESCO, la educación es entendida como *el proceso global de la sociedad, a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad y en el beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, aptitudes y conocimientos* (UNESCO, 1974). En el informe “*La Educación Encierra un Tesoro*”, la UNESCO analiza los paradigmas de la globalización y la interdependencia a partir de la situación actual, los cambios en torno a lo político, económico y cultural, entre otros aspectos.

El informe concluye que con el objetivo de cumplir con el conjunto de misiones que le son propias, la educación debe estructurarse en torno

a cuatro referencias de aprendizaje que son pilares del conocimiento, y que es el parámetro para que la educación formal construya los mapas curriculares:

- **Aprender a conocer.** En el contexto de los procesos educativos de los oficiales de policía, implica la adquisición de herramientas para el estudio y la comprensión, estímulo del sentido crítico, desarrollo de capacidades de discernimiento autónomo y **aprender a aprender.**
- **Aprender a hacer.** Los policías a través de su formación, cuentan con las capacidades para hacer frente a las diversas situaciones que enfrentan en su trabajo.
- **Aprender a ser.** La educación que reciban los oficiales debe contribuir a su desarrollo integral (como trabajadores, ciudadanos y personas), esto requiere que los policías estén dotados, gracias a la educación que recibieron, de un pensamiento crítico, autónomo y sean capaces de formular juicios propios.
- **Aprender a vivir juntos.** Perspectiva fundamental para el trabajo policial, ya que al establecer que las políticas de seguridad y el trabajo de la policía deben tener como referencia la atención de las necesidades y expectativas comunitarias y ciudadanas de seguridad, los policías deben estar educados de tal manera que permitan la vinculación funcional sociedad-corporación de policía, valorar lo común y las diferencias, estimulando el respeto, y la valoración de la comprensión mutua ciudadano-policía. Para ello la educación de la policía debe apuntar a que el oficial descubra quién es él como funcionario público y cuáles son sus encomiendas y atribuciones, para poder entender qué y quién es un ciudadano.

En el contexto de la carrera policial, la profesionalización de los policías implica que éstos estén educados no solo para cumplir con su trabajo, lo cual se circunscribe en la adquisición de competencias técnicas y metodológicas propias de la función policial (capacitación en *técnica policial* como el uso de armas, técnicas de sometimiento, despliegue policial, entre otras), sino a entender su trabajo y sus responsabilidades como parte de una sociedad a la que él sirve y que las facultades que en él convergen, que incluyen la preservación del orden público y la incidencia en la creación de condiciones de seguridad comunitarias y ciudadanas.

La referencia *capacitación* puede describirse de la siguiente manera:

Es un proceso educativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual las personas aprenden conocimientos, desarrollan actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos. El entrenamiento implica la transmisión de conocimientos específicos relativos al trabajo, actitudes frente a aspectos de la organización, de la tarea y del ambiente, y desarrollo de habilidades. Cualquier tarea, ya sea compleja o sencilla, implica necesariamente estos tres aspectos (Idalberto Chiavenato).³³

Esto implica que la capacitación desarrolla en el alumno capacidades para cumplir con un trabajo específico o una encomienda de manera eficaz y eficiente, su diferencia con la educación es que esta la incluye, es decir, la capacitación forma parte de la educación pero esta última no se limita a proporcionarle al alumno las herramientas y habilidades para desempeñar un trabajo, conlleva que el alumno educado se incorpore exitosamente a la sociedad de la que forma parte, es decir su *ciudadanización* en los términos descritos.

Es así que la profesionalización policial no se limita a que los oficiales sean adiestrados y capacitados para el cumplimiento de su trabajo policial, implica una formación integral que posibilite la restauración de la relación policía-sociedad.

El Modelo Educativo y el Modelo Académico de la ANP

Para la Academia Nacional de Policía, sus procesos de enseñanza-aprendizaje, las estrategias didácticas y, en general, cualquier función correspondiente a la educación que ofrezca e imparta en el contexto de la *Carrera Policial*, sustenta su trabajo en una serie de valores y concepciones respecto a lo que debe ser la función policial, establecidas en los términos de la reforma policial democrática. Busca orientar la actuación policial hacia los referentes de legalidad y la obtención de resultados verificables. Estas posturas son predefinidas y se reflejan y articulan en la oferta educativa, en el correspondiente mapa curricular, así como en los aspectos que se enfatizan en la formación policial, es decir, operativizan en términos educativos el modelo de policía, el ideal de policía que requiere la sociedad mexicana.

³³ Idalberto Chiavenato (1999), *Administración de los recursos humanos*, McGraw-Hill, 5ta. edición, Santa Fe de Bogotá.

De esta manera, el Modelo Educativo de la ANP **expresa** las concepciones institucionalmente compartidas respecto de las **relaciones** de la policía con la **sociedad**, es decir, un modelo de policía, entendido como un referente predefinido de las capacidades que un policía requiere para ejercer su trabajo de manera adecuada. Estas se instrumentan en lo educativo, por lo tanto, determina el tipo de **conocimiento y capacidades que los policías deben recibir**, así como las estrategias y los mecanismos de **enseñanza** y el **aprendizaje correspondientes**.³⁴ Define lo que el gobierno y la sociedad consideran que debe ser un policía en democracia y por lo tanto, la **forma** y el **contenido** de los **procesos de construcción, generación y difusión del conocimiento en materia policial**. Se sustenta en el mandato institucional de las corporaciones de policía, la misión, en sus valores, y tiene como parámetro para su desempeño el mandato institucional.

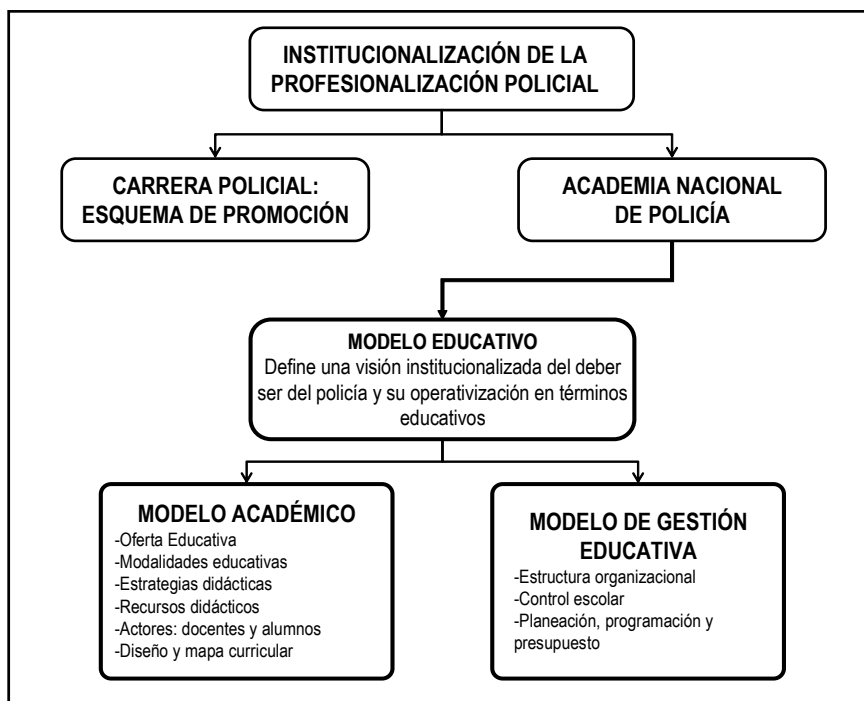
En un entorno socioeconómico y político de permanente cambio como lo es el mexicano, y en el contexto del proceso de reforma policial democrática, la definición del modelo educativo correspondiente a la *Carrera Policial*, se concibe como una guía del trabajo académico, convirtiéndose en un aspecto fundamental en la definición y diseño de los planes de estudio: las modificaciones y el diseño curricular determinan la base de proyección del trabajo de las corporaciones de policía.

De esta manera, no es una simple declaración de principios, sino el parámetro para articular los lineamientos de trabajo que cumplen un papel orientador, tanto en el diseño de la oferta educativa de la *Carrera Policial* y sus contenidos, como de las formas en que deberán ser impartidos (las estrategias y materiales didácticos). El modelo educativo perfila las responsabilidades de los encargados de ofertar la educación para los policías.

La UNESCO (1998) en la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” propone un nuevo modelo educativo que se centre en el estudiante, para el proyecto de *Carrera Policial*, en el policía: el parámetro para definir la oferta de educación policial y su articulación en el mapa curricular es el policía mismo y no las estrategias didácticas, los docentes o intereses externos respecto a las instituciones de policía.

³⁴ Para la educación policial, la construcción y el diseño del mapa curricular, así como las estrategias didácticas corresponden a los planteamientos didácticos de la andragogía, lo cual parte de aceptar que la educación de adultos es sustancialmente distinta a la educación de niños, y por lo tanto, las estrategias didácticas difieren.

Esquema VI.2 Modelo Educativo de la Carrera Policial



Fuente: Elaboración propia.

El modelo educativo define los parámetros y referentes para la educación y la formación de policías, a su vez, el Modelo Académico es la propuesta en donde se concretan los ideales educativos de la institución; considera el contexto intra y extra organizacional, y posibilita la formación y profesionalización policial. Es la operativización en términos académicos de lo definido en el modelo educativo. Los elementos que lo integran son:

- La oferta educativa (los programas educativos);
- La modalidad educativa;
- Las estrategias y los recursos didácticos;
- Los roles del docente y de los alumnos y
- Los mapas curriculares.

El modelo académico se refleja en la forma en que una institución educativa se organiza para impartir los programas de estudio. Se construye sobre la base de las orientaciones generales del modelo educativo de la institución y se instrumenta en los planes de estudio. Para el caso de la educación para policías, funciona a partir de los siguientes referentes:

- Garantizar el derecho de los policías a seguir aprendiendo y a profesionalizarse a lo largo de toda su carrera policial, y
- Oferta de educación a distancia apoyado en las tecnologías de la información y de la comunicación, adaptada a las condiciones y perspectivas laborales de los oficiales de policía.

Elementos del modelo académico

– Oferta educativa

Es un conjunto de aspectos y características relacionadas con la enseñanza que se presenta para su consumo, una oferta que se realiza con distintos promotores, diseñada desde la institución. Es la enseñanza **reglada**, sometida a reglamentos y normas, concretada en materias, programas, horarios, profesores, para que se imparta oficialmente desde los centros educativos.

Expresa la utilidad que tiene tanto como para los alumnos de las academias de policía como para los oficiales que desean continuar con su educación formal, lo que permite a éstos encontrar los programas adecuados a sus necesidades, convirtiéndose de esta forma en la demanda de la oferta educativa de la ANP.

– Modalidad educativa: presencial, a distancia y mixta

La modalidad educativa integra el sistema de procesos orientados a lograr el aprendizaje en el estudiante. Está integrado por un conjunto de subsistemas con funciones específicas en los que intervienen variables interrelacionadas e interdependientes. Desde una perspectiva general, la modalidad educativa puede centrar su accionar en el profesor o en el estudiante; en el primer caso, la modalidad educativa que centra sus acciones en el profesor corresponden a la formación presencial; en el segundo caso, la modalidad educativa centrada en el estudiante, se utilizan por instituciones que imparten formación a distancia y mixta.

La modalidad educativa presencial tradicional se caracteriza por centrar el desarrollo del proceso en el docente, relegando al estudiante a roles pasivos. En esta modalidad prevalece la enseñanza sobre aprendizaje y su aplicabilidad se limita a entornos presenciales. El docente cumple un papel protagónico en el que se utilizan recursos didácticos como la pizarra y la exposición y el estudiante, es un receptor de lo transmitido por el profesor; su aprendizaje se limita a lo que pueda memorizar.

La modalidad educativa a distancia, por su naturaleza, carece de un profesor que guíe presencialmente el proceso, por lo que se obliga a deslindar el papel protagónico del docente y pasarlo al estudiante, siendo él quien a través de una metodología adecuada y de los medios necesarios para un diálogo didáctico, consolida su propio aprendizaje y desarrollo.

Para los propósitos de la Carrera Policial, su oferta educativa se organizará bajo la modalidad mixta, que es una combinación estratégica entre la modalidad presencial y a distancia, lo cual a su vez determina los roles de los docentes y de los alumnos.

– **Recursos didácticos**

Carrera Policial considera las posibilidades que la tecnología abre a la educación de los policías y prepara al docente para combinar posibilidades didácticas y tecnológicas orientadas a potenciar el aprendizaje de sus estudiantes.

Actores

- **Profesor.** El encargado de conducir el proceso enseñanza-aprendizaje, trazando las líneas de estudio que debe seguir el estudiante y proveer de los recursos educativos necesarios; su trabajo se refleja a través del desarrollo de materiales y la asesoría. Su labor es fundamental, ya que de su desempeño depende el éxito del programa, ya sea en términos de asimilación de contenidos, como en la determinación de los grados de deserción, aprobación y satisfacción del estudiante.
- **Estudiante.** Es el centro del modelo educativo y académico; hacia él se encaminan todas las acciones y esfuerzos del docente y de la institución. En la modalidad educativa mixta, el estudiante –el policía–

- es el protagonista de su propia formación, el carácter autoformativo de los materiales educativos guarda, de forma implícita, su labor. En esta modalidad se requiere que el alumno sea 1) autónomo, ya que él es quien desarrolla las diferentes actividades, tareas y lecturas de cada sección que comprende la asignatura, y 2) autorregulado, debido a que él es quien marca su propio ritmo de aprendizaje según sus posibilidades de tiempo, distribuyendo la carga de trabajo a lo largo del mismo a fin de poder culminar el total de actividades dentro de los plazos previstos.
- **Institución.** Encargada del sustento académico, legal y de infraestructura de los programas educativos que se ofrecen. Las obligaciones institucionales se pueden agrupar en dos: aquellos aspectos logísticos, organizacionales, tecnológicos que, en conjunto, constituyen la plataforma necesaria para que el proceso educativo se desarrolle adecuadamente; y los aspectos académicos y legales, que dan el rigor.

El diseño curricular

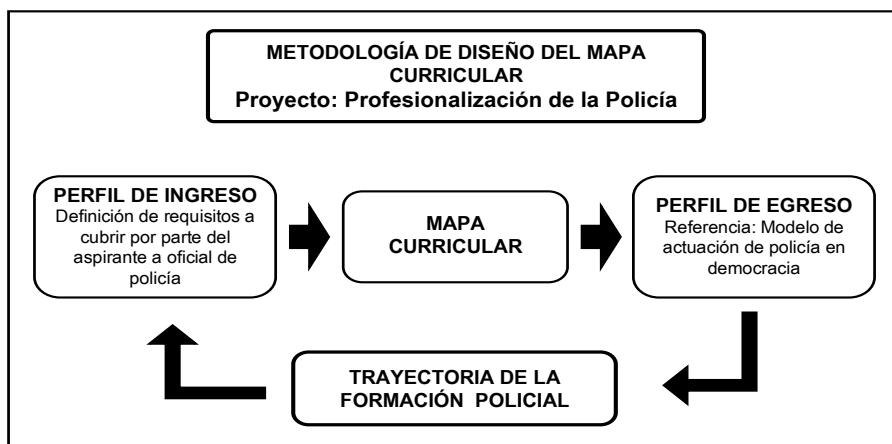
El currículum es la descripción secuencial de la trayectoria de formación de los alumnos en un tiempo determinado. Elaborar o reestructurar un currículum requiere de una metodología definida por las necesidades educativas, por lo que no es la simple elaboración de un listado de materias que a los oficiales de policía o los directivos de las corporaciones les pueda resultar interesante, sino ordenarlo y dirigirlo hacia el perfil del policía que requiere una sociedad en proceso de consolidación democrática como lo es la mexicana; de esta manera, el elemento fundamental de la oferta y planeación educativa asociada a la profesionalización policial es el currículum. (Ver Esquema VI.3).

El diagrama anterior ilustra la metodología utilizada en la construcción de un mapa curricular. Desde el punto de vista del enfoque sistémico, todo proceso tiene entradas y salidas, y aplicado a un proceso de formación un currículum deberá contener los siguientes elementos: 1) Perfil de ingreso, 2) Mapa Curricular (las materias y los contenidos de formación distribuidos de manera secuencial y gradual), y 3) Perfil de egreso.

Pese a que desde el punto de vista sistémico todo proceso inicia por sus “entradas” (*inputs*), para efectos del diseño curricular, se inicia por las “salidas” (*outputs*), es decir, se definen primero el Perfil de Egreso, y en función de esto se establece el Perfil de Ingreso: el oficial de policía que socialmente se desea formar, es principio y fin de la elaboración y diseño del

mapa curricular presentado, perfil que es definido por las necesidades de servicio de un modelo de seguridad ciudadano.

Esquema VI.3 Diseño del mapa curricular



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El tránsito de un modelo de seguridad centrado en la preservación del orden público hacia un modelo que establece en el centro de su definición la atención de las necesidades de seguridad de las comunidades y de los ciudadanos, conlleva modificaciones en las capacidades y perspectivas de la función policial. Entre estos cambios, dos son fundamentales:

- La institucionalización de la carrera policial, lo cual genera certeza respecto a las consecuencias del servicio, en esquemas de estímulo y promoción con base en el mérito, y
- La profesionalización de la policía, que implica el desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas, así como la modificación de la cultura policial, transformando al desempeño policial como un servicio ciudadano. Esto requiere la definición de los modelos educativo y académico, así como las currículas correspondientes.



CAPÍTULO VII

RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL: MECANISMO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DE APRENDIZAJE INSTITUCIONAL





CAPÍTULO VII

RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL: MECANISMO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y DE APRENDIZAJE INSTITUCIONAL

La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Santiago Nieto.

Introducción³⁵

¿Cómo saber qué hace un servidor público cuando al realizar su trabajo sus jefes directos o supervisores no lo están viendo? Como ejemplo, considérese a los profesores frente a un grupo de la educación pública, ellos a partir del principio de libertad de cátedra pueden modificar el programa de los planes de estudio al momento de impartir su clase, en muchos casos el docente puede tener un manejo amplio y profundo del tema, así como un excelente dominio de estrategias pedagógicas superando de esta manera las expectativas inicialmente establecidas en los programas y planes de estudio. Pero es necesario para dar legitimidad a esta destacada labor, que el profesor informe a la institución y a la sociedad como ha procedido, por qué ha tomado estas decisiones y qué resultados ha obtenido, una vez rendido el informe, la autoridad decidirá si pese a que esta sea una buena actuación, está fuera del referente normativo y por lo tanto es ilegal.³⁶

En el contexto del trabajo policial, se debe responder a planteamientos tales como: ¿Quién vigila al vigilante? ¿Para evitar abusos policiales se requiere de policías que cuiden a policías, una policía de policías? Considérese que en

³⁵ El presente capítulo trata desde una visión macro de la administración pública, de orientar su exposición hacia el desempeño de las corporaciones policiales. Parte de la premisa de que las instituciones policíacas al ser entidades públicas de control gubernamental, forman parte de la administración pública y, por lo tanto, comparten los principios teóricos y operativos de esta disciplina, en este sentido, si bien el capítulo pretende realizar un análisis desde la administración pública, su intención es desarrollar una aplicación específica para el manejo de los corporaciones de policía: rendición de cuentas de la policía.

³⁶ Pese a esta "ilegalidad", esta destacada actuación del docente no puede calificarse de ilegítima, ya que su legitimidad se la confieren los resultados educativos alcanzados.



sus labores cotidianas los oficiales enfrentan tal variante de situaciones que ningún manual de procedimientos las podría anticipar, por lo tanto, la actuación de la policía parte necesariamente de un principio de discrecionalidad en la toma de decisiones para su desempeño, que implica, por lo tanto, que esta discrecionalidad sea supervisada y se dé un informe de resultados.

Por otra parte, en el contexto del trabajo desarrollado por cualquier institución pública, incluidas las corporaciones policíacas, es posible entender a la corrupción como un elemento de distorsión en el desempeño, el cual compromete el cumplimiento de los objetivos de trabajo que se establezcan. Ante la imposibilidad de tener mecanismos permanentes de vigilancia y control en casos como los anteriores, es necesario diseñar estrategias que reduzcan la corrupción y tiendan a transparentar la función pública. Una de estas estrategias es educar y formar a los servidores públicos para que estén conscientes de que actuar por fuera de la ley es una práctica perniciosa, tanto para el gobierno como para la sociedad de la que él forma parte, pero no basta con esperar buenas disposiciones de los burócratas, es necesario instrumentar mecanismos de control institucionales y oficiales que minimicen los efectos negativos de la corrupción (correctivos), que al mismo tiempo eviten que se incurra en ellos (preventivos) y que se tenga la preparación que le permita al policía dimensionar las consecuencias de sus actos.

Es en este sentido, se pretende establecer a la rendición de cuentas como un principio operativo de la administración pública y policial, instrumentado a través de varios mecanismos y prácticas, que tienen por objetivo transparentar la función pública –particularmente la actuación de los policías– y como impactos indirectos, determinar el grado de coherencia del desempeño respecto a lo comprometido en los programas de trabajo, esto permitirá identificar las causas que propiciaron el no cumplir con los objetivos, los problemas que se enfrentaron para conseguirlos e identificar casos de éxito.

Con la integración e interacción de estos elementos se pretende generar mecanismos institucionales que permitan a las entidades públicas aprender de su propia experiencia y, por lo tanto, propiciar que funcionen como instituciones *inteligentes*. Busca establecer a la rendición de cuentas como parte de la infraestructura ética de una institución pública, que permita disminuir la discrecionalidad en la toma de decisiones y evitar distorsiones en el trabajo de gobierno, como es la corrupción.

1. Contexto: la reforma de la Administración Pública

El contexto mundial de globalización está orientado a la consolidación de bloques y socios comerciales, este entorno centrado en lo económico ha inducido transformaciones en la administración pública, propiciando una reducción de su tamaño, de su participación en las actividades económicas y que se modifiquen sus estrategias de gestión –se han introducido a la función pública los referentes de la administración privada de eficiencia, eficacia y competitividad–, de esta manera, las transformaciones son tanto cualitativas como cuantitativas. Estos procesos de reforma gubernamental y administrativa se han presentado de distintas maneras, desde macro reformas como los procesos de Reforma del Estado o instrumentado en reformas puntuales orientadas a la atención de asuntos o actividades específicas: lo económico, sociopolítico o lo administrativo.

Tabla VII.1
Modelos de reforma administrativa

Proceso	Modelo Weberiano tradicional	Modelo Gerencial	Modelo de Responsabilización	Enfoque Institucionalista
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo.	Ineficiencia, papeleo, rigidez.	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad.	Alta discrecionalidad en la toma de decisiones, desempeño sin referentes legales u organizacionales.
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia.	Eficiencia, capacidad de respuesta ante clientes.	Control democrático por ciudadanos y legislaturas.	Institucionalización de procesos, disminución de la incertidumbre, arreglos formales.
Medidas administrativas	Estabilidad en el cargo, promoción por mérito, reglas.	Contratos de gestión, descentralización, fin de la estabilidad en el empleo.	Supervisión legislativa, participación ciudadana.	Nuevos arreglos institucionales, correspondencia entre el marco legal y organizativo y los fines.
Productos secundarios negativos potenciales	Rigidez, pérdida de responsabilización, ineficiencia.	Clientelismo, pérdida de responsabilidad.	Politización, tardanzas excesivas, procedimientos engorrosos.	Imposibilidad de referir el comportamiento humano a los arreglos formales.

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Puón (2002)³⁷.

³⁷ Rafael Martínez Puón (2002), *Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

En la Tabla VII.1 se considera que de acuerdo al desarrollo de la ciencia de la Administración Pública, es posible identificar tres modelos de gestión (weberiano, gerencial y de responsabilización), que responden a tres distintos períodos o etapas y que cada modelo adquiere un nivel de superación respecto al anterior: mientras el segundo modelo pretende superar al primero en eficiencia y obtención de resultados, el tercero busca el reforzamiento de la legitimidad del segundo –y por lo tanto del primero–. Esto no implica que uno sea mejor o peor que el otro, considérese el vigente debate entre la validez del modelo de administración tradicional (weberiano) respecto a los que impulsan el modelo gerencial. En lo que hay un consenso generalizado, es en la necesidad de incorporar elementos del *Modelo de Responsabilización* al modelo de gestión que se trate, en este sentido, el tercer modelo es transversal a los otros dos.

Se ha agregado el enfoque del institucionalismo a las referencias que propone Martínez Puón, como una perspectiva emergente del proceso de reforma y análisis de la administración pública. El propósito es establecer la necesidad de generar nuevos arreglos institucionales para la actuación de la policía, lo cual implica nuevas leyes y normas, modificaciones al diseño organizacional y los procedimientos administrativos, pero también un cambio de los arreglos informales (la cultura policial, los arreglos de facto, los acuerdos no referenciados en norma, que inciden en gran medida en el desempeño policial), de no considerarse las modificaciones en los arreglos informales, el proceso de reforma estará incompleto. Busca un comportamiento policial referido a lo legal y lo administrativo.

Estos modelos son flexibles e incluso combinables, de hecho en la práctica la mayoría de los países gestionan procesos y sistemas de los cuatro modelos, pero es necesario considerar que los procesos de transformación y reforma del servicio público y policial van más allá de la eficiencia, la eficacia y economía de la gestión; es necesario que a la vista de la sociedad la actuación de la función pública sea legítima y válida, lo cual se obtiene de la transparencia de su funcionamiento. En esto es fundamental la rendición de cuentas. (Ver Esquema VII.1)

Sin importar el tipo u orientación del modelo de administración pública que se esté instrumentando, no basta con conseguir los resultados y ser eficaz y eficiente; es necesario que la opinión pública y en general la sociedad a la que se está sirviendo legitime la actuación del gobierno, por lo tanto debe transitarse hacia un modelo de gestión responsable de sus actos. En

el centro de este proceso, la rendición de cuentas se constituye como el mecanismo que permite la transparencia y por lo tanto, otorga legitimidad a la actuación del gobierno.

Esquema VII.1
La responsabilización en la Reforma Policial



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso de transformación de la administración pública en el contexto del trabajo policial, implica el tránsito del modelo jerárquico tradicional hacia uno de responsabilización de su actuación, el cual tenga como eje la rendición de cuentas de la actuación policial:

...los principales retos en la reforma policial son examinar, fiscalizar, regular y ocasionalmente burocratizar la discreción, para llegar a confiar

en que la policía día tras día esté haciendo aquello que deseamos, y no aquello que tememos. (Robert Varenik, 2005)

De esta manera, si bien la reforma policial implica la transformación integral del desempeño policial, su parte operativa y de gestión se orienta al fortalecimiento de las estrategias de desempeño, a la responsabilización de los resultados que se obtienen y a interactuar con la comunidad a la que sirve, concibiéndose como un proceso de acumulación de conocimientos generados a partir de la experiencia, y busca actuaciones policiales eficaces, eficientes y responsables ante la sociedad.

2. La infraestructura ética

En 1996 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboró, a través de su Servicio de Gestión Pública (PUMA, por sus siglas en inglés), el Informe “Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad”,³⁸ la tesis central de este documento es presentar los aspectos que constituyen la “Infraestructura Ética” con que debe funcionar la administración pública y las correspondientes recomendaciones para su implementación; también analiza los posibles elementos que dan lugar a la creación de esta infraestructura en nueve países (incluido México).

Los ocho componentes que definen y constituyen la “Infraestructura Ética”, de acuerdo a la propuesta de OCDE son los siguientes:

- a. **Compromiso Político.** Sin un compromiso político explícito para fomentar el comportamiento ético en los servidores públicos, los esfuerzos que se realicen por alentarlo serán vanos. Para la policía implica que este compromiso inicie con sus directivos y comandantes.
- b. **Códigos de conducta viables.** Marco y estándares de referencia para dignificar el comportamiento de la función pública: ¿qué es una actuación ética para una corporación policial y cada uno de sus agentes?
- c. **Mecanismos de socialización profesional.** Los impactos de los códigos de conducta y cualquier provisión legal para regular la actuación de los funcionarios serán nulos si no se comunican adecuadamente, se instrumentan efectivamente y se inculcan. Los mecanismos de socialización son los procesos con los cuales los

³⁸ OECD (1996), *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*, PUMA, Occasional Papers, No. 14, Paris.

- funcionarios públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de servicio público.
- d. **Coordinación ética.** Implica trabajo colaborativo y coordinado entre diferentes instancias y perspectivas. Se puede instrumentar a través de comités parlamentarios, agencias centrales o cuerpos especializados: órganos internos de control, visitadurías, comités ciudadanos, asuntos internos de las corporaciones policiales.
 - e. **Condiciones que apoyen el servicio público.** Esperar conductas éticas de los funcionarios públicos requiere instrumentar medidas que proporcionen condiciones adecuadas de vida y de trabajo, con aspectos como la seguridad en el trabajo, oportunidades de promoción y desarrollo de carrera, remuneración justa y valoración social del trabajo que se desempeña, transparencia y continuidad de las funciones.
 - f. **Efectivo sistema legal.** Un funcionario público sólo puede actuar en el contexto de lo permitido por las leyes, al momento de que su actuación rebase los órdenes legales, su comportamiento es discrecionalmente, ilegal y por lo tanto corrupto. Esto es fundamental para regular la actuación del policía, ya que si bien en los reglamentos internos se encuentra explícitamente establecido el principio de actuación discrecional de la policía en función de las características de su trabajo, esto no implica que no se pueda regular esta actuación y responsabilizar a los agentes –o premiarlos– por su desempeño.
 - g. **Mecanismos de responsabilidad eficientes.** La eficiencia de los mecanismos de responsabilidad de la actuación de los servidores públicos debe propiciar el comportamiento ético, haciendo que el comportamiento no ético sea difícil de cometer y fácil de detectar. Estos mecanismos definen guías para la actuación policial, para revisar que sus resultados hayan sido obtenidos y que se ha supervisado y controlado todo el proceso.
 - h. **Sociedad civil activa.** Las responsabilidades y trabajos para propiciar una actuación ética dentro de la función pública, no sólo es responsabilidad de la burocracia e incluye a los medios de comunicación, acciones de sociedad civil, organismos académicos y de investigación, entre otros; en suma, sus acciones ayudan a los ciudadanos a actuar como vigilantes de las acciones de los servidores públicos.

La suma de estos elementos constituye la formalización e institucionalización de una práctica con sentido ético en el sector público y la estrategia propuesta por la OCDE para transitar hacia un modelo de responsabilización, pero en estos ocho puntos la propuesta no considera, explícitamente por lo menos, procesos de rendición de cuentas. Siendo uno de los aspectos de ésta la argumentación y explicación de la toma de decisiones y de los resultados obtenidos, se constituye como una función transversal a cada uno de los aspectos propuestos y en general para cada acción del Estado: en un régimen democrático la rendición de cuentas es una práctica universal, transversal y obligatoria para la función pública.

Desde la perspectiva de la policía, la rendición de cuentas se constituye como un principio operativo de la administración policial –y por lo tanto es una práctica institucionalizada– que busca regular y mejorar la actuación de los agentes.

3. Administración pública, actuación policial y corrupción

Para evaluar el desempeño de una entidad pública y de sus empleados, se consideran entre otros elementos la eficiencia, la efectividad, los efectos e impactos del trabajo realizado, la experiencia adquirida y la justificación de la continuidad del proyecto o programa³⁹ pero el hecho de que la evaluación haya sido positiva para la institución y sus elementos, no implica que se esté actuando bien ni política ni socialmente: en el servicio público no es suficiente cumplir con las responsabilidades (efectividad), importa –si no es que más– la forma de hacerlas –principio deontológico–: considérese que en el desempeño de un policía no es suficiente detener a un delincuente, tan importante como el hacerlo es la forma en que se procedió en la detención, el haberlo hecho con un estricto apego a los derechos humanos⁴⁰ de lo anterior se deriva la importancia de incorporar referentes éticos y deontológico a la actuación de los servidores públicos.⁴¹

Entre la serie de estrategias y mecanismos orientados a combatir la corrupción y el mal desempeño de servidores e instituciones públicas, es necesario considerar dos particularmente:

³⁹ Edgar Ortigón (2005), *Metodología del Marco Lógico para la Planificación y la Evaluación de Proyectos y Programas*, Serie Manuales No. 42, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

⁴⁰ Si se tratara de definir “*eficiencia y efectividad de la actuación policial*”, sería indispensable incorporar en estas nociones aspectos de derechos humanos y no sólo tomar como referencia el número de detenciones realizadas en cierto tiempo y los recursos utilizados.

⁴¹ Específicamente para la actuación policial, ya que es la instancia del Estado legalmente autorizada para el uso de la fuerza.

- ¿Qué circunstancias posibilitan la corrupción? Es decir, explicar el mal desempeño por la falta o ineficiencia de los mecanismos de control y altos márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones; esto implica un marco regulatorio ineficiente y fallas de institucionalidad.
- ¿Cómo prevenir las? Institucionalmente, qué se puede hacer para evitar los errores, ya sea por omisión, intencionalidad o por la falta de recursos y habilidades. Esto implica generar capacidades de control y de aplicación de las normas.

La actuación de los funcionarios públicos se asocia al compromiso del desempeño, teniendo como referente el bien común, por esto, su actuación debe estar condicionada por valores como el compromiso, anteponer el bien común a los intereses individuales, transparencia, eficacia y eficiencia ¿Cómo asegurar que el desempeño de los servidores públicos se desarrolle en este sentido? Es posible pensar en un sistema de sanciones que implique suspensiones, destituciones e inhabilitación de servidores públicos, pero al comprender estos aspectos la función de penalización, en la medida en que no sean efectivos y posibiliten la impunidad, el mecanismo resulta ineficiente, por lo que requiere complementarse con mecanismos preventivos.

El control de la legalidad como mecanismo de respeto irrestricto a la norma⁴², ha sido una función tradicional de los órganos de fiscalización y control internos y externos de los aspectos administrativos y judiciales, sobre estas funciones es posible construir la infraestructura ética.

La implementación de estas áreas y conceptos es un requerimiento de la sociedad civil, que demanda mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y que exige al aparato gubernamental un mayor grado de respuesta a través de los órganos de control establecidos sobre el resultado de los servicios prestados, vista como una mayor accesibilidad de la ciudadanía a la participación en el proceso, como un todo coherente.

4. Rendición de cuentas. Definición

En todas las sociedades existen diversos mecanismos para controlar el poder, uno de ellos es la rendición de cuentas que, a su vez, tiene características y

⁴² Para una institución policial se ubican, además de las áreas señaladas, las de asuntos internos y de averiguación, las cuales funcionan ante quejas ciudadanas respecto a la actuación de los agentes policiales.

fines distintos en las sociedades democráticas respecto a las que no lo son. En democracia, la rendición de cuentas permite que los ciudadanos a través de elegir a sus representantes, impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes, ya que el mecanismo de rendición de cuentas obliga a éstos a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y estar expuestos –de ser necesario– a ser sancionados por éstos.

En este sentido, se requieren mecanismos institucionales formales que aseguren una participación más activa de la sociedad civil en la vigilancia del ejercicio del poder público, dejando de lado la reduccionista posición de que la sociedad sólo es consumidora de los servicios públicos ofrecidos por el Estado.

La referencia de rendición de cuentas tiene sus orígenes en el concepto *accountability*, palabra que no encuentra sinónimo directo en su traducción al español, pero en su castellanización el concepto supera su orientación original de “contabilización”, toda vez que abarca el total de los actos de la agenda gubernamental y no sólo lo referido a la parte presupuestaria, pese a no dejarla de lado.

Andreas Schedler⁴⁴ al exponer su concepto sobre rendición de cuentas dice:

“Un concepto modesto que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por toda la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder”.

Con base en esto, en las sociedades consolidadas democráticamente se negocia constantemente la apertura informativa, se dan a conocer los

⁴³ Un tirano no rinde cuentas: pese a que seguramente su grupo de funcionarios e incluso todo el aparato de Estado le rinda cuentas a él acerca de lo que hacen y cómo lo hacen, el tirano no se obliga a sí mismo a informar y justificar sus acciones ante nadie, por lo tanto, la rendición de cuentas constituye una característica de las sociedades democráticas y una ventaja que este sistema tiene respecto a otras formas de gobierno en términos de gobernabilidad y legitimidad.

⁴⁴ Andreas Schedler (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, 03, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

resultados del gobierno para responder a las necesidades de los ciudadanos, se verifican los resultados obtenidos por parte del gobierno y se evalúan las expectativas que los ciudadanos tenían respecto al desempeño realizado por los gobernantes. Mientras que en países en proceso de democratización, se llevan a cabo mecanismos diversos de rendición de cuentas de manera no uniforme, los cuales buscan informar, transparentar y evaluar la actuación de los gobernantes y de las instituciones públicas, pero la efectividad de estos propósitos resulta deficiente.

El Estado mexicano se encuentra en proceso de consolidación democrática. Un resultado de la actual administración es la existencia de instancias como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que juega un lugar importante en la construcción de la transparencia, pese a que esta no es uniforme para todas las instituciones públicas y al interior de éstas, ni funciona como un principio operativo.

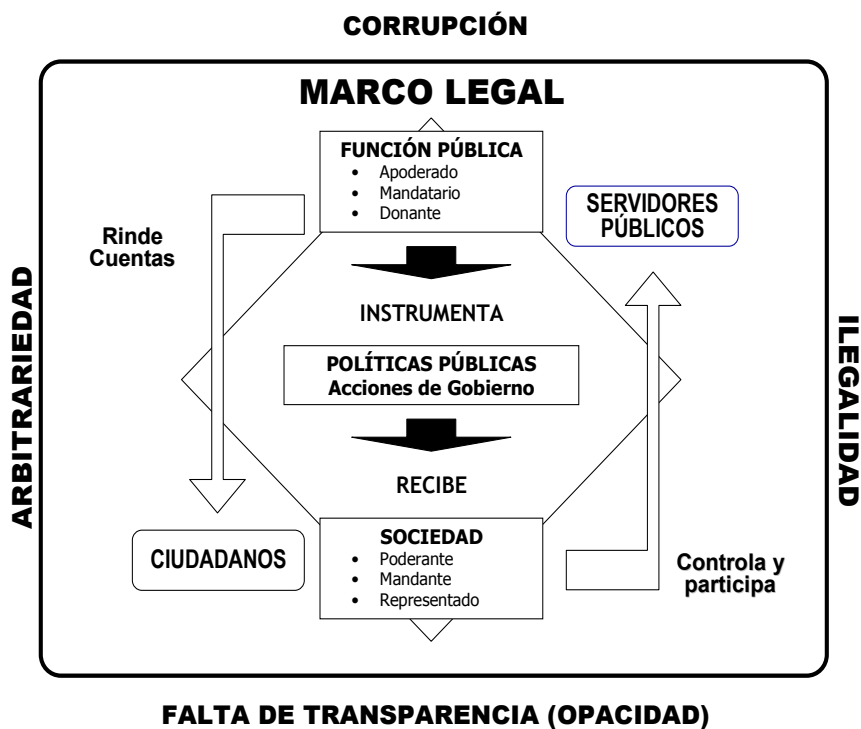
Una política de una institución pública en una sociedad democrática que informa, justifica y evalúa sus funciones y desempeño; permite sancionar, premiar y aprender de su propia experiencia a través de conocer qué hacen los actores para cumplir con los objetivos de la institución en el contexto de su mandato.

El Esquema VII.2 ilustra el proceso de rendición de cuentas, que parte de las acciones que realizan las instituciones de gobierno –no sólo las ejecutivas sino también las legislativas y judiciales–, las cuales se diseñan e instrumentan como políticas públicas, siendo la sociedad y los ciudadanos que la conforman los beneficiarios de este trabajo. Todos estos procesos deben realizarse en un marco de legalidad, ya que en la medida que algún acto de gobierno se salga de este contexto se convierte en ilegal, arbitrario, corrupto y falta de transparencia (opacidad de la actuación del gobierno). Elaborar este recuento de acciones y procesos, le permite a la institución identificar los problemas y aciertos que tuvo.

Es así que la obligación del gobierno es rendir cuentas a la sociedad sobre las decisiones que ha tomado, informarle de los resultados, justificar por qué hizo lo que hizo, por qué procedió de esa manera y qué recursos utilizó para conseguirlo.

Esquema VII.2

Modelo de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

5. Impactos de la rendición de cuentas

Rendición de cuentas es un mecanismo amplio con diversos impactos, y conlleva tres maneras para prevenir y corregir abusos de poder: 1) obliga a los funcionarios públicos a abrirse a la inspección pública (información), 2) los fuerza a explicar y justificar sus actos (justificación), y 3) los supedita a la amenaza de sanciones (castigo).

Para algunos autores el término “*answerability*” representa un sinónimo más cercano a la rendición de cuentas, en el sentido que postula una “capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok, 1995), pero no existe una traducción al español y se ha tratado de introducir el término *responsabilidad*, el cual se refiere a la obligación de



los funcionarios de responder preguntas incómodas y la oportunidad de la sociedad de hacer preguntas incómodas.

Pero ¿respecto a qué se responde? ¿Respecto a qué se rinde cuentas?, o bien ¿cuáles son estas preguntas incómodas que se tienen que contestar? La ciudadanía puede solicitar información sobre las decisiones y pedir que las expliquen, se puede preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas), por lo tanto implica el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de proporcionar todos los datos necesarios.

Al dar explicaciones respecto a su actuación, el gobierno justifica el ejercicio del poder, por lo tanto rendición de cuentas se relaciona con procesos de monitoreo y vigilancia, incluidos la búsqueda de hechos, la generación de evidencias y se continúa el proceso de supeditación del poder no sólo a su dimensión legal sino también a los aspectos de la razón, ya que el poder debe estar regulado por restricciones legales, pero también debe operar por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico y se orienta hacia el poder democrático.

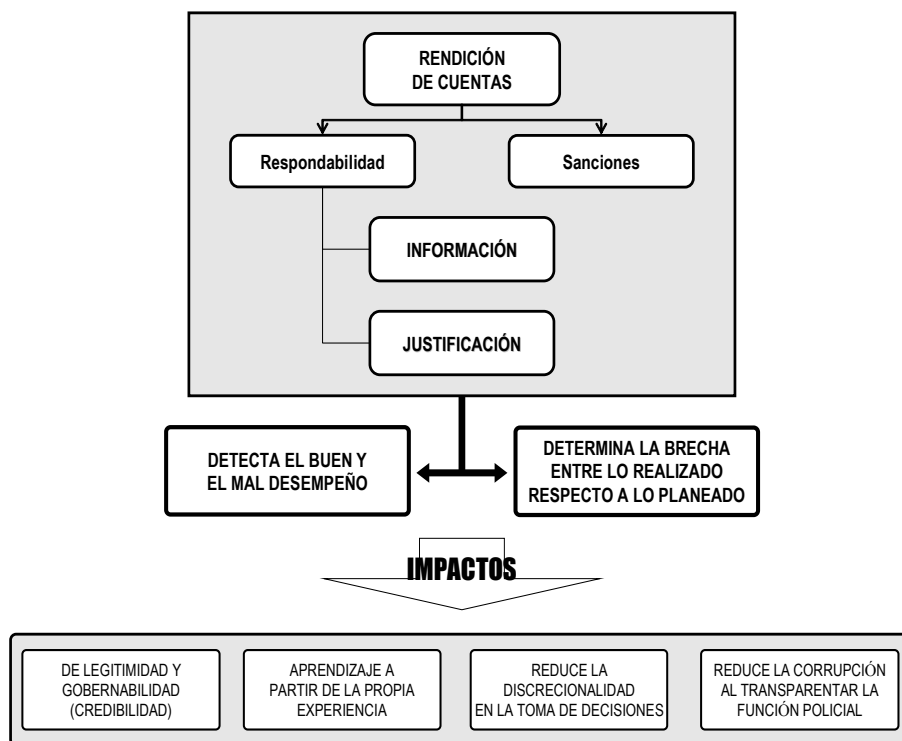
En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego interactivo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos (Schedler).

De este diálogo crítico se deriva un proceso constructivo que parte en primer lugar del recuento de lo realizado, de la reflexión y análisis del proceso y camino que condujo a conseguir lo obtenido, y a visualizar el proceso de rendición de cuentas no sólo en sus aspectos de castigo y penalización sino como un proceso bondadoso de educación y adquisición de experiencia.

Por lo anterior, es posible concebir a la rendición de cuentas no sólo como un mecanismo de penalización, sino un procedimiento de aprendizaje institucional, por lo tanto, el que las instituciones instrumenten prácticas de rendición de cuentas conduce a que aprendan del trabajo realizado por ellos mismos, sean transparentes, reduzcan la discrecionalidad en la toma de decisiones, tengan resultados verificables, gobernabilidad y confianza en su actuación.



Esquema VII.3 Impactos de la Rendición de Cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en Schedler (2004).

6. Rendición de Cuentas Policial

En el contexto de la actuación policial, la rendición de cuentas se constituye como un principio operativo que forma parte del enfoque de administración policial. Funciona como un sistema y no como mecanismos aislados e individuales. Esta visión sistémica implica que sea transversal a toda la función policial: al transparentar la actuación policial hacia sus interlocutores principales (la sociedad y los mandos no sólo internos sino externos a la corporación) estimula el buen y sanciona el mal desempeño y, en sentido normativo, es obligatorio, por lo tanto, es la capacidad de una institución policial para saber que hacen sus agentes, informar y aprender de su desempeño, y retroalimentarse de la información que esta misma genera. Sus diversos impactos son:

- Funciona en las corporaciones policiales como un mecanismo de regulación de la discrecionalidad de la actuación de los agentes, posibilitando: 1) actuación policial basada en pruebas, 2) actividad policial vinculada a evaluación del desempeño, y 3) detección, investigación y adjudicación de la mala conducta policial (abuso de derechos, corrupción, fracaso policial);
- Conocer cómo funcionan los procesos inherentes a una institución policial (planeación, flujo de información, comunicación, supervisión, control, evaluación del desempeño, disciplina y formación);
- Identifica, mide, analiza y fiscaliza los patrones de la actividad policial, lo que permite el estudio de los patrones de desempeño, un acercamiento a la complejidad de su funcionamiento y generar estrategias para resolver las problemáticas detectadas;
- Busca la democratización de la institución al fomentar respeto, confianza, legalidad, legitimidad, transparencia e imparcialidad en la actuación policial.
- Aprendizaje institucional a partir de la propia experiencia: genera constancia de la actuación, lo que permite identificar patrones de conducta;
- Es una estrategia de lucha contra la impunidad (que es una forma de lucha contra la delincuencia) tanto interna y externa a la institución;
- Identificar problemas en los procesos y en la función policial, y
- A partir de su aplicación, se adoptan medidas correctivas y preventivas.

Las problemáticas asociadas al diseño de las políticas públicas de seguridad en el país requieren de la instrumentación de alternativas y estrategias diversas para atender estos problemas y solucionarlos. En una nación en proceso de consolidación democrática como lo es México, en la construcción de estas alternativas y la búsqueda de soluciones no sólo deben participar las autoridades gubernamentales, sino también es necesario incorporar las posturas y visiones de la sociedad civil y la academia para generar acuerdos colegiados que analicen el problema desde diferentes perspectivas y se posibilite la creación de una visión compartida –y por lo tanto consensuada– de las estrategias necesarias para solucionar estas problemáticas.

7. Análisis de la rendición de cuentas policial

En el contexto de inseguridad pública, las instituciones policiales en México se enfrentan a problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad y transparencia de su desempeño, los cuales tienen su origen en diversos factores, entre

ellos la falta de procesos de rendición de cuentas que propicien que la sociedad confíe en ellas y se restaure la distorsionada relación entre la policía respecto a la sociedad a la que sirve.

En el contexto de la reforma policial democrática, el análisis y revisión de los procesos de rendición de cuentas de una corporación de policía tienen por objetivo analizar y estudiar la estructura organizacional, los procesos y metodologías de trabajo asociadas a sus funciones relativas y sustantivas de seguridad pública. Esto implica analizar el total de los procesos y funciones que una corporación policial realiza y despliega para cumplir con su mandato y objetivos institucionales, para de esta manera fundamentar y desarrollar estrategias viables que conduzcan a la instrumentación de un sistema formalizado de rendición de cuentas policial, el cual debe ser congruente y pertinente con las características y propósitos de la corporación.

Uno de los criterios para desarrollar el análisis es considerar que la policía puede y debe aprender de la experiencia que le da su propio desempeño, tanto de los resultados positivos—¿Qué se hizo bien? ¿Cómo se consiguieron estos resultados positivos? ¿Qué diferencia una buena actuación de una deficiente? ¿Qué circunstancias permitieron alcanzar los objetivos planteados?—, así como de los negativos: ¿Cuáles fueron las razones y causas de no alcanzar lo inicialmente planteado?

De esta manera, en un contexto de la reforma policial democrática y de la administración policial, la rendición de cuentas se constituye como una estrategia viable para garantizar ejercicios policiales efectivos, ya que al buscar la transparencia de lo que se hace, tanto del uso y asignación de los recursos y tiempos que los procesos requieren, el proceso de toma de decisiones, y de las estrategias aplicadas para alcanzar los objetivos y metas institucionales, se propicia un mejor desempeño policíaco.

El instrumentar mecanismos de control, de evaluación del desempeño y de corrección de desviaciones de lo programado, pretende propiciar un eficiente funcionamiento de los sistemas y mecanismos de comunicación internos. El propósito es que estas iniciativas propicien que la actuación de la policía se dé en un contexto de toma de decisiones y definición de políticas de seguridad pública democrática, cumpliendo con uno de los principales objetivos del Estado que es el garantizar un clima social seguro.

Conclusiones

El que las policías rindan cuentas de su actuación constituye una conquista democrática de la sociedad y no una concesión de los gobernantes, porque ello representa la efectiva capacidad de ejercer un control de la sociedad sobre las actividades de las policías y en general de sus representantes.

El desarrollo de los conceptos de participación y transparencia ha sido ampliado por los conceptos tradicionales de control al ser aplicados al desempeño policial y abordar temas como el combate a la corrupción, legalidad, legitimidad, desempeño de las políticas sociales, entre otros, con la inclusión de aspectos referenciales a la gestión de eficiencia, eficacia, efectividad, éticos y legitimidad.

En el contexto de la actuación policial, no basta con ser eficaz y eficiente, se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas que le den legitimidad y credibilidad a la actuación policial, los cuales formarían parte del nuevo arreglo institucional.

La implementación de políticas de rendición de cuentas como mecanismo de control, dependen directamente del grado de exigencia y satisfacción de la sociedad para la legitimidad y eficiencia de la función pública, en cuanto fortalece en los ciudadanos una nueva posición respecto a los asuntos públicos, que presupone la implantación de estos mecanismos de control. De esta manera la sociedad le demanda al Estado –como el ente que los representa y con el cual colabora–, una mayor exigencia en servicios judiciales, justicia social, salud, vivienda, trabajo y cualquier demanda social, y la correspondiente rendición de cuentas respecto a cada una de estas funciones.

Por lo tanto, en el contexto de la función pública y policial, no basta con ser eficaz, eficiente y la obtención de resultados (condiciones que resultan suficientes y referenciales para la gerencia privada), se deben considerar mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas y transparencia que le den legitimidad y credibilidad a la actuación del Estado, los cuales formarían parte de la infraestructura ética del servicio público.

De esta manera la rendición de cuentas permite analizar las estructuras al interior de la fuerza policial, para analizar los mecanismos de control de detección, investigación, sanción de conductas indebidas y estímulo de

las conductas adecuadas. Así mismo permite a la corporación evaluar sus enfoques y resultados, considerar y construir alternativas, evolucionar como institución de acuerdo a las lecciones de su experiencia y propiciar un mayor acercamiento con los ciudadanos.

Los supuestos centrales son los siguientes:

- La rendición de cuentas consiste en la existencia de múltiples normas, prácticas, procedimientos, y su debida aplicación.
- Los resultados esperados suelen darse en la medida en la que haya transparencia respecto de dichas normas, prácticas y procedimientos, dejando saber, tanto a los elementos policiales como a los ciudadanos, que la institución defiende sus valores y reglas, y que responde ante la realidad, adaptándose a las necesidades.
- La eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas está estrechamente relacionada con el flujo estratégico de información dentro y fuera de la institución. Este lugar privilegiado de la retroalimentación de información, el envío de “mensajes” hacia los distintos rangos policiales, y la comunicación social, corresponde al concepto de una institución efectiva, es decir, una que genera y cumple con expectativas de la misión y las normas definidas por el mando.
- La rendición de cuentas constituye un elemento central de la administración ejecutiva de la policía, aunque su efectividad depende de su replicación hacia niveles inferiores, mandos medios y supervisores.



CAPÍTULO VIII

INSTRUMENTACIÓN DE SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN INSTITUCIONES DE POLICÍA



CAPÍTULO VIII

INSTRUMENTACIÓN DE SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN INSTITUCIONES DE POLICÍA

Aplicación: Planeación del Marco Lógico

1. Introducción

La Planeación del Marco Lógico⁴⁵ es una metodología que de manera sistematizada, busca resolver problemáticas sociales específicas a partir de identificar sus causas, orígenes y describir las consecuencias derivadas del problema identificado. Su mecánica de trabajo parte de identificar el problema a resolver y las causas que lo generan y las consecuencias que de él derivan, a partir de este diagnóstico, es posible establecer acciones concretas, programáticas y medibles para resolver el problema.

Marco Lógico es una tecnología consolidada de sistematización de acciones que pretenden solucionar problemas sociales. Su incorporación en los esquemas de planeación de las corporaciones de policía las dotaría de una herramienta orientada a resolver diferentes problemáticas y no sólo en la instrumentación de procesos de rendición de cuentas, como lo es el caso de esta aplicación-ejemplo.

Los antecedentes de este ejercicio se describen en el Capítulo VII, en el que se ha establecido a la rendición de cuentas como una característica que distingue el desempeño de policías en sociedades democráticas respecto a otros modelos de actuación policial y de otros sistemas de gobierno. Se describió el funcionamiento de rendición de cuentas policial como el mecanismo de legitimización del desempeño de la policía (por la transparencia), así como una herramienta de aprendizaje institucional, y por lo tanto, como instrumento de gestión en búsqueda de la eficiencia/eficacia policial y establece un proceso de modernización de las policías orientado a la obtención de resultados.

⁴⁵ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, publicó en 2005 en su Serie de Manuales No. 42, la "Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas". Fue preparado por Edgar Ortégón, Francisco Pacheco y Adriana Prieto. El presente capítulo es una aplicación de este documento.

Al ser una metodología orientada a la resolución de problemas de carácter público y social, la aplicación del Marco Lógico del presente capítulo tiene dos objetivos:

- 1) Diseñar y presentar una metodología para instrumentar un *Sistema de Rendición de Cuentas* en corporaciones de policía, en el contexto de la administración policial, y
- 2) Presentar, a través de la aplicación de un ejemplo práctico, la tecnología de planeación del Marco Lógico en el contexto de la actuación de las instituciones de policía y de seguridad pública.

Busca responder a estos planteamientos: en el contexto de la reforma policial y la administración policial en sociedades democráticas ¿cuáles son los procesos necesarios que debe realizar una policía para rendir cuentas? ¿Quiénes participan? ¿Cuáles son sus responsabilidades? ¿Qué productos y resultados generan rendición de cuentas? ¿Qué método (pasos) debe seguir una corporación de policía que ha decidido instrumentar un sistema de rendición de cuentas en su institución? ¿Por dónde iniciar?

La instrumentación de esta visión de la actuación policial y la serie de objetivos implícitos en este propósito, requiere de un marco de planeación que regule este proceso, es así que con el desarrollo de esta aplicación, se busca presentar y definir los procedimientos requeridos para instrumentar un *Sistema de Rendición de Cuentas Policial*. Tiene varios objetivos:

- Responder a las preguntas asociadas a qué procedimientos requieren realizar las corporaciones de policía para instrumentar *Sistemas de Rendición de Cuentas*.
- Precisar cómo funciona un sistema de rendición de cuentas, qué actores participan, cuáles son sus procesos, qué elementos lo integran, qué recursos necesita y qué resultados e impactos genera.
- Presentar la metodología del Marco Lógico para la Planificación.
- Esta metodología puede utilizarse para resolver problemas sociales, y por lo tanto, a los asociados al desempeño policial y en general a las políticas y programas de seguridad pública. Este caso sirve como ejemplo para la aplicación de la Planeación del Marco Lógico.

Este ejercicio de planeación, se desarrolla de las siguientes premisas:

- Se trata de una policía preventiva y urbana.

- Como policía preventiva, conviven funciones de tránsito y de seguridad pública.
- El método y ejemplo presentado constituyen una aproximación general a la rendición de cuentas policial y sus problemas asociados, de esta manera, muchos de sus ejemplos son ilustrativos y elaborados a partir de la experiencia empírica, y no constituyen tendencias comprobadas ni agotan los diferentes escenarios a los que se enfrentará cada policía en caso de decidirse a rendir cuentas de su desempeño, ya que éstos varían para cada corporación, por lo tanto, sólo tiene fines ilustrativos y referenciales.
- Ejemplo: los valores utilizados en la Tabla VIII.1: Caracterización de los Involucrados en la Instrumentación de la Rendición de Cuentas Policial, son sólo referenciales para el ejercicio y no constituyen ninguna evidencia empírica respecto a la expectativa e incidencia de los actores involucrados en la solución de los problemas planteados.

2. Descripción metodológica⁴⁶

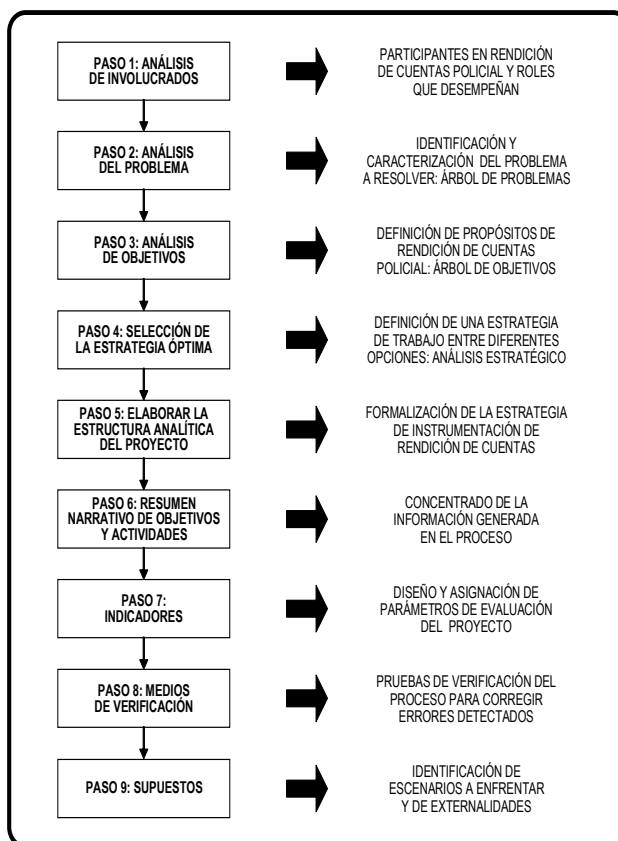
La Metodología del Marco Lógico es un proceso sistemático que conlleva la realización de una serie de acciones ordenadas en procesos específicos y consecutivos, lo cual implica que no puede desarrollarse un proceso sin haber concluido el previo anterior, en el siguiente orden:

- **Paso 1. Análisis de Participantes (Involucrados).** Identificar a los principales participantes del proceso de instrumentación del Sistema de Rendición de Cuentas Policial, por lo tanto, el primer paso es ubicar a los grupos y organizaciones directa o indirectamente relacionados con el problema y analizar sus dinámicas y reacciones frente al proyecto.
- **Paso 2. Análisis del Problema.** Identificar y establecer lo considerado como el problema principal relacionado a Rendición de Cuentas de la actuación Policial, a partir del análisis de la situación, considerando que existen múltiples causas que pueden explicar el problema y los efectos derivados de ello.
- **Paso 3. Análisis de objetivos.** Transformar todas las condiciones negativas asociadas a la Rendición de Cuentas Policial a condiciones positivas que se estimen deseadas y viables de ser alcanzadas, con lo cual se establecen los objetivos del proyecto.

⁴⁶ Edgar Ortigón (2005), *Metodología del Marco Lógico para la Planificación y la Evaluación de Proyectos y Programas*, Series, Manuales, No. 42, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

Esquema VIII.1

Metodología del Marco Lógico



- **Paso 4. Selección de la estrategia óptima.** Formular las acciones a realizar para solucionar el problema identificado, utilizando como herramienta el árbol de objetivos (medios) con el fin de establecer acciones que concreten la agenda de trabajo en la práctica.
- **Paso 5. Elaborar la estructura analítica del proyecto.** A partir de la información recopilada para la selección de la estrategia óptima, se construye la Estructura Analítica del Proyecto, que consiste en diagramar un árbol de objetivos ajustado a la alternativa seleccionada, con 4 niveles de aplicación: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

- **Paso 6. Resumen narrativo de objetivos y actividades.** Elaborar el resumen narrativo del proyecto de instrumentación del Sistema de Rendición de Cuentas de la Policía, el cual sintetiza las actividades del proyecto, los productos que se entregarán, y los resultados de corto, mediano y largo plazo que se esperan lograr.
- **Paso 7. Indicadores.** Elaboración de los indicadores de desempeño asociados al proceso de implementación del Sistema de Rendición de Cuentas, los cuales definen, regulan y referencian operacionalmente lo establecido en los objetivos
- **Paso 8. Medios de verificación.** Posteriormente al establecimiento de los indicadores, se especifican los métodos y fuentes de recolección de información que permitirán evaluar y monitorear los indicadores y metas propuestos para Rendición de Cuentas policial.
- **Paso 9. Supuestos.** Definición de los supuestos de cada objetivo del proyecto: fin, propósito, componentes y actividades, entendidos como los factores externos que están fuera del control de la institución policial, que inciden en el éxito o fracaso del Sistema de Rendición de Cuentas. Corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que se consigan los objetivos.

PROYECTO:

INSTRUMENTACIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL

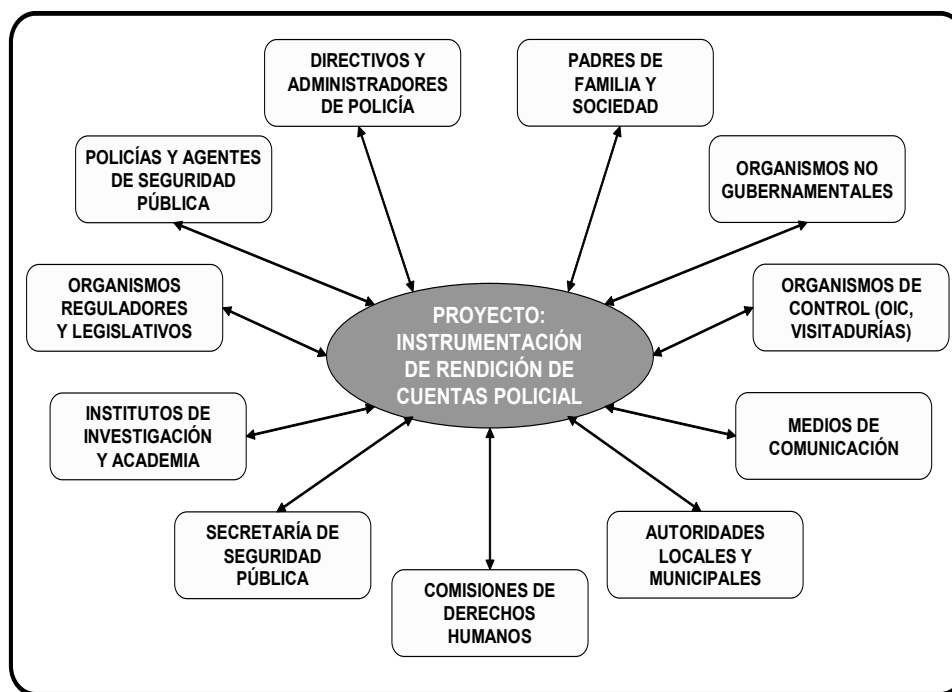
Método de planeación del Marco Lógico. Ejercicio hipotético, con fines ilustrativos

1. Análisis de Involucrados

A partir de los fines, propósitos y acciones asociados a un sistema de rendición de cuentas, y de considerar que en este proceso participan tanto actores internos de la policía, como de los gobiernos federal, estatal y local, diferentes actores sociales (las familias, las empresas, los medios de comunicación, instituciones académicas, entre otros, ya que la actuación de la policía tiene impactos en cualquier ámbito social), se identificaron los siguientes actores que tienen algún grado de participación en el proceso de instrumentación de un sistema de rendición de cuentas en una institución policial.

Esquema VIII.2

Identificación de involucrados



Fuente : Elaboración propia.

Cada uno de estos participantes tiene una función diferente así como expectativas distintas respecto a la instrumentación del Sistema de Rendición de Cuentas de la función policial. No necesariamente están presentes a lo largo de todo el proceso, razón por la cual se hace necesario caracterizarlos en función de su participación en cada uno de los trabajos requeridos.

En la siguiente tabla se caracteriza la importancia y trascendencia de la participación en el proceso de instrumentación de un sistema de rendición de cuentas de los actores identificados.

Tabla VIII.1
Caracterización de los involucrados
en la instrumentación de la rendición de cuentas policial

INVOLUCRADO	CARACTERIZACIÓN			PARTICIPACIÓN		
	Expectativa (a)	Incidencia (b)	Fuerza (Resultado a * b)	Instrumenta	Regula y sanciona	Analiza y Propone
1. Autoridades estatales, municipales y locales.	4	5	20	✓		
2. Administradores, directivos y personal de mando de la policía.	4	5	20	✓		
3. Secretaría de Seguridad Pública, autoridades federales.	3	5	15	✓	✓	
4. Comisiones de derechos humanos (federal y locales).	4	3	12			✓
5. Organismos de control (Órganos Internos de Control, visitadurías).	3	4	12	✓	✓	
6. Policías y agentes de seguridad pública.	3	4	12	✓		
7. Organismos reguladores y legislativos (marco legal).	3	4	12		✓	
8. Medios de comunicación (prensa, radio y televisión).	5	2	10			✓
9. Organismos no gubernamentales en áreas de seguridad pública.	5	2	10			✓
10. Institutos de investigación y academia.	5	1	5			✓
11. Padres de familia y sociedad.	5	1	5			✓

De esta caracterización se establece que la mayor incidencia y participación en este proceso lo tienen: 1) Autoridades estatales, municipales y locales, 2) Administradores, directivos y personal de mando de la policía, por lo que ellos son los principales promotores y responsables de estos trabajos: la

instrumentación de un sistema de rendición de cuentas requiere de voluntad política y compromiso gubernamental, y 3) las Comisiones de Derechos Humanos (federal y estatales).

El cuadro anterior ilustra una paradoja que pervive en la relación sociedad-autoridades: pese a que los *Padres de familia y sociedad* tienen una alta expectativa respecto a que las reformas y la transformación de la policía se realicen, es poca la incidencia real y efectiva que ellos pueden ejercer, ya que no están ubicados en posiciones de toma de decisión que les permitan implementar los cambios, de esta manera, también es necesario reeducar a la policía para concientizarlos de que son parte de la sociedad a la que sirven.

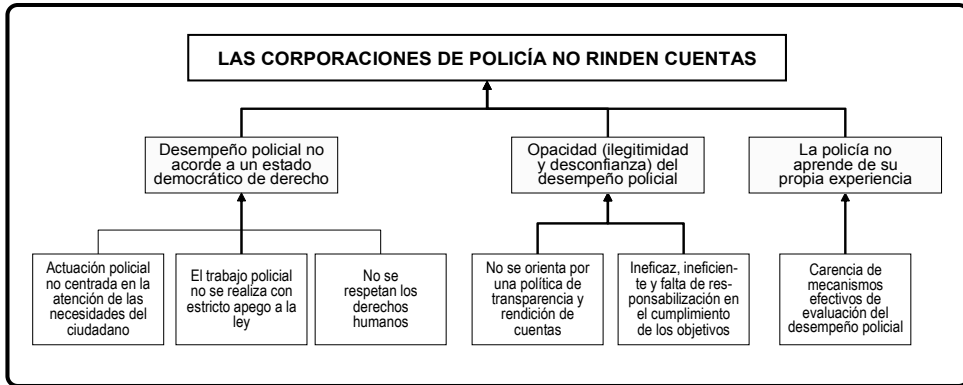
2. Árbol de Problemas

En el Capítulo VII, Rendición de Cuentas Policial, se ha planteado la necesidad de que las instituciones de policía rindan cuentas de su actuación, idea que parte de considerar que en sociedades democráticas, uno de los mecanismos de legitimización del trabajo de sus autoridades es la permisibilidad de la inspección pública. La experiencia empírica muestra que las policías son tradicionalmente cerradas y opacas al escrutinio público y no se obligan a sí mismas a informar a la sociedad respecto de los resultados obtenidos de su desempeño, de esta manera se establece el siguiente problema de análisis:

PROBLEMA: LAS CORPORACIONES DE POLICÍA NO RINDEN CUENTAS

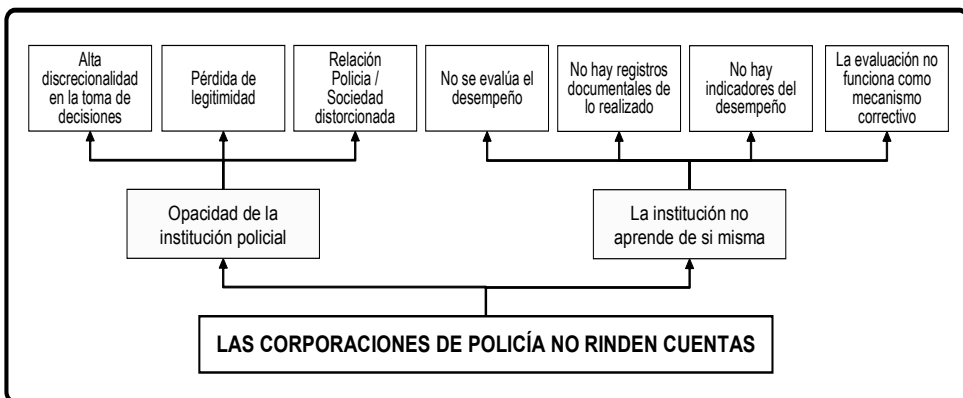
El que las corporaciones de policía no rindan cuentas de su desempeño se genera por diferentes circunstancias y factores. Este trabajo considera que son tres las causas o escenarios principales: 1) Pese a existir el mandato institucional de rendición de cuentas, la policía no rinde cuentas, 2) No existe el mandato institucional para rendir cuentas, 3) las corporaciones de policía tienen el propósito de rendir cuentas pero no cuentan con las capacidades para hacerlo. Estos referentes permiten construir el árbol de causas.

Esquema VIII.3
Árbol de causas



Que las policías no rindan cuentas genera dos impactos principales: 1) la institución policial es opaca al escrutinio público y no permite que instancias externas a ellas la observen, vigilen y le exijan responsabilidades por un desempeño inadecuado, y 2) en términos de desempeño, no deja constancia explícita, sustentada y documentada de su trabajo, por lo que están imposibilitadas de referirse a sus mismas experiencias, permitiendo que los errores se eviten y que los casos de éxito se repliquen. De estos dos elementos se derivan impactos diversos, que inciden en la eficiencia policial, en su legitimidad y en la consecución de los objetivos y resultados establecidos en el mandato.

Esquema VIII.4
Árbol de consecuencias



La integración del problema referido a sus causas y las consecuencias que genera, permite elaborar el árbol de problemas de las policías que no rinden cuentas:

Esquema VIII.5

Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia.

3. Árbol de Objetivos

Establecidos los problemas a trabajar, así como sus causas y consecuencias, se transforman las condiciones negativas identificadas a los procesos de Rendición de Cuentas Policial a condiciones positivas deseadas, estableciendo los objetivos del proyecto. Este proceso se realiza con la siguiente lógica:

Tabla VIII.2

Transformación de problemas en objetivos

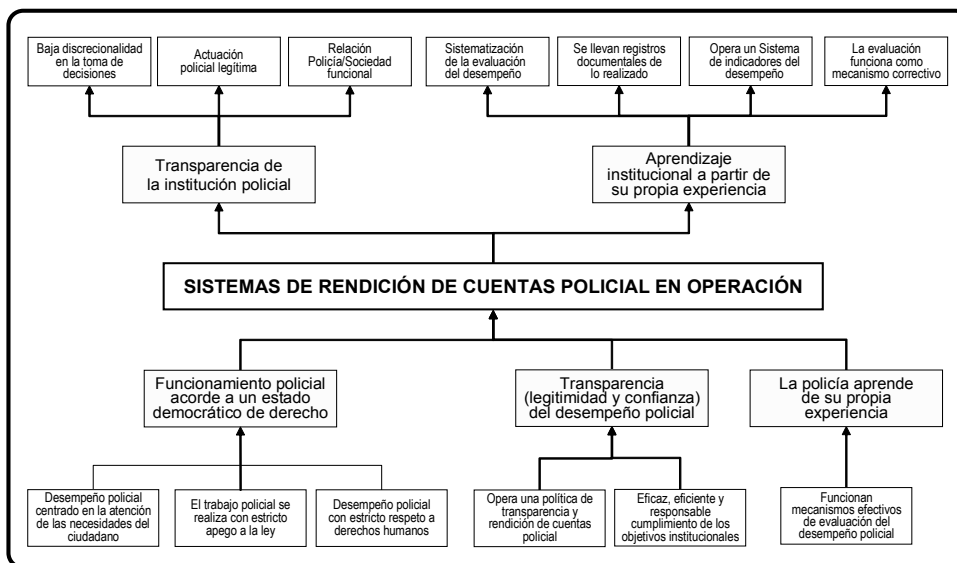
Problema	Transformación	Objetivo
• Desempeño policial no acorde a un estado democrático de derecho.	➔	• Funcionamiento policial acorde a un estado democrático de derecho.
• Opacidad (ilegitimidad y desconfianza) del desempeño policial.	➔	• Transparencia (legitimidad y confianza) del desempeño policial.
• Carencia de mecanismos de aprendizaje institucional.	➔	• Operan mecanismos de aprendizaje institucional.

Una vez declarados positivamente los enunciados del Árbol de Problemas, se construye el Árbol de Objetivos:

Esquema VIII.6

Árbol de objetivos

ÁRBOL DE OBJETIVOS



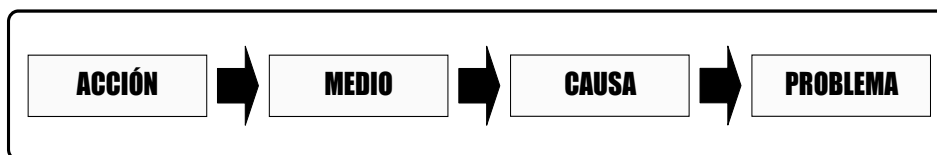
La declaración “positiva” de los problemas asociados a la rendición de cuentas policial, permite construir el árbol de objetivos, el cual a su vez es la base para definir la agenda de trabajo.

4. Selección de la estrategia óptima

En este punto de la metodología del Marco Lógico, se eligen las acciones y estrategias óptimas para la instrumentación del proyecto de Rendición de Cuentas de la Policía, el cual es un proceso analítico que permite manejar los medios en la lógica del siguiente diagrama:

Esquema VIII.7

Coherencia causa, medio y acción



En el árbol de objetivos se han establecido las acciones a realizar para resolver los problemas, lo que permite integrar la siguiente tabla:

Tabla VIII.3

Acciones e identificación de alternativas

ACCIÓN	MEDIO	CAUSA	PROBLEMA
A1. Las necesidades de la ciudadanía son explícitas en el mandato y objetivos de la policía.	M1. Desempeño policial centrado en la atención de las necesidades del ciudadano.	C1. Modelo de seguridad que no establece la atención de las necesidades ciudadanas de seguridad, como el referente de la actuación policial.	P1. La actuación policial no se centra en atender las necesidades del ciudadano.
	M2. El trabajo policial se realiza con estricto apego a la ley.	C2. Se evitan desvíos respecto a lo establecido en la ley, a través de mecanismos de control de la actuación policial.	P2. El trabajo policial no se realiza con estricto apego a la ley.
	M3. Desempeño policial con estricto respeto a los derechos humanos.	C3. Se ofrece capacitación y se establecen mecanismos de control policial en materia de derechos humanos.	P3. No se respetan los derechos humanos.

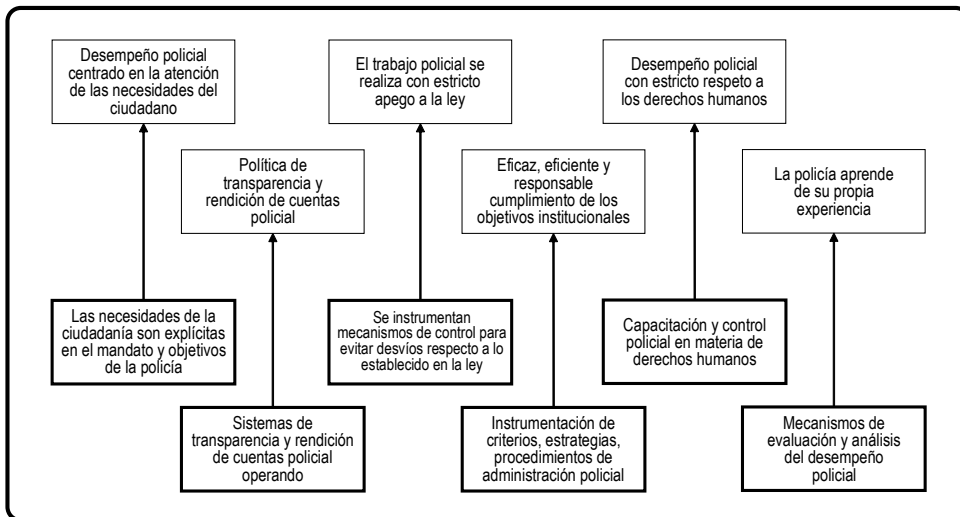
ACCIÓN	MEDIO	CAUSA	PROBLEMA
A2. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas policial operando.	M4. Opera una política de transparencia y rendición de cuentas policial.	C4. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas policial operando.	P4. No se orienta por una política de transparencia y rendición de cuentas.
	M5. Eficaz, eficiente y responsable cumplimiento de los objetivos institucionales.	C5. Se instrumentan criterios, estrategias y procedimientos de administración policial.	P5. Ineficaz, ineficiente y falta de responsabilización en el cumplimiento de objetivos institucionales.
	M6. La policía aprende de su propia experiencia.	C6. Mecanismos funcionales de evaluación y análisis del desempeño policial.	P6. La policía no aprende de su propia experiencia.

Lo que a su vez permite construir el Árbol de Acciones, en el cual se establece el trabajo que concreta los medios identificados en los árboles de problemas y objetivos.

Esquema VIII.8

Árbol de Acciones

ÁRBOL DE ACCIONES



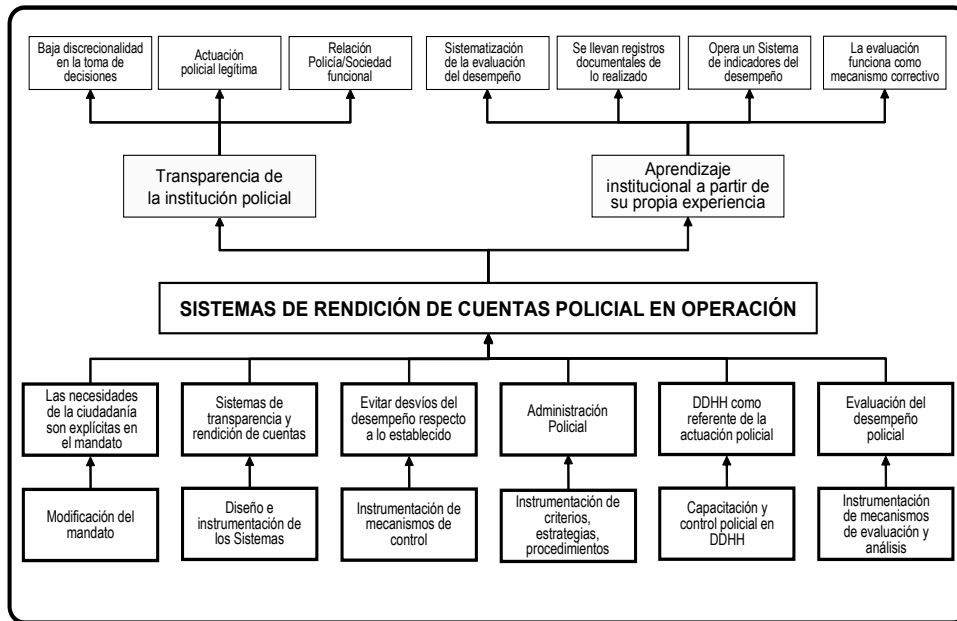
5. Estructura analítica

Con la información integrada para la selección de la estrategia óptima se construye la Estructura Analítica del Proyecto, que consiste en diagramar un árbol de objetivos ajustado a las alternativas seleccionadas, integrado en cuatro niveles jerárquicos: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Esquema VIII.9

Estructura Analítica del Proyecto

ESTRUCTURA ANALÍTICA DEL PROYECTO



6. Resumen narrativo de objetivos y actividades

El propósito de construir la tabla de resumen narrativo de la Metodología del Marco Lógico es sintetizar las actividades del proyecto, los productos que se entregarán, y los resultados de corto, mediano y largo plazo que se esperan lograr en la población objetivo. Este análisis requiere un conocimiento detallado del proyecto, precisando cuál es la relación causal y teórica entre estos niveles.

Tabla VIII.4

Resumen narrativo de la matriz del Marco Lógico

	Resumen Narrativo
Fin	F1. Transparencia de la institución policial. F1.1. La toma de decisiones en la policía se realiza con bajos niveles de discrecionalidad. F1.2. Legitimidad de la actuación policial. F1.3. Relación funcional entre <i>Policía y Sociedad</i> .
	F2. Aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia. F2.1 Evaluación sistematizada del desempeño policial. F2.2 Integración de un registro documental del desempeño policial. F2.3 Opera un Sistema de Indicadores del Desempeño, que genera información estratégica para la toma de decisiones. F2.4 La evaluación del desempeño funciona como un mecanismo correctivo del mal desempeño policial.
Propósito	P. SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS POLICIAL EN OPERACIÓN
Componentes	C1. Las necesidades de la ciudadanía son explícitas en el mandato. C2. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas. C3. Evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido. C4. Administración policial. C5. DDHH como referente de la actuación policial. C6. Evaluación del desempeño policial.
Actividades	A1. Modificación del mandato. A2. Diseño e instrumentación de los Sistemas de transparencia y rendición de cuentas. A3. Instrumentación de mecanismos de control. A4. Instrumentación de criterios, estrategias, procedimientos. A5. Capacitación y control policial en DDHH. A6. Instrumentación de mecanismos de evaluación y análisis.

7. Indicadores

Los indicadores definen operacionalmente lo establecido en la columna de objetivos y aparecen a cada nivel de dicha matriz. También describen las metas del proyecto en cada nivel de objetivos: Fin, Propósito o Componente esperado.

Tabla VIII.5

Indicadores y metas intermedias

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado Parcial	
				Etapas 1	Etapas 2
Fin	F1. La institución policial opera bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas de su desempeño	F1.1. Reducción de la discrecionalidad en la toma de las decisiones en la policía.	El trabajo de la policía se realiza a partir de criterios, políticas y recursos específicos asociados a escenarios previamente definidos .	Elaboración de los Manuales de Organización y Procedimientos de la policía.	Trabajo policial referido a manuales de procedimientos y de organización.
		F1.2. Legitimidad de la actuación policial.	Se opera una política de transparencia y de rendición de cuentas del total de las acciones (de gestión y operativas) de la corporación policia.l	Se rinden cuentas de las funciones administrativas de la institución policial.	La policía rinde cuentas del total de su trabajo: operativo y administrativo.
		F1.3. Relación funcional entre Policía y Sociedad.	La policía, al transparentar y rendir cuentas de su desempeño, mejora las relaciones con la sociedad a la que sirve.	Se diseñan mecanismos de comunicación e interacción policía-sociedad	Se operan estrategias de comunicación e interacción de la policía con la comunidad

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado Parcial	
				Etapa 1	Etapa 2
Fin	F2. La policía integra y analiza la información de su desempeño, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia	F2.1. Evaluación sistematizada del desempeño policial.	La evaluación del desempeño de la policía se realiza a partir de criterios, mecanismos, tiempos, procesos, resultados y consecuencias específicos.	Se establecen criterios y mecanismos de evaluación del desempeño de la policía.	Esquema funcional mecanismos de evaluación del desempeño policial.
		F2.2. Integración de un registro documental del desempeño policial	La información asociada al desempeño de la policía, se gestiona, integra, concentra y analiza en un sistema desarrollado <i>ex profeso</i> .	Diseño, formulación y planeación de los mecanismos de registro del desempeño policial	Registro sistemático del desempeño policial
		F2.3. Opera un Sistema de Indicadores del Desempeño, que genera información estratégica para la toma de decisiones.	Identificadas las funciones de la policía (principales y de apoyo) se asocian las medidas cuantificables que permiten identificar brechas entre lo planificado respecto a lo realizado.	Diseño, formulación y planeación de indicadores del desempeño policial	Sistema de Indicadores del Desempeño policial funcionando.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado Parcial	
				Etapa 1	Etapa 2
Fin	F2. La policía integra y analiza la información de su desempeño, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia	F2.4. La evaluación del desempeño funciona como un mecanismo correctivo del mal desempeño policial.	Los sistemas de evaluación y de indicadores, posibilitan el análisis crítico-propositivo, e instrumentan criterios de manejo del riesgo operativo de la actuación policial.	Redefinición de la función de evaluación del desempeño policial.	Correcciones del mal desempeño policial a partir de la evaluación sistematizada del desempeño
		P1. Desempeño policial centrado en atender las necesidades de seguridad ciudadanas.	Las necesidades de seguridad del ciudadano, son el referente que define las decisiones y el desempeño de la policía.	Propuesta de modificación del modelo de seguridad y del Reglamento Interno, en el que se establece al ciudadano como referente de la actuación policial.	Modificación del modelo de seguridad de la policía, reflejado en el Reglamento Interno y en los Manuales de procedimientos.
	P. La institución policial opera un <i>Sistema de Rendición de Cuentas</i> operando.	P2. Trabajo policial realizado con estricto apego	La policía funciona a través del mecanismos funcionales de estímulo-sanción del desempeño policial, que acotan el desempeño de la policía a lo establecido en la ley.	Análisis, diseño es instrumentación de esquemas y estrategias de estímulo-sanción de la actuación de la policía.	Mecanismos de estímulo-sanción del desempeño policial funcionando.
		P3. El desempeño policial se realiza con estricto respeto a los derechos humanos.	Los DDHH forman parte de las premisas del trabajo policial.	Se dan cursos de capacitación y estrategias de sensibilización a la policía respecto a DDHH.	Trabajo policial realizado en clave de DDHH..

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado Parcial	
				Etapas 1	Etapas 2
Propósito		P4. La institución policial opera bajo estrictas, explícitas y funcionales políticas de transparencia y de rendición de cuentas.	La policía es transparente y rinde cuentas de su trabajo.	Diseño, formulación y planeación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del desempeño policial.	Transparencia y rendición de cuentas del desempeño policial.
		P5. Eficaz, eficiente y responsable cumplimiento de los objetivos institucionales	La policía cumple con los objetivos establecidos en su mandato institucional, en términos de eficiencia, eficacia y un servicio orientado a los resultados.	Definición de los referentes y mecanismos de eficiencia, eficacia y función policial orientada a resultados.	Función policial orientada a la consecución de resultados, en términos de eficiencia y eficacia.
		P6. La policía aprende de su propia experiencia.	La policía establece mecanismos de sistematización de su desempeño, lo cual le permite remitirse a él cuando lo requiera (<i>Sistema de Gestión del Conocimiento Policial</i>).	Establecimiento de rendición de cuentas como un principio de aprendizaje institucional.	Sistema de aprendizaje institucional basado en el desempeño policial.
Componente	C1. Las necesidades de la ciudadanía son explícitas en el mandato.	A1. Modificación del mandato.	El desempeño policial se orienta a atender las necesidades ciudadanas de seguridad.	Modificación del mandato policial, centrado en la atención de las necesidades de seguridad ciudadana.	Atención de las necesidades de seguridad ciudadana, responsabilidad de la policía.

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Meta Final	Resultado Parcial	
				Etapa 1	Etapa 2
Componente	C2. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	A2. Diseño e instrumentación de los Sistemas (de transparencia y rendición de cuentas).	Las corporaciones de policía son transparentes y rinden cuentas de su desempeño.	Diseño, formulación, y planeación de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas policial.	Sistemas operando.
	C3. Evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido.	A3. Instrumentación de mecanismos de control.	La policía cuenta con mecanismos de corrección de mal desempeño.	Diseño, formulación y planeación de los mecanismos de corrección de desvíos.	Mecanismos funcionales de corrección de desvíos del desempeño policial.
	C4. Administración Policial.	A4. Instrumentación de criterios, estrategias y procedimientos.	La policía se desempeña a través de referentes de administración policial.	Establecer estrategias de administración policial.	Desempeño de la policía referenciado a los principios de la administración policial.
	C5. DDHH como referente de la actuación policial.	A5. Capacitación y control policial en DDHH.	La policía incorpora a los DDHH como referentes de su desempeño.	Educación en materia de DDHH.	Desempeño policial referido a DDHH.
	C6. Evaluación del desempeño policial.	A6. Instrumentación de mecanismos de evaluación y análisis.	Mecanismos de evaluación del desempeño policial operando.	Diseño, formulación y planeación del sistema evaluación del desempeño policial.	Sistema de evaluación del desempeño policial funcionando.

8. Medios de verificación.

Posterior a la determinación de los indicadores, se precisan los métodos y fuentes de recolección de información que permitirán evaluar y monitorear los indicadores y las metas propuestas del Sistema de Rendición de Cuentas Policial, para observar la consecución de los objetivos del proyecto.

Tabla VIII. 6
Identificación de medios de verificación

Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación				
		Fuente de Información	Método de Recolección	Método de Análisis	Frecuencia	Responsable
F1. La institución policial opera bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas de su desempeño.	F1.1. Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones en la policía.	Corporación de policía.	Documentos y memorias de desempeño.	Cualitativo-descriptivo.	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	F1.2. Legitimidad de la actuación policial.	Percepción ciudadana del trabajo policial.	Encuesta de opinión.	Encuestas cualitativas y cuantitativas.	Semestral y anual.	Instancias externas a la policía.
	F1.3. Relación funcional entre <i>Policía y Sociedad</i> .	Percepción ciudadana del trabajo policial.	Encuesta de opinión.	Encuestas cualitativas y cuantitativas.	Semestral y anual.	Instancias externas a la policía.
F2. La policía integra y analiza la información de su desempeño, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia.	F2.1. Evaluación sistematizada del desempeño policial.	Corporación de policía.	Indicadores de desempeño.	Análisis cualitativo.	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	F2.2. Integración de un registro documental del desempeño policial.	Corporación de policía.	Documentos y memorias de desempeño.	Encuestas cualitativas y cuantitativas.	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	F2.3. Opera un <i>Sistema de Indicadores del Desempeño</i> , que genera información estratégica para la toma de decisiones.	Corporación de policía.	Indicadores de desempeño.	Encuestas cualitativas y cuantitativas.	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	F2.4. La Evaluación del desempeño funciona como un mecanismo correctivo del mal.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Encuestas cualitativas y cuantitativas.	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación				
			Fuentes de Información	Método de Recolección	Método de Análisis	Frecuencia	Responsable
Propósito	P. La institución policial opera un <i>Sistema de Rendición de Cuentas</i> operando.	P1. Desempeño policial centrado en atender las necesidades de seguridad ciudadanas.	Percepción ciudadana del trabajo policial.	Encuestas de opinión.	Encuestas cualitativas y cuantitativas	Semestral y anual.	Instancias externas a la policía.
		P2. Trabajo policial realizado con estricto apego a la ley.	Corporación de policía.	Documentos y memorias del desempeño.	Encuestas cualitativas y cuantitativas	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
		P3. El desempeño policial se realiza con estricto respeto a los derechos humanos.	Instancias de DDHH.	Informes de las instancias de DDHH.	Encuestas cualitativas y cuantitativas	Semestral y anual.	Instancias externas a la policía.
		P4. La institución policial opera bajo estrictas, explícitas y funcionales políticas de transparencia y de rendición de cuentas.	Corporación de policía.	Documentos y memorias del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
		P5. Eficaz, eficiente y responsable cumplimiento de los objetivos institucionales.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
		P6. La policía aprende de su propia experiencia.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.

	Resumen Narrativo	Indicador	Medios de Verificación				Responsable
			Fuentes de Información	Método de Recolección	Método de Análisis	Frecuencia	
Componente	C1. Las necesidades de la ciudadanía son explícitas en el mandato.	A1. Modificación del mandato.	Corporación de policía.	Documentos de planeación modificados.	Análisis cualitativo.	Única.	Mandos de la policía.
	C2. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	A2. Diseño e instrumentación de los Sistemas (de transparencia y rendición de cuentas).	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	C3. Evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido.	A3. Instrumentación de mecanismos de control.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	C4. Administración policial.	A4. Instrumentación de criterios, estrategias, procedimientos.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía.
	C5. DDHH como referente de la actuación policial.	A5. Capacitación y control policial en DDHH.	Instancias de DDHH.	Informes de las instancias de DDHH.	Encuestas cualitativas y cuantitativas	Semestral y anual.	Instancias externas a la policía.
	C6. Evaluación del desempeño policial.	A6. Instrumentación de mecanismos de evaluación y análisis.	Corporación de policía.	Informes de evaluación del desempeño.	Análisis cualitativos y cuantitativos	Trimestral, semestral y anual.	Mandos de la policía..

9. Identificación de supuestos

La definición de supuestos es el último paso en la construcción del Marco Lógico, los cuales se definen para cada nivel de objetivos: fin, propósito, componentes y actividades. Estos son los factores externos que están fuera del control de la policía, y que tienen un cierto grado de incidencia en el éxito o fracaso del proyecto de implementación del Sistema de Rendición de Cuentas Policial.

Tabla VIII.7

Medios de verificación

Nivel	Supuesto	Factores de riesgo					
		Financiero	Político	Social	Legal	Cultura policial	Mandos policiales
Fin	El desempeño de las corporaciones de policía se realiza bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas de su actuación, lo que permite la legitimización e integración de la información generada de su propio trabajo.					x	x
	Se analiza y sistematiza la información que se genera del desempeño de la policía, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia.	x				x	x
Propósito	Las corporaciones de policía consideran que Rendición de Cuentas es un mecanismo que le permite, al mismo tiempo, legitimizar su desempeño y mejorarlo a partir del manejo y sistematización de la información que genera.	x	x		x	x	x
	Las corporaciones de policía se asumen así mismas como parte de la sociedad a la que sirven, por lo que en su mandato institucional es explícita la orientación de su servicio hacia la atención de las necesidades de seguridad de la ciudadanía, que son responsabilidad de las policías.		x	x	x	x	x
	Las corporaciones de policía operan en esquemas de transparencia y rendición de cuentas.		x	x	x	x	x
	Las corporaciones de policía cuentan con mecanismos y herramientas de administración policial que les permiten evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido en los planes y programas de trabajo.	x				x	x
	La policía incorpora las herramientas y mecanismos de trabajo de la Administración Policial, orientando su trabajo hacia la consecución de resultados específicos y verificables en la realidad.	x				x	x
	La policía se asume como garante social y del gobierno del respeto irrestricto de los DDHH.		x	x	x	x	x
	Las corporaciones de policía funcionan a partir de políticas y procedimiento de evaluación y supervisión del desempeño policial, lo que les permite constituirse como sujetos y objetos de su propio mejoramiento.	x				x	x

Matriz del Marco Lógico

El establecimiento de los supuestos completa la Metodología del Marco Lógico.

Tabla VIII.8
Matriz del Marco Lógico

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuesto
F1. La institución opera bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas de su desempeño.	F1.1. Reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones en la policía. F1.2. Legitimidad de la actuación policial. F1.3. Relación funcional entre <i>Policía y Sociedad</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos y memorias de desempeño. • Encuestas cualitativas y cuantitativas. • Análisis cualitativos y cuantitativos. 	El desempeño de las corporaciones de policía se realiza bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas de su actuación, lo que permite la legitimización e integración de la información generada de su propio trabajo.
F2. La policía integra y analiza la información de su desempeño, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia.	F2.1. Evaluación sistematizada del desempeño policial. F2.2. Integración de un registro documental del desempeño policial. F2.3. Opera un Sistema de Indicadores del Desempeño, que genera información estratégica para la toma de decisiones. F2.4. La evaluación de desempeño funciona como un mecanismo correctivo del mal desempeño policial.	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas cualitativas y cuantitativas. • Análisis cualitativos y cuantitativos. 	Se analiza y sistematiza la información que se genera del desempeño de la policía, lo cual permite el aprendizaje institucional a partir de su propia experiencia.
P. La institución policial opera un <i>Sistema de Rendición de Cuentas</i> operando.	P1. Desempeño policial centrado en las necesidades de seguridad ciudadanas. P2. Trabajo policial realizado con estricto apego a la ley. P3. El desempeño policial se realiza con estricto respeto a los derechos humanos P4. Trabajo policial bajo políticas de transparencia y de rendición de cuentas P5. Eficaz, eficiente y responsable cumplimiento de los objetivos institucionales P6. La policía aprende de su propia experiencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión. • Documentos y memorias de desempeño. • Informes de las instancias de DDHH. • Informes de evaluación y desempeño. 	Las corporaciones de policía consideran que la Rendición de Cuentas es un mecanismo que le permite al mismo tiempo, legitimizar su desempeño y mejorarlo a partir del manejo y sistematización de la información que genera.

Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuesto
C1. Las necesidades de la ciudadanía son explícitas en el mandato.	A1. Modificación del mandato.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis cualitativo. 	Las corporaciones de policía se asumen así mismas como parte de la sociedad a la que sirven, de tal manera que en su mandato institucional es explícita la orientación del servicio policial hacia la atención de las necesidades de seguridad de la ciudadanía, que son responsabilidad de la policía.
C2. Sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	A2. Diseño e instrumentación de los Sistemas (de transparencia y rendición de cuentas).	<ul style="list-style-type: none"> Análisis cualitativos y cuantitativos 	Las corporaciones de policía operan Sistemas de transparencia y rendición de cuentas.
C3. Evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido.	A3. Instrumentación de mecanismos de control.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis cualitativos y cuantitativos 	Las corporaciones de policía cuentan con mecanismos y herramientas de administración policial que le permiten evitar desvíos del desempeño respecto a lo establecido en los planes y programas de trabajo.
C4. Administración Policial.	A4. Instrumentación de criterios, estrategias y procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis cualitativos y cuantitativos 	La policía incorpora las herramientas y mecanismos de trabajo de la Administración Policial, orientando su trabajo hacia la consecución de resultados específicos y verificables en la realidad.
C5. DDHH como referente de la actuación policial.	A5. Capacitación y control policial en DDHH.	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas cualitativas y cuantitativas 	La policía se asume como garante social y del gobierno sobre el irrestricto respeto a los DDHH y los asume como referente de su desempeño.
C6. Evaluación del desempeño policial.	A6. Instrumentación de mecanismos de evaluación y análisis.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis cualitativos y cuantitativos 	Las corporaciones de policía funcionan a partir de políticas y procedimientos de evaluación y supervisión del desempeño policial, lo que les permite constituirse como sujetos y objeto de su propio mejoramiento.



BIBLIOGRAFÍA



Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, *Antología I: El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, *Antología II: La hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, *Antología III: Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F., 2003, *Antología IV: La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis F., 2005, *La eficacia de gobierno como imperativo de legitimidad. Condiciones y necesidades en México*, CEDES, México.

Alvarado Mendoza, Arturo, 2001, *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México.

Ávila Ramírez, Ángel, 2002, "Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional", en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 53, México.

Ayala Espino, José, 1996, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías contemporáneas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ayala Espino, José, 1999, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto, 1987, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, Norberto, 1989, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cano, Ignacio, 2004, *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, 2005, *Gestión social. Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI-CEPAL, México.

Dahl, Robert, 1998, *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, Gernika, México.

Drucker, Peter, F. *Escritos fundamentales*. Tomo 2, *El Management*. México. Editado por Atsuo Ueda. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Evaluation Office, Inter-American Development Bank, *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, 1997. New Cork, U.S.A.

Fernández Martínez, Manuel, 1990, *La profesión de policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI, España.

García Luna, Genaro, 2006, *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México*. México.

Giddens, Anthony; Turner, Jonathan, 1991, *La teoría social, hoy*, Alianza, México.

Gunn, Lewis, 1987, *Perspectives on Public Management*, en Kooiman, Jan Y Eliassen, Kjell (Eds): *Managing Public Organizations*. London: Sage.

Harmon, Michael, 1999, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Harto de Vera, Fernando, 2005, *Ciencia política y teoría política contemporáneas: una relación problemática*, Trotta, España.

Haveman, Robert, 1992, *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hickok, Eugene W., 1995, *Accountability of Public Officials*. The Encyclopedia of Democracy, Seymour Martín, Lipset. Londres: Routledge.

INEGI, 2005, *Conteo de población y vivienda, 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México. sunza Vera, Ernesto. 2001, *Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas*, CIESAS-Golfo, México.

Isunza, Vera, Ernesto. 2001, *Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas*, CIESAS-Golfo, México.

Iturbe De Blanco, Eglé, 2002, *Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: experiencias comparadas de países de la región*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Washington, D.C.

Jiménez Ornelas, René, 2006, *Violencia y seguridad pública. Una propuesta Institucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Longo, Francisco, 2000, *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, USA.

Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron, 1990, *Administración Pública, el Estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Moctezuma, Esteban; Roemer, Andrés, 1999, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México, Fondo de Cultura Económica.

Naciones Unidas, 2003, *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía, Nueva York y Ginebra, ONU.

North, Douglass, 2006, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ortegón, Edgar, 2005, *Metodología del Marco Lógico para la planificación y la evaluación de proyectos y programas*, Serie Manuales No. 42 CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

Pardinas, Juan, 2004, *Apuntes Sobre Rendición de Cuentas*, Revista Bien Común No. 114, México.

Peak, Kenneth y Gaines, Larry, 2004, *Police supervision and management, in an era of community policing*, Pearson, Prentice Hall, USA.

Powell, Walter; Dimaggio, Paul, 1999, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.

Roberg, Roy; Kuykendall, Jack, 2002, *Police management*, Roxbury Publishing Company, San Jose State University, California, USA,

Sánchez Albavera, Fernando, 2003, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, Manual 32 en Serie Gestión Pública, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES. CEPAL.

Sánchez Sandoval, Augusto, 2007, *Seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, Porrúa, México.

Schedler, Andreas, 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, Cuadernos de Transparencia, No. 3, México.

Schein, Edgar, 1988, *La cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, Plaza y Janés.

Schuster, Juan, 2000, *Modernización administrativa y profesionalización de los servidores públicos en México*, en: Ciencia Administrativa, No. Único, pp. 125-130, Veracruz, México.

Ugalde, Luis Carlos, 2002. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*. México, Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 4.

Varenik, Robert, 2005, *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, INSYDE-CIDE, México.

Vergara, Rodolfo, 1993, *Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo*, en *Perfiles latinoamericanos*, FLACSO, No. 3, México.

Whisenand, Paul, 2002, *Supervising police personnel, the fifteen responsibilities*, Pearson, Prentice Hall, USA.

Woodrow Wilson. *El estudio de la Administración Pública*, Revista de Administración Pública, Conmemorativa del 25 aniversario, México, INAP, 1980, p. 275.



Luis Villalobos García

ANEXO:

PROCESOS DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN DEMOCRACIA



ANEXO:

PROCESOS DE LA FUNCIÓN POLICIAL EN DEMOCRACIA

En este anexo se describen y sistematizan procedimientos administrativos y de operación de una corporación de policía. Propone algunos referentes esquemáticos y procedimentales de la administración policial, describe los procesos, identifica los objetivos y productos asociados a cada actividad y busca aportar en la construcción de un modelo de actuación para una policía en contextos democráticos. Complementa los trabajos descritos en los capítulos anteriores.

No es una propuesta exhaustiva en el sentido de que en cada corporación policial son distintos sus trabajos en función de demandas de la comunidad de servicios policiales específicos, en contextos socioeconómicos distintos, situaciones geográficas variantes, problemáticas de seguridad y de delincuencia no homogéneas, así como necesidades y perspectivas diferenciadas. Tampoco es limitante en el sentido de acotar las responsabilidades y procesos descritos. En cambio, busca establecer referentes mínimos y generales de actuación para policías que funcionan con una visión democrática y en democracia.

Es posible que la confrontación de los procesos descritos con las acciones encontradas en una policía en específico, puedan parecer limitados e insuficientes, en tal caso, al ser referentes generales, el que una institución policial no cuente con ellos y por lo tanto no los instrumente, está en desventaja en términos de la formalidad que su trabajo requiere, aumentando el grado de discrecionalidad en sus decisiones y procedimientos.

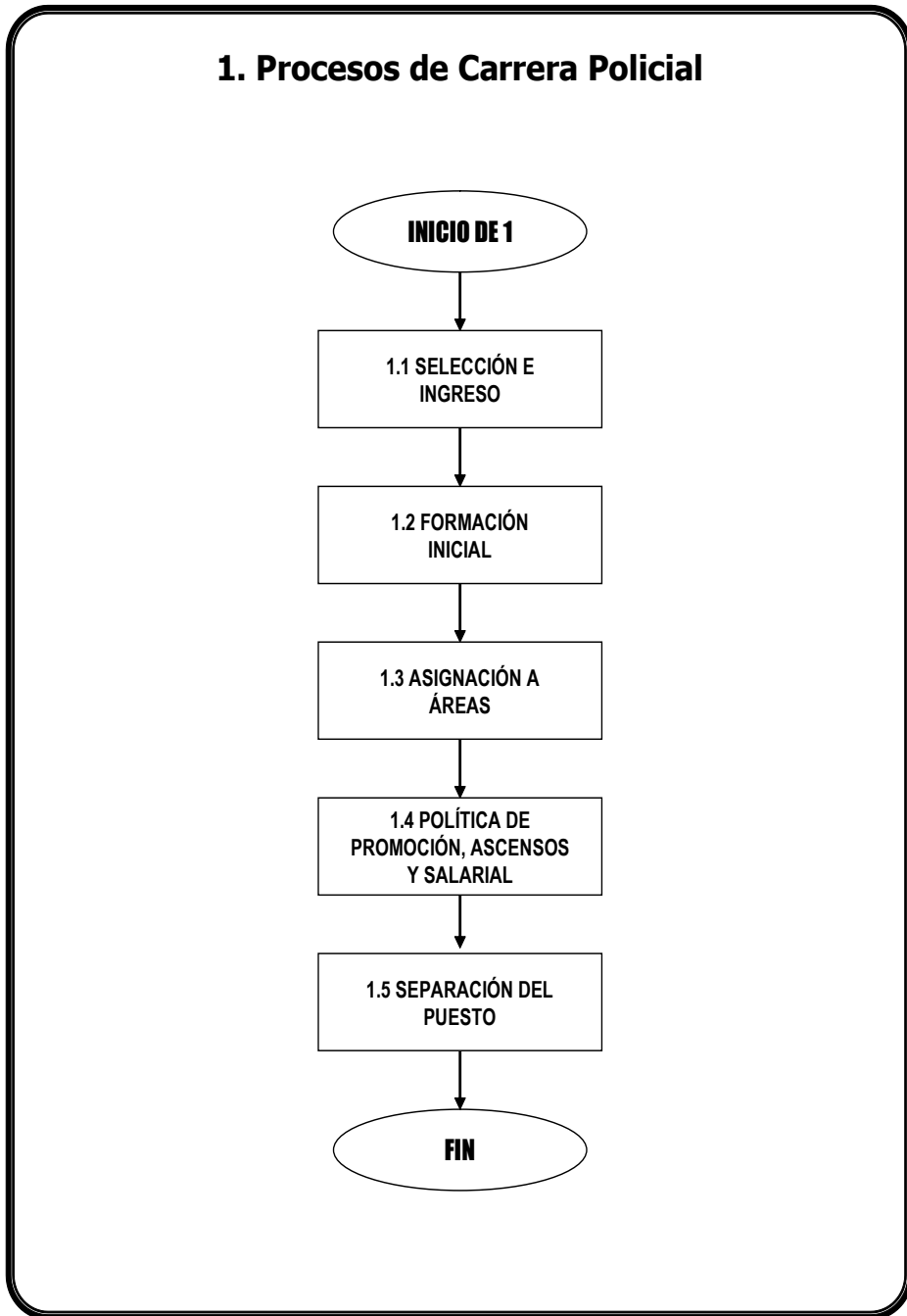
Así mismo, los procesos descritos tienen otro propósito: aportar en la consolidación de un modelo teórico de referencia que permita que el análisis de la gestión de las policías se formalice como una disciplina, como una agenda de estudios. Esto será posible en la medida en que se avance hacia la consolidación de referentes con los cuales se pueda contrastar la actuación de la policía.

Con estos objetivos, se plantean los siguientes procesos que corresponden a policías que orientan su reforma en términos democráticos.

PROCESO	APLICACIONES
1. Procesos de Carrera Policial.	1.1 Selección e Ingreso. 1.2 Formación inicial. 1.3 Asignación a áreas. 1.4 Política de promoción, ascensos y salarial. 1.5 Separación del puesto.
2. Procedimientos de la función policial.	2.1 Criterios de despliegue. 2.2 Patrullajes. 2.3 Operativos. 2.4 Atención a demandas ciudadanas.
3. Procesos de retroalimentación institucional.	3.1 Sugerencias, quejas y felicitaciones.
4. Rendición de Cuentas Policial.	4.1 Sistema de Rendición de Cuentas Policial.
5. Procesos de administración policial.	5.1 Planeación, programación y presupuestación. 5.2 Evaluación del desempeño policial. 5.3 Supervisión policial. 5.4 Sistema de información policial. 5.5 Indicadores de actuación policial. 5.6 Capacitación y educación continua.

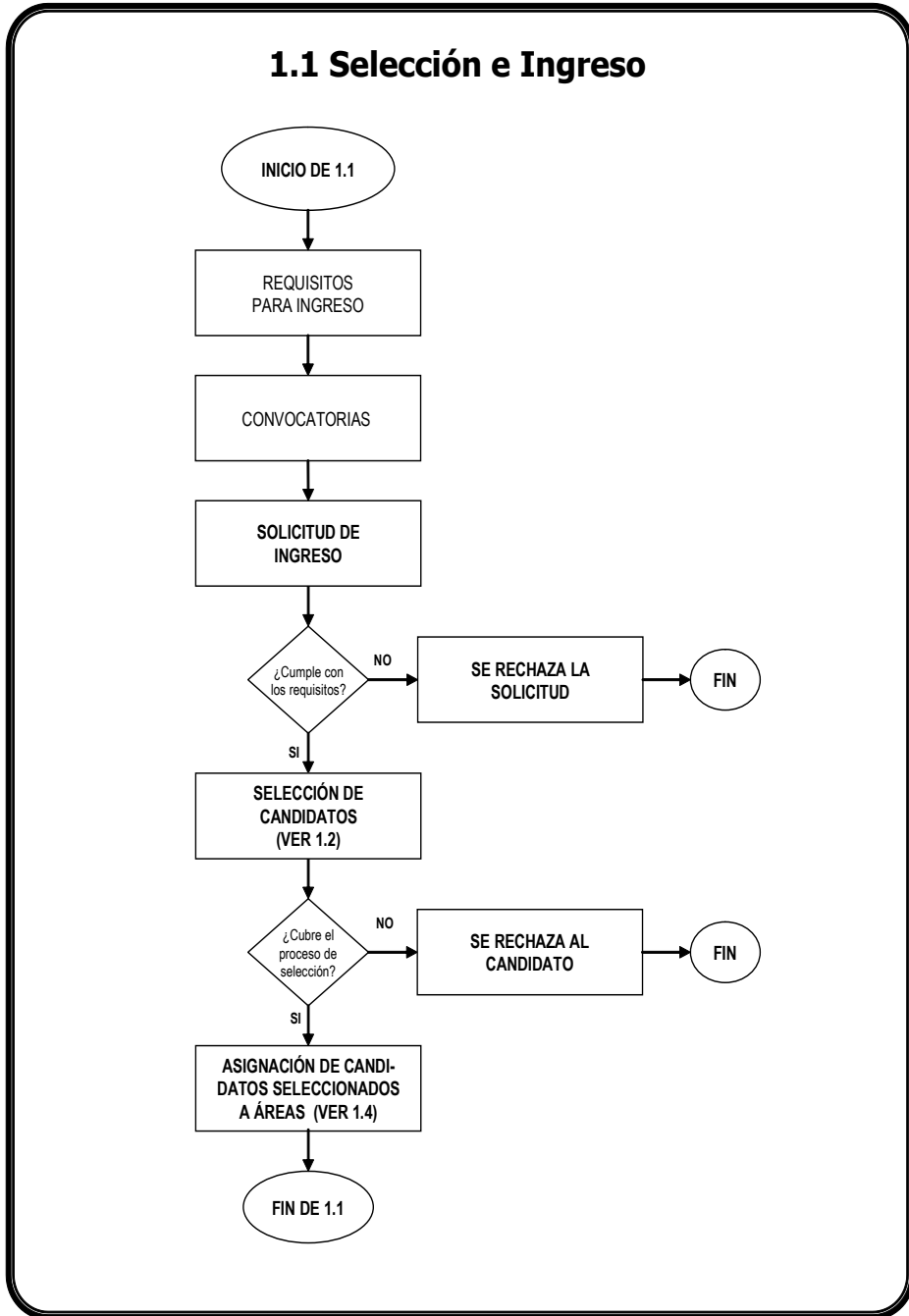
1. Procesos de Carrera Policial

Objetivo:	<ul style="list-style-type: none"> • Describir los procesos de trabajo correspondientes a una corporación policial, relativos a los mecanismos de ingreso, promoción, asignación de salarios, carrera policial, y en general, los procedimientos administrativos que realiza una corporación de policía.
Participantes:	<ul style="list-style-type: none"> • Director General de la policía. • Área de recursos humanos. • Oficiales de policía.
Tiempo estimado del proceso:	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones permanentes, con aplicaciones específicas en función de los requerimientos.



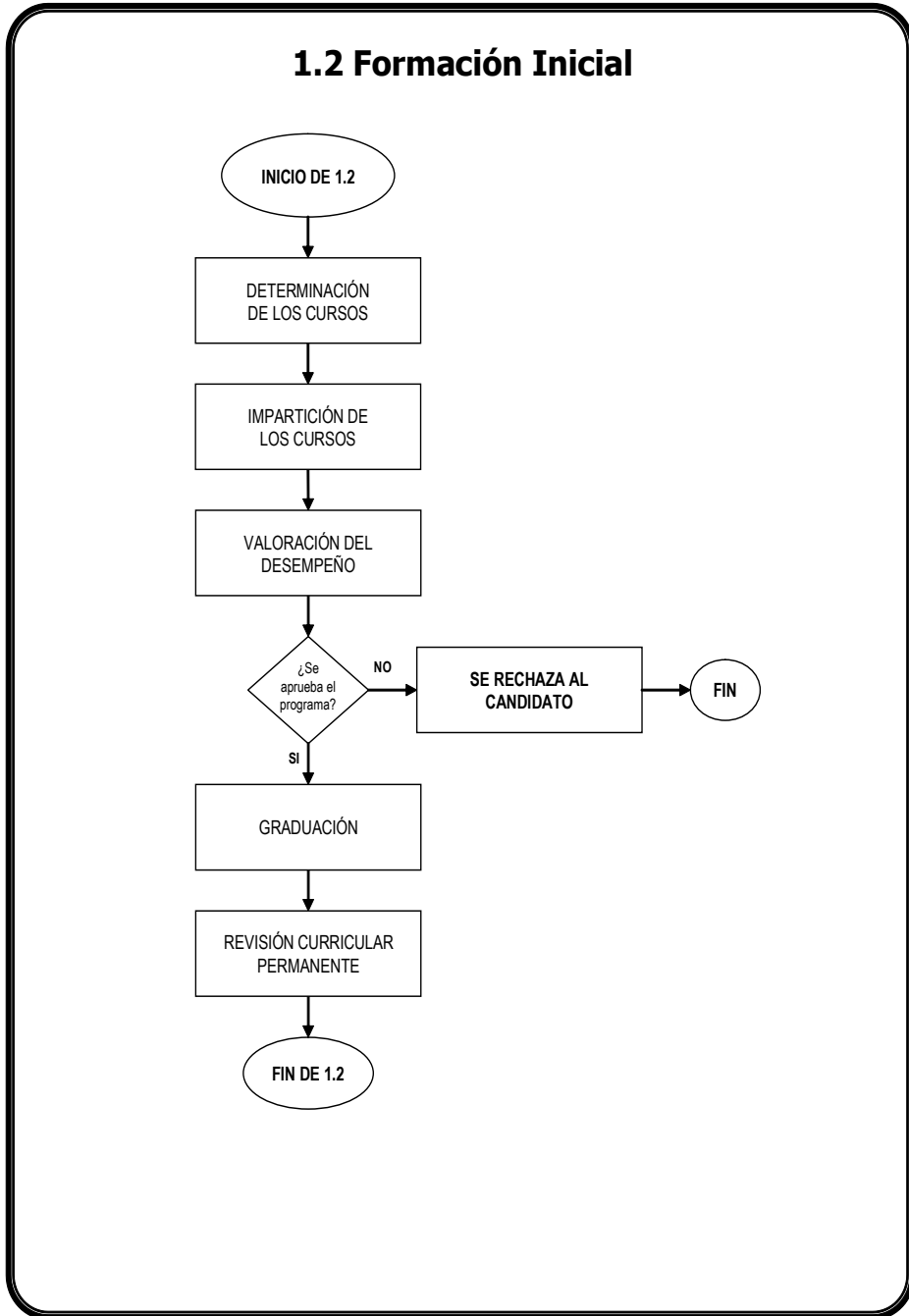
1.1 Selección e Ingreso: Procesos y mecanismos requeridos y establecidos por la institución policial para que un aspirante ingrese a la corporación. Implica el establecer procedimientos y criterios formales que deben de cubrir los aspirantes a ocupar plazas y las responsabilidades que como oficiales de policía asumirán a su ingreso, lo que requiere que el ingreso a la corporación este normatizado y regulado, lo cual implica disminuir la discrecionalidad en la decisión de contratar o no a los aspirantes, garantizando que se seleccione a los mejores en función del grado en que cubran o no con los criterios previamente establecidos.

Proceso	Descripción	Producto	Observaciones
a. Requisitos para ingreso.	<ul style="list-style-type: none"> La institución determina los criterios a considerar para seleccionar a los aspirantes a oficial de policía. 	<ul style="list-style-type: none"> Criterios de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> Son requisitos específicos para ingresar a la función policial, y no se consideran para la selección del personal de apoyo administrativo.
b. Convocatorias.	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de convocatorias para ingresar a la institución policial. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de la convocatoria de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> La institución determina el establecimiento de periodos específicos de ingreso, periodos flexibles o una combinación de ambos.
c. Solicitud de ingreso.	<ul style="list-style-type: none"> El aspirante elabora la solicitud de ingreso que le proporciona la corporación. 	<ul style="list-style-type: none"> Formato de solicitud de ingreso. 	
d. Evaluación de la solicitud.	<ul style="list-style-type: none"> La institución evalúa las solicitudes presentadas por los aspirantes, y los selecciona considerando los criterios previamente establecidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de aspirantes. 	
e. Selección de candidatos.	<ul style="list-style-type: none"> En función de los criterios de ingreso, se determina cuales son los aspirantes que acceden a la academia policial. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación y descarte de aspirantes. 	<ul style="list-style-type: none"> La descripción del proceso de selección se describe a detalle en el inciso "1.2 Selección".
f. Aprobación del proceso de ingreso.	<ul style="list-style-type: none"> El candidato ingresa a la academia de policía y cubre con el programa de formación correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Impartición de cursos de formación inicial a policías. 	
g. Asignación de candidatos seleccionados a las áreas correspondientes.	<ul style="list-style-type: none"> Aprobado el programa de formación inicial, se asigna a los nuevos oficiales a las áreas correspondientes en función de las necesidades del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de oficiales seleccionados. 	<ul style="list-style-type: none"> Cubiertos los cursos y descartados a los aspirantes que no aprobaron el programa de formación.



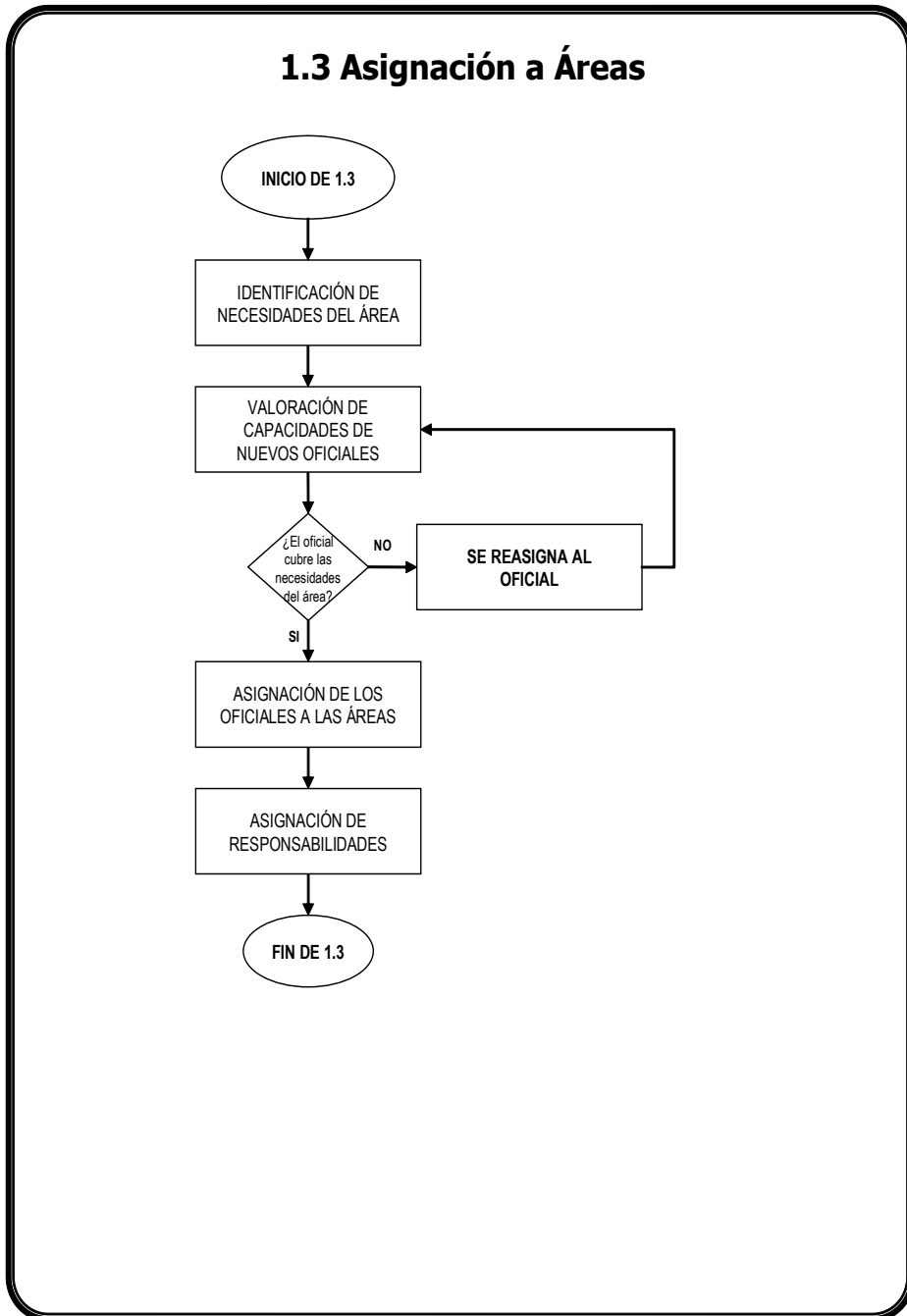
1.2 Formación inicial: Parte del proceso de selección e ingreso a la corporación y es requisito a cubrir por los aspirantes para ingresar al servicio policial. La impartición de los cursos pretende que los aspirantes adquieran los dominios y destrezas necesarios para realizar exitosamente el trabajo de policía.

Proceso	Descripción	Productos	Observaciones
a. Determinación de los cursos.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de la currícula básica de los cursos de formación inicial que deberán cubrir los aspirantes al ingresar a la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> Temario del curso; Modelo educativo de policía, y Mapa curricular. 	<ul style="list-style-type: none"> El contenido de los cursos, debe considerar, entre otros, los siguientes temas para la formación policial: Criminología Estadística, información y mapeo criminal; Tácticas Policiales Defensivas y Arresto; Auto Protección y Supervivencia Policial; Tiro táctico policial; Tácticas de Intervención para Grupos de Operaciones Especiales; Gestión y Administración Policial, y Especialidad en Tácticas de Intervención Antidrogas.
b. Impartición de los cursos.	<ul style="list-style-type: none"> Impartición de los cursos de introducción y formación inicial a los aspirantes seleccionados para ingresar. 	<ul style="list-style-type: none"> Curso impartido. 	
c. Valoración del desempeño en los cursos.	<ul style="list-style-type: none"> Valoración de los aspirantes en función del desempeño mostrado en los cursos, lo que permite continuar en el proceso de selección y descarte de los mejores candidatos. 	<ul style="list-style-type: none"> Calificación de los aspirantes. 	
d. Graduación de los candidatos.	<ul style="list-style-type: none"> Una vez que los candidatos hayan cubierto y aprobado el programa de formación inicial. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de constancias. 	
e. Revisión permanente de la estructura curricular y la oferta educativa.	<ul style="list-style-type: none"> Política institucional de actualización permanente del programa y de la currícula de cursos de introducción y formación inicial de oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de formación inicial actualizados. 	



1.3 Asignación a áreas: Una vez que el candidato ha cumplido y aprobado los procedimientos establecidos para ingresar a la corporación, se le asigna a un área en función de las necesidades del servicio y de las capacidades y actitudes mostradas por el oficial de nuevo ingreso.

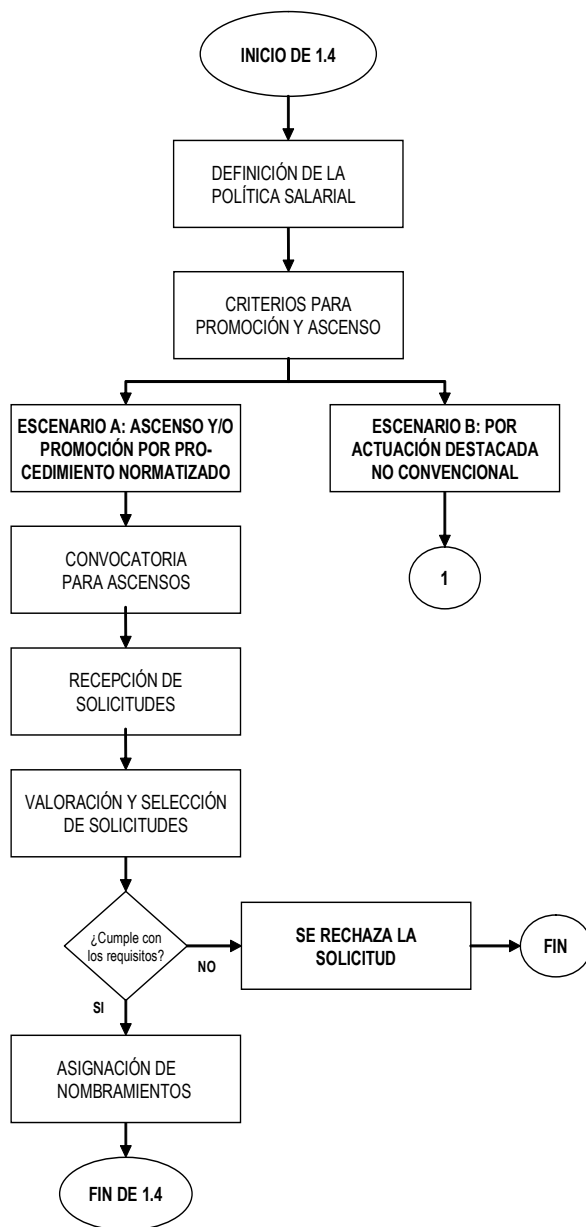
Proceso	Descripción	Productos
a. Identificación de necesidades del área.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis del perfil de criminalidad y de las necesidades de seguridad pública de la comunidad a la cual la corporación atiende. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los problemas de seguridad pública de la comunidad.
b. Valoración de capacidades de los oficiales de nuevo ingreso.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de las capacidades de los aspirantes demostradas durante el proceso de ingreso, en términos de actitudes, destrezas intelectuales y potencial para el servicio policial. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de capacidades.
c. Asignación de los oficiales a las áreas.	<ul style="list-style-type: none"> En función de capacidades mostradas por los oficiales de nuevo ingreso y de las necesidades de servicio, asignación a las áreas y responsabilidades más adecuadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación a áreas.
d. Asignación de responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> Una vez asignado a un área de la corporación, se le asigna al oficial de nuevo ingreso las responsabilidades correspondientes al servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de responsabilidades.



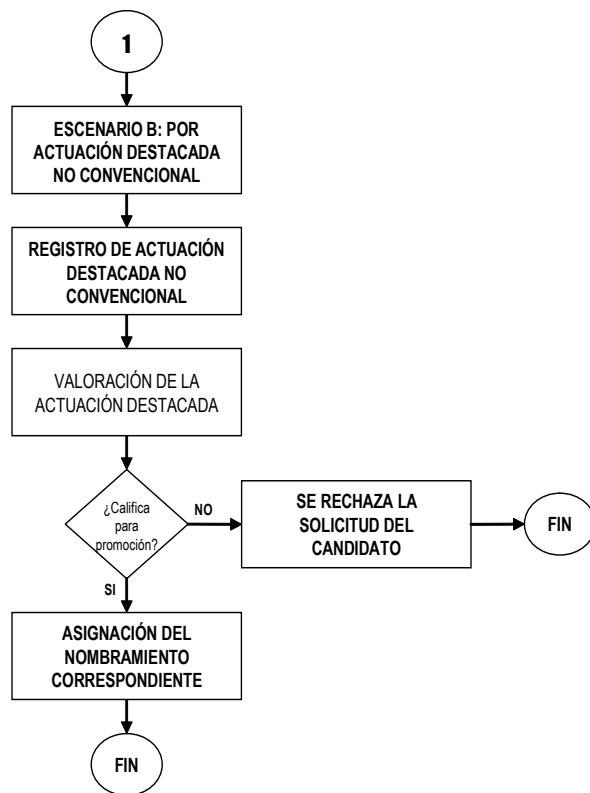
1.4 Política de promoción, ascensos (vertical/horizontal) y salarial. Establecimiento de criterios y mecanismos institucionales para asignar sueldos, plazas, ascensos y promoción de plazas, en función del desempeño y de cumplir con los requerimientos establecidos para tal efecto.

Proceso	Descripción	Productos	Observaciones
a. Establecimiento de la política salarial de la corporación.	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las políticas institucionales (tiempos, responsables, limitaciones) a considerar en los procesos de promoción y asignación de sueldos a los oficiales de la corporación. 	<ul style="list-style-type: none"> Políticas de ascensos y promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> La institución deberá considerar políticas federales, estatales y municipales establecidas para la asignación de sueldos de servidores públicos
b. Establecimiento de criterios para promoción y ascenso.	<ul style="list-style-type: none"> Definición de los criterios de la institución (por ejemplo acciones destacadas, antigüedad o promociones extemporáneas y especiales) a considerar en la promoción y asignación de sueldos a los oficiales de la corporación. 	<ul style="list-style-type: none"> Criterios para promoción y ascenso. 	
c. Convocatoria para ascensos.	<ul style="list-style-type: none"> Publicación periódica de convocatorias para promoción y ascenso de los oficiales de policía. 	<ul style="list-style-type: none"> Convocatoria publicada. 	
d. Proceso de elaboración y recepción de solicitudes.	<ul style="list-style-type: none"> Publicada la convocatoria, se reciben las solicitudes de los oficiales para promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> Recepción de solicitudes. 	
e. Valoración y selección de solicitudes.	<ul style="list-style-type: none"> En términos de los criterios previamente establecidos, evaluación de las solicitudes de promoción recibidas y selección de las que cumplen con los criterios. 	<ul style="list-style-type: none"> Selección de solicitudes. 	
f. Asignación del nombramiento correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> Una vez seleccionados los solicitantes que cumplen a cabalidad los criterios de promoción, asignación de los nombramientos en función de la disponibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Nombramientos. 	
g. Promoción por actuación destacada no convencional.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de criterios y casos a considerar para promoción de oficiales por actuación destacada. 	<ul style="list-style-type: none"> Criterios publicados. 	
h. Revisión y valoración de la actuación.	<ul style="list-style-type: none"> A partir de los criterios previamente establecidos, valoración de una actuación destacada. 	<ul style="list-style-type: none"> Valoración de la actuación. 	
i. Asignación del nombramiento correspondiente.	<ul style="list-style-type: none"> En caso de calificar la actuación destacada como meritoria para promoción o asignación de estímulos al oficial, se asigna el reconocimiento correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Otorgación del estímulo. 	

1.4 Política de Promoción, Ascensos y Salarial

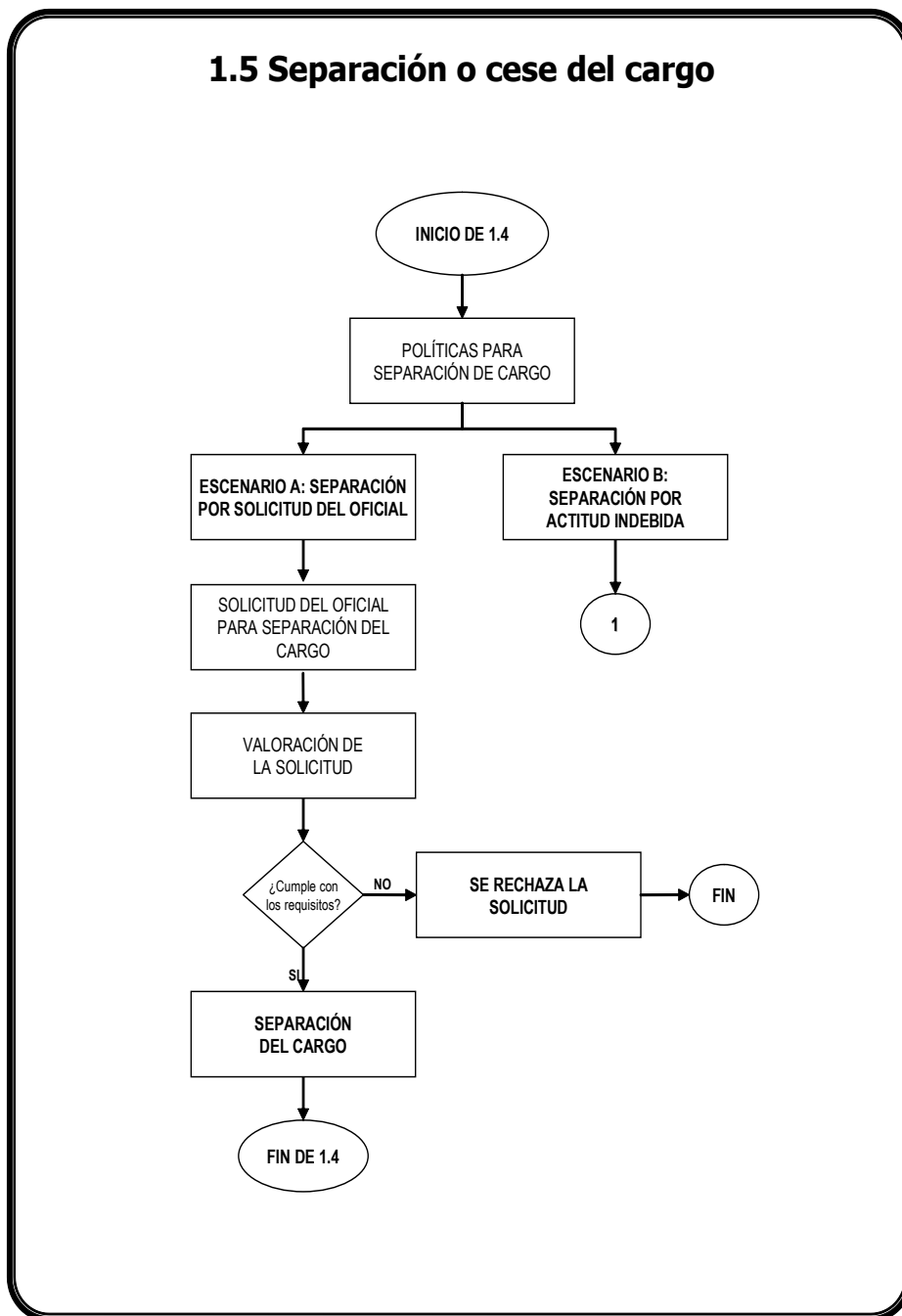


1.4 Política de Promoción, Ascensos y Salarial



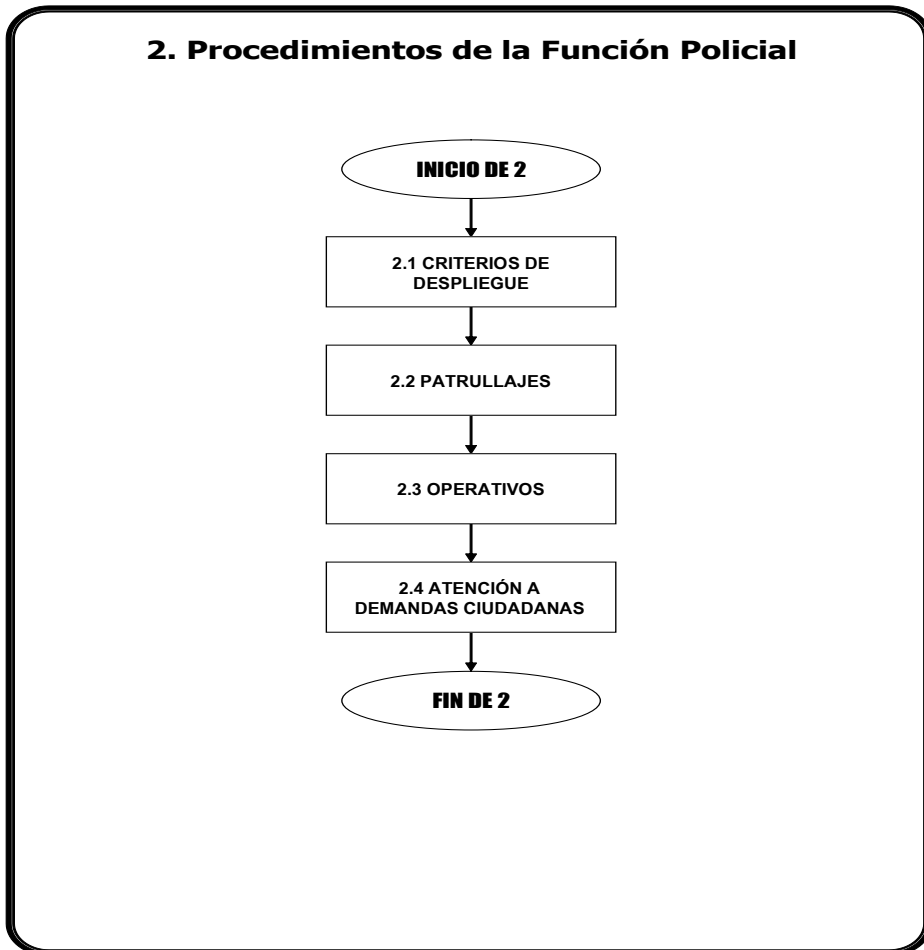
1.5 Separación del puesto: Procedimiento y criterios de la institución para que un oficial de policía deje de ser parte de la corporación. Implica que se desarrolle un procedimiento legal y administrativo para separación del cargo, y que no implique responsabilidades de ninguna naturaleza tanto para la corporación como para el oficial que promueve su separación.

Proceso	Descripción	Producto
a. Establecimiento de los criterios y procedimientos para separación del cargo.	<ul style="list-style-type: none"> Definición de las políticas institucionales (tiempos, responsables, limitaciones) a considerar para separación de cargo promovida por un oficial de policía. 	- Criterios publicados.
b. Solicitud de separación del cargo del oficial.	<ul style="list-style-type: none"> Recepción de la solicitud de separación del cargo promovida por un oficial de policía. 	- Solicitud de separación recibida.
c. Valoración de la solicitud.	<ul style="list-style-type: none"> Se revisa el historial laboral del agente y se determina si no existe un impedimento administrativo o legal que le establezca responsabilidades e impida la separación del cargo hasta regularizar su situación. 	- Análisis de la solicitud.
d. Aceptación de la solicitud.	<ul style="list-style-type: none"> Establecida la falta de elementos que impidan la separación del cargo, se acepta la solicitud presentada por el oficial. 	- Comunicación al oficial de la aceptación de la solicitud.
e. Separación por acción indebida.	<ul style="list-style-type: none"> Criterios para valorar si una mala actuación de un oficial implica la separación del cargo como sanción. 	- Establecimiento de criterios.
f. Inhabilitación del oficial por acción indebida.	<ul style="list-style-type: none"> Una vez detectada una mala actuación en un policía, se evalúa la posibilidad de separarlo del cargo. 	- Separación del cargo.
g. Responsabilidades legales.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de responsabilidades administrativas o legales del oficial ante una actuación indebida que amerite un proceso. 	- Establecimiento de responsabilidades.



2. PROCEDIMIENTOS DE LA FUNCIÓN POLICIAL

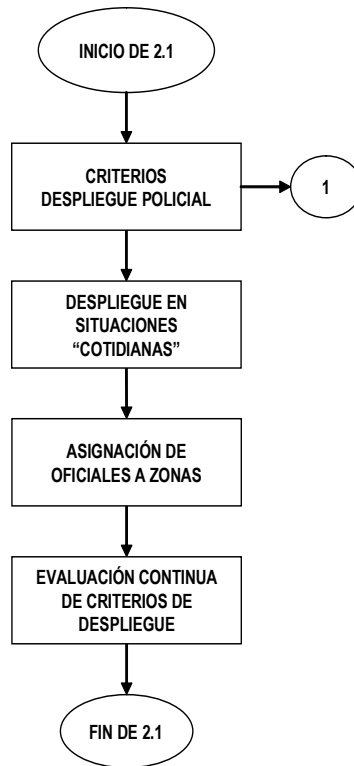
Objetivo:	<ul style="list-style-type: none">- Establecimiento de criterios y políticas institucionales de referencia, que regulen los procedimientos propios de una corporación policial y determinen las actividades de los oficiales de policía, orientados a atender las problemáticas de seguridad pública de su comunidad.
Participantes:	<ul style="list-style-type: none">- Director General.- Comandantes y mandos de policía.
Tiempo estimado del proceso:	<ul style="list-style-type: none">- Función permanente.

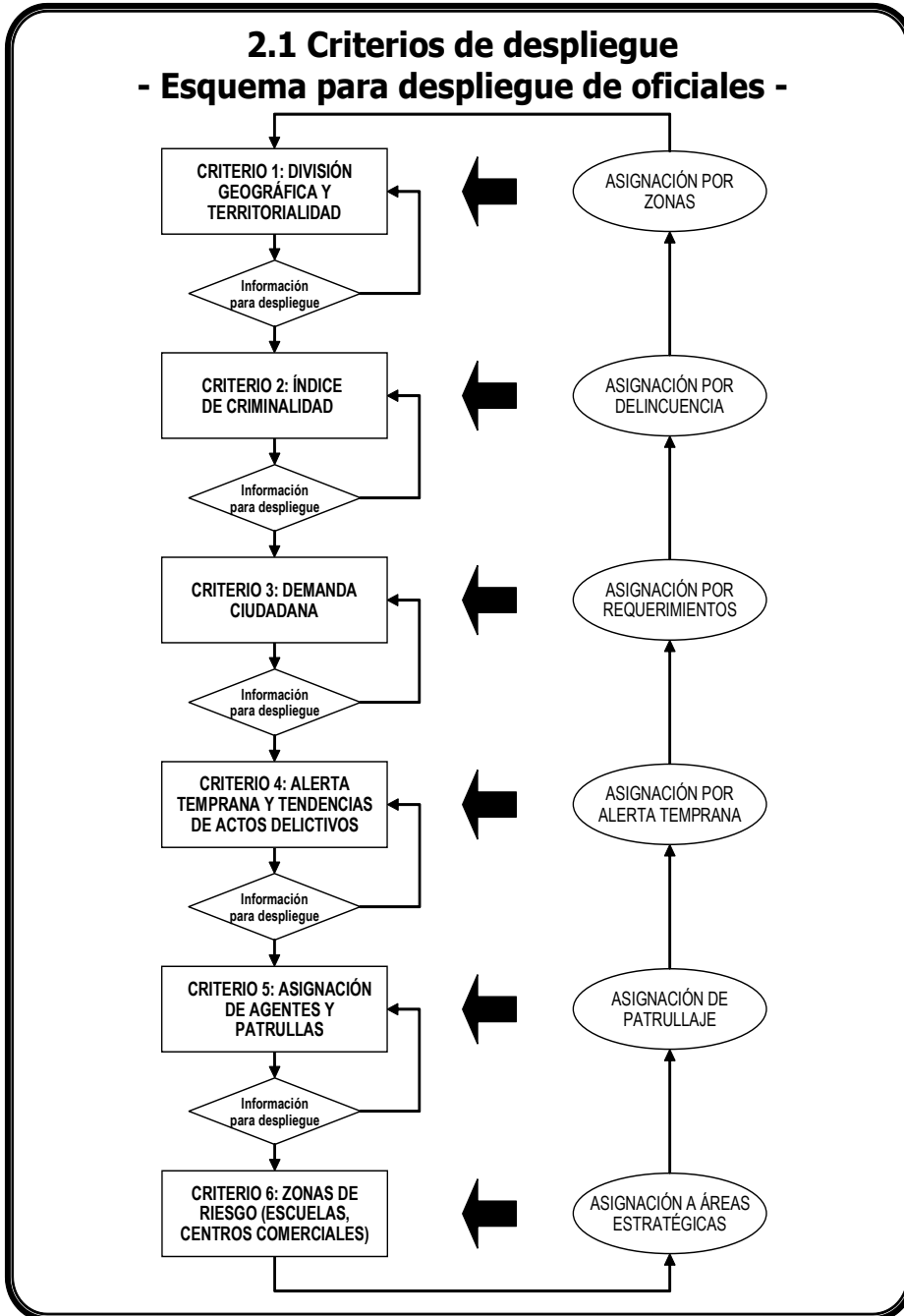


2.1 Criterios de despliegue: A partir de las necesidades de seguridad pública detectadas tanto de la experiencia y del análisis criminológico de una comunidad, establecimiento de estrategias de despliegue policial (asignación de agentes a áreas específicas).

Proceso	Descripción	Productos
a. Establecimiento de criterios despliegue policial.	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de referentes que regulan y orientan los lugares y situaciones en que se asignan a los oficiales de policía, considerando el número de policías asignados y las funciones a realizar. 	- Criterios establecidos.
b. Despliegue en situaciones "normales".	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo cotidiano de la policía, que corresponde a situaciones regulares al trabajo de los oficiales. 	- Caracterización del trabajo cotidiano.
c. Criterio 1: División geográfica y territorialidad.	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación de la región de incidencia de la corporación policial. 	- División geográfica.
d. Criterio 2: Índice de criminalidad.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los índices de criminalidad de la región. 	- Caracterización de la criminalidad en la región.
e. Criterio 3: Demanda ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de la demanda ciudadana del apoyo de la policía para atender necesidades específicas. 	- Análisis de las demandas ciudadanas.
f. Criterio 4: Alerta temprana y tendencias de actos delictivos.	<ul style="list-style-type: none"> Integración de índices de alerta temprana como mecanismo preventivo de la delincuencia. 	- Integración de indicadores de alerta temprana.
g. Criterio 6: Zonas de riesgo (escuelas, bancos, centros comerciales).	<ul style="list-style-type: none"> Detección de zonas que implican la asignación de oficiales considerando necesidades de seguridad específicas. 	- Identificación de zonas de riesgo.
h. Asignación de oficiales de acuerdo a los requerimientos predeterminados.	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de oficiales de policía en función de la caracterización de las problemáticas y necesidades de seguridad pública de la comunidad. 	- Asignación de oficiales.
i. Evaluación continua de los criterios de despliegue.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de criterios para el análisis de los procesos de asignación de oficiales a zonas específicas. 	- Evaluación.

2.1 Criterios de Despliegue

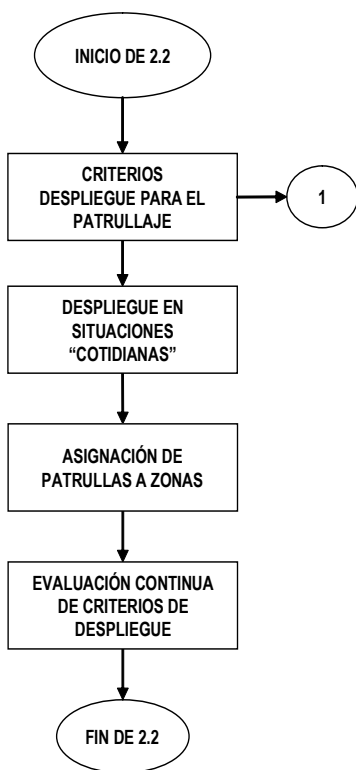




2.2 Patrullajes: Criterios que considera la institución policial para asignar en las áreas y zonas de su región de incidencia, los lugares de vigilancia a las unidades de automóviles a fin de asegurar y propiciar la seguridad vial.

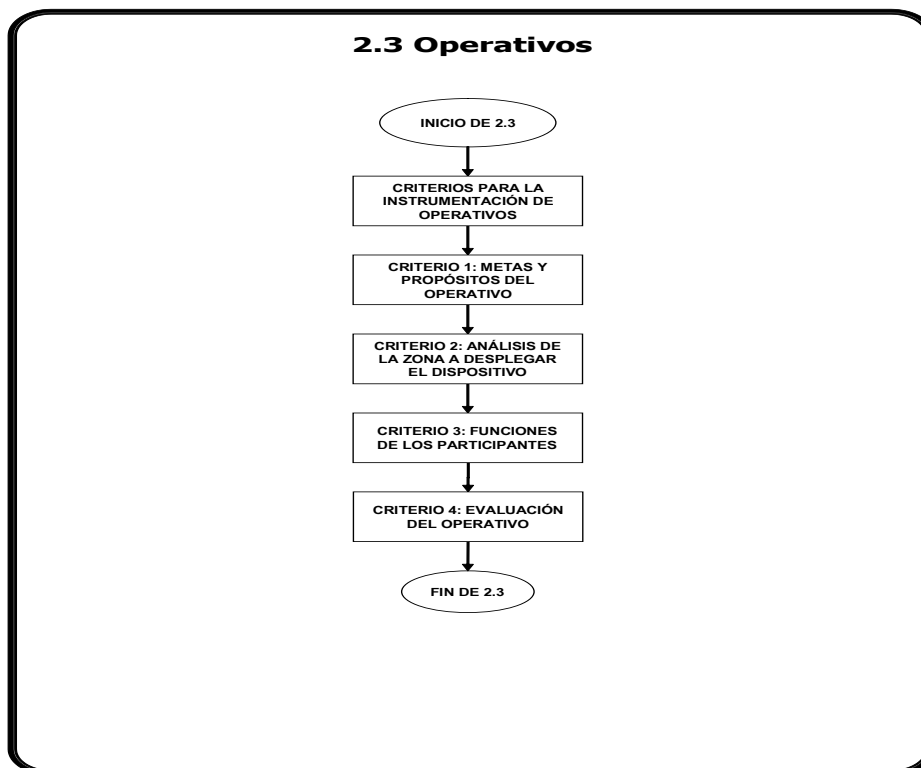
Proceso	Descripción	Productos
a. Establecimiento de criterios para el patrullaje.	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de referentes que regulan y orientan los lugares y situaciones en que se asignan las patrullas para auxilio vial, considerando el número de unidades y las necesidades del servicio. 	– Criterios establecidos.
b. Despliegue cotidiano.	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo cotidiano de seguridad vial, que corresponde a situaciones regulares de trabajo. 	– Caracterización del trabajo cotidiano.
c. Criterio 1: División geográfica y territorialidad.	<ul style="list-style-type: none"> Zonificación de la región en función del análisis de los problemas de vialidad. 	– División geográfica.
d. Criterio 2: Asignación a Zonas con alta afluencia vehicular.	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los índices de criminalidad de la región. 	– Caracterización de la criminalidad en la región.
e. Criterio 3: Indicadores de mayores problemas viales.	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los problemas viales de la región y establecimiento de indicadores de referencia. 	– Indicadores de vialidad.
f. Criterio 4: Demanda y solicitudes ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de las demandas ciudadanas del apoyo vial para atender necesidades específicas. 	– Análisis de las demandas ciudadanas.
g. Criterio 5: Zonas de riesgo (escuelas, bancos, centros comerciales).	<ul style="list-style-type: none"> Detección de zonas que requieren la asignación de patrullas considerando necesidades de vialidad específicas. 	– Identificación de zonas de riesgo.
h. Asignación de patrullas de acuerdo a los requerimientos predeterminados.	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de patrullas en función de la caracterización de las problemáticas y necesidades de vialidad de la comunidad. 	– Asignación de patrullas.
i. Evaluación continua de los criterios de despliegue.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de criterios para el análisis de los procesos de asignación de patrullas a zonas específicas. 	– Evaluación.

2.2 Patrullaje



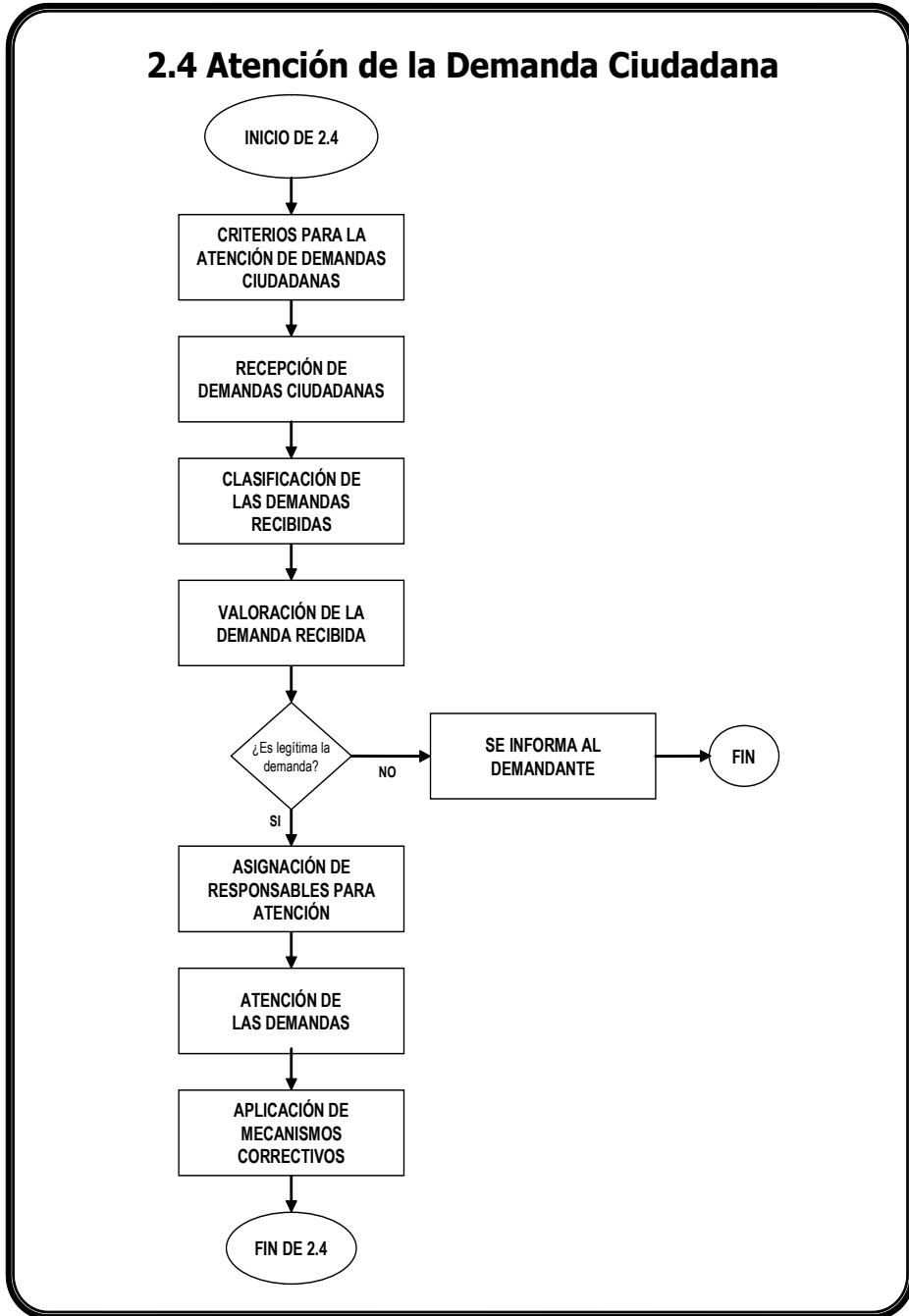
2.3 Operativos: Los operativos policiales son procesos colectivos instrumentados para enfrentar o atender circunstancias específicas de seguridad pública. Su realización requiere que se establezcan las condiciones y procedimientos correspondientes a fin de asegurar que su desarrollo cumpla con los objetivos para los cuales son instrumentados.

Proceso	Descripción
a. Políticas para la instrumentación de operativos.	• Establecimiento de criterios y políticas institucionales para la instrumentación de operativos.
b. Criterio 1: Metas del operativo.	• Establecimiento de metas y propósitos del operativo.
c. Criterio 2: Zona de despliegue.	• Análisis de la zona o área en que se desplegará el dispositivo.
d. Criterio 3: Responsabilidades.	• Establecimiento de responsabilidades y funciones de cada participante.
e. Criterio 4: Evaluación de los operativos.	• Generación de indicadores y mecanismos de evaluación de los resultados del operativo.



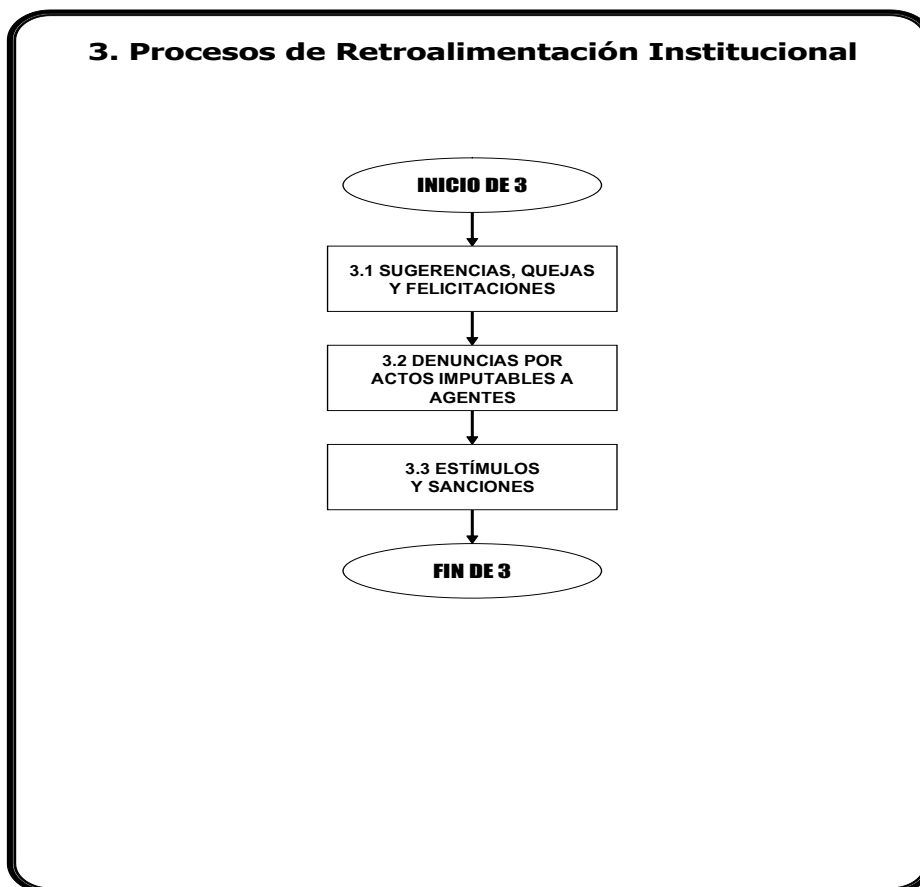
2.4 Atención de la demanda ciudadana: Uno de los principios de actuación de una policía democrática, es atender antes que nada las necesidades de la ciudadanía a la cual sirve, por lo tanto, es responsabilidad de los oficiales de policía actuar en función de estas demandas, para esto requiere identificar las características de los problemas de seguridad de su comunidad, así como establecer las prácticas que mejor correspondan.

Proceso	Descripción
a. Políticas para atención a las demandas ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de criterios y políticas institucionales para la atención a las demandas ciudadanas.
b. Recepción.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos para la recepción de las demandas ciudadanas.
c. Clasificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de las demandas recibidas, de acuerdo a criterios específicos.
d. Análisis de viabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y verificación de la viabilidad de atender las demandas presentadas por la ciudadanía.
e. Asignación de responsables.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecida la viabilidad de la queja recibida por mala actuación policial, asignación de responsables de atenderlas.
f. Operación de acciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en operación de acciones correspondientes para atender las demandas.
g. Evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las acciones y verificación de la percepción de la ciudadanía del trabajo policial.



3. PROCESOS DE RETROALIMENTACIÓN INSTITUCIONAL

Objetivo:	- Establecer los procedimientos institucionales que le permitan a la policía generar una interacción positiva con la ciudadanía a la cual sirve, aprender de su propio servicio policial, evitar malas prácticas policiales y disminuir la discrecionalidad en la actuación de la policía al generarse los mecanismos de retroalimentación del servicio, a partir de identificar patrones de buen y mal desempeño.
Participantes:	- Director General. - Comandantes y mandos de policía. - Oficiales de policía.
Tiempo estimado del proceso:	- Acciones permanentes.



3.1 Recepción y procesamiento de sugerencias, quejas y felicitaciones:

Considerando que una premisa de la actuación policial es ser congruente con las necesidades de seguridad de la comunidad a la que sirve, y que como cualquier institución pública requiere de un diálogo e interacción permanente con la sociedad, el procesamiento de las demandas y quejas derivadas de la actuación policial son el parámetro de legitimización de la actuación de la policía, así como un mecanismo de retroalimentación y perfeccionamiento de sus funciones.

Proceso	Descripción
a. Recepción de quejas ciudadanas.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de criterios y políticas institucionales para la recepción y procesamiento de quejas ciudadanas.
b. Mecanismos de recepción.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos para la recepción de sugerencias, quejas y felicitaciones.
c. Mecanismos de recepción de sugerencias, quejas y felicitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de instancias y mecanismos institucionales para presentar y recibir quejas ciudadanas respecto a la actuación policial (ventanillas, Internet, módulos).
d. Mecanismos de clasificación de sugerencias, quejas y felicitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos de clasificación de sugerencias, quejas y felicitaciones.
e. Canalización de sugerencias, quejas y felicitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Canalización de las sugerencias, quejas y felicitaciones hacia las áreas correspondientes para su atención.

3.1 Recepción y Procesamiento de Sugerencias, Quejas y Felicitaciones



4. Procesos institucionales de Rendición de Cuentas Policial

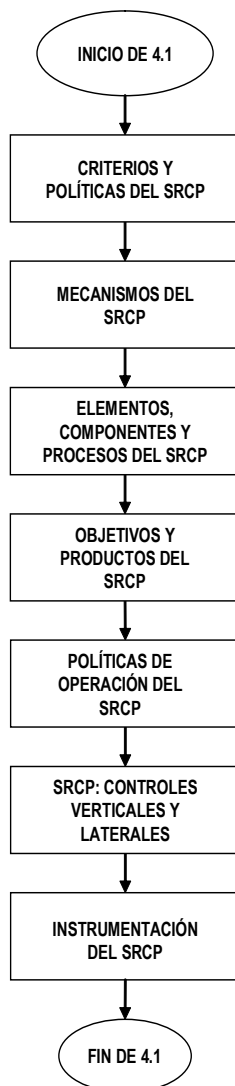
Objetivo:	- Identificar los procesos para que la policía instrumente mecanismos de rendición de cuentas, con el objetivo de legitimizar su actuación y propiciar el aprendizaje institucional generado por la experiencia de sus actos. Parte de considerar que la rendición de cuentas cumple con una obligación de las instituciones públicas en el sentido de transparentar su actuación, pero y quizás más importante que lo anterior, como un mecanismo de inteligencia y mejoramiento a partir de la experiencia propia.
Participantes:	- El total de elementos de una institución policial (tanto oficiales como personal de apoyo).
Tiempo estimado del proceso:	- Sistema que opera permanentemente en la institución.

4.1 Sistema de rendición de cuentas policial. Sistematización e institucionalización de los procesos propios de rendición de cuentas, generando capacidades de responsabilización y responsabilidad de las acciones, decisiones y resultados obtenidos por la corporación policial, tanto a los miembros de la misma corporación, así como a la comunidad a la que sirve.

Proceso	Descripción
a. Políticas del Sistema de Rendición de Cuentas (SRCP).	• Determinación de criterios y políticas institucionales que corresponden al funcionamiento del SRCP.
b. Mecanismos del SRCP.	• Identificación y establecimiento de los mecanismos asociados al SRCP.
c. Componentes del SRCP.	• Establecimiento de elementos, componentes y procesos del SRCP.
d. Objetivos del SRCP.	• Determinación de los objetivos y productos del SRCP.
e. Operación del SRCP.	• Puesta en funcionamiento del SRCP.
f. SRCP: Controles verticales.	• Mecanismos institucionales de control vertical (cadena de mando) asociados los procesos del SRCP.
g. SRCP: Controles laterales.	• Mecanismos institucionales de control horizontales (regulación integral) asociados a los procesos del SRCP.
h. Instrumentación del SRCP.	• Establecimiento del SRCP como estrategia para el aprendizaje institucional, a partir de su propia experiencia.

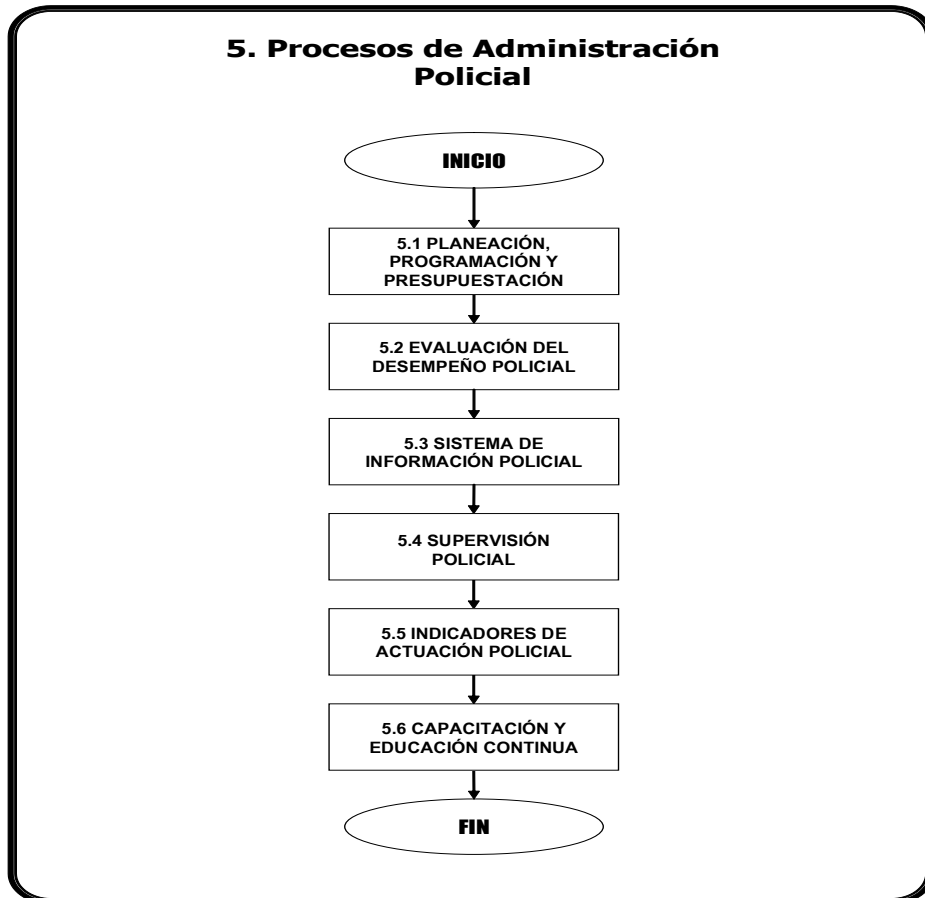
4. Rendición de Cuentas Policial

4.1 Sistema de Rendición de Cuentas Policial (SRCP)



5. Procesos de Administración policial

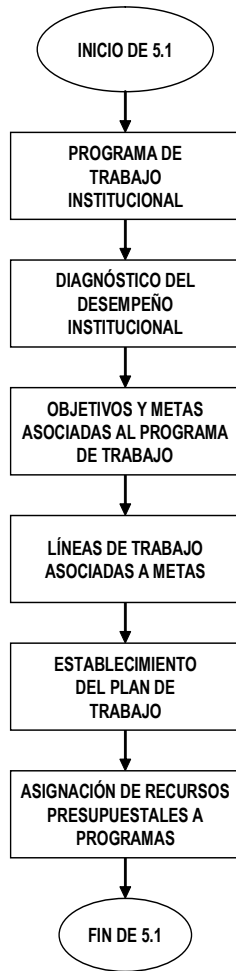
Objetivo:	- Una institución pública, una vez determinado el objetivo que define su existencia, requiere de procesos administrativos para el cumplimiento de sus funciones en términos de <i>eficiencia</i> , <i>eficacia</i> y <i>economía</i> y para una institución pública como lo son las corporaciones policiales, de actuación <i>ética</i> de sus elementos. De esta manera, los procesos de administración policial son las acciones que realiza una corporación de policía para cumplir con su mandato, confiriéndole capacidades de gestión.
Participantes:	- Personal directivo y de mando de la institución.
Tiempo estimado del proceso:	- Función permanente.



5.1 Planeación, programación y presupuestación (asignación de recursos humanos, financieros y materiales). Establecimiento de las acciones y funciones de planeación del programa de trabajo, asociados a los recursos presupuestales disponibles, que implica el establecimiento del plan operativo para cumplir con el mandato institucional.

Proceso	Descripción
a. Programa de trabajo institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación del programa de trabajo institucional asociado a las funciones de la corporación que le establece su mandato.
b. Diagnóstico institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico situacional e histórico del desempeño institucional en términos del cumplimiento del programa de trabajo.
c. Objetivos y metas de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de los objetivos y metas asociadas al programa de trabajo.
d. Líneas de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación y caracterización de los procedimientos y líneas de trabajo asociadas a las metas establecidas
e. Establecimiento del plan de trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción a detalle de los siguientes elementos asociados a líneas programáticas. <ul style="list-style-type: none"> – Cronograma de trabajo; – Metas cuantificables, y – Responsables de las tareas asignadas.
f. Asignación de recursos presupuestales a programas.	<ul style="list-style-type: none"> • En función de los recursos presupuestales disponibles, asignación a programas específicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y ética del servicio público.

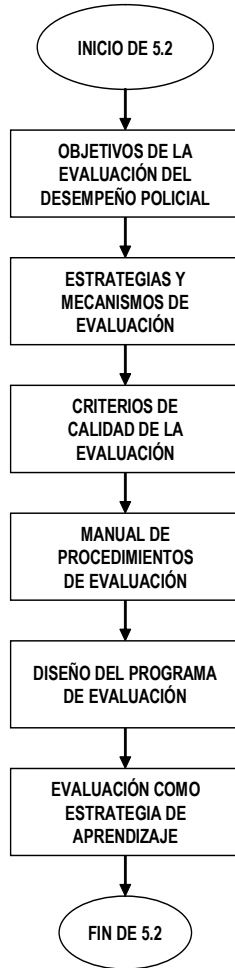
5.1 Planeación, Programación y Presupuestación



5.2 Evaluación del desempeño policial. Análisis de los procesos realizados correspondientes a las funciones y responsabilidades de la policía y determinación de la brecha que existe entre las expectativas establecidas en la planeación, respecto a los resultados obtenidos.

Proceso	Descripción
a. Políticas de evaluación del desempeño policial.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de políticas y objetivos institucionales asociados a la evaluación del desempeño policial.
b. Mecanismos y procesos de evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de estrategias, mecanismos y procesos de evaluación del desempeño policial.
c. Calidad de la evaluación del desempeño.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de criterios de calidad de la función de evaluación del desempeño policial.
d. Manual de procedimientos de evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Integración del Manual de procedimientos de evaluación del desempeño policial, en el que se asignan responsables, procedimientos, tiempos, criterios, mejores prácticas, productos y estrategias asociadas a la evaluación del desempeño policial (protocolo de evaluación).
e. Diseño del programa de evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización del programa de trabajo asociado a la evaluación del desempeño policial.
f. La evaluación como estrategia de aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos institucionales que orienten a la evaluación del desempeño policial como mecanismo de aprendizaje institucional.

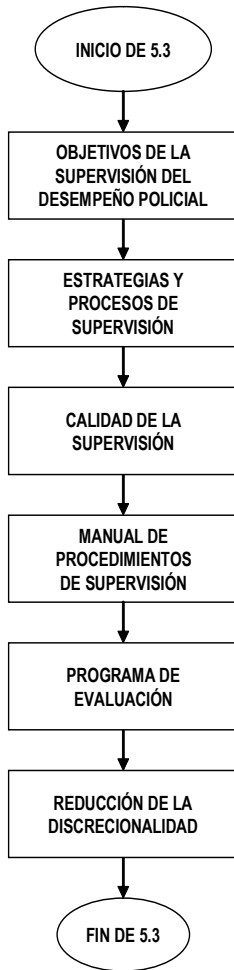
5.2 Evaluación del Desempeño Policial



5.3 Supervisión policial. Mecanismos de control que la corporación policial instrumenta para asegurar que se cumplan con los compromisos planteados y que la actuación policial se realice de manera adecuada.

Proceso	Descripción
a. Políticas de supervisión del desempeño policial.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de políticas y objetivos institucionales asociados a la supervisión del desempeño policial.
b. Mecanismos y procesos de supervisión.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de estrategias, mecanismos y procesos de supervisión del desempeño policial.
c. Calidad de la supervisión.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de estrategias y criterios para asegurar la calidad de las prácticas de supervisión policial.
d. Manual de procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> Integración del Manual de procedimientos de supervisión policial (protocolo de supervisión). En este manual, se establecen responsables, procedimientos, tiempos, criterios, mejores prácticas, productos y estrategias asociadas a la evaluación del desempeño policial.
e. Diseño del programa de evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> Caracterización del programa de trabajo asociado a la supervisión del desempeño policial.
f. Reducción de la discrecionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de mecanismos para consolidar a la supervisión de la actuación policial como la estrategia que permita reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones.

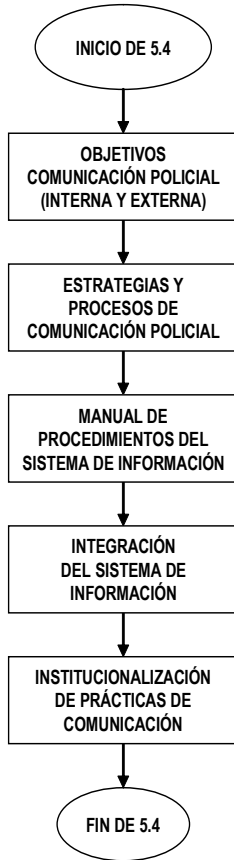
5.3 Supervisión Policial



5.4 Sistema de información policial: Desarrollo de mecanismos institucionales de acopio, tratamiento, análisis y difusión de información asociada a la actuación policial, lo que permita generar la inteligencia institucional necesaria para cumplir con su mandato.

Proceso	Descripción
a. Políticas institucionales de la comunicación policial.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de políticas y objetivos institucionales de comunicación policial, tanto interna como externa a la corporación.
b. Mecanismos y procesos de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de estrategias, mecanismos y procesos de comunicación policial (interna y externa).
c. Manual de procedimientos.	<ul style="list-style-type: none"> • Integración del Manual de procedimientos, en el cual se establecen los responsables, procesos, tiempos, criterios, mejores prácticas, productos y estrategias asociados a los propósitos de instrumentar el Sistema de Información en la policía.
d. Sistema de información.	<ul style="list-style-type: none"> • Integración del Sistema de Información Policial.
e. Institucionalización de las prácticas de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de institucionalización de las prácticas de comunicación, con el objetivo de que se vuelva una práctica cotidiana y obligatoria, y forme parte de la cultura de la corporación.

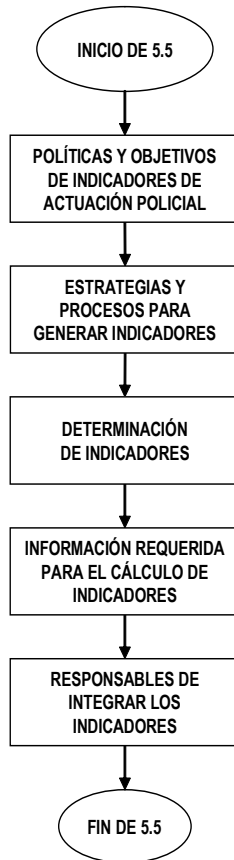
5.4 Sistema de Información Policial



5.5 Indicadores de actuación policial. Establecimiento de referentes de análisis representados en indicadores de gestión, que previamente establecidos a la actuación de la policía, permiten identificar tanto aciertos como desviaciones de las acciones programadas, e identificar los factores que afectan el resultado.

Proceso	Descripción
a. Objetivos de los indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de políticas y objetivos institucionales asociados a la construcción y elaboración de indicadores de actuación policial.
b. Generación de indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de estrategias, mecanismos y procesos para generar los indicadores de actuación policial.
c. Determinación de indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los indicadores de actuación policial.
d. Requerimientos de información.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los requerimientos de información necesarios para el cálculo de los indicadores.
e. Responsables.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los responsables que generan e integran los indicadores de actuación policial.

5.5 Indicadores de Actuación Policial



5.6 Capacitación y educación continua. La capacitación y la educación son los mecanismos que permiten eficientar los procesos de trabajo, ya que un trabajador con mejores capacidades es más eficiente en sus funciones al dominar sus insumos y procesos de trabajo, posibilitando que se cumplan con los objetivos de trabajo de la institución, la capacitación de los oficiales de policía es al mismo tiempo una obligación y una necesidad.

Proceso	Descripción
a. Políticas de capacitación y formación policial.	Establecimiento de políticas y objetivos institucionales asociados a la capacitación y formación policial.
b. Mecanismos y procesos de capacitación.	Establecimiento de estrategias, mecanismos y procesos de capacitación y formación policial.
c. Currícula.	Diseño de la currícula de los cursos de formación inicial de los aspirantes a oficiales. La elaboración de la matrícula deberá corresponder a criterios que respondan a las necesidades del servicio policial.
d. Análisis de pertinencia.	Establecimiento de criterios para determinar la pertinencia de los programas de los cursos de formación inicial de los aspirantes a oficiales.
e. Programa de formación continua.	Establecimiento del programa de formación continua de policía.
f. Vinculación.	Vinculación del programa de formación continua con los procesos de carrera policial.

5.6 Capacitación y Educación Continua

