

Comisión 10

Título: Los desafíos de una gestión policial democrática: la seguridad ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas

Yolanda Martínez Martínez*

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La búsqueda de nuevas formas que garanticen la seguridad en la democracia a través de la institución policial al interior de un Estado, recaen esencialmente en la inclusión de la participación ciudadana en la gestión policial. La participación ciudadana, entendida como un concepto congruente con las exigencias constitucionales de los Estados de Derecho; ya no supone una simple constatación o adecuación de las conductas a las normas, sino una valoración de conflictos entre los derechos de los ciudadanos que son irrenunciables y la protección de los mismos como premisa esencial para su libre ejercicio.¹ Por ello, los desafíos a los que se enfrenta la configuración de un Estado Constitucional, que garantice con eficacia los derechos fundamentales, se sitúan desde lo que Hobbes denominó como el fin esencial del Estado: la seguridad. Entendida como una obligación del poder del soberano, representante del Estado para mantener a raya a los súbditos, por temor al castigo, para evitar el uso de la violencia de unos contra otros y sujetarse a la observancia de que los hombres son iguales por naturaleza, donde el fin del Estado es dotarlos de seguridad y sólo mediante la acción coercitiva conseguirá mantener el orden y la paz social.² Para Hobbes, la esencia del Estado, se sustenta en el titular de ese ente, el Soberano quien detenta el poder: “...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común³”. El Estado, al actuar como gestor del bienestar colectivo, tenía el deber de asegurar a los gobernados, al “*Contrastar la*

* Maestra en Política Criminal., profesora de asignatura “A” en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, en el Sistema de Universidad Abierta de la Licenciatura en Derecho.

1 Recasens i Brunet, Amadeu. “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autonómico. Madrid, Ministerio del Interior, 1996, p. 48.

2 Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 13ª reimp., México, FCE, 2004, pp. 142 – 150

3 *Ibidem*. pp. 142. El poder soberano se adquiere por actos de sometimiento: por la fuerza natural (sumisión), y por acuerdos voluntarios que dan origen al Estado Político (por adquisición), o Estado Institución que por medio de pactos, otorgan la representación a un hombre o asamblea de hombres con la finalidad de que los proteja para que vivan apaciblemente o en armonía. Del Estado instituido, se derivan los derechos y facultades del soberano (persona o asamblea de hombres), que fueron cedidos por consentimiento del pueblo. Luego entonces, los derechos del soberano, del representante o asamblea de representantes, son indivisibles, porque la esencia de la soberanía radica en el poder absoluto del representante del Estado.

conducta de los ciudadanos con la normativa y las costumbres “pactadas” por la “sociedad” y protegidas por el Estado” ⁴. El pensamiento abstracto o formal para mantener el orden social, se establece a partir de la Constitución y en sentido restringido o material, se ubica en un escenario de tranquilidad en una comunidad como respuesta al desorden público que se fundamenta en el consenso con la finalidad de evitarlo.⁵

Para ello, los derechos deben ser amparados ante ataques reales o posibles, porque *“La protección de personas y bienes...se realiza, ante agresiones violentas o el peligro de que se produzcan estas. Es precisamente esa nota de violencia la que justifica que un papel destacado en el mantenimiento de la seguridad pública recaiga sobre los Cuerpos de Policía, que son los órganos administrativos específicamente preparados para actuar por medio de la fuerza, llegado el caso.”*⁶ Esa protección debería ser su finalidad; sin embargo, ha desembocado en un refuerzo en los mecanismos de control, especialmente en el aparato policial por su amplia intervención discrecional frente a los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que genera conflictos y la ruptura de los valores democráticos de convivencia social. Todo esto comporta lo que Amadeu Recasens denomina: *“una clara decantación hacia la seguridad pública en detrimento de la seguridad ciudadana.”*

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Básicamente se abordarán dos temas pendientes de solución a los problemas que conforman la tarea prioritaria de la agenda en materia de seguridad al interior de los Estados, que deben ser atendidos por medio de la implementación de políticas públicas inclusivas y transparentes, dirigidas a garantizar la seguridad de los ciudadanos: la inseguridad⁷ y la violencia⁸. Bajo la sombra del conflicto medios-fines, la decisión política se debate en la antitesis que contrapone las libertades y los derechos de los ciudadanos frente a una seguridad abstracta para enfrentar el problema de inseguridad pública, convirtiendo a la sociedad en prisionera y fugitiva de una estrategia política de intolerancia a los sectores sociales más desprotegidos, orientada a una

4 Recasens i Brunet, Amadeu. “Inseguridad ciudadana: un discurso construido”. Oporto, 17 – 18 de junio de 1996, p. 7. Aun cuando la seguridad, inicialmente fue concebida como “orden público”, de origen decimonónico-positivista y aceptado por todos con base en el contrato o pacto social, desde entonces, su objetivo se dirigía a evitar el desorden e impedir la ruptura del orden establecido.

5 Recasens i Brunet, Amadeu, “El claroscuro de los monstruos”, VI Congreso Universitario Latino de derecho Penal y Criminología, Tucumán – Argentina, del 26 al 29 de mayo de 1994, pp. 18 y 19. Progresivamente ésta idea se fue administrativizando a medida que el Estado incrementó su intervención en los asuntos públicos.

6 Ibidem., p. 21.

7 En primer lugar, el incremento de la actividad delictiva ha favorecido la construcción de discursos que buscan la seguridad pública perdida; sin embargo, paradójicamente orientan los esfuerzos por el camino que más se aleja de la meta, por lo menos en el marco de las democracias contemporáneas.

8 Crf. Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia>. En segundo lugar, la violencia, es decir, aquel comportamiento que genera daños físicos o psicológicos a otras personas y comúnmente se asocia con la agresión física o verbal a través de amenazas.

diversidad de reacciones sociales desbordadas frente a los conflictos. De tal manera que, una política de seguridad pública coherente y racional implica el manejo de diversos elementos que interactúan bajo el amparo del reclamo de mayor seguridad que mejore las condiciones de una vida digna en sociedad; sin embargo, *“las instituciones gubernamentales han orientado su práctica hacia el funcionalismo: el endurecimiento del sistema penal... la historia ha demostrado que este tipo de estrategias públicas no ha resuelto el problema delictivo a pesar del empeñamiento gubernamental.”*⁹

Para Max Weber, sólo el Estado posee el monopolio de la coacción legítima, de tal manera que por ello, se justifican algunas formas de violencia que son sancionadas por la ley como delitos, infracciones administrativas o correcciones disciplinarias, otras en cambio, son condenadas por la sociedad, a través de la desconfianza y la falta de credibilidad, dependiendo los distintos estándares de violencia que son o no aceptadas. En este sentido, todo lo que viola lo razonable es susceptible de ser catalogado como violento si se impone por la fuerza. La violencia se asocia a diferentes rubros que se gestan desde las políticas públicas que consideran a los ciudadanos como enemigos del orden social al adoptar medidas como Tolerancia cero¹⁰; mismas que se ejecutan a través de los cuerpos policiales, considerados tradicionalmente como el brazo represor del Estado. La mayoría de las veces esas actividades son violatorias de los derechos humanos al ejercer la tortura como una practica habitual, porque utilizan la violencia como prima ratio en lugar del uso racional de la fuerza, mínima intervención y subsidiariedad. Ese tipo de acciones, fomenta la violencia social entre los mismos ciudadanos y/o en contra de los operadores policiales, engendrando otro tipo de acciones ilegales como los linchamientos para hacerse justicia¹¹ por su propia mano por la falta de credibilidad y desconfianza en el aparato policial, sin soslayar la impunidad y la corrupción que se vislumbra dentro y fuera de su estructura y organización. Luego entonces, si la seguridad es un fin del Estado, se dirige a la protección de la seguridad humana e integral en una dimensión substancial, de igualdad ante la ley, se debe otorgar certeza y seguridad

9 Kala, Julio César, Fenomenología de la delincuencia, Secc. Política y Derecho, ciudades seguras IV. México, FCE – CONACyT – UAM, 2002, p.23.

10 Esta doctrina constituyó la base entonces de la conocida teoría de las "ventanas rotas" elaborada por James Q. Wilson y George Kelling, que inspiró a la ya famosa política de Tolerancia Cero, encabezada por el alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani.

11 Azaola, Elena “Desde Tláhuac, hacia la sociedad que queremos: notas para una agenda” en Serie; Insyde en la Sociedad Civil, núm 5. Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde). México DF.2005 www.insyde.org.mx. La autora señala una serie de circunstancias que favorecen los linchamientos. En relación al caso Tláhuac sucedido el 23 de noviembre en el municipio de San Juan Ixtayopan, la autora menciona una serie de hechos que propiciaron el linchamiento: “La existencia de una policía distante, una comunidad desprovista de alternativas, empujada a la ilegalidad, un autoridad sin liderazgo ni responsabilidad, la solidaridad entre policías, la insensibilidad de los altos mandos en el plano humano, la incapacidad de reconocer los errores por parte de la autoridad, el exceso de los medios de comunicación y la venganza como respuesta de la autoridad”.

jurídica a los ciudadanos frente a cualquier forma de intervención del Estado y del aparato policial en la esfera física de los ciudadanos, a través del diseño de políticas públicas que se sirvan del derecho y de la fuerza policial como último recurso. De tal manera que el Estado a través de las acciones que realiza el aparato policial en el ejercicio de la seguridad pública, previamente debe diseñar líneas de acción específicas que garanticen la seguridad ciudadana.

En un Estado de Derecho¹², el uso de la fuerza física está sometido a reglas. La coacción física directa utilizada por la policía debe sujetarse a los siguientes lineamientos: Como autodefensa, para combatir desordenes o alteraciones que representen un peligro de dañar a la administración en general y para evitar todo tipo de actos delictivos contrarios al orden público.¹³ Desde un punto de vista político criminal, se vislumbran como problemas centrales el enfrentamiento entre eficacia y garantías, la disyuntiva entre seguridad pública y seguridad ciudadana. Esta confrontación; Amadeu Recasens¹⁴ la argumenta de la siguiente manera: *“Si se quiere disfrutar de las libertades y derechos, es preciso asegurar que no van a ser perturbadas. Libertades y seguridad se plantean como dos platos de una misma balanza, que exigen un equilibrio, luego es preciso sacrificar parte de las libertades a su propia seguridad.”* Para garantizar que se disfruten las libertades, es necesario que su protección sea eficaz, por lo cual, es primordial, dotar a los encargados de su protección de los medios de actuación suficientes y eficaces, incluso, si ello perturba algunos derechos y libertades. Este planteamiento abarca principios fundamentales de todo Estado de Derecho: Sólo las libertades, constituyen derechos fundamentales e irrenunciables, en tanto la seguridad es solamente una condición necesaria para su realización, pero de ninguna manera, constituye un derecho comparable u oponible a ellas. El concepto de eficacia no se puede desvincular del concepto de eficiencia, una eficacia sustentada en el endurecimiento de métodos ineficaces, significa endurecer la ineficacia y el costo de las garantías en aras de la eficacia va contra toda idea de eficiencia, lo que resulta excesivo, en relación al objetivo. La consecuencia de abandonar estos dos principios, es el surgimiento de un modelo híbrido de administrativización del sistema punitivo y de selectividad criminal a través de la creación de estereotipos, lo que provoca la incesante alarma social, cuyo efecto se resiente de forma más nítida en la dignidad

12 Agirreazkuenagua, La coacción administrativa directa, España, Civitas, 1990, pp. 36 – 50. Para este autor, citando a Otto Mayer, en el Absolutismo, se usaba libremente ya que afirma que la policía tenía el deber de aplicar la fuerza por cualquier medio

13 La seguridad pública como obligación del Estado en relación a la libertad de las personas, implica, la tutela de bienes jurídicos y la sanción correspondiente en caso de lesión o puesta en peligro. A manera de ejemplo, la detención es una actividad policial proclive a la ilegalidad, que afecta uno de los derechos fundamentales del individuo más importante y preciado: la libertad personal; que constituye el límite por excelencia que debe proteger el Estado frente a todo acto de autoridad que realizan los diferentes órganos, instancias e instituciones que lo integran.

14 Recasens i Brunet, Amadeu, “El claroscuro de los monstruos”, Op. Cit., pp. 17.

humana, en la esfera personal y la seguridad de sus bienes. La ineficacia del sistema punitivo en la lucha contra el delito y la inseguridad ciudadana desquebraja la credibilidad de la sociedad en las instancias que conforman el sistema de seguridad pública, es decir, en sus instituciones y en sus actores. A partir de una postura garantista de protección a la libertad personal ya los derechos irrenunciables, surge la exigencia de un estudio político social en el que es indispensable adentrarse al contenido no sólo formal, sino material de este derecho.

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO CONTENIDO POLÍTICO.

Para González Ruiz, López Portillo y Yañez Romero, La seguridad pública es el “conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”¹⁵ Todo gobierno tiene asignada la tarea de especificar los lineamientos de los programas, principios, niveles y formas en que ejercerá la función de seguridad; es decir, la planificación de políticas que en esta materia se implemente al interior del Estado a través de sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), con la participación de instituciones y autoridades que en sus respectivas competencias tengan asignada la colaboración en materia de seguridad pública. Amadeu Recasens, opina que: “*La seguridad pública se desarrolla mediante políticas de seguridad, que son acciones, actuaciones públicas que hay que desplegar en un período o en un ámbito y con unos medios determinados para alcanzar cotas crecientes de seguridad pública que satisfagan, bajo criterios de eficiencia y de calidad las demandas crecientes y diversas de los ciudadanos en la materia.*”¹⁶ Si las políticas públicas son “*el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*”.¹⁷, a ésta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como: 1. Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso en la toma de decisiones. Es decir por un conjunto de medidas que se llevan a cabo a lo largo de un lapso de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. 2. Los casos de inactividad u omisión. Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo. 3. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada en

15 González Ruiz, Samuel; et.al., Seguridad pública en México. Problemas perspectivas y propuestas. México, UNAM, 1994. pp. 49. Para estos autores, el contenido de la seguridad pública es eminentemente político. Cabe hacer mención, que este punto de vista surge previo a las reformas al artículo 21 Constitucional y a la Ley que coordina las bases sobre seguridad de 1995

16 Recasens i Brunet, Amadeu. “Inseguridad ciudadana: Un discurso construido, Op. Cit., p. 19.

17 Cfr. Peters, Las políticas públicas; s/ref, p..142.

el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Pero lo importante es no caer en la paradoja de aplicar el mismo tratamiento jurídico y político de seguridad al interior y al exterior, incluso frente a la delincuencia común y la organizada. Porque el proceso de globalización obliga a contemplar el surgimiento de nuevas instituciones políticas transnacionales con espacios de seguridad y policiales supranacionales. En cambio, al interior de un Estado Nacional, sus directrices deben ser congruentes con la democracia en una dimensión substancial que garantice la seguridad de los ciudadanos, sus libertades públicas y derechos irrenunciables.¹⁸ La seguridad está ligada a la ineficacia en la prevención del riesgo y a la selectividad de quienes disfruten de ella. La primera lleva implícita la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado y sus operadores jurídicos; la segunda, se rige por la inclusión-exclusión de quienes pueden satisfacer con mayor eficiencia o profesionalidad la seguridad y quienes pueden disfrutarla. El anterior argumento, permite trasladarlo al ámbito del aparato policial a partir del conflicto entre seguridad y libertad que se sustenta en la ineficacia e ineficiencia para prevenir las conductas riesgosas. La paradoja consiste en que el aparato policial debe intervenir en el ámbito criminal sólo en aquellos casos de conductas antijurídicas, y a la vez, reclama su intervención ex-ante de que ocurran las mismas. Esto implica otorgarle un poder y una capacidad de preselección de sujetos o de actitudes bajo el rubro de la sospecha en base a la construcción y clasificación de estereotipos, que en la ejecución de políticas policiales dotadas de un plus de poder, permite crearlas a partir de la ideología policial sobre los medios y conocimientos que se suministran a la policía.¹⁹

BASES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE UN MODELO POLICIAL DEMOCRÁTICO Y DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las características esenciales radican en la cercanía e interacción con los ciudadanos a través de la prestación de servicios a la ciudadanía, mejorar la calidad de los servicios policiales, aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos, reducir las infracciones y los delitos, vincular al ciudadano con las actividades de la autoridad administrativa en el ámbito de la seguridad pública de la comunidad e implicarlo en su propia seguridad por medio de su participación en los planes de presencia policial y fomentar la toma de conciencia sobre el

18 El sistema económico neoliberal se ha preocupado por la creación de un modelo de mercado global, enfrentando a grandes obstáculos para su pretensión expansionista: la criminalidad organizada, principalmente el terrorismo y el narcotráfico. Y crea mecanismos internacionales a través de tratados o convenios para que los Estados hagan un frente común contra estas actividades e incorporarlas a sus normas internas, aún cuando sean incompatibles y afecten los derechos de los ciudadanos, porque se trata de medidas de carácter excepcional.

19 Recasens i Brunet, Amadeu. "El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho". Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N°. 21, 24-26 de septiembre de 1992, p. 8

impacto que tienen las infracciones y los delitos ante la percepción de inseguridad. Se rige bajo los principios de atención prioritaria al ciudadano en el servicio público y calidad en el trabajo; accesibilidad, simplicidad, rapidez, transparencia, mediación, participación y responsabilidad con criterios de Congruencia: Utilizar el medio más adecuado en cada situación. (disuadir o dominar el medio), Oportunidad: Utilizar el medio menos lesivo, exigible a un profesional. (en caso de resistencia), Proporcionalidad: Considerar si es conveniente actuar o no actuar. (por razón del lugar, tiempo, solicitud, etc.). Trato correcto con los ciudadanos evitando todo acto abusivo o discriminatorio, respetar, mantener y proteger la dignidad y derechos humanos, Honestidad, eficiencia, profesionalismo y honradez²⁰

LA GESTIÓN POLICIAL: ACCOUNTABILITY.²¹

Un acercamiento diagnóstico, inicia al delimitar si la transparencia y la rendición de cuentas, conforman una exigencia social y democrática. Luego entonces, la posibilidad de detectar, investigar fiscalizar, medir y juzgar una conducta, sea buena o mala, e imponer las consecuencias pertinentes para que cada operador policial, así como las instituciones encargadas de la seguridad pública, asimilen en la práctica las lecciones de su propia experiencia; requiere de mecanismos disciplinarios y estímulos, el fomento al uso de sistemas adecuados para el manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, las funciones y los valores del aparato policial sean asimilados en la práctica por cada servidor público en beneficio de la sociedad.²²

20 Las ventajas de este modelo residen en su doctrina de relaciones humanas e interaccionismo, su premisa básica es que la comunidad es el mayor recurso de la policía para la resolución de problemas, donde los operadores policiales bien formados que ofrezcan alternativas de solución previas a la intervención de la autoridad competente. La administración se profundiza en los límites de actuación de la policía en la democracia. Crear ventanas amplias; es decir, abrir espacios comunales urbanos sujetos a mayor accesibilidad ante la excesiva privacidad social que genera inseguridad, lo cual permite aumentar el sentido de solidaridad en la comunidad. Su organización: es racional – burocrática, profesional, de relaciones humanas, relaciones públicas, interacción y solidaridad social, incentiva en los ciudadanos el cumplimiento de la ley y la cooperación en el mantenimiento del orden. Sus funciones son de servicio a la comunidad, se apoya en la recepción, canalización, seguimiento y solución de las llamadas telefónicas de la población en la solicitud de servicios; eficacia para alcanzar objetivos propuestos y optimizar recursos y se sustenta en la modernización e innovación tecnológica. La estructura orgánica y dinámica de la vigilancia policial se dirige a controlar el riesgo, mantener estrecha comunicación con la ciudadanía para detectar focos de conflicto, racionalizar los recursos (prioritarios) y se cuenta con una base de Datos estadísticos para controlar los conflictos sociales así como la información e identificación de personas

21 Cfr. Varenik, Robert O. Accountability: Sistema Policial de Rendición de Cuentas. Estudio internacional comparado, México, CIDE-INSYDE, 2005.

22 Los mecanismos de rendición de cuentas facilitan la labor de los operadores jurídicos, en lugar de retardar o burocratizar los servicios, porque se estandariza la información sobre su desempeño y los retos a los que se enfrentan cotidianamente. La información adecuada, manejada como inversión en una mejor calidad en el servicio público, tanto para las propias instituciones de gobierno como para el exterior, ofrece muchas ventajas: La existencia de políticas de seguridad, claras y específicas, impide la discrecionalidad de toda autoridad policial en la toma de decisiones, porque se asume una responsabilidad compartida entre todos los integrantes del aparato policial donde mecanismos

¿Qué es Accountability? Es un principio operativo detrás de una serie de mecanismos para regularizar el ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño de los operadores policiales, la ilegalidad y la falta de desempeño. El reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales.²³ El éxito de la gestión policial, depende de una reforma sustentable que asegure las ganancias al brindar un mejor servicio, profesional y técnico en torno a otras inversiones relacionadas con la capacitación, el equipo y salario de los operadores policiales. En este sentido, *Accountability* implica una manera de asegurar que el aparato policial funcione adecuadamente. Bajo este enfoque, se hace énfasis en el ámbito de la disciplina interna, el sistema de estímulos positivos y negativos dentro de una institución. Pero su principal objeto es la asimilación de la relación de ideas, conceptos y valores institucionales; es decir, las normas, reglas -formales e informales-, prácticas, objetivos y el mandato mismo de una institución determinada.²⁴

Dentro de las políticas de seguridad pública, la gestión policial es necesaria como mecanismo disciplinario, porque los operadores policiales son los depositarios del monopolio de la fuerza legítima del Estado, a través del uso de la coacción física directa sobre los ciudadanos en caso de incumplimiento a la ley; el trabajo policial, se encuentra inmerso en constantes riesgos a los que se deben enfrentar diariamente los operadores policiales cuando es necesario restringir la libertad a una persona, pues existe la posibilidad de un exceso en el uso de la fuerza bajo consecuencias de ocasionar lesiones, e incluso, la pérdida de la vida. No se puede soslayar, la existencia de intereses políticos y económicos asociados al servicio público; dentro de las instituciones policiales se administran los recursos humanos y materiales que necesariamente requieren de una normatividad clara y específica que en caso

internos de decisión que valoran los asuntos relacionados con sus acciones en particular, permiten generar propuestas de atención a las demandas ciudadanas que refuerzan la política de seguridad pública. Mientras más certeza haya sobre la conducta que se espera de los policías, es más sencillo generar indicadores para la administración del gobierno estatal. Estos indicadores deben cubrir tanto incidentes de conducta ejemplar como de casos problemáticos, lo que permite, afianzar las políticas de incentivos y sanciones disciplinarias para motivar su buen desempeño; y a su vez, permite a los responsables de la seguridad pública, planear y administrar los recursos humanos y financieros asignados a la corporación, porque sólo así, es factible el diseño de programas dirigidos a esos casos en particular.

23 La rendición de cuentas, también llamada Accountability, en sentido amplio se refiere a las cuestiones fiscales o la transparencia contable. Es un concepto recientemente desarrollado, que inspira la creación de mecanismos que permiten conocer lo que está haciendo una institución e impulsa a sus miembros a asumir la responsabilidad de las acciones que realizan. Se trata de un enfoque de gestión administrativa, aplicable a cualquier institución pública o privada que busca definir claramente lo que se espera de sus funciones y las consecuencias que generan tanto el buen, como el mal desempeño de sus miembros.

24 La búsqueda de una mejor gestión en materia de seguridad pública, conlleva a la creación de sistemas adecuados, que provean procesos constantes de evaluación de desempeño, asimilación y aprendizaje institucional.

de no ser acatada, puede traer consecuencias graves, de tal manera, que la disciplina policial debe dirigirse al respeto de los derechos fundamentales como límite a la actuación policial.²⁵

El vacío estructural y organizacional que se advierte al interior del aparato policial y al exterior en su relación con los ciudadanos, es una tarea que difícilmente han intentado llenar las Comisiones de Derechos Humanos y con poco éxito para asegurar la efectividad y la eficiencia de los operadores policiales porque su mal funcionamiento va en aumento y se reduce la posibilidad de cualquier intento de reforma de carácter democrático. Ante lo cual es imprescindible para eliminar el antagonismo entre el aparato policial y las asociaciones civiles, entre los operadores policiales y los ciudadanos en pro de los derechos fundamentales e irrenunciables como el respeto a la dignidad de la persona sin discriminación alguna, de igualdad ante la ley, para propiciar que el aparato policial brinde una capacidad de respuesta eficaz ante los requerimientos, quejas y demandas ciudadanas. Fomentar la creación de nuevos contrapesos externos de control y vigilancia ciudadana que supervise e impulsen el cambio democrático del aparato policial y garanticen la continuidad en los planes y estrategias de seguridad para llenar el vacío en el que actúan los operadores policiales en la gestión de seguridad ciudadana. Concebir al aparato policial como un órgano receptivo de las demandas y quejas de la ciudadanía, por medio de canales adecuados para que los contralores o supervisores externos puedan proveer insumos y servir como contrapeso a toda decisión antidemocrática. La construcción de expectativas positivas no puede tener éxito sin interacción y diálogo entre las instituciones policiales y la comunidad.

Las estrategias en la gestión policial, se orientan principalmente a siete actividades a seguir: **Diagnóstico:** Para un adecuado diagnóstico, se debe insertar al aparato policial en el contexto político-jurídico del Estado, a partir de la cual, se construyan indicadores adecuados

25 La experiencia de Estados Unidos, en la que se han obtenido algunos resultados que permiten diagnosticar la necesidad de establecer instituciones permanentes de Accountability, independientes de las instituciones policíacas e integrada por ciudadanos con diversos enfoques y especialidades; la inclusión de miembros de la policía es importante para una reforma exitosa; se recomienda la creación de mecanismos híbridos que funjan como intermediarios; fomentar revisión de incidentes para mejorar el desempeño de las instituciones policiales; la creación de mecanismos internos y externos de vigilancia y evaluación que trabajen en conjunto, basados en la confianza mutua; la utilización de herramientas de evaluación de desempeño con criterios cualitativos y cuantitativos; la búsqueda de accountability requiere redundancia de funciones, que derive en vigilancia mutua; manejar el flujo estratégico de información, para llevar la información adonde pueda tener consecuencias; promover la flexibilidad de procesos y trámites (establecer una pluralidad de senderos críticos) y ser cautelosos en el manejo del triángulo policías-ciudadanos- políticos, cuidar el capital político en cada uno de los vértices y guiar las acciones con criterios prácticos a largo plazo. Esto ha ayudado a ubicar los problemas a tratar en torno a la gestión policial, en las que sobresalen, el abuso policial, estrechamente relacionado con la ineficiencia y la corrupción, y la falta de control de los agentes policiales por parte de sus superiores o de otras instancias como la judicial. Los resultados en las encuestas ciudadanas y el análisis de la delincuencia, demuestran el vínculo estrecho entre la rendición de cuentas, la legitimidad y la efectividad de la labor policial.

que permitan una mayor transparencia y acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, respecto de las acciones que realiza. **Capacitación:** La capacitación de los operadores policiales, es necesaria en tres vertientes: la primera, porque el policía es una persona que en cualquier momento debe decidir si emplea o no, la fuerza física contra un ciudadano; en segundo lugar, porque es una obligación de la institución dotar de todos los conocimientos técnicos y profesionales a los policías para desarrollar sus actividades y al mismo tiempo un derecho de los policías de obtener una mejor profesionalización; y en tercer lugar, porque el elemento policial, debe tener cuidado en la toma de criterios para hacer frente a las situaciones que se presentan, lo cual depende de las funciones asignadas y del modelo de capacitación policial que debe ser acorde o congruente con sus actividades. **Gestión:** Aun cuando la gestión policial enfrenta retos estructurales, es importante la coordinación entre el aparato policial y las demás instancias del sistema de control punitivo que aplican las políticas de seguridad pública. La toma de decisiones necesariamente debe estar en concordancia con los requerimientos de los ciudadanos, por ello, dentro de la gestión policial es importante la participación de la sociedad civil, donde la comunidad se involucre con el diseño de planes y programas en seguridad ciudadana. Dentro de la estructura de la revisión interna es necesaria la existencia de 4 componentes básicos: **La Admisión:** Para la recepción de quejas en contra del incorrecto desempeño de los agentes policiales, desde los correctivos disciplinarios hasta la comisión de delitos, se requiere de un procedimiento efectivo que reúna toda la información incluyendo las denuncias anónimas y clasificarlas en dos rubros: quejas o denuncias (sobre el comportamiento de los policías), e información (sistema de inteligencia para identificar patrones de corrupción). **El Procesamiento:** Se refiere a la administración y la investigación de las quejas recibidas, así como la información obtenida, íntimamente ligadas a la estructura orgánica del aparato policial por medio de estrategias para combatir los problemas que se generan al interior y no sólo para responsabilizar a los operadores policiales, sino para evitar ese tipo de conductas dañinas que propician el incorrecto desempeño con miras a la inclusión de lineamientos adecuados a un modelo policial democrático: reactivo y proactivo que se rija bajo los principios de intervención mínima, uso racional de la fuerza y subsidiariedad. **La Disposición:** Son los resultados o determinaciones finales de la investigación por las cuales se atribuye la responsabilidad al operador policial con la aplicación de correcciones disciplinarias, procedimiento administrativo o penal. Por lo cual, los castigos deben ser específicos para cada caso. **La Revisión:** Cumple tres funciones, de inspección interna, de control de calidad en el servicio de seguridad y de retroalimentación sobre las actividades de la institución. La primera consiste en la investigación de las malas

conductas de los miembros, la segunda se dirige al eficiente control de la inspección, evaluación y seguimiento sobre las acciones de las unidades internas; y la tercera examina patrones de conductas incorrectas de los operadores policiales y detectar los factores de riesgo para considerar cambios en la capacitación del personal, la supervisión y aplicación de otras políticas de seguridad ciudadana.

A MANERA DE CONCLUSIÓN.

En esencia, una gestión policial democrática implica asegurar que el aparato policial funcione adecuadamente. Hasta este momento, las reformas legales han sido insuficientes para transformar su modelo tradicional.

El aparato policial, se encuentra rodeado de mitos, tradiciones que se transmiten, reproducen y llegan hasta los legisladores como encargados de formular las reformas a las instituciones de seguridad pública.

Por ello, es necesario que los ciudadanos formulen propuestas técnicas y razonadas que conduzcan a una verdadera reforma policial en la democracia, que participen en la construcción de un equilibrio entre la demanda de seguridad ciudadana y los métodos o acciones policiales.

Se debe promover un cambio de reglas político – jurídicas que aborde el tema de la seguridad ciudadana en toda su complejidad, incluyente y coordinada con las demás instancias que integran el sistema de seguridad pública.

Desafortunadamente, los actores políticos están aún muy lejos de concebir al aparato policial como una institución que debe democratizarse, transparentar sus acciones y rendir cuentas de cara a la sociedad sobre la seguridad que les brinda a los ciudadanos.

Por esta razón, la discusión sobre los desafíos que enfrenta la actual situación del aparato policial, para incluir sus acciones bajo una connotación democrática, la rendición de cuentas y la transparencia, conforman hoy en día un referente de gestión policial que debe abastecerse de instrumentos de evaluación y control que tomen en cuenta sus propias experiencias para corregir todas aquellas acciones que no cumplan con el fin esencial del Estado, dotar de seguridad a los ciudadanos.

FUENTES DE CONSULTA

- Agirreazkuenagua, La coacción administrativa directa, España, Civitas, 1990, pp. 36 – 50.
- González, Ruiz Samuel, et. al., Seguridad pública en México. Problemas perspectivas y propuestas. México, UNAM, 1994.
- Hobbes, Thomas, Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, 13ª reimp., México, FCE, 2004, pp. 142 – 150
- Kala, Julio César, Fenomenología de la delincuencia, Secc. Política y Derecho, ciudades seguras IV. México, FCE – CONACyT – UAM, 2002.
- Recasens i Brunet, Amadeu. “El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho”. Comunicación presentada en el IV Congreso de Sociología, grupo de trabajo N°. 21, 24-26 de septiembre de 1992.
- _____. “El claroscuro de los monstruos”, VI Congreso Universitario Latino de derecho Penal y Criminología, Tucumán _ Argentina, del 26 al 29 de mayo de 1994.
- _____. “Inseguridad ciudadana: un discurso construido”. Oporto, 17 – 18 de junio de 1996.
- _____. “La seguridad y el modelo policial español”, VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autonómico. Madrid, Ministerio del Interior, 1996.
- Peters, Las políticas públicas; s/ref,
- VARENIK, Robert O. ACCOUNTABILITY: Sistema Policial de Rendición de Cuentas. Estudio internacional comparado, México, CIDE-INSYDE, 2005.

Electrónicas:

- Azaola, Elena “Desde Tláhuac, hacia la sociedad que queremos: notas para una agenda” en Serie; Insyde en la Sociedad Civil, núm 5, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSyDE), 2005 www.insyde.org.mx.
- Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia>.

RESUMEN

Comisión 10

El derecho y las políticas públicas: el desafío de los nuevos espacios regionales

Susana Novick- Silvana Begala- Alejandro Hener

"LOS DESAFÍOS DE UNA GESTIÓN POLICIAL DEMOCRÁTICA: LA SEGURIDAD CIUDADANA, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS"

Mtra. Yolanda Martínez Martínez*

La búsqueda de nuevas formas que garanticen democráticamente la seguridad ciudadana, se encausa a su participación activa en las gestiones de seguridad del aparato policial. Los temas pendientes de solución a los conflictos sociales como la inseguridad y la violencia, son una tarea prioritaria de la agenda en materia de seguridad al interior de los Estados nacionales que deben ser atendidos con la implementación de políticas públicas inclusivas y transparentes, dirigidas a garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ante el conflicto: medios – fines, la decisión política se debate en la antitesis que contrapone las libertades públicas y los derechos irrenunciables de los ciudadanos frente a una seguridad abstracta para enfrentar el problema de inseguridad pública, convirtiendo a la sociedad en rehén de estrategias intransigentes. Bajo el poder coercitivo del aparato policial, se justifican algunas formas de violencia sancionadas por la ley como conductas antijurídicas, otras en cambio, son desaprobadas socialmente, con desconfianza y falta de credibilidad. La violencia asociada a las políticas públicas como Tolerancia Cero, consideran a los ciudadanos, enemigos del orden social interno. Lo importante es no caer en la paradoja de aplicar el mismo tratamiento jurídico y político de seguridad al interior y al exterior, incluso frente a la delincuencia común y la organizada. También se fomenta la violencia social entre los mismos ciudadanos y/o en contra de los operadores policiales, engendrando otro tipo de acciones ilegales como los linchamientos, sin soslayar la impunidad y la corrupción que se vislumbra dentro y fuera de su organización. Si la seguridad es un fin del Estado, protege la seguridad humana e integral en una dimensión substancial, de igualdad ante la ley, se debe garantizar certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos frente a cualquier forma de intervención del Estado y del aparato policial que infiera en la libertad personal de los ciudadanos, a través del diseño de políticas públicas que se sirvan del derecho y de la fuerza policial como *última ratio*. Las bases para identificar un

* Maestra en Política Criminal., profesora de asignatura "A" en la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, en el Sistema de Universidad Abierta de la Licenciatura en Derecho.

modelo policial democrático y de seguridad ciudadana se caracteriza por la cercanía e interacción con los ciudadanos a través de la prestación de servicios y su vinculación con la autoridad administrativa en el ámbito de la seguridad pública de la comunidad. En esencia, una gestión policial democrática implica asegurar que el aparato policial funcione adecuadamente. Los ciudadanos tienen la tarea de formular propuestas técnicas y razonadas para promover un cambio de reglas político – jurídicas sobre el tema de la seguridad ciudadana en toda su complejidad, incluyente y coordinada con las demás instancias del sistema de seguridad pública. Los actores políticos están aún muy lejos de concebir al aparato policial como una institución democrática, transparente al rendir cuentas a la sociedad sobre la seguridad que brinda a los ciudadanos. La discusión sobre los desafíos que enfrenta la actual situación del aparato policial, para incluir sus acciones bajo una connotación democrática, la rendición de cuentas y la transparencia, conforman hoy en día un referente de gestión policial que debe abastecerse de instrumentos de evaluación, supervisión y contraloría ciudadana para corregir todas aquellas acciones que no cumplan con el fin esencial del Estado, dotar de seguridad a los ciudadanos.