



# **POLICÍA, ACCOUNTABILITY Y CONTROL INTERNO: LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UN MEJOR DESEMPEÑO POLICIAL**

PATRICIO TUDELA POBLETE (Ph.D./Mg)

FUNDACION  
  
PAZ CIUDADANA



Sobre el autor:

Patricio Tudela Poblete, Antropólogo Universidad de Chile, Dr. en Antropología (Universidad de Bonn, Alemania), Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (Universidad Autónoma de Barcelona, España), Profesor de la Academia Superior de Estudios Policiales (ASEPOL-PDI) y Profesor del pregrado y del doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. En la actualidad es Director del Área de Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana, e-mail: ptudela@pazciudadana.cl.

Publicado en Santiago de Chile  
Julio 2011

©FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, 2011

Registro de propiedad intelectual Inscripción N° 207.637

Fundación Paz Ciudadana  
Valenzuela Castillo 1881. Providencia  
Teléfono: 363 3800  
e-mail: fpc@pazciudadana.cl  
www.pazciudadana.cl

# **POLICÍA, ACCOUNTABILITY Y CONTROL INTERNO: LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UN MEJOR DESEMPEÑO POLICIAL**

PATRICIO TUDELA POBLETE (Ph.D./Mg)

FUNDACION  

---

PAZ CIUDADANA

## TABLA DE CONTENIDO

Prólogo .....	5
<b>Capítulo 1</b>	
Características del control interno en la policía: fines y modelos de gestión .....	8
Introducción .....	8
1.1. El control interno en la policía: marco de referencia .....	9
1.2. Tipos de control interno .....	14
1.3. ¿Qué vigilan las unidades de asuntos internos? .....	16
1.4. La organización del control interno en la policía .....	20
1.4.1. Características .....	20
1.4.2. El control interno punitivo en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) .....	21
1.4.3. El control interno punitivo en las policías militares y civiles de Brasil .....	23
1.5. Dificultades para el control interno .....	25
1.6. Innovaciones necesarias para un buen control interno .....	26
1.7. Conclusiones y reflexiones .....	28
<b>Capítulo 2</b>	
Supervisión y actuaciones indebidas en la policía .....	30
Introducción .....	30
2.1. Directrices para la integridad en la policía .....	30
2.2. Tipología de controles internos .....	36
2.3. Modelo general para la investigación de casos de mala conducta policial .....	38
2.4. La investigación de Asuntos Internos en la Policía Nacional de Nicaragua .....	40
2.5. Problemas de aplicación de los estándares .....	42
2.6. Condiciones e innovaciones necesarias para el control interno .....	45
2.6.1. Una política enfocada en la organización .....	45
2.6.2. Incentivo, reconocimiento y garantías .....	46
2.6.3. Normas claras de procesamiento, sanción y reparación .....	46
2.6.4. Enfoque de la conducta policial desde una perspectiva deontológica .....	47
2.6.5. Gestión de información .....	47
2.6.6. Gestión de conocimiento .....	48
2.6.7. No hay acumulación de información científica suficiente .....	48
2.7. Conclusiones y sugerencias .....	48
<b>Capítulo 3</b>	
Control interno, auditorías internas y control de gestión .....	50
Introducción .....	50
3.1. Control interno y supervisión de la gestión en la policía .....	51
3.2. Inspectoría General, Auditoría Interna y probidad administrativa .....	53
3.2.1. La Inspectoría General .....	54
3.2.2. Unidad de Auditoría Interna .....	55
3.3. Control y monitoreo de la gestión en la policía .....	58
3.3.1. Sobre el control de gestión .....	59
3.3.2. Sobre la medición de la labor policial y el control interno .....	63
3.3.3. Medir el trabajo con la comunidad .....	65

3.4. Gestión de información y control de gestión para el accountability.....	72
3.5. Conclusiones y desafíos .....	74

#### Capítulo 4

Control interno, selección y formación policial .....	76
Introducción .....	76
4.1. Formación e instrucción policial: expectativas en torno al desempeño policial.....	77
4.2. Entrenamiento y mala conducta policial: estado de la investigación.....	80
4.3. Directrices para el reclutamiento, selección y entrenamiento básico.....	83
4.3.1. Selección .....	84
4.3.2. Entrenamiento básico .....	85
4.4. Estándares en la formación para la integridad y el buen desempeño.....	86
4.5. Contenidos y modalidades de enseñanza .....	87
4.5.1. Organization for Security and Co-operation in Europe .....	89
4.5.2. European Police College .....	91
4.5.3. Western Australian Police Service .....	92
4.6. Innovaciones necesarias en educación policial .....	93
4.7. Síntesis .....	95

#### Capítulo 5

Detección temprana y reducción de riesgos en el desempeño policial .....	98
Introducción .....	98
5.1. Sobre la reducción del riesgo de mala conducta policial .....	99
5.2. Factores de riesgo y variables relacionadas con las conductas indebidas .....	101
5.3. Directrices básicas para reducir el riesgo .....	107
5.4. Experiencias prácticas dirigidas a reducir el riesgo de conductas indebidas .....	109
5.4.1. Policía Nacional de Nicaragua .....	109
5.4.2. Policía Metropolitana de Filadelfia, Estados Unidos .....	110
5.4.3. Servicio de Policía de Queensland, Australia .....	112
5.4.4. Policía de Investigaciones de Chile .....	113
5.5. Innovaciones necesarias para reducir los riesgos en la policía .....	117

#### Capítulo 6

Cultura policial y control interno .....	120
Introducción .....	120
6.1. Una aproximación a la cultura en la organización .....	121
6.2. Sobre la cultura policial .....	124
6.3. Cultura policial, integridad y desempeño policial .....	129
6.3.1. La violencia policial como práctica cultural en Brasil .....	131
6.3.2. Sobre el código del silencio .....	134
6.4. Cultura policial y cambio organizacional .....	139
6.5. Síntesis y cursos de acción posibles .....	140

7. Bibliografía .....	143
-----------------------	-----



## Prólogo de Javiera Blanco Suárez, Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana

Las fuerzas policiales tienen como misión no sólo la prevención y el control de la delincuencia, sino también la protección de las personas y sus bienes y la mantención del orden público. Se ha comprobado que la policía es la institución ante la cual la ciudadanía acude ante todo tipo de emergencias.

Durante los últimos años estas instituciones han evidenciado avances en materia de modernización policial: el desarrollo de procesos de planificación estratégica; mejores mecanismos de despliegue territorial; la incorporación de nuevas tecnológicas; la innovación en materia de gestión de los recursos y el desarrollo de sistemas de evaluación. Ello ocurre en un contexto en el cual el desempeño policial adquiere un sentido más allá de la eficiencia y la eficacia.

En efecto, con el devenir de sistemas políticos democráticos y el cada vez más complejo problema de la seguridad, las policías han debido incorporar nuevas lógicas en cuanto a su interacción con la sociedad y han entendido que no son los únicos responsables en materia de seguridad, y que no sólo basta con ser eficaces y eficientes en su misión institucional.

En este sentido, las policías han comprendido que entregan un servicio a la comunidad y que dicha labor es objeto de supervisión externa e interna.

En este proceso de cambios surge la convicción de que la función policial en democracia es un desafío permanente y que el buen desempeño y la gestión del recurso humano policial tienen que ver con un elemento clave adicional: “*accountability*” o “responsabilización” policial respecto al uso de los recursos, a sus procedimientos y a sus resultados, compromiso que debe ser asumido tanto por la organización como por cada uno de sus funcionarios.

Este mecanismo tiene una doble implicancia: por un lado, permite mejorar los niveles de eficiencia de la gestión al ser los resultados los que orientan el accionar; y por otro, fortalece los lazos de confianza con la comunidad y les otorga legitimidad. Se trata, sin duda, de los dos valores más escasos en algunos países y organizaciones de policía, según estudios recientes como el Latinobarómetro, el Barómetro de Gobernabilidad y los informes de la Organización de Estados Americanos.

Por su labor, las policías del mundo cada día están más expuestas a múltiples factores de riesgo. Es por esto, que “Policía, *accountability* y control interno: Líneas de acción para un mejor desempeño policial”, entrega antecedentes que pretenden enriquecer el conocimiento sobre iniciativas adoptadas por las organizaciones policiales para mejorar la calidad de sus servicios.

El texto nos presenta una serie de experiencias y recoge la realidad internacional en materia de control interno: expone y revisa la literatura más reciente, trabajos de investigación sobre corrupción y mala conducta en la policía y recoge las recomendaciones de organismos internacionales en el control del desempeño policial. Entrega la experiencia de los cuerpos policiales de Australia, Bolivia, Brasil, Colombia, India, Londres, Nicaragua, Nueva York, Perú, Panamá y Chile (Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile).

En el primer capítulo del libro se analizan las características de los sistemas de control interno en la policía y se destaca cómo su revisión y perfeccionamiento podrían ayudar a mejorar la eficiencia y calidad de la función policial y la confianza de la ciudadanía.

Plantea como desafíos para estas instituciones, la necesidad de identificar y adoptar experiencias exitosas de otras organizaciones y transitar de una gestión policial reactiva a una preventiva.

En el siguiente apartado, el autor señala que la sola creación de una unidad especial para control interno no asegura que las policías sean eficientes y eficaces, como tampoco la existencia de reglamentos y códigos de conducta. Por el contrario, indica que para que exista un sistema eficaz de control interno debe haber coincidencia de voluntades institucionales y políticas a largo plazo.

Para lograr lo anterior, señala que el tratamiento y análisis de la información es fundamental.

Examina, además, las directrices que sugieren organismos internacionales y expertos para las unidades de control interno en la policía.

Luego, en el tercer capítulo, examina cómo algunas instituciones han creado unidades de auditorías internas para asegurar la probidad y la transparencia de sus actos administrativos y cómo se realiza el control de gestión para asegurar los objetivos de las estrategias policiales.

En cuanto a la importancia que le asigna a la etapa de formación del personal, en el cuarto capítulo destaca que para conseguir una conducta policial exitosa resulta fundamental no tan sólo la selección y preparación de los funcionarios durante los primeros años, sino también, la experiencia y trayectoria laboral de éstos.

En el quinto capítulo se identifica un conjunto de directrices y recomendaciones para reducir el riesgo de mala conducta de la policía; se examinan medidas para la detección temprana y la prevención de conductas indebidas.



Finalmente, el autor examina cómo la cultura organizacional y policial –compuesta de una serie de rasgos propios- pueden ser variables “explicativas” de las conductas indebidas (código del silencio, la violencia como herramienta de trabajo, etc.) y analiza programas y actuaciones para desarrollar una cultura policial apropiada para la reducción del mal desempeño y así facilitar el *accountability* policial.

Es así que se puede concluir que la maximización del recurso policial implica no tan sólo la incorporación de conceptos de gestión y análisis delictual, sino que también la realización de su labor con altos estándares en el uso del recurso humano y de la ética policial.

De ahí la importancia, que en las fuerzas policiales exista un adecuado capital preventivo, que implique desde la formación ética sólida en las escuelas policiales, una mejor gestión que reduzca los espacios de corrupción, controles institucionales continuos, sanciones oportunas y trabajo de monitoreo de la gestión institucional.

Una policía exitosa será entonces aquella institución creíble y con alta legitimidad social.

# CAPÍTULO 1

## CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO EN LA POLICÍA: FINES Y MODELOS DE GESTIÓN

### Introducción

En la mayoría de los casos, el desarrollo político y las transiciones a la democracia han implicado o desencadenado reformas en las instituciones públicas con el objeto de garantizar y promover servicios más eficientes, eficaces y de mejor calidad. En este contexto, las policías no quedan al margen. En muchos cuerpos policiales de América Latina, sin embargo, se observan situaciones que afectan el profesionalismo de sus miembros y su desempeño, cuestionando su legitimidad y debilitando la confianza social.

Según la Organización de Estados Americanos (2008: 30) la desconfianza ciudadana hacia las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad se vincula estrechamente con la sensación de inseguridad que muestran diversas sociedades, debido principalmente a tres fenómenos relacionados: el abuso de la fuerza por parte de las instituciones policiales; la penetración de la corrupción en las prácticas cotidianas de las diversas instituciones de seguridad y justicia criminal; y la lentitud del sistema y los bajos niveles de resolución de los casos reportados, que generan impunidad y desánimo respecto de la capacidad del Estado y de los gobiernos para enfrentar el problema de la inseguridad. Según el último reporte del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, la victimización alcanza a 19,3% en los 26 países de la región incluidos en el estudio (Seligson y Smith, 2010, p.66)<sup>1</sup>. En esta misma línea, la última encuesta Latinobarómetro registra que 31% de los hogares de los 18 países consultados fue víctima de un delito<sup>2</sup> y que 27% afirmó que la delincuencia es el problema más importante en su país (Informe Latinobarómetro 2010, 14).

Diversos elementos permiten sostener que la calidad de los servicios policiales y los modelos de gestión policial son claves en el estado de la seguridad pública y ciudadana y, por lo mismo, en la calidad de la democracia. Es por esa razón que son materia de cuestionamiento. Las policías -algunas más que otras- enfrentan severos problemas de disciplina, de reiteradas conductas indebidas y corrupción. Por ejemplo, el porcentaje de personas que han

- 1. Ahora, cambiando el tema, ¿ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses?
- 2. ¿Ha sido Ud. o algún pariente asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos 12 meses?

sido víctimas de maltrato policial es alto. En Argentina, El Salvador, Bolivia y Colombia más del 7% de la población adulta reportó haber sido víctima de maltrato policial. Sin embargo, en Honduras, Paraguay y Panamá, menos del 3% de los encuestados reportó haber sido maltratado por la policía. En la mayoría de los países, el abuso policial afecta a la gente entre 3% y 7% (Cruz, 2009). En cuanto al porcentaje de la población victimizada por corrupción por la policía, en Bolivia 27,9% señala haber sido víctima, mientras que -en el otro extremo- Chile presenta el porcentaje más bajo (1,7%). Asimismo, algo más del 15% de la población en Perú, México y Argentina declara que la policía le pidió una “mordida” o soborno (Orces, 2009). En rigor, los diagnósticos revelan que las policías enfrentan problemas de doctrina y visión, pues éstas se muestran inadecuadas frente a las expectativas asociadas al desarrollo democrático y a la evolución de la inseguridad en los países. De esta forma, no sólo hay inquietud sobre las malas prácticas en la policía, sino también por su desempeño e integridad.

A la luz del escenario descrito, la preocupación por los mecanismos de control interno en una policía es una reacción natural y la mejora de éstos una necesidad. Es por ello que analizar las ventajas y limitaciones que presentan los sistemas internos de la policía, las modalidades o tipos de control y, asimismo, las dificultades y desafíos generales en función de un adecuado *accountability* son acciones fundamentales para mejorar la eficacia y la calidad del desempeño policial.

¿En qué consiste el control interno en la policía? y ¿qué persiguen?, ¿qué tipos o modalidades se conocen?, ¿cómo se suele realizar?, ¿cuáles son las conductas policiales que se controlan y las que debiesen ser objeto de supervisión?, ¿qué dificultades surgen a la luz de los procesos vinculados a los desarrollos sociopolíticos en los países? y, finalmente, ¿qué innovaciones son necesarias en función de un buen *accountability* policial?, son interrogantes que se responden en este capítulo.

### 1.1. El control interno en la policía: marco de referencia

Estudios recientes demuestran que tanto el desempeño como las estrategias de actuación (policiamiento o *policing*) son claves para la legitimidad y valoración social de la policía (Carrión, 2007; Marenin, 2005; Mawby, 2005; Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008; Tudela, 2008; Waddington, 2005). Al mismo tiempo, las encuestas indican que la confianza en la policía y la valoración de su labor dependen tanto de la victimización como de la naturaleza y de la calidad de la interacción de la policía con los ciudadanos y las comunidades. Por ejemplo, en una escala de 1 a 7, los latinoamericanos evalúan la confianza en la policía en 3,7. En este caso, hay una relación inversa entre la victimización y la confianza en la policía (Higuera, 2009, 22).

Asimismo, por problemas de abuso y/o colusión con el crimen en algunos casos la policía es un factor adicional en la inseguridad (Organización de Estados Americanos, 2008, p.50). En efecto, diversos elementos permiten sostener que

la calidad de los servicios policiales y, por supuesto, los modelos de gestión policial son objeto de críticas y cuestionamiento y están en el centro de la discusión sobre el correcto desempeño de la policía hoy.

Por ejemplo, en un balance de las características de la actividad policial en América Latina (Rico y Chinchilla, 2006, 18-20), los principales problemas que enfrentan los servicios policiales se asocian a situaciones vinculadas a variables individuales, institucionales y socio-políticas, tales como una fuerte dependencia de la política; militarización; débil cultura democrática; dificultades en la obtención de los resultados esperados; ausencia o serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación; deficiencias en el reclutamiento; cantidad insuficiente de efectivos; bajos sueldos y condiciones difíciles de trabajo; deficiencias en el régimen disciplinario; ausencia generalizada de mecanismos transparentes de rendición de cuentas y acceso a la información; persistencia de corrupción, prácticas represivas y graves violaciones de los derechos humanos; proliferación incontrolada de servicios privados de seguridad; y, ausencia de políticas públicas integrales en materia policial y de seguridad ciudadana, entre otras. Hoy no se sabe qué aspectos de este panorama han cambiado o no. Por cierto, no todo lo señalado es aplicable a un único caso.

La actividad policial se ve seriamente amenazada no sólo por la carencia o ausencia de recursos, sino también por las dificultades para actuar apropiadamente. En un contexto en que el profesionalismo y la eficacia de la policía son claves para los procesos de profundización de la democracia y la implementación de políticas dirigidas a reducir el crimen y sus efectos en la sociedad, los diagnósticos revelan que algunas policías enfrentan problemas para actuar en consecuencia con la doctrina de los derechos humanos y el estado de derecho.

El escenario descrito plantea retos a las policías e implica avanzar en el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones policiales. En el panorama general, se evidencian cuatro tendencias que con mayor o menor intensidad se observan en algunos casos y que permitirían afirmar que el desempeño no se puede medir hoy de la misma forma que antes, como consecuencia de macro procesos ressignificantes en el plano sociopolítico y jurídico:

- a) El diseño e implementación de nuevas y eficaces estrategias de intervención policial;
- b) La preocupación por la calidad de los servicios policiales;
- c) El interés por asegurar la eficacia de la acción policial en el marco de las políticas de seguridad pública y ciudadana y, consecuentemente, la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en ambos casos (efectividad); y,
- d) El reposicionamiento de la legalidad y la legitimidad social como dos referentes fundamentales de una apropiada función policial, pues es ahí donde se consolida la función socio-política de una policía (eficiencia).

Estas tendencias, junto a otras, instalan expectativas, tales como el desarrollo de un "buen gobierno" (gobernabilidad) y la "legitimidad social" de un

“buen policiamiento” (*good policing*), términos que se han vuelto relevantes y comunes en los últimos años. De cualquier forma, no hay duda que la eficacia policial no se debe entender sólo desde la perspectiva del resultado final, sino de la forma cómo actúa y cumple su misión. De esta forma, se podría pensar que incluso el concepto de eficacia policial se asocia a una noción más innovadora de entender la eficiencia.

Atendidos los altos niveles de abusos de autoridad, no hay duda que los índices de violencia policial y la frecuencia de comportamientos irregulares debilitan la integridad de la policía y dañan la fe pública. Desde hace algún tiempo la preocupación se ha dirigido a examinar no sólo las manifestaciones, sino también las causas de los problemas de disciplina, las conductas indebidas y la corrupción en la policía. En esta línea, los sistemas de control interno o al interior de una organización juegan un papel fundamental.

Algunas enfrentan dificultades para responder a los cuestionamientos y dar garantías sobre su desempeño y la conducta de sus integrantes. Al respecto, la opinión generalizada es que las conductas indebidas y el mal desempeño no se deben sólo a un entrenamiento insuficiente, a la exposición de sus miembros a factores de riesgo o a las características de la labor policial, sino también a la poca vigilancia o escaso control sobre la conducta funcionaria. Es decir, el control interno no ha estado a la altura de las exigencias y expectativas contemporáneas. La preocupación por los mecanismos de control en la policía es, entonces, una necesidad y una reacción natural.

En efecto, ya sea como consecuencia del accionar de organismos del tercer sector y del mundo académico de una mayor visibilidad de los problemas de conducta policial –discrecionalidad, mal desempeño, ilegalidad e ineficacia–, o bien, por la creciente convicción de que las políticas de prevención y control del delito junto a las políticas de seguridad pública y ciudadana precisan policías eficaces y orientadas por el respeto al estado de derecho, en la actualidad hay mayor conciencia sobre la necesidad de examinar y mejorar la actuación de los mecanismos de control interno y externo. Esta es una de las principales líneas vinculadas al *accountability* policial.

El control de la actividad policial no deriva de un planteamiento reciente. Al contrario, éste quedó consagrado en el marco jurídico internacional a través del “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (1979), que fuera ratificado en los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (1990). Sin embargo, han debido pasar varios años para avanzar en una dirección que haga posible esta práctica tan necesaria. En Europa, por ejemplo, estas materias han sido abordadas a través del perfeccionamiento de instrumentos y el desarrollo de estudios dirigidos a mejorar el conocimiento de las causas, la evaluación de los mecanismos y la identificación de las mejores prácticas. Estados Unidos, Australia y Canadá son también ejemplos en este campo, pero en el caso de América Latina, sólo podrían citarse algunos ejemplos aislados (Colombia, Chile, Nicaragua).

El marco de referencia para observar el control interno en la policía deriva de dos corrientes que convergen. Por una parte, la preocupación por el desempeño policial, en tanto eficacia y contribución a la reducción de la inseguridad objetiva; y, por la otra, una visión sociopolítica donde la actuación policial se sujeta a prácticas características de la función policial en democracia. En esta línea, el *accountability* policial dice relación con derechos y obligaciones de la policía, de sus autoridades y de los ciudadanos sobre la vigilancia del comportamiento del personal que la integra y del desempeño policial.

Esta práctica o actividad puede ser entendida como un principio práctico detrás de una serie de mecanismos creados para regular el comportamiento y el desempeño policial. En este caso, el control se relaciona estrechamente con un sistema integrado por diversos componentes que busca ajustar la conducta policial -en sus distintos procedimientos, etapas y circunstancias- a un sistema de controles institucionales (internos) y sociales (externos).

A modo de ejemplo, se puede citar el sistema de control sobre la Policía Nacional de Colombia. Ésta, más allá de poseer a la Inspección General y los Comités de Control Interno, se complementa con otras instancias que se ocupan de la vigilancia externa:

Entidad	Mecanismo	Tipo de control	Comunicación
Ministerio de Defensa Nacional	Plan de acción	De gestión	Solicitud informes
Contraloría General de la República	Auditorías integrales	Fiscal	Informes plan de mejoramiento
Contaduría General de la Nación	Estados financieros	Fiscal	Informes
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ejecución presupuestal y operaciones del PAC	De gestión	Informes
Departamento de la Función Pública	Evaluación gestión pública	Gerencial	Informes

Fuente: [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Control\\_Interno/control\\_rendicion\\_cuentas](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Control_Interno/control_rendicion_cuentas)

Los mecanismos de control –internos y externos- están relacionados con la conducta policial, con la integridad de sus miembros y con la legitimidad a los ojos de la sociedad (fe pública), con la imparcialidad, con el buen desempeño y con los resultados de las actuaciones y estrategias policiales en democracia (*good policing*), de tal forma que involucra el aseguramiento y la demostración de aquello.

En consecuencia, un referente clave para comprender el campo del control interno son los términos democracia, estado de derecho, doctrina policial, uso de las facultades exclusivas de la policía, actuación de la organización ante el desempeño irregular del sistema y la mala conducta de sus miembros, y también el rol de la sociedad en la supervisión de los servicios y las actuaciones policiales.

Como señalan Frühling y López Portillo, *accountability* indica que se trata de un concepto que “hace referencia a la posibilidad de detectar, investigar fiscalizar, medir y juzgar una conducta, sea buena o mala, e imponer las consecuencias pertinentes para que cada elemento y la institución como tal asimile en la práctica las lecciones de su experiencia”. En este mismo sentido, indican que “en parte, pero sólo en parte, se trata de un mecanismo disciplinario y de premios”, pero que “también implica sistemas adecuados de manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores de la institución sean asimilados en la práctica por cada elemento y oficial” (2008, 28).

Específicamente, y en su sentido más amplio, el control interno se enfoca en la gestión policial, es decir, se asocia a lo que la policía efectivamente hace, a cómo hace lo que debiese hacer y con lo que no hace y sus causas o razones. En un sentido más restringido, los controles internos remiten a un conjunto de elementos coherentes y coordinados (normas, procedimientos, políticas y programas) que fomentan el buen desempeño policial y con todo aquello que afecte o favorezca la calidad y eficacia de los servicios policiales, como también con la prevención, detección y sanción de conductas indebidas en la policía –como organización- y con cada uno de sus integrantes.

De esta forma, el control interno es parte del *accountability* policial, pero esta visión más reciente no ha sido asimilada suficientemente en los distintos referentes internos y externos de una policía. Esto tiene mucho que ver con el desarrollo y la madurez de los procesos en las organizaciones policiales y en la propia sociedad civil y sus autoridades. Las policías se desarrollan o evolucionan en tanto la sociedad así lo hace.

En efecto, dependiendo del estado de desarrollo y del grado de apertura o disposición a introducir prácticas modernas de gerencia pública, monitoreo y control de gestión, con frecuencia el control interno suele obedecer a una perspectiva reducida, orientándose la mayoría de las veces a la fiscalización de reglamentos de disciplina y a las distintas normativas. La visión y práctica dominante consiste en el ejercicio de un control vinculado a “la mala conducta”, al “problema de disciplina”, a la “conducta indebida”, a la “corrupción policial”, a los “abusos policiales” o bien al “mal desempeño”. Pero, como se verá, ello no es todo.

Derivado de los nuevos enfoques en gerencia pública, el control interno debe ser visto hoy como una práctica que permite observar y asegurar el cumplimiento de objetivos y metas de una organización. En una policía moderna el control no persigue únicamente sancionar el incumplimiento, sino también promovería el logro de objetivos vinculados al desempeño. El control interno tiene que ver también con asegurar la legitimidad de la policía, con la observación de la conducta funcionaria y dar garantías y facilidades a los actores externos (autoridades y sociedad civil), facilitando la responsabilización.

Varenik (2005) destaca cuatro razones que justifican la necesidad de desarrollar y mantener una capacidad efectiva de investigación interna de la mala conducta y la disciplina:

- a) El control de la mala conducta interna
- b) La legitimidad
- c) El control de delito
- d) Los derechos de los miembros de la policía

## 1. 2. Tipos de control interno

David Bayley (Varenik, 2005, 31) divide las modalidades de control de una policía en base a tres criterios fundamentales:

- Mecanismos de control internos (por ejemplo la División de Asuntos Internos) o externos al cuerpo policial (por ejemplo, el Congreso, Tribunales de Justicia, etc.), según la ubicación de los organismos que lo realizan (enfoque de sistema o sistémico).
- Mecanismos exclusivos o no. Es decir, en base al grado de concentración en el que los mecanismos de control se enfocan o dedican a actuar únicamente en materia policial o bien en otros aspectos y organismos. Cuando se trata de un mecanismo cuyo enfoque específico no es la policía únicamente (por ejemplo, Contraloría General de la República, Tribunales de Justicia, etc.), se habla de instancias inclusivas. Por definición, los controles internos son exclusivos.
- Según el origen o función para la que existen. De acuerdo a esto, si los mecanismos han sido diseñados explícitamente para el control de las actividades de la policía, o bien se trata de instancias que pueden ser utilizadas para mejorar el control en la policía, pero cuyo propósito principal no ha sido ese (por ejemplo, comisiones parlamentarias, comisiones abocadas a la modernización de la institución, entre otras).

De esta forma, en el ámbito interno los controles son exclusivos y abarcan una gama que va desde aquellos que regulan la conducta de sus miembros y que ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias; hasta aquellos que supervisan continuamente las actuaciones policiales, operativas y de gestión.

En rigor, se pueden reconocer distintos mecanismos de control. Dentro de éstos, al menos tres pueden identificarse como mecanismos que se enfocan en el control interno en una organización policial:



Nombre	Finalidad	Frecuencia
Dirección de Asuntos Internos de la Policía	Investiga posible involucramiento de policías en la comisión de delitos a solicitud de Defensorías de Pueblo, del Ministerio Público, o debido al inicio de oficio de investigaciones sobre la conducta policial	Conforme a la demanda proveniente de los organismos mencionados
Control jerárquico (estratégico, táctico u operacional)	Realizado por la propia policía a partir de la cadena de mando. Es consistente con la supervisión realizada por las inspectorías sobre la actuación de diversas reparticiones que conforman la policía.	Se lleva a efecto conforme a un plan de trabajo o de manera sorpresiva interno
Control de resultados de gestión	Llevado a cabo de acuerdo con indicadores de resultado e impacto o información estadística o cualitativa.	Llevado a efecto de manera acorde con las rutinas y actuaciones de los diversos servicios policiales interno

Fuente: Elaboración propia, a partir de Frühling, 2005, p.3.

Otros mecanismos son más bien implícitos, ya que el propósito principal es otro. Por ejemplo, los mecanismos orientados tanto a la selección para ingresar a la policía como el ascenso de los oficiales, los requisitos para la carrera funcionaria, la existencia de incentivos y reconocimientos, entre otras. Estas son modalidades que contribuyen complementariamente y que son fundamentales para el control de la conducta funcionaria, como se demostrará más adelante. No obstante, en pocas ocasiones las policías suelen mirar y abordar estos mecanismos de esta manera o relacionar estas actividades con un sistema de control dirigido a asegurar el buen desempeño y el logro de los objetivos o metas institucionales. Generalmente son valorados como mecanismos indirectos.

Desde el punto de vista de los campos de observación del control interno, se identifican al menos tres: lo relativo a la administración, lo vinculado a la gestión policial y lo asociado a la conducta funcionaria.

- *Campo de gestión administrativo*, se trata de controles de rutina y/o sorpresivos que buscan identificar fallas o faltas administrativas y/o contables, o bien buscan comparar lo establecido en normas relativas a la administración de una unidad y sus medios, certificando que se procede adecuadamente (probidad administrativa).
- *Campo de gestión policial operativa*, se relacionan con la comprobación de la eficacia y eficiencia para cumplir con las metas que son encomendadas. Para ello, existen diversos mecanismos que contribuyen directa o indirectamente como son el control de resultados sobre la base de procesos monitoreo de indicadores del tipo “cuadro de mando integral” -vinculado a la medición de índices y metas-, y la calificación anual del personal.

- *Campo de conducta funcionaria*, el interés es comprobar que el personal, con independencia de su grado y función, cumple con las obligaciones generales en su condición de miembro de la policía y, específicamente, si su desempeño atiende los estándares exigibles desde la perspectiva del apropiado empleo de las facultades y medios que le son entregados y el respeto de los derechos humanos y civiles; en otros términos, se refiere al apego a los códigos de disciplina y de conducta (ética y deontología).

No cabe duda, entonces, que la amplitud estructural del control interno está sujeta a la definición del campo de actividad u objeto de supervisión. Para Rachel Neild (s/a) se refiere a instancias que “regulan y orientan las actividades cotidianas de la institución, tratan casos particulares de abuso, y pueden colaborar en el análisis y transformación de procedimientos y sistemas administrativos y reguladores para refinar la capacidad policial, mejorar su desempeño y eficacia, y elevar su conducta ética” (en López Portillo y Martínez, 2009,5).

### 1.3. ¿Qué vigilan las unidades de asuntos internos?

Cuando se trata de la conducta funcionaria, el control se asocia tradicionalmente a los procesos disciplinarios y al cumplimiento de normas. Su investigación es abordada a través de unidades del tipo Asuntos Internos, las que en ocasiones cuentan con el apoyo de equipos de contra-inteligencia al interior de la propia organización. Estas unidades suelen depender de la Inspectoría General, que –a su vez- tiene dependencia directa de la máxima autoridad institucional.

Las unidades de Asuntos Internos se ocupan específicamente de detectar e investigar la conducta funcionaria, en especial, la “mala conducta”, la “corrupción policial”, los “abusos policiales” o bien las violaciones a las normas y códigos de conducta. En otras palabras, se ocupan de faltas o delitos que afectan el desempeño policial o que corrompen, distraen, desvían o alejan la labor policial de su fin último: el servicio al ciudadano.

Generalmente, la fiscalización se dirige a asegurar el respeto de la reglamentación y a la detección e investigación de las conductas indebidas o alejadas de la norma –en un sentido jurídico y disciplinario-. Sin embargo, se deben precisar algunos elementos que hacen necesario desarrollar una mirada más amplia del control interno en la policía.

Las conductas indebidas, la mala conducta y la corrupción en la policía involucran un amplio espectro de prácticas o comportamientos que –por la vía de los hechos u omisión- distorsionan o perjudican el buen desempeño policial.

Las fronteras entre lo que corrompe el desempeño policial y aquello que no, son difíciles de definir, especialmente si se emplea sólo un enfoque legal del “buen comportamiento”. En términos más amplios, hay una serie de prácticas –calificadas como conductas indebidas- que afectan la legitimidad de la policía y que, en esencia, se vinculan a la inobservancia de principios, tales como la no discriminación, el buen trato, la eficacia y la calidad de los servicios.

En este contexto, por “conducta indebida” se entiende a la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, que incluye desde la calidad de la atención prestada a la población hasta las prácticas delictuales comunes, pasando por el abuso de la fuerza o de autoridad hasta las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de los cuerpos de policías (Cano, 2003,74<sup>3</sup>).

En rigor, las conductas indebidas y el buen desempeño se entienden mejor a la luz de los códigos de conducta profesional. En un contexto democrático, la ética es una herramienta auxiliar ineludible que ayuda definir la buena conducta o la conducta esperada, más allá de cualquier enfoque jurídico.

Se puede afirmar que el control interno se ocupa de aquellas conductas que corrompen y degradan la función policial. Así, la mala conducta no es sólo aquella que transgrede una norma disciplinaria o procedimiento reglamentado es también aquella que impide el buen servicio o “buen policiamiento” (*good policing*).

Con frecuencia las denuncias por conductas irregulares en la policía suelen referirse a pedidos de favores, soborno, abuso de poder y de la fuerza, entre otros. Se habla entonces de “corrupción policial” y de “mala conducta”. No obstante, según la legislación y reglamentación en cada país y organización pueden hacerse diferencias aludiendo a diversas prácticas y modalidades. Los estudios registran diversos comportamientos y muestran que se trata de conductas y actuaciones de diferente naturaleza y muy frecuentes, y no sólo de aquellas tipificadas como una conducta delictual particular. Por ejemplo, se estima que en América Latina el porcentaje de personas que durante el año 2008 fue víctima de corrupción policial, al pedirseles soborno (“mordida”), varía entre 27,9% en Bolivia y 1,7% en Chile; siendo Perú (22%), México (18,5%), Argentina (15,6%), Ecuador (12,2%), Guatemala (11,5%) y Paraguay (11,5%) los países con porcentajes más altos (Orces, 2008).

Al respecto, Urueña (2001,108-110) diferencia entre corrupción administrativa y corrupción operativa. La primera se refiere a las prácticas relacionadas con la administración interna al interior de las organizaciones (pago de comisiones para actos de contratación de bienes y servicios, pagos por nombramiento o por traslados o destinaciones, adulteración y venta de información reservada o confidencial, o bien negligencia en las investigaciones judiciales o disciplinarias, entre otras).

La corrupción operativa, por su parte, se refiere a actuaciones o prácticas alejadas del reglamento y la ley, de la deontología policial y de la ética pública, particularmente en la relación del policía con los ciudadanos, por un lado, y los delincuentes, por el otro (cuando un ciudadano -violando la ley- entrega bienes o favores al policía para que éste no la aplique; soborno, retribución o agradecimiento, abuso de poder y de autoridad por parte del policía, cuando

hay protección interna, ocultamiento o silencio de un policía respecto de otro que incurre en conductas indebidas, cuando el policía encubre a un delincuente impidiendo la actuación de la justicia, entre otras formas). La corrupción operativa se divide, a su vez, en “circunstancial” o sistemática (permanente), involucrando una gran diversidad de incidentes de este tipo.

En el siguiente cuadro se describen las formas más frecuentes de conductas indebidas en instituciones policiales:

Tipos y descripción de la corrupción en las instituciones de policía	
Tipos	Descripción
Propinas	Policía recibe beneficio material por virtud de su condición de policía sin violar la ley per se. (bebidas gratis, comidas y servicios)
Soborno	Policía recibe bienes, servicios o dinero para clausurar negocios a un particular o para no adelantar un procedimiento criminal: multa, arresto, embargo, entre otros.
Robo de oportunidad	Robar bienes incautados o posesiones de los arrestados, de los accidentados, víctimas de homicidio, entre otros.
Protección de actividades ilegales	Proteger grupos o individuos involucrados en delitos, garantizando la continuidad de los negocios ilícitos.
Saboteo	Saboteo de investigaciones criminales, desaparición de evidencias o bienes relacionados con la investigación.
Actividades criminales directas	El policía se involucra directamente en actividades delictivas.
Recompensas internas	Prerrogativas de los oficiales, tales como vacaciones, traslados y promociones son vendidas, canjeadas y subastadas.
Plantar evidencia falsa	Plantar evidencia falsa para lograr implicar a personas culpables o inocentes.
Uso de la violencia	Exceso de fuerza en el ejercicio de las funciones policiales.
Corrupción administrativa	Malversación de fondos públicos – Uso indebido de bienes.

Fuente: Urueña (2001)<sup>4</sup>

Desde una perspectiva más amplia, a modo de ejemplo, se puede citar el caso de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI). Allí el foco de atención se concentra en el conjunto de actuaciones que afectan la disciplina (reglamento), las leyes, el código de ética profesional y la probidad funcionaria. En este caso, las conductas indebidas son aquellas situaciones en las cuales un funcionario acepta (pasiva o proactivamente) beneficios (materiales o personales), a cambio de (1) hacer algo que de todas maneras debiera realizar como parte de su deber, (2) hacer algo que no debiera hacer en razón de su función o responsabilidad, (3) ejercer una capacidad discrecional legítima, pero por razones impropias, o (4) emplear medios ilegítimos para alcanzar objetivos formalmente aceptados o buscados (PDI-Fundación Paz Ciudadana, 2007, 4).

➤ 4. Ver también, Tipología de ‘estados’ y ‘actos’ de corrupción operativa (Mohor y Frühling, 2006,4)

Para los fines de esa institución, las conductas indebidas se diferencian entre:

- Aquellas asociadas a la corrupción: todas aquellas conductas que conlleven a un beneficio material para el ofensor;
- Aquellas asociadas a la probidad: todas las conductas que reflejan faltas a la ley, pero que no conllevan a un beneficio material por parte del ofensor. Por ejemplo, manejar ebrio, violencia intrafamiliar, etc.; y,
- Aquellas asociadas a los procedimientos policiales: todas las conductas que no conllevan beneficios materiales para el ofensor, ni representan una falta a la ley civil, sino que son actuaciones que no se apegan al estándar esperado y al cumplimiento cabal de la tarea. Por ejemplo, no leer los derechos a un imputado o usar exceso de fuerza en la detención de un ofensor.

En Colombia, de acuerdo a un informe de la Inspección General de la Policía Nacional (Inspección General, 2006), se han identificado 14 conductas en las filas policiales (Arias y Zúñiga 2008: 53):

1. Apropiarse de bienes de la institución
2. Concusión y/o cohecho
3. Enriquecimiento ilícito
4. Extorsión
5. Fomentar la formación de grupos armados
6. Hurto
7. Nexos con la guerrilla
8. Nexos con paramilitares
9. Omitir el control administrativo
10. Peculado<sup>5</sup>
11. Secuestro
12. Tortura
13. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes
14. Violación de las normas de contratación

A lo anterior se puede agregar un tercer ejemplo, que refleja la amplitud y diversidad de “conductas indebidas” en una policía. En una de las policías estatales de Brasil se reportan 14 conductas calificadas como “graves” y otras 14 “más frecuentes”, en opinión de los miembros de la Policía Militar de Rio de Janeiro (Cano, 2003, 75).

Sintetizando, las características de las conductas indebidas en las organizaciones policiales:

- Son muy frecuentes y no siempre están determinadas por el rango o la jerarquía de los miembros de una organización, aún cuando se puede sostener que algunos tipos pueden ser más frecuentes en determinados grupo de oficiales.

► 5. Consiste en la apropiación indebida del dinero perteneciente al Estado por parte de las personas que se encargan de su control y custodia.

- Proliferan más por circunstancias y variables institucionales que por la propensión de algunos individuos, como se demostrará más adelante.
- Junto con el mal desempeño y la mala conducta policial constituyen riesgos permanentes para la función policial en un contexto socio-político donde debe imperar el estado de derecho y la democracia moderna.

En resumen, el campo de actuación de una Unidad de Asuntos Internos se extiende hacia aquellas conductas y prácticas indebidas que afectan la eficacia y calidad, principalmente, los servicios y el desempeño policial, en otras palabras, la efectividad de la policía.

## 1.4. La organización del control interno en la policía

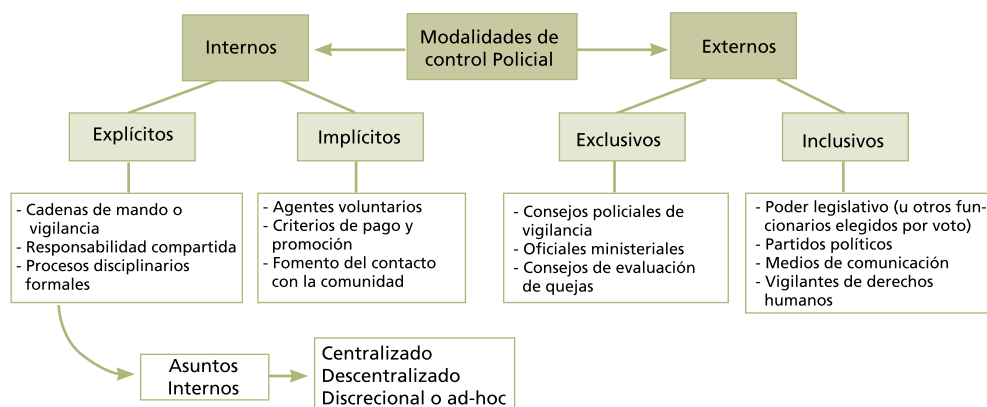
### 1.4.1. Características

Para Varenik, el *accountability* interno es “la capacidad de un cuerpo de policía para investigar la mala conducta de sus propios agentes, y su capacidad para examinar y controlar su uso de la fuerza, atributo que lo distingue de otras entidades civiles” (2005, 32). Al respecto, prácticamente en todos los países se conocen instancias explícitas dedicadas a “asuntos internos”, campo que recrea aquellos mecanismos a través de los cuales las policías “realizan investigaciones de alegatos por actividades delictivas, casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican sus propios agentes” (2005, 51).

En cuanto a estructura, no existe un modelo único sobre cómo se organiza o debe organizarse una policía para supervisar, controlar o investigar y sancionar el comportamiento de su personal. Entre las características generales destacan que:

- Puede ser centralizada (unidad permanente con personal capacitado especialmente para esta labor), descentralizada (en varios niveles y con proceso constante de desarrollo) o bien ad-hoc o discrecional (cuerpos investigativos conformados para cada caso).
- Pueden ser verticales (disciplina ejercida por línea de mando) u horizontales (mecanismos internos especializados, tales como Inspectorías Generales, Unidades Disciplinarias).
- La estructura puede estar establecida como mecanismo administrativo en las leyes orgánicas de la policía y reglamentos disciplinarios y se rigen por las leyes nacionales e internacionales, incluida la jurisprudencia<sup>6</sup>.
- Regulan procesos o procedimientos para lo cual se amparan en la supervisión del cumplimiento de leyes, reglamentos operativos, códigos de disciplina y códigos de ética profesional, inspirados –con menor frecuencia– en la deontología policial.

➤ 6. Para conocer la forma en que se estructura el control disciplinario en la Policía Nacional de Colombia, Policía Nacional de Perú, Policía Nacional de El Salvador, Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Guatemala, se recomienda la lectura de la publicación de Arias y Zúñiga (2008).

**Figura 1. Modalidades de control policial**

Fuente: Arias y Zúñiga (2008, 23), en base a modelos de David Bayley (1985) y Robert Varenik (2005).

En las policías, la figura de una repartición o instancia encargada del control interno (Inspectorías) que cumple esta labor a través una unidad especializada (Asuntos Internos) es la más frecuente. Estas dependen habitualmente del Director o Jefe de la Policía y, generalmente, se desarrollan enfocándose en el control disciplinario y reglamentario.

#### 1.4.2. El control interno punitivo en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)

Los modelos son construcciones teóricas que en contadas ocasiones encuentran referentes empíricos integrales. La estructura en la Policía de Investigaciones de Chile sirve para ilustrar en parte cómo se efectúa el control interno punitivo y cómo se aborda la investigación de problemas relativos a la mala conducta.

El campo de referencia del control interno está dado tanto por la observancia de las normas del país y aquellas propias de la institución como por el código de ética profesional<sup>7</sup>. Por otra parte, además de la responsabilidad directa de las jefaturas y del mando policial, dicha policía cuenta con instancias de control y diversas herramientas.

► 7. Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile (D.L. N° 2.460, 1982); Estatuto del Personal (DFL N° 1, 1980); Reglamento de Disciplina del Personal (Decreto N° 40, 1981); Reglamento de Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias del Personal (D.S. N° 1, 1982); Ley de Probidad Administrativa Aplicable a los Órganos de la Administración del Estado (N° 19.653, 1999); Código Penal, que se aplica para cualquier ciudadano y el Código de Ética Profesional de la Policía de Investigaciones de Chile (Orden General N° 1355, 1995, recientemente reformulado en la Orden General N° 2.186 del 20 de Mayo del 2008).

La Inspectoría General es el órgano operativo y de coordinación, fiscalización y control administrativo y procedimental con que cuenta el Director General, para orientar la actividad de la institución. De esa alta repartición dependen algunas de interés en este contexto:

- El Departamento V “Asuntos Internos” (Orden General N° 639 del 1982): Su misión es efectuar las indagaciones respecto de reclamos de particulares por actuaciones funcionarias, especialmente aquellas reñidas con la ética, la honestidad, la probidad y la ley chilena, además de los reclamos formulados por las autoridades judiciales y administrativas. Este departamento investiga una amplia gama de posibles irregularidades cometidas por funcionarios, tales como: problemas de drogas (exámenes al personal), mal diligenciamiento de órdenes de investigar o detención, hurtos de objetos o dinero en el sitio del suceso, apremios ilegítimos (abuso contra particulares), amenazas, prepotencia, lesiones (agresividad en el actuar), petición de dinero (cohecho o exacción ilegal), detención ilegal, acoso (laboral o sexual), problemas de convivencia social (clima laboral), probidad (conductas reñidas con el código ética y ley de probidad administrativa) y posibles nexos con delincuentes. Para este propósito esta Unidad posee un Reglamento Interno que establece las normas de actuación para sus integrantes.
- El Departamento VII “Control de Procedimientos Policiales” (Orden General N° 1.190 de 1993): Su propósito es realizar indagaciones destinadas a optimizar los procedimientos policiales que lleve a efecto el personal, informar cuando haya detectado errores reiterados, omisiones, deficiencias o imprudencias por parte de los funcionarios, y proponer las modificaciones de los procedimientos policiales empleados. Para este propósito -más allá de la observancia de las normas antes citadas-, esta Unidad supervisa la observancia del Reglamento de Documentación y Archivo, del Reglamento de Normas de Procedimiento y del Manual de Procesos de Trabajo y Criterios de Derivación a Unidades Especializadas.
- El Departamento VIII “Análisis y Monitoreo de Conductas Indebidas” (Orden General N° 2.227 de 2009): Su misión es el análisis y monitoreo de conductas indebidas del personal, que pudieran afectar la probidad y el prestigio institucional, a través de la utilización de estrategias preventivas que permitan identificar factores de riesgo y proponer cursos de acción para inhibir la concreción de tales comportamientos. Esta unidad estudia, por ejemplo, las estadísticas de alejamiento de los funcionarios y sus causas, el seguimiento de deudas financieras y el análisis de reclamos civiles.

Para la investigación de conductas irregulares las unidades responsables poseen distintas herramientas y pueden realizar diversos tipos de diligencias previas o asociadas a una investigación interna, investigación sumaria o sumario administrativo, según sea el caso:

- a) Recepción de denuncias anónimas internas y externas
- b) Canales de recepción de quejas o denuncias en forma escrita o vía correo electrónico
- c) Entrevista a involucrados



- d) Auditoria computacional
- e) Revisión del Sistema Administrativo Policial (SAP)
- f) Revisión de hoja de vida del funcionario policial
- g) Verificación de la confección de la Tarjeta de Antecedentes del Delito (TAD)
- h) Revisión de la situación socioeconómica y de la red social del involucrado
- i) Revisión integral de informes policiales vinculados al funcionario o al caso
- j) La aplicación aleatoria o dirigida de test de consumo de drogas

En relación a la conclusión de una investigación y las resoluciones, existe un Consejo Superior de Ética Policial (Orden General N° 1.523 de 1997) y el Comité de Ética de la Jefatura de Educación Policial, que en ambos casos se ocupan de la observancia y promoción de la ética, la deontología policial y la probidad de los miembros de la institución y de los alumnos de los planteles de formación. Finalmente, también funciona la Junta Extraordinaria de Oficiales que, por circunstancias especiales calificadas por el Director General, resuelve sobre el retiro inmediato de Prefectos, Subprefectos y Comisarios (Art. N° 65, de D.F.L. N° 1, de 1980, Estatuto del Personal).

#### 1.4.3. El control interno punitivo en las policías militares y civiles de Brasil

En Brasil hay enorme consenso sobre la necesidad de promover un control democrático desde el Estado, de los distintos organismos de seguridad. Este control es encarado principalmente a través de las Auditorías (*ouvidorias*) –control externo- y las Inspectorías (*corregedorias*) de policía (control interno).

Las *Corregedorias Gerais* de Policía -tanto de la Policía Civil como de la Policía Militar en cada estado de Brasil- son los órganos responsables del control interno, específicamente de aquellas calificadas como “mala conducta”. Un estudio de sus características de funcionamiento revela que se trata de un sistema mixto, descentralizado o centralizado y horizontal (Braga, 2006), es decir, no es un modelo uniforme en todo el país.

En ese país hay estados que tienen una única *Corregedoria*, tanto para la Policía Civil como para la Militar, mientras otros tienen una en cada policía estadual. Tampoco hay una estructura única de dependencia en los 27 estados. Esto varía en cada uno. Algunas –como São Paulo- dependen de la *Delegacia Geral de Polícia*, otras lo hacen del *Chefia de Polícia Civil* -como Espírito Santo-, o de un *Conselho Superior* o de un *Comando General*.

Son estructuras de control interno que funcionan independientemente y poseen un sistema ad-hoc o discrecional, pues cuando se investigan internamente los casos se conforman comisiones para cada uno. Esto conlleva dificultades tanto por la cantidad de casos como por el hecho que los policías que conforman esas comisiones no están dedicados exclusivamente a la vigilancia interna. Las *Corregedorias* sólo tienen competencia sobre delitos tipificados en el Código Militar y Código de Proceso Militar (que es federal, por tanto rige a todos los estados) y en los respectivos reglamentos o estatutos estaduais.

Algunos rasgos fundamentales son los siguientes:

- a) Las *Corregedorias* de Policía Civil y de la Policía Militar son muy heterogéneas en diversos aspectos, tanto en la calidad de los trabajos, como en la dotación y eficacia. La actuación se vincula con la fiscalización y control del cumplimiento de una ley.
- b) La dotación de las unidades es baja en relación al número de pesquisas a realizar. Rio Grande do Sul, por ejemplo, cuenta con 56 miembros responsables de 32.719 procedimientos y 12.684 sanciones entre los años 2001 y 2004. Algunas poseen poca autonomía. Las *Corregedorias* militares, por ejemplo, no poseen independencia ni autonomía para desempeñar sus funciones.
- c) Todas poseen unidades encargadas de recibir quejas y sugerencias. En general, éstas se reciben a través de contacto directo, teléfono, correo o fax. Otras han implementado e-mail o un sistema 0800 ("*disque denúncia*").
- d) Las *Corregedorias* reciben y realizan las primeras diligencias preliminares de las quejas o denuncias anónimas, pero ninguna tiene una unidad específica para las pesquisas preliminares e investigación, tampoco para la sanción.
- e) La sanción la realizan las policías internamente a través de sus propias *Corregedorias*, que reciben denuncias, investigan y deciden si el caso se puede sancionar internamente, pasa a la justicia militar o envían el respectivo informe a la justicia civil a través del Ministerio Público.
- f) En relación a la sistematicidad del trabajo, las memorias anuales de gestión son casi inexistentes. Hay un grado importante de heterogeneidad en la existencia de archivos y bancos de datos. Aún así, se suele afirmar que tienen una alta producción de reportes, pero éstos no son divulgados a la ciudadanía.
- g) Las actividades preventivas son escasas. Sólo en la *Corregedoria do Pará* se informa de un área para la prevención.

El panorama descrito justifica el interés de las autoridades de Brasil en el mejoramiento de las *Corregedorías* a través de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia ha desarrollado un importante esfuerzo conducente al equipamiento y modernización de los órganos de seguridad, apoyando específicamente la estructuración y modernización de éstas en las policías estaduais, con el objetivo de calificar y agilizar el control interno de la actividad policial (Plan Plurianual 2003-2007).

## 1.5. Dificultades para el control interno

Encuestas de victimización efectuadas en cada país muestran importantes niveles de corrupción y violencia policial (Orces, 2008)<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, con frecuencia los medios de comunicación suelen develar situaciones graves y reiteradas que involucran al personal policial. Como destacan diversos informes y notas de prensa (FLACSO, 2007 y Organización de Estados Americanos, 2008), en varios países estas instancias de control interno funcionan parcialmente. Básicamente, hay diversos elementos que contribuyen a un funcionamiento inadecuado, aquí se mencionan siete:

- i. En ocasiones, más que un problema de implementación o existencia de mecanismos, se trata de un problema de aplicación y mal funcionamiento.
- ii. También confluye la naturalización de las conductas indebidas, fruto de la alta frecuencia y de una cultura policial a veces permisiva, que no es clara respecto del buen desempeño y que no va más allá de la fiscalización de los estatutos disciplinarios.
- iii. El grado de apertura y la disposición de la institución policial a la responsabilización y la rendición de cuentas en relación tanto a su desempeño policial como al comportamiento de sus miembros es mínimo (*accountability*).
- iv. El funcionamiento de las unidades de control interno no demuestra ser eficaz ni suficiente, dado que la mayoría de las veces la detección de conductas indebidas en los policías suele ser reactiva, si no tardía. La labor preventiva ante este tipo de situaciones es mínima.
- v. El factor más decisivo es el efecto negativo que tiene el que los regímenes disciplinarios -siendo claros- son en verdad débiles y amplían los espacios discrecionales del funcionario, entregando mensajes equívocos, tales como “no hay consecuencias si no se sigue la norma” o bien que “la supervisión no es efectiva”. Asimismo, ello ocurre cuando el personal policial no suele tener una clara visión de lo que no debe y pocas veces es claro qué es el “buen desempeño policial”. En resumen, la cultura policial y organizacional, así como el aprendizaje formal e informal de los policías son decisivos para el control interno.
- vi. La insuficiencia de la gestión de información y la capacidad para producir conocimiento y aprendizaje organizacional en este campo. En efecto, Varenik (2005) destaca el registro de la información (calidad, constancia y sistematización) como un factor clave. Neild (s/a), por su parte, señala el alto hermetismo y confidencialidad en los procesos como dos barreras relacionadas a la información, pero también subraya la calidad de la infor-

► 8. La victimización por corrupción varía ampliamente de país a país en las Américas. México, Bolivia y Perú presentan niveles altos de victimización por corrupción, con porcentajes de alrededor del 30%, lo cual denota que alrededor de un tercio de los adultos en edad de votar en esos países enfrentó al menos un episodio de corrupción en el año anterior a la encuesta (2010). En el otro extremo, se observa que los Estados Unidos, Chile y Canadá tienen los niveles más bajos de victimización por corrupción. La mayoría de los países de las Américas muestra porcentajes entre el 10 y el 25% (Seligson y Smith, 2010, 73).

mación y su escaso uso en la prevención de abusos, es decir, el poco análisis de datos para identificar patrones asociados a la calidad del desempeño de la jefatura policial y la administración de la fuerza y prácticas operativas nocivas (López Portillo y Martínez, 2007, 9).

- vii. En rigor, la eficacia de los mecanismos de control interno no tiene que ver sólo con la existencia de una unidad abocada a la fiscalización, detección e investigación de conductas que afectan el desempeño y la legitimidad del actuar policial y la integridad de la organización. También depende de la capacidad y voluntad institucional de sancionar aquellas conductas impropias y de la demostración de que efectivamente se actúa con consecuencia y proactivamente. A esto se agrega que, generalmente, el grado de apertura -medido a través del acceso a la información, la capacidad y la voluntad para informar sobre los resultados de las investigaciones internas y de las quejas ciudadanas o de organismos externos (tribunales de justicia, medios de comunicación o asociaciones de derechos civiles)- es bajo.

Otro caso ilustrativo en este contexto, es un reporte sobre la policía en un contexto no latinoamericano.

Okudzeto (2005,53-56), al referirse a la situación de la policía en India, identifica en la práctica los siguientes puntos débiles:

- estructuras jerárquicas rígidas,
- problemas en la implementación, especialmente los relativos a la cultura institucional particular (falta de voluntad, procesos oscuros, manejo de la evidencia),
- liderazgo,
- regulación imprecisa en la gravedad de las faltas,
- código del silencio,
- los problemas de la recolección y uso de la información sobre este tipo de conductas.

Sin duda, son facetas que probablemente también se observan en otras policías y que se examinan en los capítulos respectivos.

## 1.6. Innovaciones necesarias para un buen control interno

Aún cuando en todas las policías se efectúa un control interno, prácticamente en la mayoría los modelos de gestión no se han desarrollado suficientemente, especialmente desde la perspectiva de la rendición de cuentas. Sin duda, el control interno no es sólo una necesidad para la observancia del desempeño policial, también es fundamental para la rendición de cuentas y la responsabilización; es decir, se trata de una actividad inserta en un sistema mayor. Según se ha señalado (Bayley, 1985, 177-178), los controles internos son fundamentales para el *accountability* policial, ya que:

- están mejor informados que los externos;
- pueden ser más minuciosos, completos y extensivos;

- pueden ser más variados, sutiles y diferenciados.

Desde esta perspectiva, la revisión y perfeccionamiento de los sistemas de control interno y de las normas disciplinarias podrían ayudar a mejorar la eficiencia y calidad de la función policial y de paso mejorar la confianza de la ciudadanía.

Una estrategia o programa de mejoramiento necesariamente tendrá éxito en la medida que se trabaje de manera integral, ocupándose de las causas y de las manifestaciones, pero principalmente de crear un ambiente laboral propicio para que estas conductas indebidas y el mal desempeño no prosperen. De esta forma, los elementos a considerar para el buen funcionamiento de este tipo de mecanismos serían los siguientes (López Portillo y Martínez, 2007, 9):

1. Voluntad política,
2. liderazgo en la conducción,
3. independencia,
4. confiabilidad,
5. transparencia,
6. objetividad e imparcialidad,
7. efectividad y eficacia,
8. principio de seguridad jurídica,
9. personal idóneo y profesional en el área,
10. un sistema gerencial adecuado.

Un aspecto fundamental es comprender la estrecha relación e interdependencia entre control interno y control externo. La experiencia muestra que sin mecanismos externos es muy probable que los internos gocen de absoluta discrecionalidad para determinar qué asuntos y cuáles casos son susceptibles de investigación y cuáles no. Esta materia es decisiva en contextos de violación de derechos humanos, como son los casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, violencia innecesaria u otras figuras graves. En consecuencia, la paradoja es que el control interno no sería efectivo si no se presta atención a los mecanismos de control externo. Ambos no son excluyentes ni contradictorios, al contrario, son importantes, necesarios y complementarios. Hay que procurar que esto sea una realidad.

Indudablemente la información que generan ambas modalidades de control –interno y externo– puede contribuir al mejoramiento de los servicios policiales, tanto en el nivel institucional como conductual de los policías, en la medida que se emplea para promover políticas de cambio y recomendar acciones correctivas en cualquier etapa, específicamente desde el reclutamiento y entrenamiento hasta la promoción del oficial, pasando por las formas de detectar, investigar y sancionar el mal desempeño y las conductas indebidas.

La experiencia internacional habla de la necesidad de desarrollar capacidades para asegurar la integridad de las instituciones y de garantizar que las conductas indebidas no sean prácticas habituales en una policía. Esto es también un

componente fundamental de los procesos de mejora de la actividad policial ante la sociedad y sus autoridades.

También existe consenso en que la existencia de una unidad de Asuntos Interiores encargada de detectar, investigar y llevar a juicio a aquellos funcionarios que incurrir en delitos o se alejan del estándar esperado se enriquece con el uso de estrategias proactivas basadas en información interna de carácter disciplinario, como ocurre en las Policías de Nueva York, de Colombia, de Chile (Policía de Investigaciones) y Australia (Queensland Police Service, Western Police Service). No obstante, estas unidades también debiesen estar sujetas a mecanismos de control y de rendición de cuentas.

Para ese fin, se necesitan unidades abocadas a la identificación de prácticas adecuadas y más eficientes, a la observación de experiencias exitosas en otras organizaciones y a la adopción o transferencia de éstas. Es común que este tipo de actuaciones se realice de forma reactiva, siendo que ya desde hace algunos años la experiencia recomienda transitar desde lo reactivo a lo preventivo.

## 1.7. Conclusiones y reflexiones

El *accountability* policial depende de la actuación, es decir, de la eficacia y efectividad de una diversidad de mecanismos de control. Éstos deben ser de tipo interno y externo, supervisar el cumplimiento con los estándares legales requeridos y, a la vez, referirse a la calidad del desempeño, incluyendo tanto la supervisión de las estrategias y programas policiales como al comportamiento de sus miembros. Lo más relevante, en este sentido, es entender que un control interno verdaderamente eficaz exige una mirada atenta que vaya más allá de la vigilancia de los códigos de disciplina.

El marco de referencia para observar el control interno en la policía deriva de dos corrientes que convergen. Por una parte, la preocupación por el desempeño policial en tanto eficacia y contribución a la reducción de la inseguridad objetiva y, por la otra, una visión sociopolítica donde la actuación policial se sujeta a las prácticas de la función policial en democracia. En esta línea, se puede afirmar que se relaciona estrechamente con derechos y obligaciones de la policía, de las autoridades y de los ciudadanos sobre la vigilancia del comportamiento y desempeño policial.

En consecuencia, un referente clave para comprender el campo del control interno en la policía es la democracia y el respeto al estado de derecho, la doctrina policial y el buen empleo de las facultades entregadas a la policía, la actuación de la propia organización ante las conductas indebidas y el mal desempeño de sus miembros. Asimismo, debe considerarse el rol de la sociedad y las oportunidades para la supervisión de los servicios y actuaciones policiales.

Los controles internos tienen por objetivo verificar si el desempeño de una unidad y de su personal se corresponde con los estándares y expectativas definidas a través de códigos de conducta, de las leyes que definen funciones

y entregan facultades. Esto se realiza a través de distintos mecanismos y en diversos campos de observación, lo que incluye también el seguimiento de resultados y metas.

Se trata, entonces, de mecanismos exclusivos que abarcan una gama amplia, que va desde aquellos que se enfocan en la conducta de sus miembros -y que ejercen acciones en contra de quienes transgreden los principios deontológicos y las normas reglamentarias- hasta aquellos que supervisan la gestión policial general, tanto en la dimensión operativa como administrativa.

Desde el punto de vista de los campos de observación, se identifican al menos tres: lo relativo a la administración, lo vinculado gestión policial y lo relativo a la conducta funcionaria. Cuando se trata de la conducta funcionaria el control se asocia tradicionalmente a los procesos disciplinarios y el cumplimiento de normas. Su investigación es abordada a través de unidades del tipo Asuntos Internos.

Desde la perspectiva del *accountability* policial, las conductas indebidas, la mala conducta y la corrupción en la policía involucran un amplio espectro de prácticas o comportamientos que por la vía de los hechos u omisión distorsionan o perjudican el buen desempeño policial. Cuatro razones justifican la necesidad de desarrollar y mantener una capacidad efectiva de investigación interna de la mala conducta y la disciplina: el control de la mala conducta, la necesidad de mayor legitimidad, las políticas y estrategias orientadas al control de delito y, sin duda, los derechos de los propios miembros de la policía.

No obstante, hay dificultades para un efectivo control interno. Más que un problema de existencia o de implementación, en algunos casos se trata más bien de aplicación y mal funcionamiento. A esto se agregan la naturalización de las conductas indebidas -fruto de la alta frecuencia y de una cultura policial permisiva o tolerante-, el grado de apertura de la policía a la supervisión externa y, también, la disposición a ejercer la responsabilización y rendir cuenta de ello.

En esencia, la eficacia de los mecanismos de control interno depende tanto de la existencia de una unidad abocada a la fiscalización, detección e investigación de conductas que afectan el desempeño y la legitimidad del actuar policial y la integridad de la organización, como de la voluntad institucional para prevenir, investigar y sancionar conductas impropias. La demostración de que se actúa consecuente y proactivamente es señal de efectividad más que de capacidad de discurso.

Consecuentemente, dos aspectos merecen atención adicional, pues constituyen verdaderos desafíos en la actualidad: primero, el estudio e identificación de prácticas adecuadas y más eficientes -la observación de experiencias positivas- para reducir los factores que inciden en el mal desempeño y las conductas indebidas y, segundo, transitar desde lo reactivo a lo preventivo, anticipándose, lo que implica un enfoque distinto, innovador y proactivo.

## CAPÍTULO 2

# SUPERVISIÓN Y ACTUACIONES INDEBIDAS EN LA POLICÍA

### Introducción

Una policía con un buen desempeño es aquella que en un contexto democrático es reconocida por la sociedad y sus autoridades como una organización que actúa de acuerdo con las necesidades de las políticas de seguridad pública y ciudadana y las distintas modalidades de prevención del delito, dirigiendo sus servicios y asistencia a aquellos que demandan su ayuda. La policía tiene que ser responsable ante la comunidad como un todo y esforzarse por entregar sus servicios prontamente, con equidad e imparcialidad. En esta línea, un factor clave es la convicción de que para merecer la confianza pública, la policía debe dar testimonio de su profesionalismo e integridad, demostrando su adhesión a un código de conducta profesional y facilitando los procesos de control externo e interno.

Sin embargo, la realidad contradice en ocasiones esta expectativa. En diversos países se reportan prácticas indebidas reñidas con los reglamentos de disciplina, la ética y la deontología policial. De los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se espera que no incurran en conductas indebidas en el cumplimiento de su misión y servicio a la sociedad, que tampoco abusen de sus facultades de poder y que no incurran en discriminación ni actos de corrupción. En la práctica, ni la sociedad o sus autoridades toleran conductas incompatibles con la profesión de policía y que se alejen de las expectativas de un buen desempeño policial en democracia (*good policing*). También se espera que se oponga rigurosamente a todos los actos de esa índole.

A la luz de lo señalado, los mecanismos de control interno en una policía deben cumplir ciertos estándares para que sean verdaderamente efectivos. Es por ello que a continuación se examinan las directrices que sugieren organismos internacionales para las unidades de control interno en la policía, especialmente aquellas abocadas a la vigilancia de la conducta de sus miembros. La revisión detallada de la tipología de los mecanismos internos y de las distintas etapas -a la luz de la comparación de casos que aporta la literatura internacional- permite identificar lineamientos que aseguren estándares apropiados de desempeño en una policía moderna.

### 2.1. Directrices para la integridad en la policía

Los desafíos que plantean las políticas orientadas a promover tanto la seguridad de las personas como la reducción del crimen y la violencia obligan a poner atención en la eficacia de la policía. Ésta depende tanto de la calidad de los servicios policiales como de la legitimidad de sus actuaciones. En América Latina y Europa estas son materias que despiertan mucha preocupación.



Diversos antecedentes muestran que allí radica una de las principales debilidades de muchas policías. Según la Organización de los Estados Americanos, es urgente abordar las situaciones que dañan la legitimidad, la legalidad y el desempeño policial en la región. Esto se debe a la constatación de un conjunto de debilidades observadas en diversos cuerpos de policía, particularmente en el campo institucional (Organización de los Estados Americanos, 2008, 73), como se reseña a continuación:

- Hace falta adaptar las instituciones existentes hacia la nueva perspectiva democrática, transparente y de derecho de la seguridad pública.
- Se carece de programas de monitoreo, evaluación y medición de impacto de las acciones que realizan las instituciones de seguridad pública.
- La estructura policial no incorpora elementos de gestión y transparencia moderna y prima un modelo reactivo de la gestión policial de la seguridad.
- El trabajo policial está gravemente devaluado.
- Es posible constatar importantes grados de corrupción institucionalizada.

¿Cómo superar dichas debilidades? No existe una única respuesta. No obstante, una de las principales vías para abordar estos problemas ha sido el impulso de procesos de reforma y el énfasis depositado en los mecanismos de control.

En efecto, existe enorme consenso en que es necesario emprender acciones y evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control para asegurar tanto la integridad como el desempeño apropiado y el profesionalismo del personal policial. Esto, por cierto, tiene distintas facetas y plantea, a su vez, diversos retos para la policía, la sociedad y sus autoridades.

El primero, dice relación con el convencimiento de que las policías tienen una responsabilidad y cumplen una labor que debe ser objeto de supervisión externa e interna. De acuerdo a la experiencia europea, el *accountability* policial demanda que la actividad policial –en todas sus dimensiones individual, institucional, presupuestaria, operativa, etc.– esté abierta a la observación y a las distintas modalidades posibles y complementarias de supervisión. Una institución policial democrática se distingue por su sujeción y aceptación de la supervisión y examen externo, por el grado de apertura a dichas actividades, y por el eficaz cumplimiento de su obligación de comprobar y asegurar que sus facultades son empleadas apropiadamente (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2008, n° 80, 83 y 84).

De lo anterior, se puede inferir que las instituciones y los miembros de una policía pueden y deben ser objeto de supervisión y responsabilización, y de maneras muy diferentes: ya sea por el esfuerzo, por la dirección estratégica, por el logro de objetivos y metas policiales o bien por el desempeño de sus integrantes. Sin embargo, cualquiera sea el caso, deben responsabilizarse por el poder que se les ha confiado y las facultades exclusivas entregadas para el cumplimiento de su misión. En rigor, la facultad de ejercer el uso de la fuerza con el fin de resguardar el respeto a las normas vigentes, el orden público y el deber de protección de las personas hacen necesario un sistema de control que asegure la adecuación de las conductas de los miembros de la policía –en

tanto organización- al estado de derecho.

Sobre la forma y los requisitos mínimos para que esto sea efectivo se ha planteado un conjunto de reglas o principios en al menos seis campos relacionados: i) política general, ii) aceptación de quejas y denuncias, iii) reporte del personal, iv) la investigación de éstas, v) lo relativo a la conclusión y resolución y, finalmente, vi) el tratamiento de la información. Estas directrices -sugeridas por diversos organismos internacionales- recrean las actuaciones aconsejables en materia de control interno, conductas indebidas y mal desempeño.

La revisión de la literatura arroja resultados sorprendentes. Se recomiendan al menos 26 directrices, las que se enuncian a continuación<sup>9</sup>:

**a) Como marco o política general**

- 1) Las policías tienen la obligación permanente de servir a la comunidad. En este contexto, tienen el deber de asegurar que los procedimientos y acciones son razonables y efectivos. Para ese fin, deberían garantizar el fácil acceso para que la sociedad y la propia institución puedan conocer las quejas contra la policía.
- 2) La organización de los servicios de policía debe incluir medidas eficaces propias para garantizar la integridad del personal de policía y su adecuado comportamiento en el cumplimiento de su misión, en particular el respeto de las libertades y de los derechos fundamentales de la persona.
- 3) Deben establecerse a todos los niveles de los servicios de policía medidas eficaces para prevenir y luchar contra la mala conducta y la corrupción policial.
- 4) Una solución efectiva no sólo debe ocuparse de las causas y circunstancias que propician la mala conducta, también debe ocuparse de la eficacia de la aplicación de los instrumentos de disciplina y sanción.

**b) Sobre la aceptación de quejas y denuncias contra la policía**

- 5) Las policías deberían establecer medidas y mecanismos para facilitar la denuncia o quejas por mala conducta dirigidas a las autoridades adecuadas.
- 6) A las personas afectadas o interesadas se les debe dar la oportunidad de completar y presentar adecuadamente quejas contra la mala con-

► 9. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Resolución 34/169 de la Asamblea General de Naciones Unidas; Consejo de Ministros de la Unión Europea (2001); Departamento de Justicia de Estados Unidos (2001); Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006); Organization for Security and Cooperation in Europe (2008).

ducta de la policía. Se debe permitir la presentación de quejas personalmente, por correo, por teléfono, por fax, correo electrónico o cualquier otro medio.

- 7) A los miembros de una policía se les debe prohibir rechazar o disuadir al ciudadano de completar el formulario o presentar una queja o denuncia.
- 8) Todas las quejas y denuncias deben aceptarse, incluyendo aquellas formuladas en forma anónima.
- 9) Las quejas y denuncias deben ser aceptadas por terceros para que el testigo o denunciante de una conducta irregular pueda formularla y se debe garantizar la investigación de éstas.

**c) Sobre el reporte de malas conductas por el personal**

- 10) El personal policial debe oponerse a cualquier forma de mala conducta en la policía.
- 11) La policía debe obligar a sus miembros a informar a las autoridades apropiadas actos u omisiones que pueden constituir conductas indebidas. El policía debe informar a sus superiores y a otros órganos competentes en la policía.
- 12) Los miembros de la policía deben ser impelidos a reportar las malas conductas que conozcan directamente (testigo) o indirectamente (cuando toman conciencia de éstas).
- 13) El acto de no informar debe ser materia de sanción.
- 14) Las instituciones deberían considerar la instalación de líneas de denuncia confidenciales para reportar conductas indebidas o violaciones al código de ética profesional.
- 15) Deberían existir lugares y mecanismos apropiados para evitar el rechazo, represalias o perjuicios al funcionario que informa o denuncia.
- 16) Las policías deberían buscar informarse cuando un tribunal o un fiscal considera o concluye que un miembro de su institución incurrió en alguna falta en el curso de una investigación o proceso.

**d) Sobre la investigación de conductas irregulares**

- 17) La investigación de faltas graves (abuso de poder, falsos arrestos, investigaciones o incautaciones ilegales, o bien discriminación, entre otras) debería ser conducida por una entidad que tenga especial responsabilidad para estas situaciones.

- 18) Las denuncias por hechos menos graves también deben ser investigados y no ser subvaloradas o tratadas como si no fuesen importantes.
- 19) La investigación de estas conductas debería ser minuciosa e imparcial, y conducida de manera razonable, oportuna y consistente. También debe ser realizada con apropiada consideración del derecho al debido proceso para el funcionario involucrado, guiada por los estatutos y la reglamentación sobre la materia.

**e) Sobre la conclusión de una investigación y las resoluciones**

- 20) Concluida una investigación la policía debe informar por escrito los resultados y las decisiones que se adopten, los argumentos y también las sanciones aplicadas, si las hay.

**f) Sobre el tratamiento de las informaciones relativas a malas conductas en la policía**

- 21) La policía debe estar dispuesta a proporcionar a los ciudadanos información objetiva sobre sus actividades en este campo, sin develar por ello, antecedentes confidenciales.
- 22) La lucha contra las malas conductas y la corrupción en la policía requiere entregar información a la ciudadanía sobre la pertinencia, aplicación y efectividad de los sistemas de control interno como, asimismo, facilitar el acceso o participación de la ciudadanía.
- 23) La información sobre quejas debe ser reunida y analizada por la policía junto a especialistas externos para identificar las causas asociadas a las malas conductas e intervenir sobre ellas. Esta aproximación (orientación al problema) debería permitir reconocer aquellas conductas y policías recurrentes y aplicar medidas apropiadas (prevención).
- 24) La lucha contra la mala conducta y la corrupción en la policía requiere tanto la aplicación de políticas y códigos de conductas para el correcto desempeño del policía como la afectiva medición de todas las medidas implementadas en la organización.
- 25) Más allá de concentrarse en la mala conducta policial, la aplicación de inspecciones es una forma de evaluar la calidad general la actividad policial operativa, de asegurar que los objetivos de la política de la institución se mantienen o cambian, de identificar las necesidades de recursos adicionales y, a su vez, de asegurar que el control sobre los servicios policiales se mantiene y es efectivo.
- 26) La información debería servir también para diseñar políticas en la policía e identificar tendencias, tácticas o prácticas policiales que afectan las regulaciones vigentes y establecer o evidenciar cuáles ameritan ser revisadas o cambiadas.

De esta forma, un detenido examen de las directrices señaladas -a partir de fuentes como Naciones Unidas, el Consejo de Ministros de la Unión Europea, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- permite arribar al menos a dos conclusiones.

Primero, no falta la claridad sobre los estándares mínimos necesarios para dar cumplimiento al control interno requerido en una organización de policía. Se trata de un campo sobre el cual existen estándares derivados de la experiencia de organizaciones con una larga trayectoria y, al mismo tiempo, fundado en la observación y la evidencia. De esta forma, las directrices anteriores pueden ser la base para un proceso de evaluación de los mecanismos de control interno, en especial de aquellos que se ocupan de la mala conducta, de las conductas indebidas y la corrupción policial.

Segundo, la dificultad depende más de la aplicación de dichas directrices y eventualmente de la complejidad de algunas medidas que de la ausencia de estándares. Al respecto, no se trata de una dificultad derivada eventualmente de marcos legales-institucionales diferentes, sino de la capacidad o efectividad de las instituciones y gobiernos de poner en marcha profundas reformas.

Sobre este aspecto bien podría afirmarse que algunas de estas directrices han sido asimiladas por las instituciones policiales y que se encuentran contenidas en los reglamentos y códigos de procedimiento en varios países. No obstante, esto es insuficiente. Pues, si bien la creación de una unidad especial para el control interno evidencia una preocupación institucional por la regulación de posibles acciones indebidas de los miembros de la institución, esto no implica necesariamente que dichas unidades sean eficientes y eficaces.

Por otra parte, aun cuando se pueda señalar que la orientación de las policías ha cambiado con el tiempo, la sola existencia de reglamentos y códigos de conducta -aun cuando necesarios- tampoco es suficiente. Hay exigencias que interpelan a la propia organización. Se necesitan políticas para focalizar los esfuerzos en campos relevantes, evitando las condiciones socio-institucionales que facilitan las conductas indebidas y el mal desempeño. En rigor, también se debe poner atención en las variables organizacionales.

En este contexto, se deben valorar los seis pasos sugeridos por Barry (1999), en el marco de una estrategia de aseguramiento de la integridad y reducción de la mala conducta, a la luz de sus estudios sobre la Policía Metropolitana de Las Vegas y, asimismo, la revisión de los esfuerzos realizados en distintas policías en las últimas décadas. Su estudio no sólo identifica los problemas, sino que también aporta recomendaciones para mejorar la calidad de supervisión de las policías en Estados Unidos.

Seis pasos son importantes:

- i. asegurar que todos los oficiales reciban formación en ética durante toda su carrera (reentrenamiento),

- ii. exigir a los jefes que sean pro-activos en prevenir la mala conducta policial,
- iii. exigir que las organizaciones reconozcan oficialmente la conducta virtuosa (ejemplos positivos),
- iv. invitar a los jefes a adoptar una política de tolerancia cero contra las conductas indebidas,
- v. recomendar que los directivos o el mando policial entreguen facultades y apoyo a las Unidades de Asuntos Internos,
- vi. usar el reglamento disciplinario cuando se deciden acciones correctivas.

Siguiendo a Barry (1999), un punto de partida importante para comprender estas seis acciones es considerar que las instituciones que han puesto su esfuerzo en el fortalecimiento del marco legal y código de disciplina fracasan; y que, en consecuencia, es recomendable enfatizar el desarrollo de la integridad en toda la organización y la solidez ética de cada uno de sus miembros.

Otra consideración importante es que, justamente debido a que el problema de la mala conducta en algunas policías ha tenido un largo historial, los resultados no pueden ser inmediatos y que, en la medida que se reorienta el foco de actividad, entonces se podrán esperar resultados positivos en este campo. Para Barry (1999) el verdadero cambio tendrá lugar a largo plazo y ocurrirá cuando mejore la cultura organizacional de la policía.

Ciertamente se trata de una visión sugerente que nos pone ad portas de una serie de desafíos. Uno de ellos es comprender que el mal desempeño y las conductas indebidas no se resuelve entre policías, pues esto demanda el apoyo de las ciencias sociales o ciencias del comportamiento.

## 2.2. Tipología de controles internos

¿De qué manera se organiza el control interno en la policía? En términos de propósito, el control interno de las conductas indebidas en la policía puede organizarse específicamente en dos grandes categorías:

- Controles internos preventivos: Actuaciones de vigilancia inespecíficas, encaminadas a evitar conductas indebidas y malas prácticas en la policía.
- Controles internos punitivos: Actuaciones de vigilancia que apuntan a aumentar las probabilidades de detectar, investigar y sancionar problemas individuales y que sirven de disuasión de prácticas irregulares.

En la categoría de controles internos preventivos se identifican tres tipos de actuaciones al menos: la responsabilización interna, la estricta supervisión y la abolición de prácticas vinculadas a la gestión que pueden fomentar conductas impropias.

- **Responsabilización interna.** Cuando una organización policial detecta problemas de disciplina, de conductas indebidas y corrupción es indispensable

que recurra al fortalecimiento de la responsabilización en sus filas. Esto implica promover la responsabilidad de manera vertical - es decir, los superiores deben ser responsables por lo que hacen o no hacen los subalternos- y horizontal –esto es, los pares deben ser responsables por las irregularidades de sus colegas.

- **La supervisión rigurosa.** La manera cómo este incremento de la supervisión se lleve a la práctica depende de la estructura administrativa de la organización (mayor o menor descentralización es un elemento a tener en cuenta para mejorar la supervisión). Sin embargo, lo anterior no descarta la creación de un sistema de “alerta temprana”, esto es, el desarrollo de sistemas de monitoreo de tendencias. Esto último, se basa en la evidencia que entrega el análisis de casos y que indica que quienes incurrir en este tipo de conductas empiezan con pequeños actos y terminan en graves irregularidades (teoría de la “pendiente resbalosa”).
- **La abolición de prácticas que fomentan las conductas indebidas.** En esta materia la recomendación más reiterada es la necesidad de definir muy bien los indicadores de evaluación de la productividad de los policías. Cuando se establecen objetivos poco realistas o metas que no se pueden cumplir o cuando se mal interpretan ciertos indicadores de actividad para calificar el éxito o fracaso de un jefe o de una unidad policial, se les puede estar empujando a incurrir en comportamientos impropios para aparecer cumpliendo las metas (desde falsear la información hasta emplear medios de manera ilícita, entre las distintas formas posibles), corrompiendo la función policial y dañando la fe pública.

En la segunda categoría, los controles internos punitivos son básicamente de dos tipos: “identificación de actos corruptos” e “investigación de actos corruptos” (Newburn, 1999).

- **Detección de actos corruptos.** La detección es diferente a la investigación de los mismos. Consiste en recoger y sistematizar antecedentes y datos sobre conductas irregulares. Se limita a buscar la ocurrencia de los hechos. El análisis aplicado con esta finalidad puede ser “ex ante” o “ex post”. En el primer caso, se realiza antes de que el acto suceda o cuando está sucediendo; mientras que en el segundo, se aplica con posterioridad.
- **Investigación de actos corruptos.** Consiste en recoger suficiente evidencia para esclarecer un hecho irregular y, gracias a eso, imponer una sanción. En este caso es recomendable que la investigación apunte a determinar la existencia de “patrones” o “redes” de corrupción, antes que simples “eventos” o “incidentes aislados”.

En este contexto, es útil revisar en detalle el funcionamiento de un sistema de control interno de las conductas indebidas en la policía.

### 2.3. Modelo general para la investigación de casos de mala conducta policial

Robert Varenik (2005, 55-60) proporciona un modelo general que permite vislumbrar las principales etapas del tratamiento de casos de mala conducta policial. Según el autor, en toda investigación de hechos irregulares las instituciones deben ser capaces de llevar a cabo cuatro componentes: admisión, procesamiento, disposición y revisión. Cada una de estas etapas se divide, a la vez, en subcategorías procesales y elementos operativos<sup>10</sup>.

**La admisión:** es el proceso de recepción de una queja o solicitud de investigación en torno a la mala conducta o mal desempeño. Aquí destacan dos elementos:

- i. La recopilación flexible de antecedentes, distinguiendo entre quejas o denuncias específicas y datos reunidos, por una parte, y entre información interna y externa, por la otra. Ambas son necesarias; y los
- ii. Informes anónimos. Debe ser factible que la ciudadanía y los propios miembros de la policía puedan entregar información y antecedentes del los casos.

**El procesamiento:** se refiere al manejo de la investigación de quejas y denuncias, como asimismo de la información reunida. Este procesamiento se subordina a la estructura de la unidad y su inserción en la organización (jerarquía, función e interacción de cargos y reparticiones), a la preexistencia de normas, procedimientos y estrategias concretas sobre los cursos de acción que correspondan (métodos reactivos, estrategias proactivas y estrategias preventivas).

**La disposición:** se refiere a las decisiones y conclusiones a las que arriba una investigación interna. Existen diversas vías a través de las cuales se puede resolver o evolucionar un caso y la sanción aplicable. Éstas deben ser explícitas y conocidas, así también las consecuencias.

**La revisión:** apunta al desarrollo de tres funciones necesarias, complementarias y distintas:

- i. La integridad interna de la investigación. Esta inspección o investigación interna debe ser realizada por una unidad especial;
- ii. El control de calidad para asegurar que los métodos y procedimientos sean adecuados. Esto debe ser efectuado por una unidad a cargo del seguimiento, inspección y evaluación del desempeño de cada componente del sistema. Asimismo, la evaluación de los resultados obtenidos y del funcionamiento de los mecanismos también debe emplearse para mejorar el sistema de control interno; y,

➤ 10. Sobre este esquema o modelo general se han formulado algunos comentarios sin mayores modificaciones al enfoque general (López Portillo y Martínez, 2009, 10).

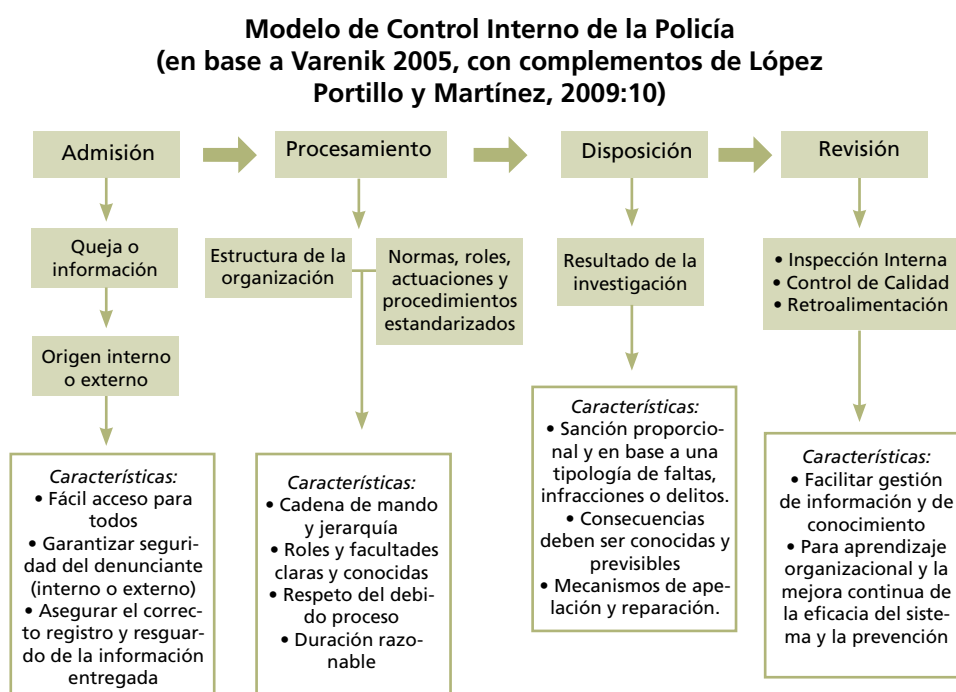


- iii. La retroalimentación. Fase en la cual los miembros que participan en cada uno de los componentes, etapas y procedimientos debe o puede agregar o complementar los resultados anteriores, con una perspectiva proactiva para corregir tanto las políticas y condiciones que facilitan u obstaculizan el funcionamiento del sistema de control interno como aquellas situaciones que propician la mala conducta.

Varenik ilustra el modelo a partir de la revisión de los procesos de las unidades de asuntos internos en la policía de Nueva York –más centralizada- y la Policía Metropolitana de Londres –que establece nominaciones esencialmente ad hoc de agentes investigadores conforme se van requiriendo-. A pesar de las diferencias, según el autor, ambos están diseñados para organizarse de acuerdo con la severidad de cada caso, para combinar estrategias reactivas y proactivas, y para aprender de patrones y evaluar la labor de la unidad misma.

No obstante, como subraya el autor, aún cuando funcionen la organización no queda exenta de malas conductas y de cuestionamientos acerca de la integridad y la eficiencia de sus respectivas áreas de investigación interna (2005, 38-39), porque –como se señaló- no es suficiente la existencia de regulaciones y mecanismos, también se debe dar fe y demostrar que ellos funcionan y actúan en la misma dirección o con el mismo propósito de los mecanismos de control externo.

Los cuatro pasos descritos se sintetizan en la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia a partir de López Portillo y Martínez (2009).

Nuevamente se debe reiterar que no puede haber dudas sobre la estrecha relación entre control interno y externo. Sin mecanismos de control externo la policía tendría la libertad para no investigar o sancionar la mala conducta y esto podría llevar a controles internos ineficaces o poco efectivos. En rigor, la confianza de la ciudadanía en la policía se deteriora significativamente cuando hay una actuación policial impropia, pero esta situación es más perjudicial cuando no se siguen las investigaciones o denuncias, o bien, cuando las actuaciones e indagaciones de la policía frente a las conductas indebidas de sus integrantes no muestran resultados.

## **2.4. La investigación de Asuntos Internos en la Policía Nacional de Nicaragua**

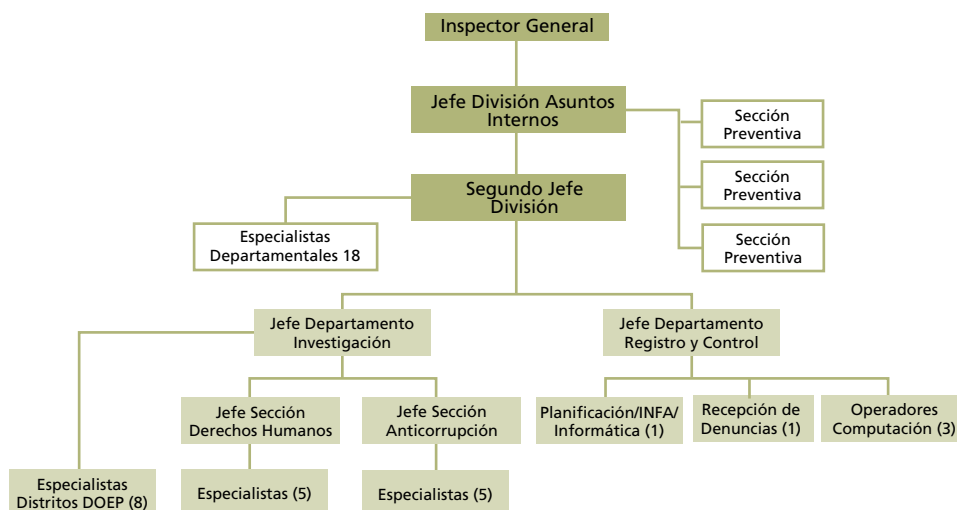
De acuerdo al Barómetro de Gobernabilidad 2010, la Policía Nacional de Nicaragua se encuentra entre las tres instituciones policiales de América Latina con mayor confianza ciudadana (56%).

La modalidad de trabajo de la Policía Nacional de Nicaragua permite ilustrar las distintas etapas y directrices del control interno. Al mismo tiempo, demuestra que los sistemas de control deben enfocarse en diversas facetas complementarias.

La División de Asuntos Internos es la estructura policial que orgánicamente está bajo la dirección de la Inspectoría General de la Policía Nacional. La División tiene una red territorial o representante en cada delegación y/o distrito policial, donde las personas pueden recurrir a interponer denuncias o bien lo hacen en la oficina central. Asuntos Internos dirige sus esfuerzos a velar por el prestigio de la institución mediante un sistema que respetando las garantías exigidas por el debido proceso, permite la verificación de toda acción u omisión cometida por el personal policial que infrinja alguna de las disposiciones o principios contenidos en la normativa nacional e internacional vigente en Nicaragua.

Su misión es investigar las denuncias que formulen los ciudadanos, organismos de derechos humanos, organizaciones del tercer sector o los medios de comunicación, en relación con el comportamiento de los miembros de la policía que transgrede las leyes o las normas de la institución, proponiendo las medidas disciplinarias que sean necesarias. En esta línea, recibe denuncias en contra de los miembros de la policía y busca conservar el prestigio profesional a través de la investigación y sanción oportuna y correcta, ajustándose al debido proceso, y asegurando la validez y vigencia de los derechos y garantías ciudadanas dispuestas por las leyes del país.

### Organigrama Actual División Asuntos Internos de Nicaragua



Funciones de la División de Asuntos Internos:

- 1.- **Departamento de registro y control:** Recibir, registrar, procesar y analizar datos, sugerir de manera constante y oportuna la implementación de medidas preventivas, balances estadísticos, almacenar, registrar y controlar los expedientes de todas las denuncias que la ciudadanía, organismos e instituciones formulen en contra de actuaciones policiales.
- 2.- **Departamento de investigación:** Investiga todos aquellos casos que sean denunciados ante esa instancia o ante Asuntos Internos de las Delegaciones Departamentales.
  - a. **Sección anticorrupción:** Prevención e investigación de todo acto u omisión o evidencia de corrupción o cualquier violación a las leyes, reglamento disciplinario, que pudiesen ser cometidos por funcionarios de la Policía Nacional.
  - b. **Sección derechos humanos:** Investiga todo acto u omisión o cualquier violación a las leyes, tratados, reglamentos internos, normativas que vulneren los derechos de los ciudadanos.

El proceso investigativo que realiza la División de Asuntos Internos tiene cuatro etapas:

- **Fase de recepción de la denuncia.** La Oficina de Recepción de Denuncias de Asuntos Internos recopila todas las denuncias/quejas que los ciudadanos interponen para, posteriormente, evaluarlas y asignarles un número y después investigarlas. Las denuncias se reciben por distintas vías: directa (ciudadano), de oficio, a través de la Procuraduría para los Derechos Humanos,

otros organismos civiles, de la Inspectoría Civil del Ministerio de Gobernación y de los medios de comunicación.

- **Fase de apertura de proceso.** El Jefe de la División evalúa las denuncias y determina si hay investigación o no. Cuando se rechaza es porque no es competencia de la Policía Nacional, o bien, no se tienen suficientes antecedentes para iniciar la investigación. Dependiendo de la denuncia, se puede decidir pedir un informe a las autoridades correspondientes para aclarar la situación; remitir a la instancia donde el/la denunciante expresa no se le da respuesta a su caso -esto es, cuando existen reclamos de la población por mala o falta de atención de la policía- o investigación del caso. Asimismo, si la denuncia es contra un miembro del Consejo de la Policía Nacional tiene que ser aprobado por el Inspector General para ser investigado de acuerdo a la jerarquía.
- **Fase investigativa.** El Jefe de Investigación asigna el caso al especialista departamental o distrital, quien cuenta con un tiempo determinado y procede a realizar las diligencias tanto operativas como administrativas que correspondan. Cuando se inicia la investigación se notifica al denunciado y al jefe de éste. Cuando se trata de hechos graves o que se presuma algún tipo de delito, éstos son atendidos de manera centralizada por la División de Asuntos Internos.
- **Fase conclusiva.** Es la etapa en la cual se elabora el informe y se plasman todas las diligencias realizadas, llegando a la conclusión del caso, si el denunciado tiene responsabilidad o no. Al concluir la investigación se proponen las medidas correspondientes, previstas en el reglamento disciplinario de la Policía Nacional. Si tiene responsabilidad administrativa, entonces Asuntos Internos propone medidas de acuerdo a lo que establece el reglamento disciplinario. Si las medidas son -por ejemplo- baja de la Institución, pérdida del cargo o pérdida de privilegios, éstas se proponen al Inspector General de la Policía, quien decide la medida administrativa a aplicar. Por último, se le notifica al denunciante y a los jefes del sancionado. Existe un período de 72 horas donde el denunciante puede apelar la medida interpuesta por el Inspector General. En los casos de violaciones a los derechos humanos, la División de Asuntos Internos informa a los organismos de derechos humanos sobre las medidas aplicadas.

Las sanciones disciplinarias para las infracciones son: amonestación en privado; amonestación en reunión, ante compañeros de igual o superior cargo o grado; recargo de servicio de una hasta 2 horas, por un máximo de 3 días; recargo de servicio de una hasta 4 horas, por un máximo de 6 días; restricción en la unidad de 3 hasta 30 días; alejamiento del cargo inmediato o baja deshonrosa.

## 2.5. Problemas de aplicación de los estándares

Los mecanismos de control interno en la policía son algunos de los aspectos menos conocidos en la región. Una crítica frecuente es que en la mayoría de

los casos la información, los procesos y las evaluaciones se desconocen. Incluso, en ocasiones algunos sostienen que esto no debería ser conocido por la sociedad civil, pues generaría vulnerabilidades en la organización. Falta entonces una mayor apropiación y empoderamiento de las prácticas y directrices aconsejables en materia control interno y *accountability* policial.

Con todo, así como la manera cómo se lleva a cabo la labor policial depende en la práctica de distintas variables -la prevalencia de una u otra doctrina y cultura política (autoritaria o democrática) o bien las características de la cultura de la organización y los atributos de la cultura policial-, también el control interno está expuesto a éstas.

Hay a lo menos cuatro situaciones específicas que son perjudiciales y que deben considerarse detenidamente.

La primera es que en muchas ocasiones **las policías sólo tienen un reglamento de disciplina**. En la práctica, los reglamentos se centran en describir el régimen disciplinario, enfocándose en las conductas que constituyen faltas o ilícitos y las normas procesales al momento de incurrir en una irregularidad. Entre las sanciones más recurrentes están la amonestación, el arresto, la suspensión, la degradación e, incluso, la destitución. Asimismo, se centran en la regulación de las relaciones al interior de la institución (superiores, pares y subordinados), el respeto irrestricto hacia la misma y el cumplimiento de las normas internas. Sin embargo, las relaciones con la comunidad son abordadas en términos muy generales (Arias y Zúñiga, 2008, 89-93).

Estas faltas suelen ser juzgadas al interior de la propia institución. En Colombia, por ejemplo, se contempla la actuación de la Procuraduría General de la Nación. En El Salvador y Uruguay la legislación admite la posibilidad de un doble juzgamiento por el mismo hecho, si ésta es calificada como delito penal y como una infracción administrativa, al mismo tiempo. En esta línea, algunos países consideran incluso una responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños causados por los empleados o funcionarios públicos (El Salvador, Nicaragua, Brasil)<sup>11</sup>.

No obstante, aun cuando las normas y procedimientos tienen el objetivo de reducir la incertidumbre sobre las formas de conducirse, las conductas y el desempeño individuales deben evaluarse no sólo en relación a su legalidad, sino también desde el punto de vista profesional. En este contexto la deontología policial es clave. Un código de conducta de esta naturaleza es necesario, pues relaciona los valores de un determinado orden político y social con los dictámenes de la profesión de policía (Grossi Porto, 2005).

En efecto, mientras los reglamentos de disciplina regulan procedimientos (particularmente con un enfoque sancionatorio, no siendo evidente la conducta positiva o buen desempeño), los códigos de conducta basados en la ética y la

► 11. Para profundizar en aspectos de la normativa asociada a la disciplina y las conductas ilícitas en algunos casos latinoamericanos ver Arias y Zúñiga (2008: 89-121).

deontología policial, por su parte, establecen los principios que orientan la conducta y labor policial. En esta línea, el aparato administrativo de la policía debe procurar traducir estas directrices, llevándolas a la práctica.

En este sentido, el régimen disciplinario y la deontología policial están destinados a regular la conducta de la policía en el cumplimiento de sus funciones, lo que tiene como marco ético de acción el respeto a los derechos humanos y la garantía de las libertades individuales. En consecuencia, cuando se trata de asegurar la integridad es requisito fundamental la adhesión a las directrices de actuación tanto a nivel institucional como a los códigos de conducta para sus miembros.

La segunda observación es que **se aborda principalmente la responsabilización individual y se enfatiza poco la institucional**. En todos los países latinoamericanos existen leyes o reglamentos que regulan el régimen disciplinario por abuso o mal uso de las facultades. Hay normas de responsabilidad penal, civil y administrativa por el comportamiento policial. Con frecuencia se contemplan casos de responsabilidad penal para la comisión de conductas irregulares graves o delitos cometidos por el personal policial. En algunos casos, se tramitan en la jurisdicción ordinaria, independientemente de que sean cometidos en el ejercicio del cargo. En otros, son los tribunales militares (fiscalías militares), en razón de que los delitos cometidos por el funcionario derivan del ejercicio de la función policial y la mayoría de las policías son herederas del código militar (Malarino, 2003, 595-597).

En México, por ejemplo, tanto las leyes como los reglamentos atinentes a las policías, regulan órganos y funciones de control interno, más que sistemas de responsabilización en donde se complementen mecanismos internos y externos a las mismas. Mientras las autoridades competentes en materia de seguridad pública se encuentran integradas en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, la norma que lo regula y los organismos que lo coordinan -Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública- contemplan actuaciones que, sin embargo, sólo ratifican la idea de control interno (Martínez, 2008, 21 y ss).

La tercera situación se refiere a la **insuficiente gestión de información**. La información es fundamental para el control interno y el *accountability*. Las unidades de Asuntos Internos están obligadas a reunir y analizar antecedentes para llevar a cabo sus investigaciones. No obstante, se debe aclarar que la información es útil no sólo para el esclarecimiento de casos, sino también para identificar tendencias, evaluar y corregir procedimientos. Por ejemplo, en el caso de la evaluación externa e interna del uso de la fuerza policial, ésta depende de la información reunida y disponible respecto de los incidentes particulares. Si no hay capacidad para obtener información concreta acerca de las acciones de los policías no será posible intervenir eficazmente corrigiendo procedimientos errados.

Es por ello que, desde una perspectiva de evaluación de procesos y resultados, es muy importante observar qué sucede con la información después de su

recolección: quién la recibe, quién hace qué con ella y quién se encarga de salvaguardar la integridad de este procedimiento. Desde una perspectiva preventiva estas actividades también son valiosas. Asimismo, son necesarias dos condiciones al menos para un empleo estratégico de los antecedentes reunidos en una pesquisa o indagación de esta naturaleza y posterior investigación: una unidad abocada a esa tarea y procesos bien diseñados que aseguren el flujo de la información en la organización para su máximo empleo.

La cuarta observación tiene que ver con las dimensiones subjetivas del comportamiento. **La cultura de la organización es un factor clave para el funcionamiento de los controles internos.** Hay necesidad de mejorar normas disciplinarias y éticas, pero más necesario aun es fortalecer los mecanismos y emplearlos, generando políticas y estrategias capaces de crear condiciones organizacionales óptimas y modificaciones de patrones de conducta y actitudes laborales inadecuadas. De esta forma, si bien las normas y los mecanismos son requisitos claves, la voluntad institucional de que exista un sistema eficaz -orientado al control interno- es más decisivo, (como se indica en los números 1 al 4 de la sección 2.1).

## 2.6. Condiciones e innovaciones necesarias para el control interno

A partir de lo señalado y mirando la realidad latinoamericana, el control interno en la policía enfrenta dificultades que generalmente se traducen en deficiencias. Por ejemplo, la falta de procedimientos adecuados, el escaso personal y la falta de capacitación. La poca infraestructura o equipamiento para apoyar las indagaciones o el procesamiento de quejas y denuncias también juegan un rol relevante. Esto puede crear un falso dilema respecto de la selección o priorización de casos, argumento que se suele emplear para excusar la ausencia de resultados o bien la no indagación de otros. La experiencia internacional indica que cuando no se controlan oportunamente las faltas menores aumenta la probabilidad de que el personal policial escale hacia prácticas más graves. Éstas, por cierto, pueden favorecer la impunidad en la policía.

No obstante, si se atienden las recomendaciones de organismos internacionales, hay otras condiciones o situaciones que deberían mejorar para asegurar específicamente la eficacia de los sistemas de control interno punitivos, y que se destacan a continuación.

### 2.6.1. Una política enfocada en la organización

Las estrategias desarrolladas en algunas policías (Nueva York, Policía Nacional de Colombia, Policía de Investigaciones de Chile, Policía Nacional de Nicaragua, entre otras) se enfocan tanto en la conducta policial como en la integridad de la policía, abordando medidas que van desde el control hasta la investigación y la prevención de este tipo de conductas. Sin embargo, ésta no es una práctica extendida.

El análisis anticipatorio o “ex ante” no es frecuente. Generalmente, las organizaciones no poseen unidades de análisis para detectar posibles conductas irregulares antes de que ocurran. Asimismo, tampoco es frecuente que se realicen o revisen casos concluidos a fin de detectar fallas o falencias recurrentes en los sistemas o procedimientos y de esta forma reducir los factores situacionales y organizacionales que propician conductas indebidas y el mal desempeño en la institución.

### **2.6.2. Incentivo, reconocimiento y garantías**

Los mecanismos de investigación y control con frecuencia no distinguen entre quién efectivamente lo hace bien o actúa profesionalmente y quién no. Sólo en pocos casos se analizan estadísticas de procedimientos o resultados obtenidos con los objetivos asignados. En general, no se evalúa el rendimiento o productividad -sólo el apego a los reglamentos- para premiar a los buenos policías, es decir, el control busca disuadir y sancionar, pero pocas veces fomenta la calidad del servicio y la eficacia de la policía. Una excepción es el caso de la Policía Nacional de Nicaragua.

En esta línea es necesario explorar también otras formas de facilitar la comunicación de conductas indebidas y actos de corrupción policial, preservando al máximo la seguridad de las fuentes y los derechos de los policías en relación con acusaciones injustificadas o infundadas formuladas de manera anónima. En general, los mismos oficiales de policía son una valiosa fuente sobre las actividades o conductas irregulares en la organización. Sin embargo, dadas las implicancias y consecuencias, se trata de un campo difícil. La denuncia anónima, el código de silencio y la delación compensada son términos recurrentes, tanto como las represalias, que imperan en la mayoría de las organizaciones policiales<sup>12</sup>.

### **2.6.3. Normas claras de procesamiento, sanción y reparación**

Ningún sistema de control interno puede ser eficaz sin normas claras, explícitas y conocidas por el personal policial. Aun cuando haya una clara definición de lo que es prohibido y se definan con precisión los procedimientos y normas a seguir, la discrecionalidad con la que pueden actuar los responsables del área de asuntos internos puede generar un cuadro incierto o bien anómico respecto de la política y la actuación institucional. De esta forma, también es importante que todo el proceso sea transparente, es decir, perfectamente monitoreable, desde el momento de la detección, la vigilancia y la investigación hasta la imposición de las sanciones necesarias.

Asimismo, se requiere establecer con mayor claridad los tipos penales que cubren los actos en que las policías abusan de su poder y vulneran derechos fundamentales de las personas. Esto supone un sistema disciplinario que, además de ser transparente, respete el debido proceso y sea rápido. Esto requiere

12. Estos tópicos se examinan en los capítulos 5 y 6.



que existan sistemas de información y flujos oportunos que ayuden al buen funcionamiento del sistema de control.

También el Estado tendría que pensar en proponer mecanismos para regular la posibilidad de reparación en los casos en que se pruebe la violencia innecesaria de los policías, y el daño ocasionado a los particulares con ocasión del cumplimiento de sus funciones (FLACSO, 2007, 107 y 108).

#### **2.6.4. Enfoque de la conducta policial desde una perspectiva deontológica**

En la mayoría de los casos, las normas que regulan el comportamiento policial se encuentran contenidas en reglamentos que enumeran faltas y sanciones. Esto –como se señaló– es una dificultad para comprender la verdadera naturaleza del control interno en una policía.

La importancia de contar con un código de esa naturaleza radica en la especificación y explicitación del deber ser de la acción policial y en la importancia de cumplir adecuadamente con las funciones, especialmente aquellas referidas al buen servicio que se debe entregar en la interacción con la ciudadanía. En esta línea, también es clave la promoción de una reglamentación del uso del poder discrecional de la policía, privilegiando la responsabilidad individual e institucional por las acciones. Ésta es, quizás, una de las acciones más urgentes y sobre la cual menos avances se podrían citar.

#### **2.6.5. Gestión de información**

El tratamiento y el análisis de los datos son factores fundamentales. Hay situaciones frecuentes que subrayan la importancia tanto del resguardo como del apropiado empleo de los antecedentes que se reúnen durante la investigación de los casos. Urueña (2001, 118) y Rodríguez (2008) ilustran cómo una mala gestión de información genera situaciones que dañan la calidad de la información y el diagnóstico permanente que precisa todo sistema de control interno. A continuación, se describen brevemente algunas situaciones a evitar:

- Multiplicidad de criterios para registrar y catalogar las faltas. Debido a la amplia gama de posibles conductas irregulares, y el no empleo de criterios uniformes o estándares de clasificación y tipificación tanto en los sistemas de registro como del dominio de éstos en el personal a cargo.
- Mala clasificación. La amplitud y el número de situaciones a abordar llevan a los policías a cargo a crear grupos de situaciones similares o categorías que son tratadas como iguales para efectos de investigación o sanción, promoviendo un tratamiento impreciso y, a veces, injusto.
- Falta de control sobre quienes realizan las investigaciones. Esto se traduce en que se seleccionan casos aplicando criterios de simplificación, tratamiento rápido o que implican menor esfuerzo y costo, creando una “cifra negra” sobre conductas indebidas y mal desempeño, difícil de estimar.

- Falta de investigación oportuna (inicio de la investigación). El escaso seguimiento del curso de las investigaciones sobre actos irregulares en la policía facilitan la generación prácticas o hábitos de ocultamiento o complicidad del sistema.

#### 2.6.6. Gestión de conocimiento

El control interno puede aportar elementos fundamentales para reducir la impunidad y prevenir las distintas formas de conductas irregulares a través de procesos adecuados de gestión de información y conocimiento que facilitan el aprendizaje colectivo, la identificación de buenas prácticas y la mejora de los procedimientos establecidos.

El análisis posterior (ex - post), dirigido a identificar patrones, sobre la base de la revisión de incidentes y casos anteriores, permite ajustar y mejorar los procedimientos de control o extraer enseñanzas. Sin duda, quizás lo más importante es la energía que se dedica a complementar la revisión de casos particulares con apreciaciones más generales sobre el funcionamiento de sistemas de *accountability* (Varenik, 2005, 29-30).

#### 2.6.7. No hay acumulación de información científica suficiente

En la actualidad, se desconoce algún caso en que alguna policía latinoamericana estudie de manera sistemática tópicos relevantes sobre las actuaciones policiales y el mal desempeño o bien situaciones frecuentes de mala conducta de sus miembros con el fin de actuar proactivamente. Se deberían promover más investigaciones interdisciplinarias, para que las políticas y actuaciones policiales se basen en el conocimiento y la evidencia más que en la intuición de las jefaturas policiales. Esto es relevante, pues muchas veces la conducta individual es reflejo de una realidad social más compleja.

En este campo hay avances interesantes en Europa y Estados Unidos. Por ejemplo, un estudio trató los factores que influyen en las quejas de los ciudadanos en relación al abuso de fuerza policial. Según dicho estudio, los policías jóvenes realizan más detenciones y son más frecuentemente causa de quejas. Al respecto, la formación y la especialización no influyen. Los aspectos importantes son la edad, sexo y número de detenciones realizadas por los policías. Policías varones y jóvenes realizan más detenciones y –al mismo tiempo- se presentan más quejas contra ellos (Brandl, 2001). Según otro estudio, existe una relación directa entre la intensidad del síndrome *burnout* y el uso de fuerza observada tanto objetivamente como también subjetivamente por los mismos policías (Kop y Euwema, 2001).

### 2.7. Conclusiones y sugerencias

La búsqueda de mejores niveles de seguridad y de calidad de vida no se alcanza sin mejorar el desempeño policial, pero en un sentido más específico, aquello tampoco sería posible si no se mejora la eficacia de los mecanismos de

control interno y la observancia de los códigos de disciplina y de conducta.

Hay consenso en que es necesario emprender acciones y evaluar el funcionamiento de los mecanismos de control para asegurar tanto la integridad como el desempeño apropiado y el profesionalismo del personal policial. El grado y los mecanismos con los cuales se monitorea el desempeño policial, por una parte, y la falta de integridad, las conductas indebidas y la corrupción, por la otra, son dos campos relacionados. Esto tiene distintas facetas y plantea, a su vez, diversos retos para la policía, la sociedad y sus autoridades.

Se debe partir asumiendo tres premisas que sirven de máximas para los esfuerzos de reforma de la policía.

Primero, la profesionalización y el *accountability* son metas permanentes para las instituciones policiales modernas y democráticas. Éstas deben procurar desarrollar tanto los criterios de evaluación del desempeño individual y organizacional como, asimismo, los mecanismos para el control interno, teniendo como medida la calidad del servicio entregado a la comunidad y la adecuación a los códigos de comportamiento.

Segundo, la mala conducta policial debe afrontarse como un problema de la organización y no como una serie de actos individuales. Se debe abordar la organización entera, con una visión integral, y no enfocarse sólo en el individuo o el incidente.

Tercero, el esfuerzo debe dirigirse hacia consolidar un cambio positivo a largo plazo, el cual debe estar en armonía con la mejora continua.

Sobre la forma y los requisitos mínimos para que esto sea efectivo, se ha planteado un conjunto de reglas o principios en al menos seis campos relacionados (política general, aceptación de quejas y denuncias, reporte por el personal, sobre la investigación de éstas, lo relativo a la conclusión y resolución y sobre el tratamiento de la información). Estas directrices -sugeridas por diversos organismos internacionales- recrean las actuaciones aconsejables en materia de control interno. Se recomiendan al menos 26 directrices. La dificultad parece estar entonces en la aplicación de dichas directrices y eventualmente la complejidad de algunas medidas.

En la policía deben existir controles internos preventivos y controles internos punitivos. Aquí se explora la segunda categoría. El modelo propuesto por Vannerik (2005) destaca que las instituciones deben ser capaces de llevar a cabo los cuatro componentes de la investigación de hechos irregulares: admisión, procesamiento, disposición y revisión. Cada una de éstas se divide, a su vez, en subcategorías procesales y elementos operativos.

La modalidad de trabajo de la Policía de Nicaragua ilustra cómo se lleva a la práctica ese modelo, destacando que existen distintas vías. No obstante, también queda en evidencia que un control interno eficaz no debe ocuparse sólo de la investigación y la sanción de la indisciplina. Se debe trabajar en

una doble perspectiva, enfatizando tanto el desarrollo de la integridad en la organización como en la conducta y solidez ética de sus integrantes. En la medida que se reoriente el foco de actividad, es decir, se procure la revisión de los mecanismos y se aborde con una política sistemática e integral, entonces probablemente tendrá lugar el cambio pretendido.

Existen diversas dificultades, por cierto, para el funcionamiento eficaz de los sistemas de control interno: las policías no tienen un código de conducta, sino un reglamento de disciplina; la cultura organizacional, los escasos avances en materia de responsabilización institucional y, finalmente, una insuficiente gestión de información.

De esta forma, son necesarios esfuerzos en diversos planos para avanzar más allá de la vigilancia de las normas disciplinarias y el control interno de tipo punitivo: i) una política enfocada en la organización; ii) aseguramiento de incentivo, reconocimiento y garantías; iii) normas claras de procesamiento, sanción y reparación; iv) enfoque de la conducta policial desde una perspectiva deontológica; v) gestión de información adecuada sobre conductas indebidas y mal desempeño y vi) promoción de la gestión de conocimiento.

## CAPÍTULO 3

# CONTROL INTERNO, AUDITORÍAS INTERNAS Y CONTROL DE GESTIÓN

### Introducción

La literatura especializada habla de *police accountability* para referirse a un sistema de control de gestión, basado en principios democráticos, que incluye instancias de control interno y externo, ante las cuales los organismos policiales son responsables. En esta perspectiva el objeto de evaluación es el desempeño policial (Stone, 2007).

Existe un gran acuerdo en torno a las relaciones e implicancias entre las estrategias policiales frente al delito y el buen desempeño policial en una sociedad democrática, las cuales se relacionan con la integridad y el profesionalismo. Ambos casos se asocian a expectativas y estándares de comportamiento, expresados en un código de conducta y en reglamentos de disciplina. Se espera que ambos reflejen con claridad cómo debe actuar la institución y sus integrantes (doctrina). Para apoyar aquello se requieren mecanismos de control interno y externo, debido al monopolio del uso de la fuerza y el importante poder discrecional del que gozan justamente al momento de la intervención policial.

Sin duda, el escrutinio sobre la policía y la responsabilización de ésta frente a la sociedad y sus autoridades no puede restringirse a un único aspecto de la gestión, como ocurre con la estadística de actuaciones policiales. También hay acuerdo en que la policía debe “responder” por sus actuaciones y por

el marco en el que se desarrollan sus actos (doctrina, control interno, etc.), como también por los resultados y efectos sobre el clima de inseguridad de las personas en un territorio particular y las propias políticas gubernamentales de prevención y control de la delincuencia. Así, en el campo del control de la policía coexisten otras perspectivas, de manera tal que no sólo se ocupa de la conducta indebida o de la mala conducta, sino también del mal desempeño. Existen mecanismos que se concentran en el desempeño de la institución y que actúan como sistema de apoyo a la gestión policial.

La preocupación por la calidad de los servicios y el interés por asegurar la eficacia en el marco de las políticas de seguridad pública y ciudadana y, consecuentemente, la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en ambos casos, son dos aspectos que los mecanismos de control externo e interno deben abordar. Básicamente se trata de dos enfoques complementarios: la supervisión del desempeño asociado al cumplimiento de la misión de la policía (control de gestión) y la supervisión de la administración de la policía (auditorías internas). De esta manera, ambos son complementarios y se suman al control interno punitivo.

A la luz de lo descrito y en el marco del análisis de los tipos de control interno se examinan los mecanismos de supervisión de la gestión policial que contribuyen a reducir los riesgos de corrupción y el mal desempeño en una policía. Específicamente, interesa revisar cómo algunas policías han creado auditorías internas para asegurar la probidad y la transparencia de sus actos administrativos y, al mismo tiempo, cómo se realiza el control de gestión para el aseguramiento de la misión y los objetivos de las estrategias policiales.

### 3.1. Control interno y supervisión de la gestión en la policía

La multiplicidad de actuaciones de la policía obliga a tener una mirada de los diversos planos y facetas comprometidas en el buen desempeño y la entrega de servicios de calidad. No se trata tan sólo de la existencia o fijación de estándares con los cuales evaluar el accionar policial. También se trata de actuaciones para asegurar el buen servicio.

Como no se puede valorar y corregir aquello que eventualmente se desconoce y no se mide, el *accountability* plantea la necesidad de contar con diversos mecanismos de control para supervisar el cumplimiento con los estándares legales requeridos y, a la vez, referirse a la calidad del desempeño policial. Esos mecanismos deben enfocarse en los programas más permanentes del accionar policial, pero también en las conductas individuales de sus miembros (Frühling, 2005, 6).

En efecto, al igual que todas las instituciones públicas, en un Estado democrático la policía actúa de acuerdo con normas jurídicas que fijan el campo de prerrogativas, las facultades específicas con las que cuentan sus integrantes, sus deberes y derechos. Sin embargo, ello no debe llevar a perder de vista que, en esencia, en una organización de esta naturaleza el objeto de supervisión es la conducta policial (desempeño) y eso abarca, al menos, dos dimensiones:

por una parte, lo procedimental-administrativo y, por otra, lo relativo a los resultados de su actuación.

En efecto, como se señaló en el capítulo 1, “según el objeto de supervisión”, los modelos y mecanismos de control interno se ordenan básicamente según dos propósitos fundamentales, no excluyentes. Aquellos que sirven a un fin de administración (gestión administrativa) y los que sirven a una intención de tipo sociopolítica, poniendo en el tapete el asunto de las expectativas externas en torno a dicha actuación, en tanto resultados policiales (eficacia y calidad de servicio) y también en relación al cumplimiento de los estándares de actuación policial (integridad y conductas indebidas).

Mientras en materia de integridad y conductas indebidas se examinaría la eventual discordancia entre una conducta policial y las normas establecidas en los cuerpos jurídico-reglamentarios y aquellas que se anclan en los códigos de conducta profesional (ética y deontología). Las dos anteriores se refieren a la supervisión evaluativa de la calidad del desempeño policial, es decir, se refiere a un control de tipo gerencial-administrativo que pone énfasis en la eficiencia, en el uso de los recursos, en la efectividad y los resultados. Naturalmente, en este caso también existe un estándar contra el cual se compara el desempeño policial.

De esta forma, más allá del interés de comprobar que el personal, con independencia de su grado y función, cumple con las obligaciones generales derivadas de su condición de miembro de la policía, para este análisis -y desde el punto de vista de los campos de observación- se identifican otros dos ámbitos igualmente relevantes: la supervisión de la gestión administrativa y aquella vinculada a la gestión policial operativa.

- **Campo de gestión policial administrativa.** Se trata de controles de rutina y/o sorpresivos que buscan identificar fallas o faltas administrativas y/o contables o que buscan comparar lo establecido en normas relativas a la administración de una unidad y sus medios, certificando que se procede adecuadamente (probidad administrativa). Esto se realiza generalmente a través de una Inspectoría General -o similar- y Unidades de Auditoría Interna.
- **Campo de gestión policial operativa.** Se relaciona con la comprobación de la eficacia frente a los objetivos encomendados. Para ello, las policías cuentan con la calificación anual del personal y, sólo desde algunos años, con diversos mecanismos que contribuyen directa o indirectamente, como es el control de resultados sobre la base del monitoreo de indicadores -vinculado a la medición de índices y metas-.

En ambos ámbitos se trata de actuaciones que tienen como fin garantizar de que se está actuando correctamente -en términos legales- y apropiadamente -asegurando que la policía dispone de las facultades, recursos y medios-, entregando con eficacia y calidad servicios que se dirigen al beneficiario, esto es, al ciudadano y, luego, a la fiscalía y/o tribunales, según sea el modelo procesal vigente en el país.

Los límites entre uno y otro campo no son totalmente claros. No obstante, eso no es un defecto, pues se trata de áreas interdependientes. Sin embargo, quizás derivado de las presiones externas y la necesidad de demostrar resultados, hay un mayor desarrollo en el campo de la interrelación de la policía y la comunidad, como se observará más adelante.

En consecuencia, para un adecuado *accountability* policial es fundamental ocuparse de lo que está detrás de las estrategias de prevención y control de la policía, pues su evaluación sirve al propósito de asegurar un buen servicio policial, especialmente en cuanto a la eficiencia, su eficacia y impactos.

Sin duda, en los últimos años algunas policías han asimilado un modelo de gestión que combina rasgos de un paradigma tradicional con uno más desarrollado, donde el objeto y la función de control transitan desde la vigilancia del reglamento de disciplina al funcionamiento del sistema y la prestación de servicios, enfatizando la misión, los objetivos institucionales, las obligaciones de la función pública y la transparencia de sus actos.

Sin duda esta transición tiene lugar a la luz de al menos dos procesos que interpelan a la policía de manera significativa. Por un lado, los procesos de reforma del Estado en cada país, los cuales imponen términos de referencia claves, tales como: eficiencia, eficacia, calidad y transparencia de la gestión pública. Y, por el otro, el cambio de paradigma de gestión en la policía desde uno tradicional a uno racional-burocrático o hasta uno más profesional con una orientación comunitaria y/o que enfatiza la solución de problemas.

Estas transformaciones en el entorno de las policías han desencadenado un gran número de cambios internos en las policías, en variables tales como la orientación hacia el ciudadano, el desarrollo tecnológico y la innovación, el papel rector de la dirección estratégica, los enfoques de calidad, el rol de los recursos humanos en la organización, la gestión de la información y otros. No obstante, algunos o la mayoría podrían calificarse como procesos embrionarios, iniciales o inconclusos.

A modo de ejemplo, la documentación pública permite citar los casos de la Policía Nacional de Colombia y la Policía de Investigaciones de Chile. Ambas anclan la modernización y el desarrollo organizacional con el desarrollo de mecanismos de control interno, argumentando que se busca asegurar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios.

### **3.2. Inspectoría General, Auditoría Interna y probidad administrativa**

En lo relativo al funcionamiento, los procedimientos y las actuaciones en relación a los objetivos y misión de la institución, todas las policías cuentan con un órgano que cumple la tarea de vigilar el cumplimiento de las directrices de cada una de las reparticiones y unidades de la policía.

Un elemento característico y central es que siempre se trata de instancias de supervisión de tipo vertical. Esto suele envolver la labor de las unidades de control interno con un aura de amenaza, postergando la idea que se trata de un procedimiento necesario para asegurar y garantizar un adecuado desempeño de las unidades y sus integrantes. De esta forma, la supervisión se realiza en un ambiente de trabajo que rechaza el escrutinio interno y genera resistencias. Generalmente, a la luz de la cultura organizacional y de la cultura policial, el control interno no es asumido como una herramienta de gestión, lo cual tiene importantes consecuencias<sup>13</sup>.

Lo anterior, se relaciona también con el desarrollo de los modelos de gestión. En la actualidad, según el grado de avance organizacional y la permeabilidad de la institución a las nuevas tendencias en materia de reforma del Estado en América Latina (gerencia pública y responsabilización), las policías pueden contar con dos instancias particulares: Inspectoría General y Unidad de Auditoría Interna.

### 3.2.1. La Inspectoría General

Suelen ser reparticiones que se han desarrollado con la policía. Es decir, ellas reproducen un modelo tradicional de organización en el cual la supervisión se realiza con un énfasis de fiscalización de tipo normativo-procedimental y disciplinario.

En Bolivia, por ejemplo, la Inspectoría General de la Policía Nacional cuenta con una unidad por departamento. Se trata de un organismo de control de probidad, fiscalización y control de la función policial. Su función es velar por la eficacia de los servicios policiales a través de inspecciones, investigaciones, fiscalización e informes de los diferentes organismos de la policía (Arias y Zúñiga, 2008, 28). Aquí se observa un concepto plurifuncional altamente concentrado.

En Perú, la Inspectoría General tiene como misión fiscalizar, evaluar e investigar la correcta aplicación y observancia de las leyes y reglamentos, la eficacia funcional, la moral y disciplina del personal, así como el empleo correcto y adecuado del potencial humano, de los recursos materiales, económicos y financieros, control de calidad y costo beneficio de los servicios que presta la Policía Nacional.

En Carabineros de Chile, por su parte, la Inspectoría General tiene como tarea evaluar todas las áreas de gestión, respecto del grado de cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que regula su administración, como asimismo, establecer los niveles de eficiencia y eficacia con que se ejecutan cada uno de los procesos organizacionales (planificación y desarrollo, operaciones y apoyo). En ese contexto, su accionar debe estar centrado en el seguimiento y análisis permanente de información relevante sobre las actividades desa-

13. Éstas se examinan en el capítulo 6.



rrolladas por cada una de las áreas de gestión, estableciendo su grado de alineamiento con los objetivos estratégicos, detectando posibles desviaciones y causas que las originan, contribuyendo al diseño de soluciones que permitan orientar los comportamientos al logro de los objetivos planteados (Arias y Zúñiga 2008, 42). En este caso, nos encontramos con un modelo que integra conceptos de una gestión moderna, al considerar resultados, alineamiento estratégico y control de gestión, más allá del cumplimiento o supervisión de la norma.

En la Policía Nacional de Panamá la responsabilidad de la Inspectoría General es planear, organizar, ejecutar las actividades de inspección que se desarrollan en la institución con el objeto de asegurar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos, las directivas y normas que rigen a la organización teniendo como función primordial evaluar las actividades tanto administrativas como operativas que planifiquen y ejecuten cada una de las direcciones y dependencias de la institución estén orientadas a cumplir con los objetivos y metas que el Estado y la Dirección de la Policía Nacional han trazado a la institución, por lo que debe alertar al Director de la Policía Nacional si alguna actividad, afectará el cumplimiento de alguna de sus metas propuestas.

En la Policía Nacional de Colombia, sin embargo, la labor de control interno se desagrega en dos reparticiones: la Inspección General y el Control Interno. Con la entrada en vigencia de la ley 1.015 del 7 de febrero de 2006 –sobre “Régimen Disciplinario para la Policía Nacional”- se otorga al Inspector General atribuciones disciplinarias y se crean las Inspecciones Delegadas Regionales y Especiales, y las Oficinas de Control Disciplinario Interno en cada uno de los Departamentos. De acuerdo a sus funciones, la Inspección General es la encargada de asuntos internos y conducta funcionaria; pero, además, es la dependencia encargada de fomentar y promocionar la cultura de la legalidad y moralidad, de prevenir la comisión de conductas consideradas como faltas disciplinarias y delictivas, de ejercer el control disciplinario institucional, de velar por la eficacia de los sistemas de atención al ciudadano, de propender al respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de coordinar las actividades de justicia penal militar y las funciones asignadas con relación a los centros de reclusión.

### **3.2.2. Unidad de Auditoría Interna**

Estas reparticiones nacen para asegurar la transparencia y la eficacia de los mecanismos de control interno, obedecen a un modelo de gestión orientado a dar garantías sobre el normal funcionamiento de las estructuras de gestión administrativa.

La unidad responsable de la auditoría interna integra una modalidad de control que se focaliza en el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una policía con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y

legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección superior de la policía y atendiendo a las metas u objetivos previstos.

En la mayoría de los países, más allá de expresiones locales y del ordenamiento jurídico-institucional, las unidades de Auditoría Interna asesoran a la autoridad superior en la implementación de normas y procedimientos de control interno y evalúan su posterior cumplimiento. Sus informes deben precisar las deficiencias detectadas y realizar recomendaciones para superar dichas falencias. Las responsabilidades generales son:

- Elaborar el planeamiento general de Auditoría Interna aplicando un modelo integral bajo los principios de eficiencia-eficacia y economía.
- Elaborar el plan anual de auditoría y elevarlo para su aprobación.
- Evaluar el cumplimiento razonable de las políticas, planes y procedimientos dispuestos por la autoridad superior.
- Revisar y evaluar sus actos y controles operacionales, contables, de legalidad y financieros.
- Verificar si las erogaciones y los ingresos son realizados de acuerdo a las normas legales y contables.
- Determinar la confiabilidad de los datos utilizados para la elaboración de la información.
- Determinar la precisión de las registraciones de los activos y las medidas tomadas para su protección.
- Producir informes de auditoría formulando las observaciones pertinentes.

En la Policía de Investigaciones de Chile esta unidad fue creada en el año 2004 (Orden General N° 2030 de diciembre de 2004) y se orienta al ejercicio del control interno de carácter global y estratégico, fundamentalmente preventivo y de apoyo a la gestión. Corresponde a esta unidad la evaluación de los sistemas de Control Interno, de su nivel de pertinencia y desarrollo, sobre la base de un plan anual que contiene tres tipos de evaluaciones: i) los objetivos gubernamentales de auditoría, establecidos por el Presidente de la República, que buscan fomentar objetivos transversales y la sinergia del control público; ii) los objetivos ministeriales de auditoría, definidos por el Ministro de Defensa Nacional, y que buscan fomentar la coordinación sectorial e incentivar la adhesión a la ejecución de planes recursivos de control; y, finalmente, iii) los objetivos institucionales de auditoría, definidos por el Director General de la Policía de Investigaciones, que obedecen a las necesidades específicas de control de la entidad.

En la Policía Nacional del Perú, la unidad responsable de similares funciones corresponde al Órgano de Control Institucional, que forma parte del Sistema Nacional de Control creado a través de la Ley N° 27.785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, del año 2002). Es el encargado de ejecutar el control gubernamental interno y tiene como misión, promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la policía, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones. Fue creado el 18 de agosto de 2003 con carácter sistémico a nivel nacional y con cinco órganos descentralizados. Su personal se capacita en la

Escuela Nacional de Control de la Contraloría. Con base en el Plan Anual de Control, visado por la Dirección General de la Policía Nacional del Perú y aprobado por la Contraloría General, realiza su labor desarrollando además acciones de control por orden de esta última o de su propio titular. Su organigrama señala que de su jefatura dependen la secretaría y atención de denuncias, 5 oficinas especializadas: administración, tecnología y sistemas, planeamiento e instrucción, asesoría legal y control de calidad; y, dos divisiones: central de control y de control descentralizado (Arias y Zúñiga 2008, 78 y 79).

En la Policía Nacional de Colombia, el Área de Control Interno tiene como misión gerenciar el Sistema de Control Interno de la institución, mediante el desarrollo de los procesos de asesoría y acompañamiento, evaluación y seguimiento, administración del riesgo, fomento de la cultura de control y relación con entes externos, que permita fortalecer el control interno en la Policía Nacional en cumplimiento de la misión institucional. Sus funciones son (Resolución N° 02054 de junio de 2007):

- Planear, dirigir y desarrollar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno.
- Verificar que el Sistema de Control Interno esté formalmente establecido dentro de la institución y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y, en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando.
- Verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la institución se cumplan por los responsables de su ejecución.
- Verificar que los controles asociados con todas y cada una de las actividades de la institución estén adecuadamente definidos, sean apropiados y se mejoren permanentemente, de acuerdo con la evolución de la institución policial.
- Verificar el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la institución y recomendar los ajustes necesarios.
- Servir de apoyo al mando institucional en el proceso de toma de decisiones para que se obtengan los resultados esperados.
- Verificar los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la institución y recomendar los correctivos que sean necesarios.
- Fomentar en toda la institución la formación de una cultura de control que contribuya al mejoramiento continuo en el cumplimiento de la misión institucional.
- Mantener permanentemente informado al mando institucional acerca del estado del control interno dentro de la institución, dando cuenta de las debilidades detectadas y de las fallas en su cumplimiento.
- Desarrollar los procesos de planeación y talento humano que se requieran para la correcta administración del área.
- Promover las actividades relacionadas con la institución y funcionamiento del Subcomité Central de Control Interno en la Policía Nacional.
- Las demás que le asignen las normas y el Director General de la Policía Nacional de Colombia, de acuerdo con el carácter de sus funciones.

A la luz de los ejemplos anteriores, se puede afirmar que las unidades de auditoría interna nacen ante la necesidad de reconocer oportunamente desviaciones en los sistemas de control que pueden traducirse en riesgos para el cumplimiento de la misión institucional y, en ocasiones, para la corrupción del sistema policial. De esta forma, las funciones de estas nuevas reparticiones en las policías se entienden mejor si se tienen a la vista las expectativas en el entorno de la policía y los servicios públicos de cada país, especialmente en materia de transparencia y probidad.

El principio de transparencia es novedoso en varios países y constituye un desafío para la cultura organizacional tradicional de los organismos públicos, en especial para las policías. Es considerado fundamental para una sana administración, para garantizar la adecuada toma de decisiones y para promover la participación de la ciudadanía en la gestión pública, resultando un importante elemento de legitimidad de la actividad estatal.

Al respecto, la tendencia actual reconoce dos directrices centrales en este campo. Por un lado, el derecho de los ciudadanos a información sobre la administración del Estado y la obligación de los órganos de permitir y promover dicho conocimiento y, por el otro, el principio de probidad administrativa, que consiste en la observancia de una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

A modo de ilustración conviene revisar el informe “Formato Identificación de Riesgos” de los años 2006 y 2007, de la unidad responsable de la Policía Nacional de Colombia. Éste consigna 24 riesgos derivados del examen de los procesos asociados a los niveles estratégicos, operacionales, de control, financieros, de cumplimiento y tecnológicos<sup>14</sup>. De su lectura es posible dimensionar de qué manera las auditorías internas en esa policía identifican áreas o zonas de la gestión administrativa y operativa en que el mando superior de la policía debe enfocarse para evitar distorsiones en los estándares de funcionamiento, adecuados y óptimos, o reducir la probabilidad de que estos riesgos se transformen en amenazas reales a la función y labor de la policía.

### 3.3. Control y monitoreo de la gestión en la policía

Otro campo importante es la supervisión de las acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos y metas de la institución y el control de sus resultados. Sin duda, se trata de una dimensión fundamental a observar, por cuanto se debe asegurar, por una parte, que en la policía las decisiones operativas del día a día no ignoren el plan estratégico de la organización y tampoco las políticas de seguridad pública y ciudadana. Esto implica una traducción de objetivos y

➤ 14. [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Control\\_Interno/Informacion\\_de\\_interes/MAPA\\_RIESGO/FIR%20INSTITUCIONAL%202006-2007.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/Control_Interno/Informacion_de_interes/MAPA_RIESGO/FIR%20INSTITUCIONAL%202006-2007.pdf)

el alineamiento de la gestión de las unidades operativas y administrativas con las tareas propias y esperadas. De esta forma, el *accountability* policial supone demostrar el grado de alineamiento de la organización y sus integrantes a los objetivos de la autoridad civil responsable de la seguridad. Esta cualidad y capacidad son atributos de una policía moderna y deben ser demostradas.

La observación práctica, sin embargo, revela que las policías presentan generalmente deficiencias a la hora de recopilar y analizar información relevante para monitorear el progreso en las metas, pues deben recogerse y analizarse antecedentes precisos de forma selectiva, con el fin de medir el cumplimiento efectivo de las directrices de actuación. Esto no es posible sin un sistema de información mejorado y un sistema de control de gestión bien diseñado.

Como en el caso de las Inspectorías Generales y las Unidades de Auditoría Interna, en este campo también se observa una mutación y distinción importante. Algunas policías están transitando desde un concepto de control -entendido como la verificación de actuaciones y levantamiento de datos sobre algunas facetas de la actividad policial- a uno que integra sistemas de información, medición más extensa y detallada de diversas áreas que impacta sobre la gestión y el resultado policial, dando cuenta de aquello a los órganos superiores y autoridades externas a la organización, como ocurre en Colombia y Chile.

En este contexto, es importante recordar que el éxito del famoso modelo COMPSTAT de Nueva York implicó la aplicación de este enfoque. Se trata de un modelo general -gestión de información, supervisión, direccionamiento de esfuerzos, evaluación- que se aplica en la mayoría de las policías de países más desarrollados.

### 3.3.1. Sobre el control de gestión

Existen diversas definiciones en torno a lo que se entiende por “control de gestión” o por “sistema de control de gestión”. En términos generales, se trata de una herramienta, es decir, de:

- Un instrumento directivo y gerencial, integral y estratégico que, apoyado en indicadores, índices y cuadros productivos en forma sistemática, periódica y objetiva, permite que la organización sea efectiva para captar recursos, eficiente para transformarlos y eficaz para canalizarlos.

Sin embargo, aunque lo señalado arriba refleja en qué consiste el control de gestión, su significado queda más claro cuando se entiende cuál es propósito que persigue esta herramienta. En tal sentido, no hay duda que en la actualidad el afán ya no es el control por el control -la verificación propiamente dicha- o el aseguramiento de la obediencia o apego a ciertos estándares. Es mucho más que aquello. Se trata de un proceso que permite al mando superior de la policía influir sobre el desempeño de los subalternos y todos los miembros de la policía en la consecución de los objetivos de las estrategias de mejora de los servicios. Es por ello que, a lo ya señalado, deben agregarse otras dos cualidades:

- Este instrumento implica un conjunto de procesos de información, cuyo objeto es la supervisión de la evolución de las acciones en todos los niveles, en relación al servicio prestado.
- El objetivo de esta herramienta y de sus procesos asociados es asegurar que los recursos se movilicen ágil, oportuna, eficiente y eficazmente, y de forma permanente, en pro de la consecución de las metas y tareas establecidas.

De esta manera, el control de gestión involucra asumir tres atributos:

- Que los objetivos y metas son la categoría rectora, porque el proceso de toma de decisiones está orientado a alcanzar los objetivos marcados y, luego, éstos son el patrón para evaluar a la gestión, o sea el grado en que los resultados de la gestión se acercan a los objetivos y metas previamente establecidos.
- Que se relaciona con la formulación de objetivos, la fijación de estándares, los programas de acción (presupuestos), la utilización de recursos, la medición de resultados (verificación), el análisis de desviaciones, la corrección del desempeño o su mejora.
- Que comprende la ejecución y verificación, es decir, abarca los procesos de asignación de recursos, el seguimiento de las acciones y la evaluación de resultados.

Por otra parte, más allá de servir para la mejora de los servicios, el control de gestión también se inserta en el contexto de una herramienta indispensable para la estrategia de desarrollo de la policía. La gestión sólo conducirá a resultados exitosos si previamente se ha marcado la meta y la estrategia para alcanzarla.

Rescatando el sentido moderno –vinculado a la gerencia pública– el control de gestión –más que informar– busca transformar, ya que al medir algo produce incentivos por mejorar lo que se mide, por lo tanto, induce un comportamiento deseado. Desde esta perspectiva, un sistema de control en la policía considera cuatro campos relacionados:

- Estratégico - Objetivos de alto nivel, alineados con la misión de la policía,
- Operacional - Eficacia y eficiencia de las operaciones,
- Información - Fiabilidad de los informes de la policía; y,
- Conductual - Apego a los estándares de actuación y cumplimiento de las leyes y normas aplicables a la policía.

En rigor, un sistema de control de gestión es también una herramienta para una estrategia de desarrollo policial. Sirve para evaluar el cumplimiento de ésta y para alinear las conductas hacia el logro de los objetivos. De esta forma, al controlar los resultados y detectar desviaciones respecto de lo planificado y presupuestado –respecto de las metas establecidas– se pueden tomar medidas para corregir oportunamente dicha situación.

Al respecto, algunas instituciones han comenzado a trabajar intensamente en el desarrollo de sistemas de control de gestión, con el objeto de entregar una herramienta de apoyo a la labor policial que permita a las máximas jefaturas contar con los antecedentes necesarios para la toma de decisiones. Seis de las características de estos sistemas son:

- i. Una tendencia a la integración de las funciones de planificación y control;
- ii. La mejora del desempeño asume al ciudadano como beneficiario principal;
- iii. Orientación a procesos estratégicos y de gestión claves (organización estratégica y proceso de dirección);
- iv. Un sistema de información orientado a las necesidades de dirección interna de la policía;
- v. Rol proactivo: orientado a la acción y la planificación de alternativas y cursos de acción; y,
- vi. Retroalimentación: Capacidad para recolectar información y articular las decisiones y actuaciones locales o de una unidad con los logros o resultados globales de la policía.

Un indicio de cambio en las organizaciones policiales -en el sentido que se ha señalado- puede obtenerse a partir de observar el empleo y los propósitos de los registros de actividad policial. Asimismo, el estado de desarrollo, los campos de información y la cobertura de los sistemas informáticos de registro permiten reconocer la capacidad de las organizaciones para abordar el control de gestión desde una perspectiva más moderna y en sintonía con las expectativas del *accountability* policial. A modo de ejemplo, se pueden citar los hitos, procesos y desarrollos de la Policía de Investigaciones de Chile.

En esa institución la generación de un sistema de control de gestión demandó trabajar en tres planos: por una parte, la inducción de un conjunto de conceptos de gestión que alimentaron un cambio todavía no definitivo respecto a la función policial, gobernanza, transparencia y *accountability* en el servicio público; segundo, la generación de descriptores, indicadores, metas y objetivos estratégicos en áreas que normalmente no eran abordadas desde la perspectiva de un control interno orientada a la mejora continua de los servicios policiales; y, finalmente, la asociación del control de gestión a procesos de planificación estratégica y la fijación gradual de metas y objetivos institucionales.

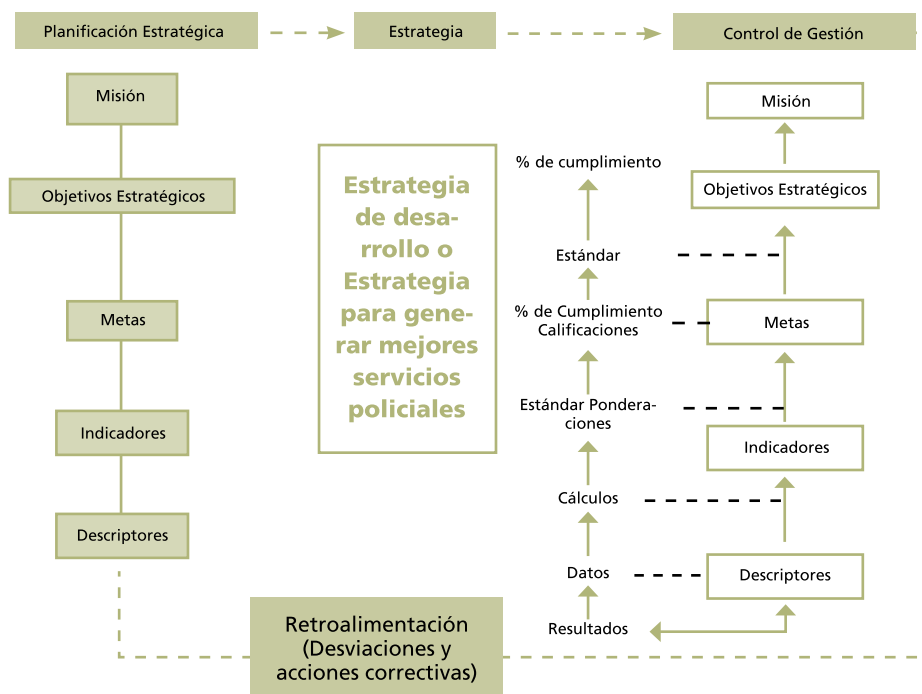
## Evolución de los procesos de control de gestión y planificación estratégica en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI, 2009)

Año 2001	Año 2004	Años 2005-2006	Años 2007-2008	Años 2009-2010
Mandato presidencial que estable solicita que: <b>"Las policías deben contar con metas conocidas por la sociedad y dar cuenta de sus logros"</b> .	<p><b>Origen del Sistema de Control de Gestión Institucional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Primera fijación de metas</b> (7 compromisos; Orden N°9, año 2004)</li> <li>• <b>Formulación de 36 indicadores para medición de Jefaturas de Regiones Policiales</b> (orden N°9, año 2004)</li> <li>• <b>Metas adicionales auto-impuestas Jefaturas de Regiones Policiales</b> (orden N°9, año 2004)</li> </ul> <p><b>Reestructuración orgánica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Creación de Jefaturas Nacionales y Unidad Auditoría Interna.</b> (O.G. 2030, año 2004)</li> </ul> <p><b>Instalación de Responsabilización y Accountability en PDI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cuenta Pública País y Regional</b> (Orden N° 19, año 2004)</li> </ul>	<p><b>Creación de Principales Herramientas de Control de Gestión (2):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Metas Institucionales 2005-2006</b> (13 metas y 22 indicadores de gestión para Jefaturas Regionales y Jefaturas Nacionales; Orden N° 2040, año 2005)</li> <li>• <b>Incorporación de informe (46) indicadores de gestión policial</b> (Repoles año 2005; Jefaturas Nacionales, 2006)</li> <li>• <b>Metas adicionales auto-impuestas se extiende a Jefaturas Nacionales, Prefecturas y Jefaturas Administrativas</b> (año 2006)</li> <li>• <b>Informe de Causas PDI en Sistema Procesal Penal</b> (año 2005)</li> </ul> <p><b>Profundización, Responsabilización y Accountability en PDI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cuenta Pública Prefecturas</b> (año 2005)</li> <li>• <b>Cuenta Pública Jefaturas Nacionales</b> (año 2006)</li> </ul> <p><b>Planificación Estratégica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plan Minerva</b> (Orden N° 2008, año 2006)</li> </ul>	<p><b>Explotación y Desarrollo Sistema de Control de Gestión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Metas Institucionales 2007-2008</b> (13 metas Jefaturas Regionales y Jefaturas Nacionales; Orden N° 2135, año 2007)</li> <li>• <b>Sistema de informático de Control de Gestión On-Line</b> (desarrollo y captura de datos; Orden N° 2135, año 2007)</li> </ul> <p><b>Madurez, Responsabilización y Accountability en PDI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Informe de gestión, resultados y programas al Congreso</b> (Comisión Mixta de Presupuesto y Ministerio de Hacienda 2008-2009)</li> </ul>	<p><b>Madurez Sistema de Control de Gestión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Metas Institucionales 2009-2010</b> (5 metas Jefaturas Regionales y Jefaturas Nacionales; Orden N° 2218, año 2009)</li> <li>• <b>Exportación Sistema de Control de Gestión informático</b> (modalidad consulta todas las unidades país; O.G. 2218, año 2009)</li> </ul> <p><b>Planificación Estratégica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diagnóstico de la modernización y propuesta de agenda de Desarrollo</b> (Orden 34, año 2008)</li> <li>• <b>Proceso de Planificación Estratégica período 2010-2015</b> (Orden 34, año 2008)</li> </ul>

Sin embargo, la experiencia de la Policía de Investigaciones de Chile no es similar a la de otras policías. Generalmente, a pesar de que el control de gestión se asocia con la noción de medir, uno de los problemas no resueltos aún se refiere a los sistemas de información o de apoyo propiamente tal. Éstos se construyen recurriendo a descriptores estadísticos tradicionales y, generalmente, no contienen la información que precisan los gestores y conductores de las políticas de seguridad pública y ciudadana. Muchos sistemas de control de gestión sirven para asignar tareas y recursos por Reparticiones, Subdirecciones o Departamentos, pero inútiles e ineficientes para evaluar si el desempeño de las unidades locales contribuye efectivamente o no al desempeño global de la organización en función de las estrategias de prevención y control del delito y la reducción de la inseguridad.



### Modelo de relacionamiento de la Planificación Estratégica y la Estrategia para la mejora de los servicios y Control de Gestión



Fuente: Palacios (2009)

El control de gestión debe ofrecer información homogénea en la medida que asciende en la pirámide de información para ofrecer información agregada sobre estados o resultados, pero cuando se avanza en sentido contrario, lo que se maneja es información sobre decisiones, algunas tan directas y heterogéneas como las relativas a los procesos sobre los que actúan. En estas condiciones, el problema a resolver por el control interno es servir de puente entre los resultados y las decisiones que se toman sobre los procesos críticos que enfrenta toda organización, poniendo de manifiesto sus vínculos funcionales (Gestión Administrativa; Recursos Humanos, Gestión de la Información, Gestión Financiera, Desempeño Operativo, entre otros). Estas áreas son claves para asegurar la eficiencia y coherencia de los procesos en función de los resultados esperados (Palacios, 2009).

#### 3.3.2. Sobre la medición de la labor policial y el control interno

Medir lo que hace la policía es uno de los principales y más urgentes desafíos para reducir el mal desempeño y mejorar el *accountability* referido a la contribución de la policía a las políticas de prevención y control del delito en las ciudades y territorios.

En varios países la evaluación de la labor policial es una necesidad estructural y latente y, asimismo, una tarea que emerge fruto de diversos esfuerzos no sistemáticos. Las palabras “información”, “control”, “evaluación”, “resultados”, “gestión” y “planificación” deben hallarse entre las más utilizadas en el último tiempo y ello refleja el interés por alcanzar mejores resultados policiales, como también de lograr una ejecución más eficiente y más eficaz de las políticas y sus programas de prevención y control del delito.

No obstante, la supervisión del desempeño policial es una actividad compleja y sin precedentes en el sector, toda vez que se precisa mucha reflexión y respuesta, asimismo de una cuota importante de capacidad técnica y de acuerdos entre los distintos actores y referentes del sistema, especialmente entre autoridades y referentes de poder civil y las policías, sin perder de vista a la sociedad y a la comunidad destinataria de los servicios policiales. La actividad policial tradicionalmente se ha mantenido al margen de una evaluación externa.

Así, existen diversas razones que llevan a ocuparse de la medición del desempeño policial. Por una parte, el ejercicio del mandato policial es fundamental para la seguridad, la justicia y la calidad de vida. En consecuencia, ejercer la fuerza pública constituye, por ejemplo, una responsabilidad insoslayable para los policías y rendir cuenta de ello. A ello, se agregan otros argumentos, como los altos costos de la inseguridad y sus efectos perversos. Así, el empleo del recurso fiscal debe ser también objeto de escrutinio, especialmente cuando hay dudas sobre la eficacia de la policía y las políticas del sector. No hay política orientada a la seguridad pública y ciudadana que no considere una inversión en la policía y, al mismo tiempo, no asuma que una policía eficaz es fundamental para la política criminal.

En efecto, la experiencia y revisión de programas y estrategias gubernamentales indica que las evaluaciones de resultado y los estudios de impacto continúan siendo la excepción en los proyectos o programas de seguridad pública y ciudadana (Tudela, 2009) y que todavía hay un importante trayecto por recorrer para demostrar que son realmente efectivos. En general, los diseños de estrategias y programas no reúnen desde un comienzo los atributos técnicos para una valoración a su término o bastante después o no se suele considerar el monitoreo basado en resultados. Esto fomenta una gestión al amparo de la incertidumbre y la duda. Cuando ello ocurre se arriesga también la posibilidad de un verdadero aprendizaje colectivo y se pierden las oportunidades para la gestión de conocimiento en las instituciones responsables, por ejemplo, de la conducción y ejecución de políticas de seguridad urbana. Esta realidad justifica hacer esfuerzos para una adecuada gestión de información sobre la labor de las instituciones del sector.

Medir y evaluar son actividades necesarias para ratificar o corregir tanto las orientaciones como las estrategias de la policía y en el ejercicio de su misión. Ciertamente, la voluntad y la apertura de la organización a los procesos de control externo se subordinan en algunos casos al grado de desarrollo de los mecanismos de control interno, especialmente de aquellos que permiten conocer lo que la policía hace y su impacto y, a la vez, lo que ella no es y no hace (eficacia y efectividad).

Es un problema heurístico. Las policías son una realidad que no se reduce, por ejemplo, sólo a prácticas de vigilancia. Tampoco se puede incurrir en el error de igualar “lo que la policía hace” con “lo que la policía es” y, menos aún, con “lo que la policía debe hacer” (Muniz y Proença 2007, 238). Con frecuencia las distintas representaciones sobre la policía y sobre la problemática de la inseguridad en una sociedad -presentes en los distintos actores públicos y privados- reflejan una realidad fragmentada y llena de expectativas, la mayoría de las veces contrarias y no reconocidas. Las representaciones sociales y la demanda de servicios policiales confluyen en la creación de un cuadro muy variado de expectativas.

Es por ello que se debe tener presente que muchas veces las expectativas internas no coinciden con las expectativas externas. En efecto, el hecho que el *accountability* surge de necesidades instaladas en la sociedad más que en la policía alimenta muchas veces una brecha significativa. Cuando esto ocurre, el control interno se realiza con fines generalmente distintos a los propósitos establecidos a la luz de las necesidades del control externo. Las organizaciones miden ciertamente, pero lo que suelen medir obedece a otros intereses, a veces bastante distintos a los fines de evaluar la conducta y el desempeño de sus integrantes y la organización.

No es inusual que las policías registren y midan diversos aspectos de la actividad policial (frecuencia y tasas de detenidos, concurrencias a sitios del suceso, denuncias por ilícitos, etc.). Pero, una mirada detallada de esos registros lleva a sostener fundadamente que más bien se trata de antecedentes que ayudan a describir muy parcialmente qué y cuánto se hace. Asimismo, el referente para la medición y los usos de esa medición suelen ser la propia policía y no la sociedad civil y sus autoridades, de tal manera que predomina una mira autorreferente. La naturaleza de lo que se mide y lo que se debiese o se desearía medir no coinciden generalmente.

Las mediciones se confunden con lo que podríamos denominar “marketing policial” o la necesidad de alimentar la imagen de la institución ante la opinión pública y los medios de comunicación. Es por ello que la existencia y definición de los estándares de actuación y desempeño son muy relevantes. En consecuencia, el marco de referencia desde el cual se evalúa el desempeño policial es un aspecto que debe esclarecerse para que el esfuerzo en materia de control de gestión y que la gestión de información se alinee con los objetivos del *accountability* policial, reduciendo el mal desempeño.

### 3.3.3. Medir el trabajo con la comunidad

Las distintas modalidades posibles de evaluación policial surgen en la práctica de circunstancias, objetivos y necesidades diversas: su rol ante la criminalidad y la violencia, el impacto sobre la percepción de inseguridad, la actividad policial, las malas prácticas policiales, la gestión institucional, la relación entre la policía y la comunidad, entre otros. Sin duda, el control interno, el control de gestión y los distintos mecanismos posibles se justifican en la medida que contribuyen al aseguramiento de la calidad de los servicios policiales. Es por ello, que la medición de la actividad policial, sólo con el fin de constatar es

insuficiente: se trata de controles y mediciones para gestionar, apreciar, tomar decisiones. En otros términos, para conducir la organización en un contexto en el cual la dirección político-estratégica es fruto de la labor entre las autoridades a cargo de la seguridad y las autoridades policiales responsables de la ejecución.

Por otra parte, también se debe asumir que hay dificultades. Si bien la evaluación y el control externo de la labor policial no es una actividad plena, al mismo tiempo, el control interno con frecuencia no obedece a los fines del *accountability*. Éstas se van configurando en el tiempo y van ganando espacios a través de procesos que no siempre están conectados, que en general son el fruto de la interacción de diversos agentes y circunstancias, personas e instituciones y, por esa razón, los procesos quedan sujetos a continuidades y rupturas. En ocasiones, un cambio de jefatura o del Director Nacional de la policía pone en riesgo la continuidad de procesos estratégicos claves. Muchas veces no hay una política consolidada detrás de los dos procesos. No obstante, se pueden identificar diversos componentes y algunos principios o líneas de actuación relevantes.

Los esfuerzos por valorar la relación policía-comunidad se justifican plenamente, dada la verdadera naturaleza de la función policial, las tendencias de la inseguridad, la necesidad de que los servicios policiales se orienten hacia el ciudadano y la posibilidad de generar un diálogo sobre los servicios policiales que favorece el *accountability* y el control externo. Pero, no se debe olvidar que se trata de uno de los distintos campos de la actividad policial. En el ámbito operativo, la policía no sólo se relaciona con la comunidad en función de la criminalidad. También hay otros usuarios, como la prestación de servicios a tribunales y otros órganos del Estado por razones de seguridad interior, de control migratorio, de manejo de emergencias, entre otras labores.

Por otra parte, hay una transición importante en materia de evaluación de la actividad policial. Con la convicción de que el monitoreo y la evaluación de la labor policial son sustantivos para el éxito de las políticas y estrategias, en los últimos años se han hecho esfuerzos que -podría decirse- anticipan un lento abandono de una etapa en la que las instituciones del sector seguridad y justicia actúan y ejecutan programas sin evaluación o que se sustentan sólo en un seguimiento de procesos de implementación, sin mención de resultados e impactos.

El *accountability* policial funciona en la medida que hay procesos anteriores de control interno que se realizan bien y en tanto las autoridades policiales van haciendo lo suyo oportunamente en las diversas áreas que correspondan. No se trata tan sólo del mal desempeño y de mala conducta, se trata también de la calidad de los servicios policiales.

Todavía estamos lejos de un concierto en las policías del hemisferio. Hace ya algunos años en la Primera Reunión de Jefes de Seguridad Pública de América Latina y El Caribe (México, 2003) los jefes de policías de los 19 países señalaron expectativas que permiten dimensionar la naturaleza de los desafíos, cuando

afirmaban que los indicadores de gestión o desempeño debían tener las siguientes características:

- Estar enfocados a medir resultados y no esfuerzos, e iniciar con pocos indicadores orientados a reflejar la calidad de servicio.
- Tener un enfoque sistemático, medir los resultados individuales, colectivos y del sistema en general.
- Diferenciarse a partir de una valoración cualitativa, ya que no todos los indicadores tienen el mismo peso.
- Incorporar criterios de eficiencia, eficacia y resultados.
- Vincularse con la razón de ser de la organización, su misión y su función.
- Representar un reto al interior de las organizaciones policiales.
- Satisfacer las expectativas de los ciudadanos y difundirlos a todos los niveles.

La literatura internacional revela que en la última década se han formulado diversas propuestas de descriptores, indicadores, índices y áreas de actividad a medir en las policías. Podría decirse que se trata de una primera generación de parámetros (Cano, 2004; Salamanca, 2005, Mohor y Frühling, 2007). Pero, no hay suficiente apropiación en las organizaciones. Las policías han permanecido casi impávidas frente a estas propuestas. Naturalmente, hay un problema de legitimización y de relación entre el mundo académico y de las organizaciones no gubernamentales y las policías.

En ese mismo contexto, los delegados de policía también subrayaron -en el numeral 5 del Acta del año 2003- la necesidad de “establecer indicadores que midan tanto elementos externos al sistema, como procesos internos y estrategias”, es decir, aspectos relativos a los contenidos y estado de procesos de desarrollo y modernización de la organización policial.

No obstante, la evaluación en función del *accountability* presenta dificultades tanto técnicas y prácticas como de enfoque y propósito. Por ejemplo, no se trata de traspasar o transferir mecánicamente un conjunto de indicadores o índices, producidos en un momento, desde una realidad social, política e institucional a otra, o bien de una institución a otra. Se debe prestar atención a los contextos y a circunstancias particulares, los cuales ofrecen generalmente oportunidades y limitaciones.

En rigor, medir la actividad policial es valorar lo más objetivamente posible cómo se lleva a cabo el ejercicio de un mandato. Eso supone responder antes por qué medir y qué medir, para luego, ocuparse del para qué y de los instrumentos para ese propósito. Un indicador llega a ser relevante sólo cuando está claro qué y por qué medir un campo de actividad, una conducta, un servicio o cualquier otra dimensión. No es cierto que se pueda medir todo y, menos aún, todo lo que nos puede ser de interés. De esta forma, se debe distinguir entre posibles parámetros de medición (por ejemplo, indicadores de procesos o actividad, de resultados y de impacto) y los estándares con los cuales se califica el desempeño policial (por ejemplo, cuánto es posible hacer o esperar que se haga y cuál es el umbral razonable para calificar el desempeño como bueno o malo)

Este último aspecto es el más complejo, pues no sólo supone establecer bases técnicas, sino también la sensibilización de la policía y de la sociedad, es decir, entre quienes se interesan por el control interno y aquellos que desean supervisar o escrutar el desempeño policial. Naturalmente, no hay mucho acuerdo, pero tampoco grandes desacuerdos que impidan el diálogo constructivo. Los intereses son diversos y, a su vez, se trata de un problema político-estratégico. Debe haber voluntad más que suficiencia técnica. En este último aspecto algunas de las dificultades no son sólo la construcción de una línea de base sobre parámetros validados, también será necesario estudiar el comportamiento previo o la productividad policial anterior durante un período razonable (4 o 5 años) a fin de que los estándares sean realistas y fundados en la evidencia. Sin embargo, pocas son las policías que pueden recurrir a sus propias bases de datos para modelar su productividad futura o esperada con la eficacia deseada.

De esta forma, al menos dos situaciones explican en parte la complejidad y dificultad inherente a la determinación de estándares de gestión, más que parámetros de medición: primero, el cambio de paradigma de gestión policial y, segundo, las distintas formas de concebir el desempeño policial desde una perspectiva sociopolítica.

En el primer caso, en un modelo de policía racional-burocrático los sistemas de control de la labor policial se concentran en prácticas que apuntan a que el personal de cuenta diaria de su gestión. Los policías son evaluados con arreglo al trabajo desempeñado. La actividad policial se evalúa sobre la base de la medición del tiempo de respuesta, multas de tránsito, detenciones, etc. Se busca que los oficiales de policía tengan un comportamiento estándar frente a lo que se supone es una demanda de servicios en función de una filosofía de trabajo definida por la aplicación de la ley.

Por su parte, un modelo de gestión más desarrollado, como es el caso de la policía de proximidad (*community oriented policing*, COP) o de la policía orientada la solución de problemas (*problem oriented policing*, POP), que se hacen cargo de la naturaleza de la demanda y de los problemas de inseguridad, tiende a acentuar la idea de la discrecionalidad profesional del personal policial, demandando la capacidad de diagnosticar, gestionar y solucionar problemas o situaciones. Este modelo implica policías bien formados, con entrenamiento para ofrecer servicios especializados y, al mismo tiempo, capaces de actuar apropiadamente. Entonces, el concepto de buen desempeño se relativiza.

En la mayoría de los países estas orientaciones se instalan producto de un contexto marcado por dos situaciones frecuentes y fundamentales: la crisis de los modelos y de la eficacia. Por una parte, emergen como respuesta a las falencias del modelo policial profesional tradicional. De esta forma, un factor decisivo en el desarrollo y aceptación de estos modelos es el reconocimiento de una crisis de gestión y legitimidad de la policía o escasa valoración social de la actuación policial. Mientras que, por otra parte, también la aceptación de éstos obedece a la necesidad de innovación y cambio, o bien de reformas, que priorizan un enfoque más proactivo y preventivo de la policía y más eficaz frente a la criminalidad, asumiendo la co-gestión o co-producción de la seguri-

dad como una directriz fundamental de relacionamiento con la comunidad y sus líderes locales (Tudela, 2007 y 2008). Pero, estos procesos no son universales ni poseen un ritmo similar en todos los países de la región, como tampoco en las organizaciones (Frühling, 2003 y Frühling y Candina, 2004).

En el segundo caso, en cuanto a las consecuencias de las distintas formas de concebir el desempeño policial, Muniz y Proença (2007, 251) recomiendan considerar dos aspectos: la situación o resultado final y la forma en que se produce esta situación o resultado. En este último está implícito el proceso de planeamiento, preparación y ejecución que conforman la acción policial, y la manera en que se utilizan los recursos disponibles. De esta forma, no sería suficiente comparar el desempeño solamente por los resultados obtenidos o por la forma en que se produjeron. El desempeño involucra la eficacia -el logro de los objetivos y metas- y la eficiencia -la forma de obtención o utilización de los recursos policiales disponibles.

Así, siguiendo a ambos autores, se pueden identificar cuatro alternativas para la caracterización del desempeño policial. Los dos primeros corresponden al “mejor” resultado posible y al “peor” resultado posible. Por ejemplo, en el caso hipotético de un servicio de control policial en un territorio de alta concentración de actividad delictual, en términos absolutos podrían darse cuatro posibles situaciones: (1) el mejor desempeño posible corresponde a la obtención del resultado deseado de acuerdo con el estado-del-arte de las formas de acción legal y legítima (por ejemplo, sin muertos o heridos) y sin efectos colaterales (por ejemplo, sin daños materiales), sin el uso inadecuado de la fuerza; (2) el peor desempeño posible correspondería a la no obtención del resultado deseado, con formas de acción ilegales e ilegítimas, con la muerte de todos los delincuentes, policías y civiles involucrados, con grandes efectos colaterales, sin detenidos de los sospechosos de delitos y sin que se obtenga el control de los locales apuntados. A éstos se añaden también otras dos situaciones intermedias: (3) en los que hay eficacia, pero no eficiencia y (4) en los que hay eficiencia, pero no eficacia.

Estas cuatro situaciones posibles circunscriben los términos para la evaluación del desempeño policial, caracterizándola como un análisis conjunto de la eficacia y de la eficiencia. Al respecto, cabe señalar que será necesario definir cuál es el estándar deseado o qué se espera que ocurra y cómo valorar, calificar o cuantificar los resultados no deseados (situación 2, 3 y 4). Al mismo tiempo, es importante distinguir que se trata de una situación o servicio policial dentro de una amplia gama de actuaciones que a diario deben atender las policías.

En este contexto, merecen atención las propuestas de Cano (2001), Salamanca (2005) y los indicadores que sugieren Mohor y Frühling (2007). Éstos no sólo son pertinentes, también plantean desafíos técnicos y político-estratégicos sustantivos para su adopción e implementación en los sistemas de control interno, pues será necesario conciliar las políticas de información y de control de las autoridades y de las policías. No se trata de un problema de informática.

Las propuestas también permiten aventurar otra dificultad que amerita un

acuerdo de las partes. Si bien integran una serie de dimensiones novedosas y útiles, no se refieren claramente a la dirección de los indicadores, es decir, al comportamiento de éstos: ¿qué debería ocurrir en cada caso? (¿subir, mantenerse o bajar?). Los indicadores son necesarios, pero ellos deben servir al propósito del control de gestión y monitoreo del desempeño policial más que sólo a la ilustración de lo que la policía hace (Long, 2005).

Área	Posibles Indicadores	Posibles Fuentes
Criminalidad y Violencia	Tasa anual de homicidios cada 100 mil habitantes	Institución policial: registro de denuncias
	Tasa anual de robos con violencia cada 100 mil habitantes	Institución policial: registro de denuncias
	Porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en los últimos 6 meses	Encuesta de victimización
	Porcentaje de delitos cometidos con arma de fuego respecto del total de delitos	Institución policial: registro de denuncias
Gestión institucional	Número de escalafones de la jerarquía policial	Institución policial
	Escala de claridad de los reglamentos sobre ascenso policial	Institución policial. Análisis de la reglamentación interna
	Porcentaje de los ascensos de los últimos 6 meses que responden totalmente a los criterios establecidos en el reglamento pertinente respecto del total de ascensos	Institución policial. Estudio de actas de ascensos autorizados y entrevistas a informantes claves
	Porcentaje de los delitos que no son denunciados respecto del total de delitos cometidos (Cifra negra de delito)	Institución policial. Registro de denuncias y Encuestas de victimización
	Porcentaje de investigaciones internas realizadas respecto del total de denuncias recibidas contra la policía	Institución policial. Unidad de asuntos internos
Relación policía comunidad	Porcentaje de ciudadanos que confía en las policías respecto de la población total	Encuesta de percepción general
	Porcentaje de ciudadanos que evalúa bien y muy bien la actuación policial en prevención de delitos	Encuesta de percepción general
	Tiempo promedio de espera por atención en una comisaría	Encuesta de opinión focalizada en comisarías
	Porcentaje de los usuarios que está conforme y muy conforme con la atención recibida en la unidad policial	Encuesta de opinión focalizada en comisarías
	Porcentaje de las víctimas de delitos sexuales que está conforme y muy conforme con el trato brindado por la policía respecto del total de víctimas de delitos sexuales	Encuesta de opinión focalizada en víctimas
	Porcentaje de policías que han sido capacitados en trabajo con la comunidad respecto del total de policías destinados al territorio	Institución policial. Unidad de capacitación
	Porcentaje de reuniones del consejo de seguridad barrial a la que asistieron los delegados policiales respecto del total de reuniones realizadas en los últimos doce meses	Actas de reuniones de comisiones
	Porcentaje de problemas abordados con la participación de la comunidad respecto del total de problemas detectados	Actas de reuniones de comisiones
	Porcentaje de ciudadanos que considera que la presencia policial ha aumentado en su barrio durante los últimos doce meses	Encuesta de percepción general sobre la policía
	Porcentaje de personas que conocen al delegado policial de su barrio / colonia	Encuesta de percepción general, módulo para evaluar "el programa"
	Número de ocasiones promedio en que los habitantes han tenido contacto con el delegado	Encuesta de percepción general, módulo para evaluar "el programa"
	Porcentaje de habitantes que evalúa bien y muy bien la relación con la policía de su territorio respecto al total de habitantes	Encuesta de percepción general, módulo para evaluar "el programa"



Percepción de inseguridad	Porcentaje de la población que cree que será víctima de un delito durante los próximos 12 meses	Encuesta de percepción de inseguridad
	Porcentaje de la población que cree que la delincuencia ha aumentado en su barrio en los últimos 6 meses	Encuesta de percepción de inseguridad
	Nota promedio a la seguridad en las calles	Encuesta de percepción de inseguridad
	Porcentaje de la población que ha tomado alguna medida para prevenir ser víctima de un delito	Encuesta de percepción de inseguridad
Actividad policial	Porcentaje de detenidos formalizados en los últimos 6 meses respecto al total de detenciones realizadas	Institución policial: registros de detenciones Ministerio público: registro de procedimientos
	Porcentaje de policías dedicados a actividades preventivas/investigativas	Institución policial. Departamento de personal
	Porcentaje de órdenes de detención cumplidas respecto del total de órdenes de detención recibidas	Institución policial: registros de detenciones Ministerio público: registro de procedimientos
	Horas diarias promedio dedicadas a la elaboración de informes v/s horas diarias dedicadas al patrullaje / investigación	Institución policial. Entrevistas a funcionarios policiales
Malas prácticas policiales	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial cada 10 mil policías	ONG's de derechos humanos
	Porcentaje de "manifestantes" heridos respecto del total manifestante detenidos	Instituto médico legal (servicio forense) y registros de detenciones de la policía
	Porcentaje de la población a la que se le ha solicitado un soborno (mordida)	Encuesta de percepción ciudadana
Gestión institucional	Porcentaje del presupuesto total asignado al pago de remuneraciones	Institución policial. Unidad de presupuesto y/o de personal
	Gasto promedio por cada delito cometido	Institución policial. Unidad de presupuesto / encuesta de victimización
	Porcentaje de postulantes provenientes de zonas rurales respecto del total	Institución policial. Unidad de reclutamiento o formación
	Porcentaje de postulantes con educación secundaria finalizada respecto del total de postulantes	Institución policial. Unidad de reclutamiento o formación
	Porcentaje de aspirantes que culmina el proceso de formación respecto del total que ingresó	Institución policial. Unidad de reclutamiento o formación
	Porcentaje de horas dedicadas a las técnicas policiales en la formación de aspirantes	Institución policial. Unidad de formación o Escuela o academia. Revisión del currículum de formación
	Número de horas promedio de ausentismo mensual por policía	Institución policial. Unidad de personal
	Porcentaje de horas de ausentismo de los funcionarios por enfermedades laborales respecto del total de horas de ausentismo	Institución policial. Unidad de personal

De este modo, la rendición de cuentas debiese apostar a un enfoque integral, de lo que es legal, apropiado, suficiente y medible para la provisión de la seguridad pública y ciudadana. El *accountability* policial debiese considerar la posibilidad de informar sobre la conducta policial desviada (abuso, violencia y corrupción policial) hasta la contribución de la policía al estado de derecho y los resultados de las políticas gubernamentales.

### 3.4. Gestión de información y control de gestión para el *accountability*

El proceso implica transparencia y control de gestión. Ambos son un binomio virtuoso y necesario para la legitimidad de la policía. Constituyen un camino necesario y apropiado para fomentar una mejor relación entre policía y sociedad. La reflexión sobre los campos a examinar, la elaboración e implementación de parámetros de medición y la construcción de consensos respecto de los estándares son pasos claves e insoslayables. Éstos dependen, en gran medida, de la “filosofía”, de la naturaleza de los propósitos y de las herramientas para el control interno y el control de gestión.

La rendición de cuentas no se refiere a informar sólo lo que se hace y no se hace, lo que se logra y por qué no se logra, sino también a la definición de los objetos sobre los cuales ha de rendirse cuenta. Esta práctica tiene por finalidad forjar la transparencia<sup>15</sup> y, por consiguiente, condiciones de confianza entre gobernantes y gobernados, entre instituciones y usuarios, donde se identifican los problemas, se priorizan, se dan a conocer las tareas, los objetivos y las formas de solución apropiadas y, al mismo tiempo, se desarrolla la confianza mutua.

Para que aquello sea posible se necesita información policial y gestión de información al interior de la policía. En efecto, es indispensable satisfacer las necesidades específicas de la propia rendición de cuentas y asegurar que -en el campo del control interno- existan normas y mecanismos que apoyen dicha gestión y den cuenta de las acciones para ese fin. Sin duda, los controles externos no pueden funcionar eficazmente sin la información que la propia policía pueda aportar para ello.

No puede haber *accountability* sin una apropiada gestión de información en la policía. A eso se agrega que toda política pública exitosa supone una voluntad de generar, diseminar y promover el uso de información de calidad entre los diversos actores involucrados. De esta forma, surgen algunas interrogantes fundamentales: ¿qué información corresponde considerar para un adecuado

► 15. La transparencia no es simplemente una ventana al funcionamiento del poder público; es un estilo de gestión y operación que abarca todo lo que la policía hace. Por esta razón, la transparencia - correctamente entendida- no sólo implica al público, sino también a la totalidad de la policía como organización.

ejercicio de *accountability* policial? y ¿cómo apoyan o deben contribuir los sistemas de control interno y de control de gestión a ese fin?

En la práctica no existe una definición acabada y un estándar en materia de contenidos. Se podría señalar que la naturaleza de la información debiese ser funcional a las inquietudes que pueden presentar las autoridades, las organizaciones civiles, los medios de comunicación y los propios ciudadanos, como asimismo la propia policía. Cada uno de ellos puede representar distintos focos de interés.

En Brasil, por ejemplo, donde las violaciones a los derechos humanos por parte de la policía son frecuentes y de larga data, los especialistas tienden a destacar el mal empleo de la fuerza y la violencia policial. No es el caso de Chile, por ejemplo, lo que no significa que esta materia no sea importante. Los intereses, en este último caso, parecen inclinarse en otra dirección (efectividad policial), si se las compara con las “cuentas públicas” de Carabineros<sup>16</sup> y de la Policía de Investigaciones de Chile<sup>17</sup>.

Es por ello que, como destacan Muñiz y Proença Júnior (2005, 6), se debe aspirar a un justo equilibrio entre distintas perspectivas: entre las acciones policiales críticas, aisladas o recurrentes, individuales o colectivas, las relaciones de contexto y las acciones policiales en función de los fines y la misión institucional. En rigor, sería necesario y suficiente considerar tres dimensiones analíticas de la rendición de cuentas para manejarla de un modo sistemático e integral y que se vinculan estrechamente con los controles internos y el control de gestión. Éstas corresponden al reconocimiento de la naturaleza distintiva de los fines, los medios y el método.

- a) La rendición política de cuentas (fines) corresponde al control del desorden y el delito hasta niveles socialmente tolerables y políticamente aceptables;
- b) La rendición táctica de cuentas (medios) corresponde al emprendimiento de la acción con procedimientos, enfoques y el uso de la fuerza apropiado y oportuno; y,
- c) La rendición estratégica de cuentas (métodos) corresponde al empleo de medios tácticos con fines políticos; es decir, corresponde a la elección de los métodos, a la habilidad de escoger el momento oportuno y a la forma de empleo.

En consecuencia, la producción de información sobre la actividad policial debiese orientarse a cubrir una amplia gama de temas, que no se pueden abordar sin sistemas de información, control interno y control de gestión.

► 16. <http://centroestudios.carabineros.cl/>

17. <http://www.pdichile.cl/>

La necesidad de información lleva entonces a considerar la existencia de adecuados sistemas de registro, monitoreo y evaluación del desempeño policial. Por ello, es fundamental un trabajo sistemático y el diseño de adecuados mecanismos, ajustados a las expectativas externas y a las condiciones generales de la actividad policial (por ejemplo, reserva de informar en investigaciones en curso, protección de los derechos del policía, entre otros).

Específicamente, algunos campos de información -vinculados al desempeño y las conductas indebidas en la policía- involucran la existencia de indicadores para evaluar lo siguiente:

- a) La incidencia del uso de la fuerza.
- b) La naturaleza y resultado de los contactos público - policía.
- c) Las lesiones público - policía.
- d) Las actitudes, percepción y satisfacción público - policía.
- e) El volumen y tipo de quejas civiles.
- f) Las demandas presentadas.
- g) La calidad de los reportes policiales.
- h) La extensión y calidad de las investigaciones.
- i) El impacto en la criminalidad (tasa de arrestos, solución de delitos, etc.)

En definitiva, transparencia, responsabilización y rendición de cuentas representan desafíos importantes en materia de gestión de información y la naturaleza de los controles internos, pero, más que un problema de diseño, siempre será la voluntad de empleo o uso de éstos el factor clave.

### 3.5. Conclusiones y desafíos

Hace algunos años los delegados de policía que tomaron parte en Ciudad de México en la Primera Reunión de Jefes de Seguridad Pública de América Latina y El Caribe "Hacia un futuro común", en septiembre de 2003, arribaron a la conclusión de que los servicios de seguridad pública requieren ser medidos y evaluados y que es importante definir los parámetros a medir. Asimismo, señalaron la necesidad de enfocarse en el fin último de dicha medición y la forma en que van a utilizarse los resultados, apoyando un proceso de mejoramiento continuo en las instituciones de seguridad. Finalmente, reconocieron *la necesidad de establecer indicadores de medición y rendición de cuentas sobre la gestión policial*, destacando que es conveniente establecer criterios mínimos sobre los indicadores y criterios de evaluación para medir el desempeño policial (numerales 1, 2 y 3 del Acta de Clausura)<sup>18</sup>.

➤ 18. Nota del autor: puede llamar a la atención al lector el partir citando un documento que tiene ya varios años. Ello no se debe a la ausencia de otras declaraciones posteriores igualmente relevantes, sino para destacar que lo señalado en términos de desafíos y convicciones no es reciente en el contexto latinoamericano.

La naturaleza de las conclusiones de los jefes de policía de la época pone en el centro de la discusión, la reflexión sobre qué se debe medir y controlar en una policía y dirigen la mirada sobre los procesos críticos vinculados a la conducción de una policía y el *accountability* policial.

Gestión de información, control de gestión y control interno adquieren un sentido mayor cuando son puestos en un contexto más integral: se justifican en la medida que contribuyen al aseguramiento de la calidad de los servicios policiales. Es por ello que la medición de la actividad policial sólo con el fin de constatar que algo se hizo es insuficiente, pues aquí se trata de controles y mediciones para gestionar, apreciar, para conducir y asegurar que los objetivos y metas se cumplan. La supervisión, vigilancia y control de la gestión administrativa y de la gestión operativa son funciones relevantes y propias del control interno.

Todas las policías cuentan con un órgano que cumple la tarea de vigilar el cumplimiento de las directrices de cada uno de los órganos de la policía. Las inspectorías en cada policía son herederas de un conjunto de funciones necesarias (conducta funcionaria, asuntos internos, control disciplinario institucional, eficacia, etc.). Otras policías han integrado mecanismos de validación de los controles, es decir, herramientas para el control de los controles. Eso es un gran avance.

Las Unidades de Auditoría Internas se instalan en las policías fruto de la convergencia de esfuerzos en materia de modernización del Estado y la necesidad de garantizar buenos estándares de actuación y administración de los servicios públicos. Estas reparticiones nacen para asegurar la transparencia y la eficacia de los mecanismos de control interno. De esta forma, la existencia de estas unidades puede constituir un verdadero indicador de la sintonía de la policía con procesos anclados en el desarrollo político democrático y la forma de gobernar, es decir, la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado (gobernanza).

El control de gestión y el monitoreo de la actividad policial son componentes fundamentales del control interno, ya que aseguran el logro de objetivos y metas de acuerdo a la misión de la policía. No obstante, se debe promover el tránsito hacia un modelo de gestión donde los controles internos van más allá de las actividades de fiscalización, supervisión u observación y evaluación del desempeño policial y de la conducta de los miembros de la policía. El control de gestión asegura el alineamiento de la organización y sus integrantes y vigilan el cumplimiento de objetivos y metas. Esto es fundamental para los procesos de *accountability*.

No obstante, antes deben resolverse algunas interrogantes sobre el control gerencial del desempeño policial (a través de la configuración de objetivos y el análisis estadístico) y superar dificultades técnicas y político-estratégicas, tales como la definición de parámetros de medición de la policía en diversas áreas y campos de actividad y servicios, por una parte, y los necesarios consensos sobre los estándares de exigencia, esto es, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios policiales.

Sin duda, la pregunta natural que surge a la luz de lo señalado puede ser ¿en qué medida los controles internos y la supervisión del desempeño policial son compatibles con estas dimensiones e intereses? Posiblemente una respuesta fundada obligaría a mirar cómo la policía concibe el control interno, sus énfasis y tópicos de interés y cuáles son sus herramientas de trabajo. Se constatarían presumiblemente brechas que habría que reducir antes de cualquier intento razonable de *accountability* en una dimensión más allá de la mala conducta de los integrantes de la policía. Este último plantea –por cierto- dificultades aún mayores, tales como la disposición a abordar el lado más desconocido y oculto de la labor policial: la cultura organizacional y policial –como se demostrará más adelante- son decisivas.

## CAPÍTULO 4

### CONTROL INTERNO, SELECCIÓN Y FORMACIÓN POLICIAL

#### Introducción

La instrucción y formación policial deben ser funcionales a la democracia. En esta perspectiva las estrategias y actuaciones policiales son vehículos o herramientas para generar servicios ciudadanos. Cuando se examina, entonces, la evidencia para entender cómo inciden ciertos factores en el mal desempeño, la mala conducta y la corrupción en la policía, más allá de aceptar razonablemente la precariedad del trabajo policial, se puede concluir que se debe incentivar el profesionalismo, la calidad en el servicio y la integridad desde el primer momento, pero con un énfasis quizás un tanto distinto al tradicional –contrariando algunos argumentos y discursos internos y frecuentes en las policías-.

La observación de casos en América Latina permite afirmar que hay una estrecha relación entre selección, formación y profesionalismo, por un lado, y mala conducta y mal desempeño policial, por el otro. Ello es evidente y obedece a la precariedad laboral, que se manifiesta desde un primer momento en la naturaleza de las exigencias para la postulación e ingreso a la policía y en la calidad de la formación y entrenamiento. La convicción es que las etapas de reclutamiento, selección e instrucción son decisivas. En rigor, enfocar la formación y el entrenamiento policial desde la perspectiva de fortalecer el profesionalismo y la integridad en la policía es una de las directrices para reducir el mal desempeño y las conductas indebidas, como se puede inferir de la observación de casos. No obstante, tampoco hay que desconocer el rol limitado del sistema de formación policial. Es un error pensar y actuar como si de la instrucción y formación policial dependiese todo el desempeño del oficial de policía en el futuro. La etapa de instrucción es clave, pero durante la carrera funcionaria y la trayectoria de vida hay otros factores que llegan a ser más decisivos aún.

En esta misma línea, también hay consenso en que es preciso avanzar en la identificación de criterios más acertados para la selección de los candidatos y

validar herramientas de formación para el desarrollo de habilidades y competencias adecuadas y acordes con los objetivos institucionales y las políticas de prevención y control del delito en una sociedad moderna y democrática. En países desarrollados la tendencia ha sido transitar desde una práctica de selección que reposa en la eliminación de postulantes que no cumplen con el perfil de ingreso deseable hacia un proceso que, además, busca anticipar las capacidades y el desempeño de los candidatos en condiciones laborales que probable y realistamente deberán enfrentar en su futura carrera profesional. Se trata de acciones preventivas indirectas, cuyo impacto está sujeto a una serie de situaciones que después de la academia puede vivir o enfrentar el joven policía y que marcarán su desempeño profesional futuro.

En América Latina, en materia de prevención de conductas indebidas y desempeño coexiste un conjunto de retos asociados a la selección, la instrucción y la formación policial básica y las vivencias posteriores al egreso de la academia o escuela policía. Éstos se vinculan la profesionalización de la labor policial y con las políticas que facilitan el tránsito desde un modelo que concibe la labor policial como un oficio a otro que entiende que se trata de una actividad que la deben realizar profesionales.

Es por ello que, a la luz de la evidencia internacional, el análisis de la relación entre los procesos de selección y de entrenamiento policial y las conductas indebidas y mal desempeño de la policía ayudan a identificar estándares (recomendaciones) y contenidos fundamentales que deben incluirse en las mallas de instrucción. No obstante, hay que reconocer las dificultades y desafíos asociados a estos procesos en función de un adecuado control interno y *accountability* policial.

#### **4.1. Formación e instrucción policial: expectativas en torno al desempeño policial**

La función policial es una de las más complejas y difíciles en cualquier sociedad, especialmente en contextos en que se aspira a un desarrollo democrático. En las democracias, la autoridad y la tarea policial se basan en el estado de derecho. No obstante, según la oportunidad y las circunstancias, la mayoría de las veces precisa de una cuota importante de discrecionalidad. Determinar cuál o cómo es el actuar policial apropiado en una situación imprevista, y que pone en riesgo a una o varias personas, exige una buena formación y un adecuado entrenamiento. La respuesta policial adecuada es materia de instrucción y, a la vez, de práctica y de experiencia.

La policía debe responder a las demandas públicas de servicio y protección, pero debe ser capaz de resistir o rechazar toda tentación a actuar de cualquier forma, violando normas éticas, reglamentos disciplinarios y derechos protegidos constitucionalmente, por muy justificadas que pudieran parecer las situaciones. Por ejemplo, en relación al uso de la fuerza, a los policías se les otorga un grado de autonomía profesional como individuos y también como organizaciones. No obstante ello, igual son responsables de observar las normas de la sociedad y rendir cuenta de ello.

De cualquier forma, el interés por la formación policial da cuenta de la preocupación por la profesionalización de las labores policiales. En la mayoría de los casos, durante la última década en América Latina las policías crean o reestructuran los institutos de formación e introducen cambios en los contenidos impartidos (malla o currículo de enseñanza). Junto a la preocupación por el desarrollo de habilidades y la asimilación de nuevos conocimientos, se incorporan materias contingentes e incluyen temas relativos al respeto de los derechos humanos y al estado de derecho. También sobresalen los esfuerzos realizados por impulsar un trabajo policial con una orientación comunitaria, reforzando la prevención y el trabajo con la comunidad, y la construcción o recuperación de la confianza (FLACSO, 2007, 100).

No hay duda que la formación e instrucción básica sirve en varios aspectos para quienes se inician en la profesión. La academia suministra el entrenamiento formal y éste incluye una amplia gama de temas relevantes, desde destrezas técnicas -como la defensa personal y el uso de armas- hasta el conocimiento de leyes, la familiarización con códigos de conducta, con las estrategias y con los procedimientos policiales, entre otros tópicos.

La importancia de este proceso radica en tres conceptos que arroja la investigación en este campo (White, 2008, 33):

- Primero, en general los oficiales bien entrenados están mejor preparados para actuar contundente y correctamente en un amplio espectro de situaciones.
- Segundo, el entrenamiento lleva a una mayor productividad y eficacia.
- Tercero, el entrenamiento promueve la cooperación y la unidad de sus miembros en torno a un mismo propósito.

De esta forma, en la tríada policía-enseñanza-desempeño hay, al menos, cuatro supuestos que conviene revisar para avanzar en este campo:

- i. La convicción de que existe una estrecha relación entre formación-instrucción y comportamiento y desempeño policial en el futuro. Ella existe, pero es menos simple de lo que parece, pues la labor policial operativa ("en la calle") enfrenta una serie de retos y tensiones que contrarían lo que el sistema de enseñanza entrega en la primera etapa de formación.
- ii. La expectativa de que la etapa de formación es una experiencia breve en el ciclo de vida y el trabajo de un policía y que ésta debería bastar para un desempeño óptimo durante toda su trayectoria profesional. Sin embargo, a menos que se cuente con programas de actualización y de desarrollo de nuevas competencias y habilidades, que se tenga clara conciencia sobre la curva de aprendizaje en adultos y garantice el acceso a cursos de actualización y especialización en algunas policías de la Región, muy probablemente se trata tan sólo de expectativas.
- iii. La evidencia de que el éxito en la formación e instrucción –entendidos como procesos formales- siempre quedarán sujetos a los mecanismos y



prácticas de socialización informal en la organización, es decir, a la cultura policial dominante. Así, más allá de lo señalado inicialmente, el paso por la academia de policía es también “un rito de tránsito” en el que el alumno, aspirante o recluta, conoce e internaliza la cultura de la policía, la cual será más decisiva que cualquier otro elemento de la trayectoria profesional. Con frecuencia –como una manera de fijar la autoridad- la primera frase que oyen los nuevos oficiales cuando finalmente comienzan su primer día de trabajo es “ahora olvídense de todo lo que se les dijo, pues aquí la cosa es diferente”....o bien “la calle manda, lo que aprendieron es teoría”.

- iv. La certeza de que el entrenamiento básico no transcurre de manera aislada y sin la influencia de un contexto social y cultural heredado y otro por asimilar (el interno o característico de la organización). Los alumnos, aspirantes o reclutas –según sea la tradición de escuela de policía- se integrarán ya formados como jóvenes o adultos y con patrones de personalidad básica ya establecidos. Estos, después de su paso por la academia, deberán trabajar con otros que también han tenido experiencias laborales y, a la vez, desarrollado visiones y apreciaciones particulares sobre ellos mismos, de su ocupación y de la sociedad. De esta forma, el peso de las experiencias anteriores y de la cultura organizacional se vislumbran como más relevantes que cualquier otra cosa.

Es legítimo preguntarse, entonces, por los indicadores o resultados esperados de un proceso de selección, instrucción y formación policial para un adecuado desempeño e identificar cuáles son los contenidos y mecanismos de enseñanza más recomendables. No se trata tan sólo de resolver la pregunta de cómo medir la labor policial, sino también de qué medir, es decir, ¿qué debe ocurrir o qué debe esperarse que ocurra cuando el entrenamiento y la formación policial concluye y son adecuados? y ¿cómo y cuándo se puede determinar que efectivamente el paso por la escuela o academia son suficientes? En general, las respuestas son parciales. La pertinencia y la suficiencia de la enseñanza están sujetas a evaluaciones que se hacen o harían con posterioridad al período de instrucción inicial y luego de algunos años, pero no siempre ocurre. Se trata de una “gran apuesta”, entonces, cuyos resultados sólo se conocerían con el tiempo, en la medida que exista oportuna gestión de información y de conocimiento en este campo.

De esta forma, en la tríada policía-educación policial-desempeño hay tres áreas a explorar y promover:

- **La selección de personal:** Los problemas de conductas indebidas y mal desempeño (incluida la corrupción) necesitan ser trabajados desde el momento del reclutamiento y la selección para ingresar a la policía. Se han propuesto algunas medidas, tales como un riguroso análisis de antecedentes de los postulantes o la selección preferente de aquellos que hayan tenido alguna experiencia profesional o bien con niveles de educación superior, y recompensar también a aquellos que continúen estudiando después de haber ingresado. Asimismo, se recomienda el uso de distintas herramientas a las cuales se le da un valor predictivo, como es el caso del polígrafo, o test

amparados en situaciones ficticias, aunque es un hecho que muchas policías del mundo, por razones culturales o morales, se niegan a aplicar este tipo de técnicas que se perciben como simplificadoras e inexactas.

- **La instrucción y el entrenamiento:** Más allá de la necesaria actualización de la malla de instrucción en cuanto a contenidos y tiempo dedicados a instrucción militar, por ejemplo, los modelos pedagógicos utilizados pueden ser obsoletos. La convicción es que el entrenamiento básico no debe ser sólo teórico, sino que debe tener un componente y énfasis en la práctica policial cotidiana, es decir, que prepare al alumno para la vida real. Los programas de “entrenamiento de campo” o prácticas ayudan a desarrollar destrezas, mientras que el aula provee conocimientos fundamentales y la reflexión necesaria.
- **El desarrollo de la ética del personal policial:** La ética es concebida como un auxiliar fundamental de la actividad policial. La mayoría de las escuelas de formación policial la incorporan en sus contenidos. Se estima que los valores se desarrollan como producto de una interacción del individuo con su entorno y que, por lo tanto, son susceptibles de reforzarse y crearse a partir de estímulos adecuados. Esto adquiere singular importancia, pues el policía enfrenta con frecuencia situaciones que lo llevan a optar rápidamente entre lo correcto y lo incorrecto. Sin embargo, en ocasiones se observa que la ética es percibida por los policías como una materia superflua o, en el mejor de los casos, retórica y con muy poca incidencia en la práctica policial. Sin duda, la cultura policial dominante puede ser antagónica a la renovación deontológica y ética que exige la labor policial en una sociedad democrática donde debe imperar el estado de derecho. Así, la apreciación de los códigos de ética como instrumentos ajenos a la “realidad policial cotidiana” facilita la incursión en conductas indebidas.

#### 4.2. Entrenamiento y mala conducta policial: estado de la investigación

La socialización y la formación policial son sustantivas y decisivas en la conducta futura del personal de la policía. La observación de casos y algunos estudios en la última década revelan un conjunto de elementos que no pueden dejar de atenderse y sirven de guía si existe el interés de mejorar el servicio y desempeño policial:

- a) **La influencia de la formación policial en principiantes es limitada.** Un estudio comprobó que la formación en una academia policial tiene una influencia positiva en las actitudes de los aspirantes, pero no a largo plazo. Los efectos positivos se desvanecieron en la medida en que los jóvenes egresados fueron asignados a sus unidades. Se demostró que el entrenamiento práctico tenía influencias negativas en las actitudes de los estudiantes con respecto al trabajo policial de orientación comunitaria (*community policing*). Las actitudes de quienes los recibían en las unidades resultaron ser más fuertes y decisivas que las actitudes y convicciones formadas du-

rante el entrenamiento en la academia o en la práctica (Haarr, 2001).

- b) Entrenamiento en la academia y desempeño en la calle.** Esta relación es significativa. Tradicionalmente ha habido desacuerdo sobre el valor del entrenamiento de la academia y cómo esto se vincula con el rendimiento de calle. Algunos han sostenido que la labor policial es un arte u oficio -donde las destrezas principales son aprendidas a través de la práctica-, mientras otros señalan que se trata de una profesión -donde las destrezas son generadas gracias a un plan de estudios de orientación académica y complementada por la experiencia de campo posterior-.

En este contexto, la relación entre el rendimiento académico y el posterior desempeño en la calle parece ser un artículo de fe. La lógica indicaría que quienes tienen mejores rendimientos en la academia serán los mejores en la calle, mientras que aquellos que pasaron apuros en la academia tendrán dificultades. Desafortunadamente, esta suposición no ha sido demostrada. Pocos estudios empíricos han revisado la relación entre el rendimiento académico y el desempeño en la calle. Las conclusiones sugieren que hay indicadores que ayudan a pronosticar el rendimiento de la policía: el nivel de lectura y comprensión del alumno, la pertenencia a un programa o cuerpo de cadetes, la edad, el sexo y la raza en algunos casos; mientras otros rasgos que se han considerado importantes no fueron tales: la experiencia militar, los créditos del colegio (bachillerato) y la ciudad de residencia. En este campo también se tiende a abordar la inteligencia y el nivel de educación como variables del rendimiento policial. Sin embargo, hay estudios que indican que la inteligencia (medida por pruebas de coeficiente intelectual) sólo se relaciona con el rendimiento en la academia de policía, pero no con el desempeño en la calle (White, 2008). Todo esto tiene implicancias importantes en cuanto a instrumentos y ponderaciones a considerar en los procesos de selección y entrenamiento, y posterior medición del desempeño operativo.

- c) Educación policial, experiencia y uso de la fuerza.** El impacto del nivel de educación y de la experiencia del policía sobre su desempeño es relevante, especialmente en el aprendizaje del uso de la fuerza. Se ha demostrado que el nivel y tipo de educación incide en el tipo de fuerza que se empleará. Los estudios indican que diferentes niveles de educación y de experiencia están estrechamente relacionados con el tipo de relación que se establece con las personas, las circunstancias y los incidentes que surgen con los ciudadanos. Por ejemplo, situaciones en las que el policía muestra menor nivel de educación formal derivan en menos casos de discusión verbal, que aquellos con mayor nivel de instrucción. Pero, al mismo tiempo, también derivan en menos casos de empleo de la fuerza. Sin embargo, cuando se trata de policías con mayor experiencia los incidentes verbales o físicos son significativamente menores. Estos policías dependen menos del uso de la fuerza verbal o física para sus acciones diarias. De esta forma, es recomendable considerar estos hallazgos en los procesos de selección y en la conformación de prácticas policiales con tutores o policías experimentados en procedimientos cotidianos, a pesar de que en su trayectoria

y carrera profesional los últimos tenderán a buscar “dejar la calle” (Paoline y Terrill, 2007, 179).

- d) **Policías inexpertos y mal entrenados son más violentos.** Mediante observación directa, en Estados Unidos se realizó un estudio sobre las circunstancias asociadas al uso de fuerza (excesivo) en la policía. Éste demostró que las víctimas más frecuentes de abuso policial son personas que, independientemente de su comportamiento, son tratadas como sospechosas. Generalmente son varones, no-blancos, pobres y jóvenes. Por otra parte, se concluyó que policías mal entrenados y con poca experiencia profesional tienden a ejercer más violencia que otros (Terrill y Mastrofski, 2002).
- e) **La experiencia militar previa no es decisiva para el buen desempeño del policía.** Aun cuando la experiencia militar suele ser un requisito muy valorado en el proceso de selección y los postulantes con experiencia militar reciben a menudo un trato preferencial - pues se piensa que esa experiencia puede en algunos casos sustituir en el entrenamiento básico-, ni la formación militar es garantía de buen desempeño, ni tampoco la experiencia militar se relaciona con el rendimiento en la academia<sup>19</sup>. En las últimas dos décadas, sin embargo, cada vez hay más especialistas y autoridades que critican la militarización de la actividad policial –el caso más recurrente es Brasil, por ejemplo-, señalando que es incompatible con las filosofías predominantes de actuaciones policiales orientadas a la comunidad.
- f) **Los procesos de socialización informal y de construcción de identidad corporativa policial son decisivos.** Estos procesos ocurren en paralelo a la inducción y el desarrollo formal de capacidades y habilidades en las primeras etapas de formación, provocando cambios en las orientaciones valóricas (McNamara, 1999, 6; Stradling et al, 2006, 131-147). La investigación sugiere que el aspirante a policía ingresa con altos ideales y estándares éticos, pero ya en los primeros momentos de instrucción se producen ligeros cambios en las actitudes y valores, que se acentúan en el transcurso de su vida profesional (Ford, 2003, 84-110). Así, el “buen policía” no es sólo un perfil que se transfiere o aprende en el aula, la validación del modelo de conducta policial exitoso está sujeto a las experiencias fuera de ella y una vez concluida la formación policial básica. En efecto, la socialización en ambientes laborales es un proceso continuo que lleva a ajustes permanentes cuyo éxito repercute en el bienestar personal y en actitudes positivas hacia el trabajo policial (Bravo et al, 2004, 17-33).

En resumen, existe un conjunto de experiencias y estudios que permiten afirmar que el desempeño policial depende de la etapa de formación y del entrenamiento recibido en los primeros años. Pero, también la hay para sostener

► 19 La razón fundamental sería que la actividad policial y militar compartirían muchos atributos y que los alumnos de la academia policial con experiencia militar ya han sido entrenados en algunos aspectos, lo que haría más exitoso el desarrollo de ciertas habilidades.

que la experiencia y trayectoria personal en un contexto laboral particular de desempeño es más relevante aún.

#### 4.3. Directrices para el reclutamiento, selección y entrenamiento básico

Como señala Osse (2009) el buen desempeño policial (*good policing*) comienza y depende de procesos tempranos. Lo anterior pone en el tapete las actuaciones relacionadas con el reclutamiento, la selección y el entrenamiento policial básico.

- El reclutamiento es el proceso que busca identificar un universo de potenciales candidatos interesados y “atractivos” para integrarse a la organización.
- La selección y el entrenamiento aspiran a asegurar que las policías sean conformadas por personas capaces y dispuestas respetar y proteger los principios de la integridad. En este sentido, el principal desafío es estar conscientes de aquello y actuar en consecuencia en ambos procesos.

Los procedimientos de reclutamiento aseguran que las personas se enteren de las posibilidades de ingreso y que postulen a las vacantes en la policía. Pueden considerarse varias actuaciones, pero los pasos a dar suelen ser similares. A modo de ejemplo, en la Policía Nacional de Colombia la selección implica las siguientes etapas:

1. Divulgación
2. Información
3. Inscripción
4. Revisión de documentos
5. Visita domiciliaria
6. Estudio de seguridad
7. Medicina de selección
8. Evaluación psicotécnica
9. Notificación

En esta fase es importante que estas acciones apunten a que los futuros policías sean representativos de la sociedad a la cual servirán, es decir, se debe evitar que la policía se transforme en un cuerpo social distinto o diferente de la sociedad (Osse, 2009). Específicamente, en esta línea, se debería buscar lo siguiente:

- a. La representación debe estar en todos niveles dentro de la organización;
- b. Se deben fijar metas-objetivos para el reclutamiento, atendiendo la existencia de grupos étnicos, minorías y mujeres;
- c. Se deben evaluar las causas de los bajos niveles de reclutamiento de minorías y mujeres;
- d. Se deben tomar medidas para despolitizar la cultura y los símbolos de la

fuerza policial para animar a los miembros de diversas comunidades a postular;

- e. Debe haber alguna manera para que personas en zonas rurales puedan postular (asequibilidad de oficinas de postulación);
- f. El proceso de postulación no debe costar demasiado (algunos países requieren certificados médicos y administrativos (como la prueba de la residencia) que encarecen el proceso; y,
- g. Las políticas de contratación y los criterios de selección deben ser evaluados regularmente.

#### 4.3.1. Selección

Se ha señalado que más allá de destinar esfuerzos para elevar la integridad de sus miembros, también es necesario una adecuada selección de candidatos. El proceso de selección puede tomar varios meses. Entre los criterios más recurrentes para la selección se encuentran el físico (peso/talla), el sociocultural (etnias y mujeres) y, finalmente, las competencias profesionales (FLACSO, 2007, 107).

Una buena selección precisa aplicar pruebas o instrumentos elaborados para determinar habilidades físicas y mentales de los postulantes. No obstante, aparte de las exigencias de rendimiento físico y los criterios relacionados con la educación de los candidatos, se deben incluir pasos y herramientas tales como:

1. Evaluación de la hoja de vida
2. Revisión de los antecedentes sociales y familiares
3. Comprobación de los antecedentes suministrados por el postulante
4. Entrevistas personales para reconocer al postulante
5. Test de apreciación de personalidad y evaluación psicológica, emocional y conductual, etc.

El desafío es identificar a aquellos menos propensos a conducirse indebidamente o desarrollar malas conductas en el futuro. Esta selección debe ser transparente y justa. Los criterios de selección deben servir al propósito de que la policía –como organización– refleje un alto nivel de integridad y que sus miembros cumplen las directrices. La selección, aspirando a pronosticar el futuro comportamiento, debe ser sobre la base de méritos del postulante más que sobre cualquier otro tipo de antecedente –étnico, religioso, político, económico, etc.-.

Con el objeto de anticipar el mal desempeño, conductas indebidas y corrupción policial hoy se privilegian pruebas en el proceso de selección para medir posibles inclinaciones y actitudes frente a situaciones que ponen a prueba la integridad y la ética laboral de los postulantes (honestidad, robo, soborno, cumplimiento de normas, consumo de drogas, etc.). Para ello, se prefiere el empleo de técnicas que ayuden a identificar cualidades específicas y orientaciones valoricas en los candidatos. Estos instrumentos deben ayudar a evaluar la capacidad y reacción de los postulantes ante diversas situaciones-tipo que enfrentarían como policías.

Adicionalmente, Osse (2009) recomienda que en la selección también se considere:

- a. La investigación de antecedentes penales;
- b. La investigación de antecedentes sobre derechos humanos;
- c. La investigación de antecedentes sobre conductas y actitudes discriminatorias;
- d. La voluntad manifiesta de respetar los derechos humanos, como mínimo, y abstenerse de comportamientos que facilitan la degradación de la función policial (corrupción).

Lo anterior, se debe a la convicción de que la conducta previa es un indicador válido de la conducta futura. En este sentido, se piensa que si alguien ha tenido problemas relacionados con mala conducta en el pasado, es probable que sea vulnerable a tales problemas en el futuro. Esto no quiere decir, sin embargo, que tales personas deben ser alejadas definitivamente. Tales alumnos deben ser objeto de observación cuidadosa y deben ser evaluados durante el entrenamiento y su práctica policial.

En definitiva, los pasos del reclutamiento y de la selección son fundamentales, pues es el tiempo crucial para escoger a potenciales candidatos en términos de antecedentes de conductas aceptables y predictoras de problemas futuros.

#### **4.3.2. Entrenamiento básico**

En cuanto al entrenamiento básico, éste es diferente en cada país y puede extenderse unos meses o llegar hasta cuatro años. Obviamente la mayor parte del entrenamiento se dirige al aprendizaje de las destrezas y conocimientos policiales relevantes. En algunos países el énfasis no se limita a aprender a usar la fuerza física y armas de fuego, sino también en cómo evitar recurrir a ellas. Los métodos de persuasión, negociación y mediación son enseñados como medios para limitar el empleo de la fuerza.

Por lo general, los planes de estudios más exhaustivos incluyen cursos sobre derechos humanos, violencia, policía de orientación comunitaria, procedimientos disciplinarios y técnicas básicas de investigación penal, entre otros temas.

En otros, una parte importante del entrenamiento se concentra en aprender a obedecer órdenes y marchar (desfilar). Sin embargo, este tipo de entrenamiento está perdiendo valor. Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala han hecho esfuerzos en los últimos años por cambiar los métodos de entrenamiento, enfatizando el entrenamiento práctico y el desarrollo de destrezas para enfrentar las realidades cotidianas.

En este contexto es importante tener presente que el ingreso de grandes contingentes de nuevos reclutas-alumnos presenta desafíos distintos, no sólo logísticos, sino también para garantizar y supervisar la calidad del entrenamiento. Esa ha sido una constante en situaciones de respuesta urgente a escenarios críticos de inseguridad ciudadana, olvidando que aun cuando el número o

déficit de policías en algunas circunstancias es importante, esto es así sólo hasta cierto punto. En situaciones en las cuales se privilegia la cantidad, entonces la calidad del servicio policial se pone en riesgo. El número de policías no se traduce necesariamente en un menor porcentaje de victimización o delitos en la sociedad (Waller, 2008). Más importantes son las estrategias policiales (National Research Council, 2004, 217 y ss)

#### **4.4. Estándares en la formación para la integridad y el buen desempeño**

La instrucción policial no debe ser concebida sólo como un proceso transferencia de conocimientos, más aún cuando ella busca generar sólidas bases para el buen desempeño, el profesionalismo y la integridad del policía (formación). Se trata del desarrollo de habilidades para hacer, pensar y decidir (Jaschke, 2007, 140-158).

En el campo de los estándares para la formación y entrenamiento policial, se pueden considerar dos fuentes: la experiencia de Interpol y la experiencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

La Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) –que reúne a 188 países miembros-, siendo la organización internacional de policía más grande del mundo, define en su convención en Corea 1999 un conjunto de directrices relativas a las formas de reducir la corrupción en la policía. En la sección relativa a los principios de actuación que conforman la estrategia, se establece que para promover el entrenamiento y la contratación de personas para desempeñarse como oficiales de policía con un alto nivel de integridad, honestidad y profesionalismo, deben observarse algunas directrices claves:

En cuanto a la contratación, el traslado, el ascenso y la finalización de la carrera profesional las instituciones deben:

- (4.3) Tener y mantener sistemas eficaces para la contratación de oficiales de policía de alto nivel de integridad, honestidad, estándares éticos y profesionalismo, y
- (4.4) Asegurar que los sistemas por la contratación, traslado, ascenso y alejamiento de oficiales de policía y de los demás miembros de las fuerzas policiales/servicios no sean arbitrarios, sino que justos y transparentes, y basados en las habilidades y el desempeño.

En cuanto al entrenamiento:

- (4.5) Tener un sistema de enseñanza de preferencia vinculado al desempeño, a los niveles de calidad y las normas éticas aplicables al cumplimiento de las funciones de policía, y
- (4.6) Tener y mantener un sistema de entrenamiento para los oficiales de policía y los demás miembros de la organización -incluyendo formación continua- que refuerce los altos estándares de conducta referidos en el



Artículo 4.1 establecer y mantener altos estándares de conducta para el desempeño honesto, ético y efectivo de las funciones policiales.

Por su parte, para asegurar la integridad y el profesionalismo el Departamento de Justicia de Estados Unidos (2001) recomienda también otras directrices relativas a contenidos, perfil de instructores y modalidades de enseñanza:

- a. Las personas que dirigen el entrenamiento del alumno, que se desempeñan como oficiales de instrucción y de campo, o bien que dirigen el área de formación y capacitación, deben ser seleccionadas en base a criterios de elegibilidad específicos y aplicables especialmente a ese rol.
- b. El entrenamiento del alumno de la academia policial y el entrenamiento cíclico deben cubrir las siguientes materias o tópicos: diversidad cultural; destrezas comunicacionales; normas de trato y cortesía y sensibilidad cultural; técnica de consulta, de confrontación verbal y alternativas para el empleo de la fuerza; la integridad policial y ética. Los oficiales también deben recibir el entrenamiento en los procedimientos correctos y la conducción de las persecuciones en vehículo a alta velocidad, incluyendo el procedimiento apropiado para iniciar y poner fin a tales acciones.
- c. Se debe promover el entrenamiento basado en escenario ficticios, pero probables. Esta es una manera eficaz de comunicar los temas considerados.
- d. Se debe proveer entrenamiento especializado a supervisores, a oficiales que ascienden y a oficiales recién destinados a una unidad especializada o que recién son asignados a un trabajo especializado dentro de su unidad.
- e. Los oficiales de policía deben recibir entrenamiento con miras a la interacción con personas con discapacidades, especialmente personas con enfermedades mentales, para minimizar los incidentes donde las acciones inesperadas son malinterpretadas como la actividad sospechosa o ilegal o como comportamiento poco cooperativo.

Sin duda, se trata de recomendaciones que bien podrían calificarse como acertadas y derivadas del sano juicio. Pero, como ya se observó, diversos factores pueden confluir en que éstos no se lleven a la práctica. Las circunstancias y factores que están en la base del éxito en materia de formación y entrenamiento indudablemente dependen de la capacidad de las organizaciones para emprender cambios –a veces sustantivos- en sus sistemas de enseñanza, de los recursos disponibles y de la urgencia que recibe esta materia. Estos aspectos se revisan a continuación.

#### 4.5. Contenidos y modalidades de enseñanza

Un tópico relevante son los contenidos a abordar en la instrucción básica, tanto al inicio como más tarde, para evitar las conductas indebidas y el mal desempeño y, de esta forma, fortalecer el profesionalismo y la integridad del personal. En esta línea, sin embargo, hay brechas a considerar.

Primero, en ocasiones parece haber una brecha significativa entre lo que se pretende entregar durante los procesos de instrucción básica y lo que efecti-

vamente se logra enseñar en ese período. Segundo, también hay una distancia entre las habilidades que hoy se demandan y las que efectivamente se logran desarrollar. Tercero, con frecuencia la socialización informal de los roles en las unidades y el entrenamiento – o socialización formal- no son totalmente compatibles.

En este último aspecto, conviene preguntarse ¿por qué, muchas veces, el conocimiento que se aprende en las academias no se traduce en la práctica diaria? y ¿qué viven los policías en las calles y por qué estas experiencias muchas veces no son compatibles con lo que se enseña en la academia de policía?. Estas son interrogantes que ponen en el debate la relación entre socialización, enculturación y profesionalismo en la organización y destacan la necesidad de una mirada más profunda. Pero, asimismo, esto lleva a poner atención tanto en los contenidos abordados, en las competencias y habilidades que se promueven y demandan, como en la pertinencia de las metodologías de enseñanza-aprendizaje.

En el contexto de las recomendaciones para los programas de entrenamiento, dirigidas a fortalecer el profesionalismo y la integridad de los policías y en la organización, se pueden identificar al menos tres tendencias derivadas de la experiencia internacional (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2009; Jaschke et al, 2007):

- Existe mayor conciencia sobre la insuficiencia de una formación policial que se aboca principalmente al entrenamiento en términos de obediencia y disciplina o que se concentra en aspectos procedimentales y legales. La formación policial implica consolidar valores y profesionalismo. En este contexto destacan dos líneas de acción: la formación en el campo de la ética y la deontología policial, por una parte, y el abordaje directo y práctico del problema de la mala conducta y la corrupción policial, por la otra.
- La formación ética es fundamental en el desempeño futuro. Ésta debe abordarse no sólo al comienzo de la carrera policial, sino también durante todo el ciclo profesional policial (refuerzo y profundización). Al respecto, durante los años noventa diversas instituciones introducen cursos de ética y derechos humanos en el currículo de la etapa de instrucción inicial. La formación rigurosa en ética puede mejorar el conocimiento de los recursos legales que los policías tienen a su disposición, disuadiéndolos de acudir a métodos ilegales para cumplir sus objetivos institucionales.
- En cuanto a la metodología de enseñanza, la “formación ética” ha transitado desde un aprendizaje teórico conceptual hacia uno más práctico, destacando la necesidad de abordar los dilemas o situaciones cotidianas, de tal manera que el policía sea capaz de discernir y escoger amparándose en una adecuada aplicación de las normas relativas a la disciplina institucional, a los procedimientos prescritos y a los valores de la ética y deontología policial. Es necesario vincular el entrenamiento de la academia con “mundo real” de la actividad policial. Para eso se desarrollan programas de entrenamiento más prácticos. La visión dominante ha sido que sólo

el entrenamiento práctico puede traducir las normas y valores en comportamientos policiales apropiados. En cualquier circunstancia, los policías deben ser capaces de traducir lo que se les enseña en la academia o en el trabajo en reglas para tomar decisiones en la calle.

En países desarrollados las academias de policía enfatizan el desempeño del policía "en la calle". En consecuencia, en el proceso de formación, la ética debe ser una materia importante y vinculada a problemas prácticos que tendrán que enfrentar en la actividad policial.

Las experiencias de algunos países desarrollados dan luces sobre estas materias. Es por ello que aquí se examinan tres casos: el currículo relativo a las buenas prácticas en el entrenamiento básico elaborado por la Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2009), los planteamientos de la Escuela Europea de Policía (2008) y la experiencia del Servicio Policial de Australia Occidental (WAPS et al, 2001).

#### 4.5.1. Organization for Security and Co-operation in Europe

En el primer caso, la guía de la Organization for Security and Co-operation in Europe se divide en tres secciones. La primera, revisa los valores y la ética propia del policiamiento democrático (*good policing*). La segunda, explora cómo -sobre la base de estos valores y la ética- el personal de la policía podría poner en práctica estos criterios en diferentes situaciones concretas. La tercera sección se concentra en supervisar las destrezas y se enfoca en los requisitos básicos, el patrullaje, la investigación básica y los procedimientos y entrenamiento en terreno.

- La sección I - Valores y Ética- aborda dos temas centrales: a) Un gobierno democrático concede a los miembros de la policía la responsabilidad de proteger los derechos de los ciudadanos y de hacer cumplir la ley de ese estado-país. Su actuación diaria debe basarse en los valores democráticos; y, b) Esos valores aseguran el tratamiento justo e imparcial de todas personas, la sensibilidad ante factores como sexo, raza y origen étnico, inclinación sexual y religiosa, con un nivel de conciencia sobre la diversidad cultural y la discriminación. Ellos reflejan el respeto para los derechos humanos fundamentales, la integridad y los códigos de conducta de la policía.
- La sección II –Valores y Ética en la Acción- explora cómo la ética y las decisiones deben ajustarse a diferentes situaciones prácticas -a menudo delicadas-, como ocurre en el trato con menores, víctimas o en casos de disturbio o desorden público. Aquí se enfatiza lo siguiente: a) La policía es la manifestación más visible de la autoridad del gobierno responsable de la seguridad pública, con personal de primera línea en contacto diario con ciudadanos -como el servicio de patrullaje, el tráfico, la comunidad o el servicio de protección de la policía-; b) La destreza con la que llevan a cabo sus servicios condicionará la percepción pública -positiva o negativa- del servicio de la policía; y, c) Sus decisiones y acciones deben reflejar la sintonía con los valores y la ética.

- La sección III -Habilidades Policiales- considera que el entrenamiento policial básico debe incluir las destrezas prácticas comunes y las destrezas profesionales requeridas. Los asistentes a los cursos deben conocer y responder a situaciones y a desafíos típicos usando técnicas demostradamente válidas. En consecuencia, estas destrezas también deben preparar al policía para adoptar un curso de acción razonable en situaciones de emergencias y/o en condiciones no frecuentes. De esta forma, se recomienda específicamente examinar tópicos relevantes, tales como:
  - a. Requisitos de partida: El policía uniformado debe dominar una selección de las destrezas básicas para llevar a cabo sus servicios. Éstos incluyen el uso de equipos, la comunicación y la autogestión de destrezas y el uso correcto de armas de fuego.
  - b. Patrullaje: El personal de la policía de primera línea necesita destrezas para el patrullaje que lleva a cabo diariamente. Éstos incluyen conocimientos profundos de los procedimientos generales, ley de tránsito, cómo dirigir las investigaciones así como qué hacer o cómo responder en los primeros momentos de un incidente muy importante.
  - c. Investigación básica y procedimientos: El personal de la policía requiere conocimientos sólidos de leyes estatales relacionadas con la labor policial y las políticas aplicables. Deben tener un dominio de los fundamentos de la investigación penal y el procedimiento tanto como de la reunión de pruebas.
  - d. Entrenamiento de campo: El entrenamiento de campo es una parte esencial del entrenamiento básico de la policía y uno de sus componentes claves. El entrenamiento de campo permite que los alumnos apliquen los conocimientos y las destrezas aprendidas en el aula al trabajo de la policía en "la calle".

Específicamente, en materia de Códigos de Conducta, el currículo considera los estándares de desempeño policial de las Naciones Unidas y el código deontológico del Consejo Europeo (2001) como instrumentos de enseñanza. El objetivo de aprendizaje es familiarizar al alumno con éstos. De esta manera, los objetivos de los programas de enseñanza son:

- a. Los alumnos aprenderán a definir y reconocer los principios generales de los códigos de conducta de la policía y su propósito.
- b. Además, identificarán áreas de las que el personal de la policía es responsable con respecto a la conducta y comportamiento.
- c. Los alumnos comprenderán cómo se aplica el código de conducta a sus servicios diarios en su interacción con colegas y el público.

Los descriptores de la malla consideran: ley y legalidad; la imparcialidad, la tolerancia, la discreción, la honestidad, la integridad y conducta justa; la cortesía, la higiene, la presentación y los modales generales; las maneras de expresarse; el abuso de poder; el desempeño de los deberes; órdenes legales; la confidencialidad; la seriedad; la conducta general; la seguridad y la privacidad;

el profesionalismo; el desarrollo de la confianza; el servicio a la comunidad, las consideraciones especiales del trato a discapacitados y enfermos mentales; el mal uso de la autoridad; el comportamiento fuera de servicio; desempeño y deberes; y, el uso del cargo/facultades.

En materia de corrupción policial y mala conducta, el objetivo es asegurar que la policía tenga altos estándares de honestidad, integridad y comportamiento ético en el desempeño de sus deberes policiales. Generar conciencia en los alumnos que, incluso un acto de corrupción puede ser negativo no sólo para la imagen de la persona sino también para el prestigio de la policía en su conjunto. Para ese propósito los objetivos de enseñanza son:

- a) Los alumnos comprenderán el fenómeno de la corrupción y cómo enfocarla en la práctica policial.
- b) También aprenderán cómo adherir a los estándares profesionales y evitar la tentación de aceptar regalos, favores o propinas.

Los descriptores que se recomiendan son: medidas necesarias para prevenir, detectar, castigar y erradicar la corrupción en la policía y cómo llevar a la justicia a aquellos que son corruptos; mecanismos tales como cuerpos de vigilancia para monitorear los sistemas y las medidas establecidas para impedir, detectar, castigar y erradicar la corrupción; la relación corrupción y democracia; los estándares internacionales para combatir la corrupción; el combate de la corrupción en general; las consecuencias de la corrupción; el reclutamiento y la contratación de las personas correctas; las formas de la corrupción de la policía; tipos del daño causado por la corrupción; las condiciones que facilitan la corrupción; las tentaciones que enfrenta la policía; áreas de la responsabilidad asumida por todo el personal policial; la extorsión, los sobornos, los favores internos y las dádivas (tipos y modalidades para evitar estas situaciones); el falso testimonio; la corrupción directa e indirecta, entre otros.

#### 4.5.2. European Police College

Por su parte, la Escuela Europea de Policía<sup>20</sup> recomienda que la formación básica y constante del policía se enfoque en adquirir conocimientos, generar actitudes y desarrollar habilidades. Para ello formulan un currículo especial dirigido a:

- Jefes de policía (formación básica y formación continua);
- Oficiales de rango intermedio de la policía (formación básica y formación continua);
- Policías en las funciones especiales (por ejemplo, la policía de tráfico, investigación criminal, la policía de fronteras);
- Instructores y formadores en las instituciones de formación policial; y,

► 20. European Police College (ESPOL), <http://www.cepol.europa.eu> (visitado el 15 de Octubre de 2009).

- Policías que se inician en la carrera profesional.

Con este propósito desarrollan una visión general de los objetivos comunes de enseñanza, los temas y actividades de aprendizaje para todos los niveles. Al mismo tiempo, sugieren acciones específicas para los diferentes grupos-objetivo. En este sentido, un aspecto fundamental es que los diferentes estados miembros de la Unión Europea deben decidir independientemente cómo hacer uso de éstos para adaptarse a sus sistemas nacionales de formación y programas de entrenamiento, así como las necesidades específicas, la experiencia previa y los atributos que deben reunir los alumnos.

El programa tiene por objeto:

1. Desarrollar conciencia sobre el papel de la policía en una sociedad democrática;
2. Desarrollar y mejorar los conocimientos sobre la ética policial y la necesidad de la prevención de la corrupción;
3. Demostrar que todo el mundo tiene la responsabilidad de actuar de manera ética;
4. Fortalecer el deseo de comportarse de forma ética y la capacidad de comportarse correctamente bajo presión o en situaciones de estrés;
5. Aprender a responder ante un comportamiento no ético y acto de corrupción;
6. Desarrollar conciencia sobre los riesgos de la labor policial en el día a día;
7. Garantizar un clima ético (gestores);
8. Incorporar el comportamiento ético en el día a día de la labor policial;
9. Adhesión a las normas europeas en el ámbito policial;
10. Fortalecer y mejorar el profesionalismo.

Es por esa razón que el plan común de estudios para las policías de la Unión Europea se divide en cuatro secciones:

- a) Papel de la policía en una sociedad democrática;
- b) Posición de la ética en la organización de la policía y el día a día de la labor policial;
- c) Gestión de la ética policial y la prevención de la corrupción;
- d) Gestión de riesgos en el ámbito de la ética policial y la prevención de la corrupción.

En rigor, hay una clara introducción a cada tema, una descripción de las competencias necesarias para tratar el tema con éxito y sugerencias metodológicas.

#### **4.5.3. Western Australian Police Service**

Los programas llevados a cabo en las instituciones policiales de Australia son ejemplos a considerar (Queensland Police Service y Western Police Service).

Una investigación desarrollada a comienzos de la década en el Servicio de Policía de Australia Occidental, que buscaba información que ayudara a desa-

rollar e implementar estrategias de cambio cultural efectivas en los patrones de comportamiento laboral vinculados a la tolerancia de las conductas indebidas en la organización, concluye que los miembros de la policía mantenían importantes grados de confusión y desconocimiento respecto de las conductas impropias, los mecanismos para denunciar y las consecuencias de éstas en su organización (WAPS et al, 2001, 1, 5 y 10). Esta observación podría ser válida para muchas policías de nuestra región, a pesar de que probablemente, la versión oficial u opinión de cada institución señale lo contrario.

Específicamente, la experiencia australiana enseña y recomienda que para corregir esta situación el entrenamiento policial debería abordar -de manera directa y explícita- tópicos como los siguientes:

- a) Las diferencias entre las malas conductas y las conductas apropiadas;
- b) La comprensión de los mecanismos de denuncia y el rol de los controles internos y externos;
- c) La identificación del núcleo de valores y estándares de conductas individuales aceptables y que son distintas de las derivadas de los estándares culturales-organizacionales;
- d) El desarrollo de modelos conductuales ejemplarizadores y empleo de tutores adecuados;
- e) Clarificar que el oficial de policía no es responsable del castigo o sanción de los infractores en la organización, pero sí de evitar la corrupción en la policía.

Sin duda, se trata de recomendaciones muy prácticas y orientadas a crear un clima laboral que reduce la tolerancia y el silencio frente a las conductas indebidas y la carencia de profesionalismo e integridad en la policía.

#### 4.6. Innovaciones necesarias en educación policial

Las características del entrenamiento policial en la América Latina indican que existen diversas necesidades, pero también retos comunes. En la actualidad los países latinoamericanos muestran una gran disparidad de modelos educativos. Éstos atienden, desde luego, a las características socio-jurídicas de cada nación. Sin embargo, es posible que se encuentren más semejanzas que diferencias y que los desafíos en los modelos y criterios de formación sean similares, así también la investigación para la generación de conocimientos útiles en este campo.

En algunos casos se duda, por ejemplo, de la calidad del entrenamiento. No se cumplen con las ofertas académicas necesarias debido a limitaciones tecnológicas, presupuestarias o de priorización de metas. Los procesos de capacitación del personal policial distan de ser los óptimos. Hay casos en que la urgencia por aumentar la dotación policial ha generado una reducción de las horas de capacitación y entrenamiento de los funcionarios policiales. Esta situación crea un campo fértil para el mal desempeño, así como para el incremento de la corrupción (Organización de Estados Americanos, 2008, 40).

En este contexto, de acuerdo a un diagnóstico reciente, destaca rasgos comunes y preocupantes:

- a) Excesivo formalismo en los conceptos, que esconde dificultades de adaptación a situaciones modernas.
- b) Poco personal realmente especializado y alta rotación hacia y desde las esferas educativas. Además, hay una alta presencia de personal en retiro que pasa a ser contratado como instructor de temas diversos<sup>21</sup>.
- c) Poco espíritu crítico con la realidad policial actual, incluyendo temas importantes sobre los que no se trabaja o se hace de manera totalmente ajena a la realidad (corrupción, por ejemplo).
- d) Los métodos pedagógicos son antiguos, rígidos y formalistas. Por ejemplo, hay un exceso de materias y horas dictadas sin prioridades claras.
- e) Existen dificultades para diferenciar adecuadamente las necesidades formativas, dependiendo de la etapa de la carrera del funcionario policial.
- f) Hay una cierta tendencia a la repetición de temas, problemas y conceptos.
- g) Hay poca apertura regional real y hasta desconfianza a la diversidad de ideas existentes en la sociedad sobre el quehacer policial.

Específicamente, los términos del informe son claros y preocupantes:

*Los análisis desarrollados por múltiples expertos e instituciones internacionales recalcan la necesidad de que las instituciones policiales de la región eviten el uso desmedido de la fuerza y combatan la corrupción. Reconocen que en muchos casos el punto inicial del problema se centra en los bajos requisitos de ingreso, así como en las débiles capacidades de formación y capacitación permanente por parte de los funcionarios. En diversos países la formación se convierte en un bien de "lujo" que no puede ser priorizado frente a las necesidades de gasto corriente, como son la compra de uniformes y pago de salarios, entre otros. Esta debilidad en la formación es un elemento transversal en las instituciones policiales que muestra sus mayores problemas en los mandos encargados de gerenciar políticas y programas de seguridad enfrentados a un nuevo paradigma y que cuentan con las herramientas del pasado. Así, por ejemplo, reconocer la necesidad de indicadores de gestión que permitan fomentar ciertas prácticas, así como eliminar iniciativas cuyos resultados son negativos, requiere de una formación específica que en la actualidad no se ofrece en la mayoría de países de la región.*

En razón de lo anterior, y en busca de medidas que permitan cambiar este panorama a través de la sugerencia de implantar una malla común para subsanar el déficit en los sistemas de formación e instrucción, el Grupo Especial de Trabajo deja ver, al menos, tres desafíos particulares en materia de control interno y *accountability*:

➤ 21. Esto puede representar un riesgo en tanto facilita la reproducción de una cultura organizacional y policial que debe cambiar en algunos aspectos.



- a. En materia de **estado de derecho y policía**, aún cuando los avances son significativos en el reconocimiento de los derechos de las personas y los límites instalados para el uso de la fuerza, es preciso continuar el esfuerzo por identificar los procesos y herramientas necesarios para asegurar una actuación acorde con la ley y, de la misma forma, los mecanismos necesarios para controlar el accionar de las diversas instituciones del sistema de justicia criminal, profundizando la entrega de conocimientos y el desarrollo de habilidades en torno al estado de derecho; fundamentos y su caracterización; derechos humanos como pilar central; el rol de la policía en democracia; formas de impactar en la calidad de la democracia desde la justicia criminal.
- b. En cuanto a la **gestión directiva policial**, se reconoce que la administración de una institución policial requiere de herramientas cada vez más sofisticadas para asegurar la calidad de las intervenciones, la veracidad de la toma de decisiones y los impactos que éstas tienen. Es por esto que se privilegia la diseminación de experiencias y conocimientos en el análisis de sistemas de monitoreo en la toma de decisiones y el empleo de herramientas para la gestión de la plana directiva de la institución policial. Por ello, sugieren entre los contenidos pertinentes destacan modelos de mando y liderazgo; control y coordinación; gestión de planes de incidentes y manejo de crisis; tareas y responsabilidades; reclutamiento y entrenamiento; simulacro y ejercicios; auditoría y trabajo en equipo.
- c. Finalmente, en el área de **transparencia y accountability en el accionar policial**, se estima que la responsabilidad del accionar policial así como la generación de mecanismos de transparencia y asuntos internos son elementos claves para la gestión policial. Por ende, se promueven modelos de transparencia, experiencias internacionales y mejores prácticas para aumentar la confianza ciudadana. En este marco se recomienda debatir la necesidad de poner al día los códigos de disciplina y ética policial, así como considerar también la permanente colaboración con o de la sociedad civil.

Concretamente, se señala que los aprendizajes temáticos deberían avanzar hacia un marco conceptual que responda preguntas tales como: ¿Por qué y para qué el *accountability*?, diferentes sistemas de control interno, experiencia internacional y los desafíos para las Américas. Sin duda, se instala aquí una reflexión importante, relativa al sentido de la formación e instrucción policial, la democracia y la rendición de cuentas sobre el desempeño policial.

#### 4.7. Síntesis

Además de entender las formas y manifestaciones de la mala conducta y la corrupción policial, conocer las causas y los factores que inciden también ayuda a identificar medidas adecuadas para prevenir y controlar el problema. Basados en la experiencia internacional, varios son los factores que contribuyen: desde

motivaciones personales, poder, ausencia de sanciones, insuficiente vigilancia y supervisión del desempeño o falta de responsabilización por las conductas de los subalternos hasta mala selección y socialización informal de los nuevos integrantes, entre otros aspectos destacados por estudios que han tenido lugar en diversos contextos socioculturales y tipos de organización policial.

Hay evidencia que confirma una relación entre selección, formación y profesionalismo, por una parte, y mala conducta y mal desempeño policial, por el otro. Esto no significa que se descarten otros elementos igualmente relevantes, por ejemplo, la socialización entre pares, la cultura organizacional y policial.

La evidencia reunida en distintos contextos indica que policías inexpertos y mal entrenados son más violentos; que la relación entre entrenamiento en la academia y desempeño en la calle no es evidente, pero sí es significativa; que la influencia de la formación policial en principiantes es limitada; que en proceso de instrucción hay elementos que ayudan a estimar como sería el desempeño policial en la calle; que los procesos de socialización informal y de construcción de identidad son decisivos; y que la experiencia militar previa no es decisiva para el buen desempeño del policía.

Es por ello que las etapas de reclutamiento, selección e instrucción son decisivas. Hay consenso en que es preciso avanzar en la identificación de criterios más acertados para la selección de los candidatos y validar herramientas más adecuadas y acordes con los objetivos institucionales y las políticas de prevención del delito en democracia. No obstante, no se debe perder de vista el desarrollo de la ética en el personal policial.

Al respecto, diversas policías se ocupan de los contenidos y materias a abordar en la instrucción básica y la formación continua del policía en función de evitar las conductas indebidas, la mala conducta y el mal desempeño. Se identifican tres tendencias en este ámbito: desde hace algunos años las academias de policía no privilegian únicamente el entrenamiento en aspectos operativos y legales; se estima que la formación ética es fundamental en el desempeño futuro; y, en cuanto a la metodología de enseñanza, la formación ética ha transitado desde un aprendizaje teórico-conceptual hacia uno más práctico, destacando la necesidad de abordar los dilemas o situaciones cotidianas. Los avances y experiencias de algunos países permiten explorar algunos desarrollos y dan luces sobre estas materias.

Existe un conjunto de directrices para el reclutamiento, selección y entrenamiento básico para evitar la mala conducta y el mal desempeño. Éstas también destacan aspectos relacionados con los sistemas de enseñanza. No obstante, este conocimiento puede desaprovecharse en atención a las características de los sistemas de educación en las policías, la poca apertura a adoptar y la limitada capacidad para materializar estas perspectivas, la ausencia de estudios sistemáticos similares que permitan fundar las políticas educacionales, la ausencia de evaluaciones y la insuficiencia de recursos.

A la luz de la realidad del trabajo policial, hay una serie de retos. Sin duda la formación y el entrenamiento enfrenta una serie de tensiones básicas que distorsionan lo que el sistema educacional entrega en la primera etapa de formación. Se trata de una experiencia breve en el ciclo de vida profesional del policía que –para algunos- debe bastar para un desempeño óptimo durante su larga trayectoria profesional, a menos que se cuente con procesos reales de actualización de conocimientos y de desarrollo de competencias y habilidades. Por la otra, el entrenamiento –entendido como proceso de inducción y socialización formal a una actividad- chocará con la socialización informal de la labor policial, es decir, por la cultura policial existente.

Según lo señalado, la relación entre enseñanza y desempeño policial en democracia resulta decisiva. La experiencia de la formación en la escuela o academia de policía sirve tanto para preparar al futuro policía como para separar a aquellos que son no están preparados o no califican para transformarse en oficiales de policía (no deja de llamar la atención los bajos porcentajes de descarte y alejamiento, y las altas calificaciones asociadas a los procesos de evaluación del período de enseñanza).

El diagnóstico de los sistemas de formación policial no es satisfactorio. Se presentan enormes retos, como transitar desde una formación esencialista a una enfocada en la calidad y en el aseguramiento del desempeño policial. Es preciso extender la formación en materias vinculadas a la función policial y estado de derecho, liderazgo y gerencia, responsabilización y *accountability* policial.

Se debe procurar la mejora del desempeño profesional del policía, diseñando planes con objetivos a corto, mediano y largo plazo, que consideren cambios y nuevos elementos en la malla curricular de formación en los distintos escalafones de la policía; un sistema de actualización de conocimientos y de la doctrina institucional durante el desarrollo de la carrera y trayectoria del oficial; y que esto se relacione al menos con mecanismos de evaluación del desempeño individual, poniendo énfasis en la calidad del servicio que se entrega a la comunidad, el uso de la fuerza y la discrecionalidad en las situaciones cotidianas.

Pero, el desafío más importante, es quizás comprender que aún cuando se trata de elementos relacionados, los esfuerzos orientados al control interno de las conductas indebidas y el mal desempeño no pueden fundarse únicamente en la actuación del sistema educacional de la policía, pero éste debe aspirar a preparar un policía profesional, experimentado y con un alto nivel de integridad.

## CAPÍTULO 5

# DETECCIÓN TEMPRANA Y REDUCCIÓN DE RIESGOS EN EL DESEMPEÑO POLICIAL

### Introducción

Privilegiar los mecanismos de control interno de tipo punitivo es una apuesta parcial, pues sólo permite que la policía actúe sobre hechos consumados (acción reactiva). Se debe apostar a ampliar la limitada gama de medidas para responder a dichas situaciones. La literatura demuestra que existen distintos posibles cursos de acción a fin de mejorar la integridad en la policía y reducir los riesgos de que las conductas indebidas se mantengan o aumenten. Existe un gran acuerdo en que son necesarias acciones preventivas y punitivas. La frecuencia, la gravedad y las consecuencias dan luces sobre la importancia de ambos tipos de actuaciones.

Las instituciones policiales necesitan políticas y herramientas de gestión dirigidas a reducir y prevenir los problemas de disciplina, las conductas indebidas y la corrupción. Todas precisan rendir cuenta de cómo aseguran y garantizan que sus miembros se conducen adecuada y eficazmente de acuerdo a los estándares de un buen policiamiento (*good policing*) en una sociedad democrática. En rigor, las instituciones deben explorar permanentemente mecanismos a través de los cuales se maximice u optimice el cumplimiento de los estándares de integridad. Las modalidades pueden ser variadas.

Una política proactiva y que privilegie la detección temprana, el monitoreo o vigilancia de grupos de policías vulnerables o más propensos a comportarse indebidamente -identificables sobre la base de factores de riesgo individuales, situacionales y laborales- ofrece a la organización una amplia gama de actuaciones, las que -por cierto- también pueden y deben ser objeto de *accountability*.

En este contexto surgen preguntas que ameritan respuestas: ¿Se puede reducir el riesgo de mala conducta policial?, ¿qué se sabe sobre los factores que propician conductas indebidas en un policía?, ¿cuáles son los estándares recomendados para reducir el riesgo?, ¿cómo están trabajando la prevención algunas policías?, ¿qué hacen? y ¿cuál es el impacto?

Con la premisa de que no se puede corregir ni mejorar aquello que no se conoce y no se mide, la investigación de las conductas indebidas, la mala conducta y la corrupción policial es un paso necesario para desarrollar políticas dirigidas a reducirlas. En general, se sabe que la eficacia de las estrategias y programas dirigidos a enfrentar la mala conducta y la corrupción policial dependen de la aplicación en cierta medida de las mismas directrices para mejorar la eficacia de las políticas de prevención del delito y la violencia. En efecto, la mayoría de las medidas y propuestas que considera la literatura internacional se concen-

tra en aspectos institucionales más que en variables individuales y sociopolíticas, es decir, en el “entorno de trabajo”.

Es por esa razón que en este capítulo se identifica un conjunto de directrices y recomendaciones para reducir el riesgo de mala conducta en la policía; se examinan medidas para la detección temprana y la prevención de las conductas indebidas y se describen de manera general estrategias y herramientas para ese propósito.

### 5.1. Sobre la reducción del riesgo de mala conducta policial

La literatura anglosajona y la observación en países latinoamericanos destacan las conductas indebidas como uno de los focos más problemáticos de la praxis policial, como describe el Barómetro de las Américas (Cruz, 2009; Orces, 2008). Al mismo tiempo, diversos estudios relacionan ambas variables y subrayan que la escasa supervisión, junto al escaso control externo y vigilancia civil, facilitan las conductas indebidas en el ejercicio de la labor policial, como destaca Williams (2002).

Una estrategia adecuada, orientada a reducir la mala conducta policial, no puede fundarse sólo en el control y la fiscalización del cumplimiento de las normas éticas y disciplinarias. Para procurar más *accountability* los estudios sugieren una combinación de medidas reactivas y proactivas. Verdaderamente, se necesitan políticas y líneas de acción orientadas a la prevención, el monitoreo de conductas de riesgo y la asistencia a grupos de policías vulnerables, evitando y anticipándose a las consecuencias.

Esta aproximación asume que las conductas indebidas no son intrínsecas a los miembros, sino aprendidas, y que son el resultado de un conjunto de circunstancias y situaciones que las favorecen o facilitan, más allá de la opción o decisión que conscientemente puede adoptar un policía en una situación particular.

La literatura especializada sugiere que las prácticas policiales indebidas que se enfocan en la teoría de las “manzanas podridas” no son eficaces ni suficientes. Pues, es más realista pensar que una gran mayoría de las conductas irregulares se deben a facilidades vinculadas al diseño institucional y a variables situacionales y no exclusivamente por la sola decisión de algunos individuos. En términos simples, mientras existen factores individuales que propician las conductas indebidas -motivaciones, circunstancias y factores de riesgo-, también hay elementos exógenos y situacionales que son igualmente relevantes y que facilitan el mal desempeño y la falta de integridad en la policía.

A diferencia de otras profesiones, las conductas indebidas y el mal desempeño policial surgen de algunas características propias del trabajo policial y de la naturaleza de dichas organizaciones, tales como: la falta de claridad sobre las formas de actuación más adecuadas, la discrecionalidad, la baja visibilidad del actuar de los policías frente a los responsables de la gestión y ante el público,

las prácticas de complicidad u ocultamiento entre pares, la baja remuneración y la poca relación entre ésta y las responsabilidades y tareas asignadas, la ausencia o degradación de las políticas anticorrupción, la visión práctica dominante, la subvaloración de la ética y deontología policial y el desempeño en áreas de alto riesgo, entre otras.

Con frecuencia se recurre a un enfoque de riesgo para abordar los problemas de disciplina, las conductas indebidas y la corrupción en la policía. Esta perspectiva asume un enfoque psicosocial, que entiende el comportamiento como el resultado de la interacción individual con el contexto social. Por lo tanto, implica la existencia de una relación de dependencia e influencia entre las distintas manifestaciones individuales de la persona (conductas, afectos, cogniciones, entre otros) y el contexto social. Un antecedente fundamental -que está en la base de este enfoque- es que el desarrollo de los individuos no se da en forma aislada, ya que viven y se relacionan con una compleja red de sistemas interconectados, como la familia, los grupos de pares, el lugar de trabajo y otras instituciones, entre otros referentes.

Aplicado al ámbito policial, el enfoque de factores de riesgo se basa en el modelo ecológico. El punto de partida es comprender que, si bien puede ser correcto reducir las conductas indebidas a una decisión de una persona, tal decisión no se produce en el vacío, sino en un contexto laboral y situacional específico y concreto. Esto lleva a reconocer y ocuparse tanto de las variables del entorno inmediato que las propician como de las características de los individuos. Específicamente, conviene analizar los factores individuales y del entorno (inmediato o distante) que aumentan la probabilidad de que las personas incurran en conductas indebidas.

La introducción de los conceptos de factores de riesgo y de protección, por un lado, y la analogía derivada de un modelo epidemiológico y de salud pública, por el otro, son la base de distintos esfuerzos conducentes a aumentar la capacidad de explicar y predecir el desarrollo de conductas de riesgo en la policía -más adelante se revisarán los casos de la Policía de Filadelfia y de la Policía de Investigaciones de Chile-. De esta forma, la idea es transitar desde la identificación de ámbitos y la prevalencia de factores de riesgo a la elaboración de descriptores e indicadores para un monitoreo que incremente la probabilidad de detección temprana.

Este enfoque ha permitido elaborar modelos de prevención, evaluación y monitoreo de conductas indebidas, basados en la identificación y operacionalización de los diferentes factores de riesgo y protección, teniendo en cuenta variables organizacionales, situacionales e individuales y la detección de grupos de riesgo o vulnerables, es decir, propensos a conducirse indebidamente y a desempeñarse mal. Consecuentemente, la experiencia revela que se debe proceder a trabajar con una doble perspectiva: establecer consecuencias claras para tal comportamiento y acompañamiento o apoyo preventivo.

## 5.2. Factores de riesgo y variables relacionadas con las conductas indebidas

El nivel de conocimiento fundado y la riqueza de la evidencia empírica para sostener estrategias de monitoreo para la detección temprana y la prevención de conductas indebidas en la policía son bastante escasos, en especial si se examina la literatura sobre el comportamiento individual y la eficacia de las políticas de *accountability* (Walker, 2006, 23, Jaschke et al, 2007, 84).

Esta realidad es una de las principales limitaciones para el emprendimiento de acciones focalizadas en factores de riesgo. Esto plantea también una dificultad adicional: superar los vacíos de conocimiento para reducir el riesgo de esfuerzos con cero resultados demostrables. En efecto, si las políticas y estrategias no se basan en la evidencia, entonces la cuota de improvisación es muy alta y los resultados pueden ser insuficientes.

Como se señaló anteriormente, el *accountability* comienza con la información. Se precisa una buena gestión de información -para producir, administrar y analizar datos y antecedentes relevantes, de manera constante y sistemática- acompañada de un adecuado proceso de gestión de conocimiento -para validar experiencias exitosas y transferir buenas prácticas en este campo-. Los mecanismos deben enfocarse inicialmente en los problemas más comunes o probables. Así, la primera categoría de información a reunir es aquella catalogada como “crítica” y fundamental en un buen diagnóstico, es decir, la que permite referirse a factores y variables causales, relaciones fundamentales, tendencias, focos problemáticos y que ayuda a fijar prioridades y cursos de acción necesarios.

En la actualidad se observa un fuerte interés por comprender cómo se dan las conductas indebidas, la mala conducta y la corrupción en la policía. Diversos estudios enlistan distintos factores, pero sólo algunos aportan evidencia dura y consistente. En general, todavía hoy, a pesar de la gravedad de los problemas que se observan, las investigaciones conducentes a apoyar estrategias de este tipo -con conocimiento obtenido científicamente- son escasas en la región. Se pueden citar los estudios de la Policía Militar de Rio de Janeiro en Brasil (Lemgruber et al, 2003, 73-119); el estudio de la Policía en Argentina (OMCT-CELS 2006), el estudio de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI-FPC, 2007) y el estudio de la Policía Nacional de Colombia (UNODC-Colombia, 2006).

Cabe la certeza que se han hecho esfuerzos, pero se trata de estudios “embrionarios”. Comúnmente éstos recurren a una reducida batería de enfoques y herramientas de investigación social, combinando una aproximación micro sociológica apoyada en la psicología social con estudios de carácter cuantitativo, con el fin de dar sustento estadístico y representatividad a los hallazgos. Los estudios cualitativos son más frecuentes, pero son descriptivos y presentan algunas limitaciones de validez y representatividad. Un ejemplo es el estudio de Suárez de Garay (2006).

En consecuencia, el estado de la investigación en la región muestra enormes vacíos y presenta diversos desafíos. De cualquier manera, la tendencia ha sido recurrir al enfoque de factores riesgos y la identificación de un conjunto de variables que se estiman relevantes. Éstas pueden analizarse en base a áreas y grados de incidencia, desde lo individual a lo socio-institucional. Así, las variables que inciden en la decisión de un individuo se pueden sintetizar en tres niveles relacionados, atendiendo a los principales sistemas reguladores de la conducta: **individuales, institucionales y sociopolíticos**<sup>22</sup>.

**Variables individuales o personales:** Los factores de riesgo que parecen decisivos y que, en consecuencia, poseen un carácter predictivo, pero no determinante, son la edad, el sexo, el nivel educacional, el rendimiento académico, la instrucción militar y la experiencia laboral previa. De acuerdo a esto, es posible suponer que funcionarios que ingresan a una institución de policía a menor edad, sin previa experiencia laboral, ni estudios superiores, varones, se encuentran en mayor riesgo de incurrir en conductas indebidas. A éstas se agregan la socialización de pares, la motivación y las actitudes.

En cuanto a motivación y actitudes, es importante destacar que investigaciones recientes en policías de países anglosajones destacan la existencia de “perfiles profesionales” que se pueden diferenciar según su disposición a ciertos elementos propios de su campo laboral o de desempeño: i) su inclinación o distancia frente al ciudadano, ii) la tolerancia a la supervisión, iii) el apego a las directrices de actuación, iv) su actitud hacia la aplicación de la ley, v) su disposición a la mantención del orden, vi) la visión sobre el trabajo policial orientado a la comunidad, vii) la agresividad o uso de la violencia, viii) la selectividad o discriminación en el ejercicio de la función policial (Paoline, 2001; Paoline, 2004). No obstante, hasta la fecha esta es una materia no explorada en las policías de América Latina y no se puede nada decir sobre el rol de éstas en las estrategias policiales de prevención y control del crimen, de relacionamiento con la comunidad y los gobiernos locales.

En cuanto a las variables institucionales, se han señalado diversos factores o situaciones. Aquí se listan 15:

- 1) reclutamiento y selección de mala calidad
- 2) mala formación y entrenamiento insuficiente
- 3) socialización informal de los policías recién reclutados en prácticas corruptas
- 4) poca claridad en los estándares de desempeño y debilidad de los mecanismos de incentivo-sanción de la conducta individual
- 5) inadecuados sistemas de evaluación del desempeño
- 6) insuficiencia de controles internos (falta de procedimientos y capacidad)

➤ 22. Las variables sociopolíticas que se estiman relevantes son: cultura cívica dominante; influencia corruptora de grupos externos a la organización; suficiencia de mecanismos de control externo; desarrollo socioeconómico; legitimidad social y expectativas sociales negativas sobre la policía; tipo de régimen y vigencia del estado de derecho.



- 7) debilidad de la jefatura en la supervisión y la vigilancia para el cumplimiento de las reglas
- 8) desequilibrio entre remuneraciones, tareas y responsabilidades, ausencia de oportunidades legítimas de mejora de la calidad de vida del funcionario.
- 9) complicidad y secreto de los superiores y de los pares ante conductas irregulares
- 10) exposición a factores de riesgo
- 11) existencia de policías corruptos y redes en la policía
- 12) exceso de discrecionalidad para tomar decisiones sin necesidad de dar cuenta de ellas
- 13) percepción de impunidad en/de la policía
- 14) ausencia de sistemas confiables para la recepción y trámite de denuncias o quejas por el mal comportamiento policial
- 15) cultura policial disfuncional, tolerancia institucionalizada y cultura de impunidad ante conductas indebidas

En general, la literatura que aborda experiencias en Estados Unidos, Australia, Colombia y Chile suele partir de la base que las organizaciones policiales son altamente vulnerables a la mala conducta o el mal desempeño, debido principalmente a que en su labor cotidiana el policía enfrenta circunstancias particulares que lo exponen a factores de riesgo y que facilitan la mala conducta. A continuación profundizamos en algunas de ellas:

- a) **Entrenamiento.** Una deficiente instrucción práctica, el desconocimiento del reglamento y una débil formación en aspectos éticos pueden influir en una mayor propensión a incurrir en problemas de disciplina y conductas indebidas.
- b) **Visión práctica dominante y choque con la realidad policial.** Cuando recién egresa de la academia el policía se ve expuesto a cambios drásticos en su entorno de trabajo y a procesos de socialización y ritos de pasaje informales, motivado por la aceptación de los colegas, que lo llevan a obedecer instrucciones o consejos sin cuestionamientos. Este factor parece impactar especialmente cuando el joven es destinado a una unidad cuyos integrantes ya han dado señales de mal desempeño, de conductas indebidas o de corrupción, o bien cuando tiene un mal tutor. A eso se suma la tendencia a deslegitimar lo aprendido en la academia o escuela de policía, pues “la calle manda”, consagrando la convicción de que la teoría dice una cosa y la práctica cotidiana puede sostener algo distinto, ratificando la noción de que hay una brecha no menor entre las reglas y normas de procedimientos y las conductas mismas, que se hace más evidente al momento de actuar y de tomar decisiones.
- c) **Falta de claridad sobre las formas de actuación más adecuadas.** La ausencia o insuficiente fijación de patrones de actuación deseados o recomendados es fuente potencial de mala conducta, ya que genera situaciones en las que un policía puede desarrollar sus funciones sin tener criterios previos, claros y conocidos, sobre el cómo, cuándo, dónde, a quién y de qué forma se pueden prestar ciertos servicios. Esto lleva a aplicar criterios

y consideraciones personales. Hay circunstancias en las cuales el policía debe resolver rápida, oportuna y eficazmente, y otras -más conflictivas y/o ambiguas- en las que debe actuar y resolver recurriendo al saber práctico adquirido con la experiencia y generalmente de manera informal y no sistemática (cultura organizacional y policial), y que dependen del conjunto de conocimiento y códigos informales de actuación, que se basan en visiones fragmentarias sobre el trabajo policial y cómo actuar (mitos, valores y representaciones sociales).

- d) Discrecionalidad.** Es un hecho conocido que la labor policial precisa un importante grado de autonomía y discrecionalidad. En general, los policías tienen la tarea de reforzar y velar por la aplicación de una gran cantidad de leyes que abarcan los más variados asuntos: desde las normas que imponen condiciones de seguridad a los establecimientos abiertos al público, reglamentación de tránsito, fiscalización de negocios, hasta las que aplican con el fin de prevenir actos delictivos de diversa naturaleza (vigilancia, control del porte de armas, control de robo de vehículos, etc.) o las que regulan los procesos de investigación judicial, el empleo de la fuerza, etc. En este contexto, es importante tener presente que el accionar policial es esencialmente práctico (se aborda con pragmatismo).

Es en este amplio universo de normas de actuación el marco de referencia en el que un policía debe resolver situaciones imprevistas, urgentes y complejas. También debe reaccionar ponderando las circunstancias que acentúan o reducen el riesgo y el daño potencial a víctimas, a delincuentes y a él mismo. En rigor, no con poca frecuencia, al policía le toca actuar en un contexto crítico, de tensión casi constante, entre los procedimientos regulados para el eficaz control del delito, el apego a las directrices de la legalidad vigente y los estándares de desempeño demandados, y lo que su experiencia y el conocimiento informal de la organización indica, situación que en ocasiones provoca un dilema o disyuntiva.

- e) Baja visibilidad frente a los responsables de la gestión.** Cuando la percepción de que la probabilidad de ser descubierto es mínima, cuando se cree que los colegas o jefes difícilmente denunciarían y se piensa que probablemente no habrá castigo alguno, aumenta entonces la probabilidad de incurrir en conductas indebidas. La posibilidad de conocer directamente y supervisar cotidianamente la labor operativa de un funcionario es con frecuencia muy baja. La información sobre lo que hace es escasa, especialmente en el caso del policía que le toca desempeñarse en la calle. Esa circunstancia aumenta la autonomía y discrecionalidad. En muchos casos ocurre también que los jefes tienden a desentenderse de los medios que utilizan los subalternos. Incluso, en ocasiones, apoyan las conductas incorrectas, siempre que los resultados sean positivos.
- f) Prácticas de complicidad u ocultamiento entre pares.** El hecho de que los policías desempeñen un trabajo de alto riesgo para su propia seguridad personal, conduce a estrechar las relaciones y lealtad entre pares o com-

pañeros de trabajo, especialmente los vínculos de solidaridad. Los compañeros de trabajo son en la práctica los únicos que pueden salvar la vida o ayudar en situaciones de riesgo o amenazas a la integridad. Esa solidaridad se traduce, en ocasiones, en “secretismo entre pares” o “código del silencio”, que expresa ciertos grados de tolerancia ante comportamientos indebidos de los colegas y que lleva a la no-denuncia ante los superiores y ante las unidades de asuntos internos o de control. La lealtad personal entre pares prima ante la lealtad con la institución. Cuando ello ocurre, los policías honestos terminan conviviendo con las malas prácticas; la lucha contra la corrupción se torna estéril, el control informal entre pares pasa a ser más relevante y se generan riesgos para quienes podrían violar el secreto (aislamiento, amenazas, etc.). Finalmente, como consecuencia de esto, la investigación interna no avanza o no arriba a resultados. Sin duda, un mayor apego y lealtad a los colegas que a la institución es un factor de riesgo, si es que el individuo se desempeña en un contexto y clima laboral que legitima de conductas indebidas o bien las acepta o tolera.

- g) **Subvaloración de la ética y deontología policial.** La mayoría de los procesos de formación policial incorporan la ética entre los contenidos. No obstante, los modelos pedagógicos utilizados pueden ser tradicionales y obsoletos. En esas condiciones la ética es percibida por los jóvenes policías como una materia superflua y retórica. En el mejor de los casos se le valora, pero con muy poca incidencia en la práctica policial cotidiana. La percepción del código de ética como un instrumento ajeno a la realidad policial facilita la incursión en conductas indebidas. En este contexto se debe trabajar en el aseguramiento de componentes vinculados a la conducta individual, tales como valores personales, conciencia de lo correcto y errado, conciencia de los mecanismos de supervisión y monitoreo, conciencia de los mecanismos de sanciones, entre otras.
- h) **Escasa visibilidad del actuar de los policías ante la ciudadanía.** En razón de sus facultades y funciones los policías enfrentan muchas oportunidades para llevar a cabo actividades con pocos o ningún testigo (en las que sólo están presentes víctimas y/o victimarios) o acceder a lugares en los que sólo pueden entrar ellos, dada su calidad de policías (escena del crimen, lugares donde se producen allanamientos o registros judicialmente autorizados, ejercer presión sobre los arrestados, detenidos, imputados en el interior de los vehículos oficiales, etc.). El control social formal o informal es bajo. Esto facilita actuaciones indebidas y mal desempeño.
- i) **Bajaremuneración, responsabilidades y desempeño.** Una bajaremuneración puede contribuir a la corrupción de la labor policial, pues permite que el policía aproveche situaciones para mejorar sus ingresos por la vía de la apropiación de especies o bienes, la exigencia de dineros indebidos o favores (soborno o coima), el tráfico informal de bienes o especies, que se cree una red o se construyan relaciones para acceder de servicios y beneficios. Esta posibilidad se presenta también cuando la remuneración que recibe un policía no se corresponde con las responsabilidades y

labores que debe desempeñar (relación costo/beneficio). Esas condiciones de desempeño laboral, sumadas a la presión por resultados (arrestos, citaciones, detenciones), pueden motivar comportamientos indebidos.

- k) **Ausencia o degradación de las políticas anticorrupción.** En general, se piensa que las políticas dirigidas al control de la mala conducta y de las distintas formas de corrupción policial deben formularse y aplicarse después de haber descubierto hechos irregulares graves. Con frecuencia surgen como reacción a un hecho que ha llegado a ser conocido por los medios y la sociedad y con ribetes de escándalo. No obstante, cuando ello no ha ocurrido, se confía en que los mecanismos de control interno funcionan y aseguran la integridad en la institución policial, sin advertir que es posible que dichos controles se hayan descuidado, desactualizado o no tengan la capacidad real de detectar e investigar con el profesionalismo y la celeridad deseada las conductas indebidas y la corrupción. La experiencia revela que las políticas deben estar sometidas a permanente revisión, pues su eficacia tiende a decrecer después de un tiempo, y que las estrategias que protegen la integridad institucional deben evaluadas constantemente.
- l) **Desempeño en áreas de alto riesgo.** Otro hecho bastante característico de las organizaciones policiales es que algunas áreas de actividad son más propensas que otras a desarrollar conductas indebidas entre sus miembros. Percibir una mayor exposición frente a ciertas conductas también es un riesgo. Esto se manifiesta de dos formas: tipo de actividad policial y territorios/segmentos sociales.

En el primer caso, en general las unidades involucradas en la lucha contra el tráfico de drogas y otras formas de crimen organizado (tráfico de especies, robo de bienes de alto valor, etc.) son las más afectadas por comportamientos irregulares. Ese tipo de actividades delictivas son llevadas a cabo por organizaciones criminales cuyos instrumentos de acción son la violencia y el poder corruptor. En algunos casos el poder intimidatorio sobre el policía se traduce en soborno, mientras que en otras circunstancias el policía actúa en un contexto de gran autonomía para corromperse, con un bajo riesgo de ser detectado y sancionado.

Por otra parte, en el segundo caso, problemas de abuso, de violencia policial y de mal empleo de armas de fuego se relacionan con contextos socio-territoriales y comunidades que demandan más servicios policiales, especialmente marcados por bajos niveles de ingreso familiar, bajos niveles de educación, mayores tasas de crímenes, violencia y alteraciones del orden público y de la tranquilidad ciudadana. En ellas el policía se ve impelido a decidir y a actuar de acuerdo con los recursos disponibles y a las indicaciones o señales provenientes del contexto, habiendo evaluado el riesgo y los daños potenciales. Esta necesaria discrecionalidad se presta para obtener provecho a través de la negociación -por ejemplo, recibir dinero para ejercer vigilancia más intensa en los sectores de aquellos comerciantes dispuestos a pagar un soborno para obtener el servicio especial-, o bien llevan a reacciones o respuestas policiales que sobrepasan los límites, incurriéndose en el empleo inadecuado y desproporcionado de las facultades de detención y uso de la fuerza.

De esta forma, mientras la mala conducta, las conductas indebidas y la corrupción se dan en todas las instituciones y en todas las sociedades, se puede señalar que hay ciertos elementos comunes e indicadores que a menudo están presentes y que se asocian –estimativamente- a altas tasas de fracaso en materia de integridad y desempeño. Cada oportunidad y cada factor de riesgo aumentan la probabilidad, más aún si se observa falta de consecuencias ante ese tipo de conductas.

### 5.3. Directrices básicas para reducir el riesgo

No se puede corregir ni mejorar aquello que se desconoce. Es por ello que la investigación de las conductas indebidas y la corrupción policial –en términos de causas, variables relevantes, envergadura y tipos de conductas frecuentes, vulnerabilidades de los sistemas de control, etc.- es fundamental para desarrollar políticas eficaces en las policías.

La eficacia de las estrategias y programas para controlar y reducir la mala conducta y la corrupción policial dependen de la aplicación de las mismas directrices para mejorar la eficacia de las políticas de prevención del delito y la violencia. De esta forma, un diseño basado en una doble focalización –en áreas de servicios policiales y grupos de policías vulnerables-, que considera un enfoque preventivo y proactivo, sumado a la evaluación de resultados e impacto de los mecanismos, procesos y acciones emprendidas, son componentes que deben acompañar el control interno.

Los estudios realizados en las últimas dos décadas convergen en plantear un conjunto de directrices o recomendaciones para abordar eficazmente los problemas de disciplina, el mal desempeño, las conductas indebidas y la corrupción en la policía. A continuación, se describen las principales directrices para estos casos (Organization for Security and Co-operation in Europe, 2009; Naciones Unidas, 1989, Policía de Investigaciones y Fundación Paz Ciudadana, 2007; UNODC-Bogotá, 2006):

1. **Política integral.** Debe existir una política institucional que se ocupe tanto de las manifestaciones, como de las causas y factores que inciden positiva o negativamente en los comportamientos de los miembros de la policía, atendiendo a un enfoque más integral y focalizado sobre los factores individuales frecuentes e institucionales relevantes. Las políticas deben ocuparse de las consecuencias de la mala conducta y fijar directrices de actuación para combatirlas eficazmente.
2. **Claridad y respeto de las normas.** Las conductas que afectan la integridad en la policía se benefician de la oportunidad y la falta de consecuencias frente a este tipo de comportamientos. La aplicación rigurosa de la regulación y de los códigos disciplinarios puede tener un efecto positivo. Es por esta razón que los cuerpos reglamentarios y leyes relevantes tienen que:

- a. establecer límites claros sobre qué es y qué no es aceptable y permitido;
  - b. definir precisamente la extensión de poderes de la policía (incluyendo la manera en la que deben ser aplicados);
  - c. detallar la conducta en todas las áreas de la acción de la policía;
  - d. clarificar las consecuencias cuando no se siguen estas pautas.
3. **Disciplina y supervisión.** Se deben establecer mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como la supervisión de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
4. **Eficacia y coherencia.** La limitada disposición de recursos económicos y humanos establece que las prioridades estratégicas sean las mejores desde una perspectiva de rentabilidad y eficacia. La maximización de los resultados es clave para optimizar los recursos invertidos. Asimismo, debe haber coherencia en la política general y entre los programas y las medidas concretas.
5. **Focalización.** Un modelo de prevención de las conductas indebidas, mala conducta y corrupción policial debe abordar de manera prioritaria aquellas que tengan una mayor importancia para la institución y los objetivos perseguidos por el modelo de policía. Existen diversos ejes en los que se pueden focalizar las intervenciones, ya sea respecto de ciertos funcionarios, ciertos tipos de conductas y ciertas estrategias. La focalización permitirá un mejor manejo de los recursos, una adecuada inversión de esfuerzos y la optimización de resultados según áreas.
6. **Territorialidad.** Por la naturaleza, cobertura y características propias de los tipos de servicios que entrega la institución policial es indispensable que los planes y programas se aborden localmente, pues –como se observó– las conductas desviadas y el mal desempeño no se dan en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia. Hay áreas de actividad policial y territorios-comunidades que presentan mayor concentración de factores de riesgo. Una adecuada coordinación del nivel central y el local es indispensable para la eficacia de una estrategia en la policía.
7. **Mecanismos de incentivo y de valoración de la conducta funcionaria.** Se deben identificar estructuras institucionales para la sensibilización, la disseminación y la ejecución de estándares de conducta profesional y, asimismo, promover el compromiso con la integridad en la institución para evitar las contravenciones a las normas.
8. **Diagnóstico y fortalecimiento de las capacidades internas.** El desarrollo de estrategias para asegurar la integridad y el buen desempeño policial involucra diagnosticar y fortalecer las capacidades internas para detectar, monitorear y anticipar situaciones colectivas e individuales antes que éstas se transformen en problemáticas latentes y estructurales en la policía.
9. **Gestión de información.** Para reducir la impunidad interna y prevenir las distintas formas de conductas indebidas son necesarios procesos adecuados y eficientes de gestión de información (fluidez estratégica de la in-

formación). Deben desarrollarse sistemas de información no sólo para la investigación de casos, sino especialmente para la “vigilancia epidemiológica” o “sistemas de alerta temprana” (Early Warning Systems, EWS), es decir, en relación a la anticipación de conductas en grupos vulnerables.

- 10. Gestión de conocimiento, seguimiento y evaluación.** Se deben evaluar tanto las políticas, programas, estrategias y mecanismos como el funcionamiento de los sistemas de control interno y promover una gestión del conocimiento que facilite el aprendizaje en la organización, la identificación de buenas prácticas y la mejora de los procedimientos establecidos.
- 11. Investigación científica.** Debe promoverse la producción sistemática de conocimiento científico, porque éste es fundamental para diseñar medidas de prevención y control de las conductas indebidas y, a su vez, conocer el verdadero impacto de los factores asumidos como “de riesgo”.

Como se puede observar, se trata de las mismas directrices que son exigibles en el diseño de políticas dirigidas a prevenir el delito (Tudela, 2008). Sin duda, la relevancia de estas directrices es que bien pueden emplearse como marco de referencia a modo de campos de observación y para la elaboración de descriptores o indicadores, y como una agenda de trabajo cuando la policía tiene efectivamente la voluntad de garantizar la integridad de sus miembros y sus actuaciones.

#### **5.4. Experiencias prácticas dirigidas a reducir el riesgo de conductas indebidas**

En los últimos años se han conocido algunos casos de instituciones que han emprendido esfuerzos significativos dirigidos no sólo al tratamiento de las conductas indebidas más recurrentes y graves, desde una perspectiva de la supervisión de los reglamentos de disciplina, sino también con un enfoque proactivo atendiendo a las causas y factores que inciden positiva o negativamente en los comportamientos de los miembros de la policía, apuntando a un enfoque más integral y focalizado en elementos individuales frecuentes e institucionales relevantes con el fin de reducir los riesgos y desarrollar acciones preventivas.

No se puede identificar un caso en el cual se haya aplicado de una sola vez la amplia gama de posibles cursos de acción e iniciativas que ofrece la reducida literatura sobre la materia. No obstante, a pesar de que en la mayoría de los casos no existe información pública sobre las acciones desarrolladas, y menos sobre los resultados, sí es posible hacer una revisión de las medidas que parecen más decisivas.

##### **5.4.1. Policía Nacional de Nicaragua**

Con una dotación de cercana a 9.500 miembros, el caso de la Policía Nacional de Nicaragua refleja las directrices 1, 3 y 4, descritas en la sección 3 de este



capítulo, es decir, política integral, disciplina y supervisión, y eficacia y coherencia.

En el contexto de un proceso de reforma policial, las conductas indebidas y la corrupción policial -como prácticas que perjudican el buen servicio a la comunidad- son preocupación fundamental de la autoridad. Con el tiempo esa organización ha desarrollado programas complementarios al programa de capacitación existente para los miembros en temas de derechos humanos, ética policial, doctrina policial y corrupción.

Para aumentar el riesgo de detección de conductas indebidas entre los policías -las más frecuentes son petición de dinero y violencia-, se puso en práctica un Plan de Prevención y Supervisión con el objetivo principal evitar hechos de corrupción (profilaxis) en los puntos vulnerables de Managua (Garitas) y la supervisión de las celdas en las Delegaciones Departamentales y Distritos Policiales.

En el marco de una política de modernización, el desarrollo del capital y recurso humano es un aspecto fundamental. De esta manera, también se puso en marcha un sistema de prevención de la corrupción policial y/o de alerta precoz para localizar los policías en riesgo. En rigor, la Inspectoría tiene un plan -Plan de Cambio de Actitud- que recoge los lineamientos generales de actividades de prevención para atender la conducta de los policías. Éste es parte integrante del Plan Estratégico de la Policía Nacional que entre los distintos objetivos busca fortalecer la gestión de los recursos humanos, la promoción de los valores éticos y morales y la cultura organizacional desde la perspectiva de género.

En paralelo, se desarrolla un sistema de evaluación de desempeño para premiar o recompensar a los policías profesionales, eficientes y honestos. Se trata de un sistema semestral de evaluación del desempeño por competencia, sobre la base de calificaciones trimestrales del trabajo realizado. Lo importante es que fruto de ello se destaca y estimula a los policías más eficientes. Al final del año se selecciona al policía del año y por cada estructura de la policía que se premia se hace un reconocimiento público por su desempeño laboral.

#### **5.4.2. Policía Metropolitana de Filadelfia, Estados Unidos**

El caso de la Policía de Filadelfia refleja las directrices 6 y 8, descritas en la sección 3, es decir, territorialización, diagnóstico y fortalecimiento de capacidades internas.

En la actualidad esta policía cuenta con cerca de 6.900 miembros. Desde mediados de los noventa realiza una serie de esfuerzos conducentes a asegurar y promover la integridad de sus oficiales, especialmente desde la reflexión sobre la calidad de los servicios a la comunidad hasta cómo restablecer y mejorar la confianza ciudadana. Para ese efecto, la policía formaliza alianzas con investigadores de universidades, fortalece la gestión de información, adopta un enfoque proactivo y direcciona el esfuerzo de investigación hacia las causas y variables individuales y sistémicas.



A modo de ejemplo, se realizó un estudio para determinar si los datos disponibles permitirían identificar si las experiencias previas de los oficiales de policía se asociaban a problemas conductuales o disciplinarios futuros y detectar predictores de factores de riesgo (Greene et al 2004). Se consideraron antecedentes individuales, conductas previas, quejas y tipos de problemas disciplinarios anteriores. También se estudió el contexto y perfil de los territorios de desempeño policial y los ambientes de trabajo a los que fueron asignados los oficiales.

Ese estudio demostró la importancia de un enfoque basado en la evidencia y el empleo de informaciones de la organización sobre el funcionario y su desempeño, y su análisis o cruce con otros antecedentes que permitirían una respuesta más apropiada desde la misma institución policial.

La investigación se basó en la revisión de archivos de antecedentes del personal, disciplinarios y académicos, de cerca de 2000 miembros que representaba a las últimas 17 promociones de graduados de la academia y una encuesta a cerca de 4.000 oficiales para medir opiniones y actitudes. De esta forma, sobre la base de estadística descriptiva y análisis correlacional, se asociaron antecedentes individuales, distintos tipos de conductas indebidas (disciplina, abuso físico y verbal, incidentes con arma de fuego), quejas formuladas por la comunidad, contextos de desempeño y actitudes policiales.

Es interesante señalar que los registros revelaron una muestra compuesta de 30,6% de casos de problemas de disciplina, 16,6% por quejas por abuso físico, 15,4% involucrados en investigaciones internas (derivadas de denuncias externas), 10% por incumplimiento de deberes, 9,8% por abuso verbal, 8,5% por otros tipo de conductas indebidas y 5,4% por disparo con arma de fuego.

El estudio encontró que el rendimiento en la academia o escuela de policía, junto a variables contextuales y de actitud hacia el servicio policial ayudan a pronosticar situaciones que indicarían posibles problemas de comportamiento. Otra conclusión relevante es que los indicadores de comportamiento pasado son excelentes indicadores de futuros comportamientos. En este sentido, se demuestra que la observación de conductas y antecedentes anteriores (infracciones, detenciones, disciplina militar, etc.) y el monitoreo del desempeño académico son prácticas necesarias y útiles, ya que con este tipo de antecedentes se podrían advertir conductas de riesgo y minimizar comportamientos problemáticos en el futuro.

El enfoque asumido establece que la identificación de factores de riesgo no implica un pronóstico definitivo, pero éste es útil para identificar grupos que pueden ser más propensos a presentar problemas y, de esta forma, focalizar los esfuerzos preventivos en quienes –habiendo sido objeto de monitoreo u observación- necesitan apoyo o ayuda de la organización. De esa manera, el control interno no sólo se orienta a la vigilancia del respeto de la reglamentación, sino también a generar condiciones para evitar que tengan lugar las faltas y delitos en la propia policía.

#### 5.4.3. Servicio de Policía de Queensland, Australia

El caso del Servicio de Policía de Queensland refleja las directrices 5, 6, 7 y 8, descritas en la sección 3, es decir, focalización, territorialidad, mecanismos de incentivo y valoración de la conducta funcionaria, diagnóstico y fortalecimiento de la capacidad interna.

A comienzos de los noventa la Policía de Queensland contaba con cerca de 7.000 policías y 3.000 empleados. En el año 2000 se publica una investigación que contó con el patrocinio de la Comisión de Justicia Criminal del Estado Queensland y que involucró cuatro estudios complementarios (Eden 2000), que se realizaron con el propósito de aumentar el conocimiento sobre la corrupción policial a través del análisis de la información contenida en las quejas o denuncias contra la policía. Más allá de la revisión de distintos enfoques y teorías sobre la corrupción policial, se analizaron las conclusiones y recomendaciones de las diferentes Comisiones que desde los noventa promovían esfuerzos para asegurar la integridad de la conducta y la calidad de los servicios policiales, vinculándolas con las distintas etapas de la reforma policial en Australia. El estudio siguió un enfoque de riesgo, entendiendo que la mayoría de las conductas indebidas se basan en oportunidades. Es por ello que en las medidas recomendadas destaca una perspectiva ecológica y situacional.

El primer estudio se orientó a medir el impacto de las Recomendaciones de la Reforma Fitzgerald (1997) dirigidas a mejorar los procedimientos de disciplina y quejas, y la integridad de la policía. Para ese efecto, se considera una evaluación de resultados de los procesos o cambios implementados y una evaluación desde la perspectiva de los usuarios (ciudadanía). Con ese fin se revisó la eficiencia y la efectividad de los procesos de tratamiento de las quejas contra la policía, la confianza pública en los procesos y la actitud de la ciudadanía hacia la policía, y, los estándares de la conducta policial y su incidencia sobre la conducta policial indebida. La evidencia reunida (sobre la evaluación de la aplicación de las medidas) reveló tres hechos positivos:

- Se produjo una mejora significativa en el tratamiento y los procesos vinculados al sistema disciplinario y de tratamiento de quejas y denuncias;
- Hubo una mejora sustantiva de la percepción y confianza pública –evidenciada a través del análisis de las encuestas de opinión–; y
- Los indicadores de ocurrencia de conductas indebidas revelaron que eran menos frecuentes y menos graves que antes.

El segundo estudio, realizado a través de encuestas a los funcionarios, consultando la opinión y reacción ante escenarios hipotéticos, buscó medir las actitudes de los policías ante el reporte o denuncia de mala conducta de sus pares y colegas. Esto demostró que –gracias a la aplicación de las Recomendaciones de la Reforma Fitzgerald– disminuyen las prácticas de ocultamiento o complicidad que caracterizaban el “código del silencio” en el Servicio de Policía de Queensland.

El tercer estudio exploró si las técnicas de prevención situacional pueden ser

utilizadas para prevenir la corrupción policial. Para ello, se examinaron diversas variables de ocurrencia -gracias a la revisión de los archivos de 531 quejas de la Comisión de Justicia Criminal de los años 1993-1995-, que permitió construir una tipología e identificar situaciones comunes y recurrentes. Esta investigación demostró la utilidad de este enfoque y el empleo de archivos y antecedentes que antes no habían sido utilizados para estos propósitos.

Finalmente, el cuarto estudio se focalizó en una unidad policial específica. Esta focalización es fundamental, pues se ocupó de los factores causales, explorando la incidencia del ambiente de trabajo, el tamaño de la unidad y el tipo de servicios policiales que entrega, comparado con unidades similares con o sin policías corruptos ("manzanas podridas") y/o cultura policial "negativa". La conclusión a la cual se arribó es que el análisis de las quejas tanto a nivel de las unidades como según el tipo o perfil de unidades puede aportar información valiosa sobre las conductas indebidas, permitiendo la implementación de estrategias y acciones diseñadas con base en una doble focalización: áreas de desempeño y grupos de riesgo.

#### 5.4.4. Policía de Investigaciones de Chile

En el contexto del proceso de modernización institucional, esta policía –que en el año 2007 contaba con cerca de 4.900 detectives y 5.000 funcionarios de apoyo- desarrolla estrategias para fortalecer el *accountability* policial y la confianza ciudadana. Así, en el marco del proyecto N° 10 del Plan Minerva, en el año 2007 invita a organismos privados y académicos a realizar un estudio para construir un modelo de trabajo para evaluar, prevenir y monitorear las conductas indebidas, buscando asegurar la capacidad de adecuado tratamiento de conductas reñidas con las leyes, la probidad, el reglamento de disciplina y el código de ética profesional (PDI-FPC, 2007; PDI, 2008).

El estudio perseguía tres objetivos específicos: la evaluación del sistema disciplinario, una encuesta de percepción sobre conductas indebidas y la formulación de un modelo de prevención y monitoreo. Para esos propósitos se hicieron entrevistas individuales y grupales, talleres de discusión y encuesta a una muestra representativa de la organización, según distintas variables independientes (sexo, edad, estudios previos, grado, antigüedad, tipo de unidad, región policial, entre otras). De esta forma, se identificaron ámbitos de procedencia de factores de riesgo y se elaboraron descriptores que sustenten la propuesta de sistema de monitoreo. Hasta el año 2009 se había aplicado en dos ocasiones el mismo instrumento<sup>23</sup>.

Entre las principales conclusiones del estudio destaca que la ausencia de un sistema de monitoreo y prevención se hace más necesario al enfrentar situaciones de conductas indebidas que alcanzan notoriedad pública. Es sólo en

23. [http://www.policia.cl/paginas/temporales/encuesta/Resumen\\_resultados\\_encuesta\\_PDI\\_2009.pdf](http://www.policia.cl/paginas/temporales/encuesta/Resumen_resultados_encuesta_PDI_2009.pdf) Visitado 5 Dic de 2009

esas ocasiones cuando se observa y estudia retrospectivamente la conducta funcionaria específica, desconociendo la existencia de antecedentes o predictores que, detectados en su momento, habrían permitido prevenir este tipo de situaciones.

A lo anterior se agrega, que el policía ha asumido que cuando hay una crisis individual –que podría derivar en conducta de riesgo– la institución no sólo no dispone de elementos de apoyo, sino que además estigmatiza a quienes recurren a algún tipo de asistencia psicológica, afectando de paso, su carrera funcionaria y el acceso a oportunidades importantes para su desarrollo profesional futuro. Además se genera un estado de ánimo negativo, pues no hay mecanismos de apoyo y tampoco se asume como una necesidad institucional. El personal no cuestiona la decisión de separar a los funcionarios involucrados (tesis de la “manzana podrida”), pero sí la ausencia de apoyos para evitar este tipo de hechos.

El estudio examina la tipología de conductas indebidas y realiza un análisis estadístico de ocurrencia entre los años 1995-2006 y explica el impacto de los distintos mecanismos implementados en la última década, asimismo revisa la normativa vigente (su pertinencia y facilidad de aplicación). También desarrolla un enfoque de prevención situacional y se sustenta en la teoría criminológica del triángulo de las oportunidades, es decir, asume que gran parte de las conductas indebidas se deben a la existencia situaciones propicias y factores de riesgo vinculadas a conductas recurrentes de “baja vigilancia”, “blanco atractivo” y “autor / infractor motivado”. Finalmente, concluye recomendando 34 medidas a implementar en la PDI, ordenadas en tres ejes de acción: a) prevención, b) información y c) control.

a. **Prevención:** Se refiere a acciones orientadas a evitar que una conducta indebida se lleve a cabo. Las acciones de prevención, desde una perspectiva situacional, pueden ser clasificadas en tres grandes categorías dependiendo de sus objetivos: prevención sobre el victimario, prevención sobre la víctima, prevención sobre el lugar. Este modelo es perfectamente aplicable en una policía. En una perspectiva situacional, para tener éxito una medida preventiva debiera en la práctica abarcar dos o más de los objetivos recién descritos.

**1.- Prevención sobre el victimario.** Son medidas tendientes a afectar la motivación del autor, es decir, que intervengan sobre factores de riesgo principalmente culturales. Se trata de potenciar una cultura de auto-control sobre la manifestación de conductas indebidas y de reducir la legitimación de subculturas alejadas de los valores institucionales:

1. Mejorar el entrenamiento en aspectos éticos para aspirantes y establecer programas de actualización para funcionarios de mayor jerarquía;
2. Asesorar y capacitar a funcionarios policiales respecto de temas financieros y establecer servicio financiero de préstamos a funcionarios;
3. Aplicar medidas tendientes a mantener un clima laboral adecuado, como por ejemplo, fomentar la disciplina positiva;

4. Fomentar intercambios de funcionarios con instituciones externas a la institución, de forma de reducir el aislamiento y promover la diversidad cultural;
5. Reemplazar la presión por realizar un mínimo de detenciones, por exigencias en la calidad del arresto;
6. Crear programas para reducir estresores;
7. Producir mensajes constantes en contra de la corrupción y las conductas indebidas;
8. Elaborar perfil de los cargos;
9. Hacer públicas las sanciones sin importar el nivel jerárquico.

**2.- Prevención sobre el blanco o víctima.** En la formulación original de la teoría de la actividad rutinaria el control sobre el blanco o víctima depende del vigilante o guardián. Los vigilantes son normalmente las personas que protegen sus propias pertenencias o a sus familiares, amigos, vecindario o compañeros de trabajo. Para el caso policial, las jefaturas directas, las Unidad de Asuntos Internos y los colegas pueden ser considerados como guardianes.

10. Fomentar y validar la denuncia de conductas indebidas, resguardando la identidad del denunciante;
11. Capacitar a tutores para potenciar su rol inhibitor de conductas indebidas;
12. Capacitar a los jefes de forma de cumplir con el rol de líder;
13. Identificar la propiedad incautada con símbolos de la policía;
14. Facilitar y fomentar la denuncia de civiles que puedan haber sido víctimas de conductas indebidas por parte de un funcionario policial.

**3.- Prevención sobre el lugar.** Se refiere a las medidas tendientes a aumentar en el funcionario de la policía la percepción de riesgo o de mayor probabilidad de ser detectado frente a la realización de conductas indebidas en espacios concretos.

15. Realizar pruebas de integridad, es decir, establecer situaciones ficticias que pongan a prueba la integridad de los funcionarios;
16. Utilizar asociados de campo, es decir, asignar tarea de investigación interna a aspirantes recién egresados, de forma de identificar personas y contextos corruptos;
17. Utilizar funcionarios "convertidos", es decir, ofrecer reducción de penas a funcionarios que han sido descubiertos realizando conductas indebidas, a cambio de colaborar en la identificación de otros funcionarios, contextos y factores ligados a la manifestación de conductas indebidas;
18. Evaluar procedimientos en terreno, de forma de fiscalizar el correcto procedimiento policial;
19. Normar minuciosamente los procedimientos, de forma de reducir la discreción;
20. Exigir que dos funcionarios ingresen al lugar del suceso o sitio del suceso.

En este caso, cabe destacar que la división entre acciones de control y prevención es en la realidad poco nítida, pues las acciones de control también previenen en la medida que constituyen prácticas ejemplares, cuando generan conciencia en los funcionarios y disuaden al potencial infractor.

**b. Información.** Hace alusión a las medidas tendientes a mejorar la información relativa a conductas indebidas, faltas a la probidad y problemas de disciplina. Se pretende que la institución cuente con un sistema de información y observación para el monitoreo de los funcionarios policiales y, de esta forma, mejorar la gestión de las unidades de control de la Inspectoría General. Se alude a datos que existen, pero que no son aprovechados para ese fin. Estos antecedentes deberían abarcar también la percepción de los diferentes actores involucrados, es decir, tanto de los funcionarios policiales como de la sociedad civil.

21. Evaluar y actualizar estadísticas de alejamiento, para identificar conductas indebidas que más se repiten, así como contextos y características situacionales generales;
22. Aplicación periódica de encuestas en la organización relativas a percepción frente a conductas indebidas y a clima laboral entre otros, de forma de poder llevar un registro actualizado de la distribución del riesgo en las distintas plantas, tipos de unidades y zonas, y así monitorearlas y anticipar la ocurrencia de conductas indebidas;
23. Análisis de encuestas de opinión/victimización externas, de forma de aportar la percepción de la sociedad civil respecto de la labor policial;
24. Análisis de reclamos civiles, de forma de aportar datos a la identificación de unidades de riesgo;
25. Análisis de los datos levantados por el instrumento MMPI-2<sup>24</sup> aplicado a funcionarios al momento de ingresar a la institución, respecto de funcionarios que han incurrido en conductas indebidas versus funcionarios que no han incurrido en dichas conductas;
26. Seguimiento o análisis de las deudas financieras, de forma de mantener un monitoreo sobre los funcionarios que presenten riesgo de incurrir en conductas indebidas para solventar deudas económicas.

**c. Control.** Se promueven medidas normativas y de reafirmación de los valores policiales para mejorar las labores de prevención y la persecución y sanción de las conductas indebidas en la organización.

**1.- Control formal.** Se refieren a las falencias o debilidades de las normas actuales y aquellas modificaciones necesarias. Además, considera aspectos de control interno, herramientas de fiscalización e instancias de observancia:

➤ 24. El MMPI-2 es de uno de los instrumentos utilizados para evaluar la personalidad y aporta una gran riqueza de información sobre la estructura de la personalidad y sus posibles trastornos.

27. Fomentar conocimiento y mejorar evaluación de mecanismos internos de control formal;
28. Reducir duplicidad, dispersión y discrecionalidad de reglamentos a partir del registro y sistematización en forma detallada de las medidas disciplinarias aplicadas frente a cada falta en que incurren los funcionarios, lo cual dará en la práctica un rango dentro del cual deben imponerse ciertas sanciones, que permitirá en forma posterior fijar estándares de tipo y gravedad de sanción;
29. Incrementar aplicación de test de drogas y mejorar aleatoriedad de la elección de funcionarios;
30. Potenciar sistema de recepción de denuncias anónimas, a partir de un mejoramiento del resguardo de identidad del denunciante y de políticas de legitimación del mismo.

**2.- Control informal.** Se refieren a todas aquellas medidas que impacten sobre la adhesión hacia valores éticos promovidos por la institución. A este respecto, se alude principalmente a aspectos de las subculturas al interior de la institución:

31. Mejorar socialización de valores policiales, a partir de la constante actualización por medio de cursos de actualización e intercambios con otras instituciones;
32. Capacitar adecuadamente a tutores, de forma que sean un real control informal con conocimiento de su rol;
33. Designación de jefes de unidad por capacidad y no por antigüedad, de forma de potenciar la capacidad inhibidora sobre potenciales funcionarios corruptos;
34. Fomentar el uso de mecanismos de recepción de denuncias anónimas, de forma de legitimar su uso.

## 5.5. Innovaciones necesarias para reducir los riesgos en la policía

Las instituciones policiales necesitan siempre políticas y herramientas de gestión dirigidas a reducir y prevenir los problemas de mal desempeño, de conductas indebidas y de corrupción en la policía. El análisis de la frecuencia, de la gravedad y de las consecuencias de estos actos da luces sobre la importancia de este tipo de actuaciones. Si bien se pueden citar casos en que las policías cuentan con altos índices de aceptación, valoración y confianza ciudadana, esto no significa que las conductas indebidas estén ausentes. De todas formas, ellas también precisan rendir cuenta de cómo aseguran y garantizan que sus miembros se conducen adecuada y eficazmente de acuerdo a los estándares de un buen policiamiento (*good policing*) en una sociedad democrática.

Estas políticas pueden definirse como el conjunto de estrategias elaboradas por las organizaciones para disminuir, prevenir y controlar las conductas indebidas. Con frecuencia tales políticas están formuladas y escritas, pero no siempre se basan en la evidencia científica y sus resultados son desconocidos. Con el tiempo llegan a olvidarse y sólo son objeto de atención cuando ocu-

rrer hechos que dañan la fe pública. En rigor, las instituciones deben explorar permanentemente los mecanismos a través de los cuales se maximice u optimice el cumplimiento de los estándares de integridad. Las modalidades pueden ser varias.

La literatura y los casos descritos demuestran que existen distintos posibles cursos de acción a fin de mejorar la integridad en la policía y reducir los riesgos de que las conductas indebidas, la mala conducta y la corrupción policial se mantengan o aumenten. Existe acuerdo en destacar la necesidad de un enfoque preventivo y punitivo.

Una estrategia que se base en el control punitivo sólo permite que la policía cuente con una limitada gama de medidas para responder a dichas situaciones. Sin embargo, una política institucional que refleje proactividad y que privilegie la detección temprana, el monitoreo o vigilancia de grupos de policías vulnerables o más propensos a comportarse indebidamente -identificables sobre la base de factores de riesgo individuales, situacionales y laborales-, ofrece una gama más amplia de posibles actuaciones.

Una estrategia basada en el enfoque de factores de riesgo tiene mayor potencialidad y utilidad. Pero, debe emplearse con cuidado, especialmente si se atiende a las consecuencias deseadas o buscadas. Por una parte, el que un policía posea ciertas características o se le asocie a un grupo altamente vulnerable no significa que deba quedar aislado, y tampoco que las intervenciones deban ser diseñadas sólo en un nivel individual. Es mejor pensar en grupos de policías que reúnen o comparten rasgos detectados como factores de riesgo que merecen atención adicional. En relación con la asignación de recursos, la consecuente aplicación de este enfoque llevaría a concentrar esfuerzos para abordar los grupos que presentarían una mayor probabilidad de problemas. En rigor, las policías que se preocupan realmente de asegurar la integridad y de reducir las conductas indebidas entre sus miembros pueden beneficiarse de este enfoque.

De esta forma, para asegurar que las conductas indebidas no proliferen ni sean recurrentes entre los miembros de la policía se debe procurar reunir un conjunto de voluntades, mecanismos y actuaciones en el marco de una estrategia integral.

Desde el punto de vista de las oportunidades, el análisis y selección de las variables a intervenir -individuales, institucionales y sociopolíticas- y las medidas a aplicar se debe realizar con cautela y pragmatismo, sin confundir la explicación de las causas con la intervención sobre ellas o con la priorización de ciertos campos de actuación necesarios, desde un punto de vista proactivo y preventivo.

Entre las soluciones propuestas para reducir las conductas indebidas, algunas se enfocan directamente en actuar sobre el comportamiento individual. Por otra parte, hay variables en el ámbito sociopolítico -como es el caso de la cultura civil y política- que son más difíciles de modificar y que toman más



tiempo. Definitivamente, aquellas acciones que pretenden la transformación moral de las personas o los cambios socioculturales del entorno requieren medidas más costosas y difíciles de aplicar y sus resultados no son visibles en el corto plazo. Hay consenso respecto de la insuficiencia de esas medidas y que también se debe actuar tanto sobre el entorno y el ambiente de trabajo como, asimismo, sobre las circunstancias cotidianas que rodean la labor policial.

La mayoría de las medidas y propuestas que ofrece la literatura internacional se concentra en aspectos institucionales más que en variables individuales y sociopolíticas, es decir, en el campo de lo que es posible manejar por parte de la propia policía para modificar algunos rasgos del “entorno del trabajo”. Eso es comprensible, debido a que establecer incentivos y sanciones, reestructurar unidades para el control y sanción, construir sistemas de recolección y análisis de información, entre otras medidas, resultan ser tareas más fáciles de aplicar para obtener resultados inmediatos.

Sin embargo, las intervenciones más apropiadas en este campo plantean el desafío de aumentar realmente las capacidades de monitoreo e identificación de grupos de riesgo, de remover condiciones situacionales que reducen la detección y, también, la necesidad de implementar medidas eficaces de apoyo preventivo a miembros de la organización identificados como más propensos a desarrollar conductas indebidas. Esto, por cierto no es tarea fácil, pues implica un cambio de paradigma respecto de la naturaleza del tratamiento que de manera acostumbrada promueve el mando institucional en la policía. La visión dominante tiende a enfatizar una actuación punitiva amparada en la tesis de la “manzana podrida”. Las policías de la región aún apuestan a la creación y fortalecimiento de unidades de fiscalización, investigación y sanción, descuidando lo anterior.

Es importante señalar que también puede haber consecuencias no intencionales en la implementación de las medidas. Por ejemplo, algunas actuaciones o estrategias pueden implicar serios problemas éticos. En ocasiones, cuando las políticas sacrifican derechos civiles y laborales del personal, el trato de los policías a los ciudadanos puede degradarse. Finalmente, también la difusión de una “política anticorrupción” puede tener en el corto plazo un efecto indeseado de deslegitimación de la policía y sus integrantes ante la opinión pública. Hay que estar atentos, entonces, y evitar estas situaciones, porque pueden conducir al debilitamiento de los esfuerzos para reducir las conductas indebidas en la policía.

La eficacia de las estrategias y programas para enfrentar la mala conducta depende de las mismas directrices que son exigibles para mejorar la eficacia de las políticas de prevención del delito y la violencia en una sociedad: i) política integral; ii) claridad y respeto de las normas, iii) disciplina y supervisión; iv) eficacia y coherencia; v) focalización; vi) territorialidad; vii) mecanismos de incentivo y de valoración de la conducta funcionaria; viii) diagnóstico y fortalecimiento de capacidades internas; ix) gestión de información; x) gestión de conocimiento y, finalmente, xi) investigación científica.

Sin duda, se debe trabajar en diversos planos. Es difícil señalar cuál de ellos es el más importante. Sin embargo, desde una perspectiva costo-eficacia, a lo menos dos no justifican postergación alguna: la gestión de conocimiento, seguimiento y evaluación (x) y la investigación científica (xi) sobre la materia.

En efecto, la investigación de las conductas indebidas es un paso fundamental. Se debe reducir la improvisación y apuntar a implementar políticas y estrategias basadas en el conocimiento científico y la evidencia. La literatura puede ser escasa, pero es sin duda muy ilustrativa.

Existen diversas aristas del problema y, asimismo, muchos vacíos. A modo de ejemplo, se debería explorar y estudiar cómo ciertas estrategias policiales que promueven la vinculación más estrecha con la comunidad pueden generar focos de servicios informales o de aprovechamiento ilícito e indebido en los miembros de una unidad policial. Por otra parte, también se debería indagar cómo seleccionar policías menos vulnerables para áreas de servicios policiales de alto riesgo, desde la perspectiva de la conjugación de un número significativo de factores y variables predictoras, o bien la validez de los instrumentos empleados, entre otras materias relacionadas.

En cuanto al seguimiento y evaluación, toda implementación de una política o programa requiere de un constante proceso de monitoreo y evaluación. Los programas e intervenciones requieren seguimiento tanto desde la perspectiva de los procesos como de los resultados. En este sentido, debe haber una adecuada línea de base para un seguimiento periódico. El seguimiento y la evaluación permiten corregir prontamente errores de diseño, hacer ajustes y detectar deficiencias de manera de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos.

## CAPÍTULO 6

### CULTURA POLICIAL Y CONTROL INTERNO

#### Introducción

Como se señaló en el capítulo 1, en rigor, la eficacia de los mecanismos de control interno no depende tan sólo de la existencia y labor de una unidad abocada a la fiscalización, detección e investigación de conductas asociadas a la integridad policial. Más allá de fortalecerlos, es necesario mejorar el cuerpo de normas que regulan la disciplina y el desempeño, profundizar el desarrollo ético del personal -tanto en la formación como durante la carrera policial-, desarrollando la capacidad institucional para trabajar preventivamente la mala conducta, y focalizando el esfuerzo en factores de riesgo y funcionarios vulnerables. También se debe procurar que -tanto externa como internamente- se actúe consecuentemente.

Con todo, también se ha afirmado que, en la práctica, la manera cómo se lleva

a cabo la función y la labor policial depende de otras variables relevantes (políticas, organizacionales, motivacionales, etc.). Por ejemplo, de la prevalencia de una u otra doctrina y cultura política (autoritaria o democrática) tanto en la sociedad como en la organización o bien de las características de la cultura de la organización y de los atributos de la cultura policial. Algo similar sucede también en materia de control interno.

Es por ello que preguntas, tales como: ¿Es importante la cultura de la organización y de la policía?, ¿cuáles son los rasgos de la subcultura policial?, ¿qué relación hay entre subcultura policial, violencia policial y tolerancia a las malas prácticas en la policía?, ¿qué rol juega la cultura de la organización en la mantención de prácticas indebidas en la policía? y ¿es posible un cambio en la cultural policial tradicional y desarrollar una cultura favorable al *accountability* policial?, son relevantes.

La literatura y los casos en que se observa una estrecha relación entre prácticas indebidas y cultura organizacional son abundantes (Belur, 2009; Foster, 2005; Kutnjak et al, 2008; Porter y Warrender, 2009; entre otros). La cultura organizacional y policial son relevantes y su peso o incidencia no debería subestimarse. Ella se hace evidente, por ejemplo, en la poca apertura al control y a la supervisión externa, en el código del silencio y el cinismo; en el aprendizaje y uso de la violencia como recursos instrumental e incluso moral, entre otras prácticas. Lo señalado, evidencia una dimensión informal y subjetiva tan relevante como los factores más explícitos y sistémicos.

Barry (1999), al comentar la situación de las policías norteamericanas, destaca que justamente debido a que el problema de la mala conducta policial tiene un largo historial, los resultados en materia de mejoramiento de la integridad y reducción de malas prácticas no pueden ser inmediatos y que, en la medida que se reorienta el foco de actividad, entonces se podrán esperar razonablemente resultados positivos. El verdadero cambio tendrá lugar a largo plazo y ocurrirá cuando la cultura organizacional de la policía mejore, ya que la cultura de la organización es uno de los factores claves para el funcionamiento de los controles internos.

A la luz de lo señalado, en este capítulo se examina el rol de la cultura policial en las conductas indebidas y el desempeño policial, intentando conocer cómo la cultura policial facilita o dificulta la eficacia de los sistemas internos de control disciplinario. Con ese fin se examinan algunas actuaciones para desarrollar una cultura policial apropiada para la reducción del mal desempeño y, de esta manera, facilitar el *accountability* policial.

### 6.1. Una aproximación a la cultural en la organización

Las policías son instituciones (punto de vista jurídico) y, a la vez, organizaciones (punto de vista psico-social). La revisión de la investigación sobre la policía (Tudela, 2010) y los enfoques que suelen caracterizar las distintas disciplinas destaca elementos comunes sobre la institución policial y su labor:

- La actividad y la función policial tienen una base social. Son una realidad compleja y multifactorial en la que asoman diversas dimensiones. Es fundamental ver a la policía como función de Estado, como poder, como organismo, como servicio, como persona, como forma de vida, entre otras.
- La policía no es algo externo a la sociedad, sino como algo imbricado en ella, de la cual forma parte y que, en mayor o menor medida, refleja. Es siempre un producto particular, fruto de la convergencia de una institucionalidad, de un estilo de hacer, de una visión de mundo y de un entorno desafiante. Esta respuesta –a la necesidad de control social, de seguridad y justicia en toda sociedad- es una construcción histórica, social y cultural. Las instituciones u organizaciones surgen, se transforman o se extinguen, pero en toda sociedad la necesidad de que un órgano cumpla acabadamente la función policial permanece.
- Desde el constructivismo, que subraya que la comunicación e interrelación de personas y grupos es clave en la producción y reproducción social de sentido (es decir, que las personas actúan partir de significados compartidos y generados colectivamente), los miembros de una organización policial participan en procesos interpretativos, pues seleccionan, organizan, reproducen y transforman los significados en función de sus expectativas y propósitos.
- La conducta y el accionar policial no pueden ser comprendidos cabalmente sin un estudio de la configuración y de la inserción del individuo en el grupo que posee un modelo de organización particular y una cultura característica.

Entonces, ¿qué factores influyen en mayor medida el desempeño policial y la forma en que la policía se comporta en este ámbito? ¿Su historial socio-económico previo, su educación y entrenamiento o su socialización en roles particulares en una institución y cultura policial específica?

La investigación desde las ciencias sociales enseña que a la hora de comprender los hechos, por ejemplo, y concebir qué es posible en una organización –en términos de transformación y desarrollo organizacional-, la cultura es una variable independiente muy relevante. Ésta, como forma de pensar y de actuar, es entendida como interacción social creativa, asociada a racionalidades particulares que emergen de la interacción de grupos con su entorno.

Las distintas perspectivas de investigación convergen en insistir que el conocimiento de la cultura es un paso clave para comprender la conducta de las instituciones sociales y las organizaciones. Esto, llevado al mundo policial, implica afirmar que hay una estrecha interdependencia entre lo que el policía hace, piensa, percibe y cree, el desarrollo de su organización y su cultura (Tudela, 2010, 19-24).

Amparados en un enfoque constructivista, conviene entender que la cultura en una organización resulta de la interacción de individuos y grupos que

generan cosmovisión, significados y conocimientos compartidos. En términos generales, podemos entenderla como un conjunto de elementos interactivos generados por los miembros de una organización al tratar de conseguir la misión que le da sentido a su existencia.

En rigor, la organización policial es cultura. En consecuencia, sería un error actuar como si la cultura fuese una variable externa a la organización que puede trabajarse simplemente intentando modificar comportamientos y visión de mundo a través de los sistemas de enseñanza. Ella no es un traje o disfraz, no es anexa a ella, es verdaderamente ella. Es por ello que es sustantivo reconocer la cultura como:

- a) Un conjunto de elementos fundamentales, generados y compartidos, por los miembros de un grupo u organización;
- b) Que genera por la interacción del líder con el grupo. Las experiencias generadas y luego compartidas construyen cultura organizacional;
- c) Que precisa ser transmitida a los nuevos miembros, y esto se hace a través de la iniciación, la enculturación y la socialización;
- d) Que, al ser compartida, genera identidad cultural y cohesión interna en la organización, y,
- e) Que se espera que sea eficaz para alcanzar los objetivos de la organización; de lo contrario, se pensará en que deben producirse cambios.

El análisis de la cultura profesional de los policías es el “talón de Aquiles” de todas las investigaciones sobre la policía (Tudela 2009). Esta afirmación no es exagerada, pues la cultura es verdaderamente el principio explicativo de las conductas. En rigor, en cualquier escenario –ya sea de cambio o desarrollo policial- la cultura es lo que importa, pues ella es *un paradigma cognitivo para los miembros de la organización*. Ella describe, explica, prescribe y consolida una visión de mundo, funda y recrea actitudes, valores, normas y creencias, conductas, entre otros componentes.

Desde esta perspectiva, estudiar y enfocarse en la cultura policial es un paso decisivo y estratégicamente relevante, porque la cultura es el núcleo profundo que hace inteligible la organización policial. Ésta funciona como un filtro en diversos planos de las relaciones “policía –Estado” y “policía-sociedad”, y especialmente en las representaciones y los hábitos asociados a la práctica policial, la seguridad pública y ciudadana y frente a los referentes y grupos de la sociedad que rodean y con las cuales interactúa la policía.

A la hora de estudiar la policía deberíamos asumir un enfoque socio-antropológico, el cual destaca que:

- i. **Cada institución policial es y posee una cultura organizacional.** La cultura policial representa un conjunto de saberes teórico-prácticos, reglas y valores, que definen un patrón específico. Su análisis debe realizarse tomando en consideración el contexto histórico y circundante.
- ii. **La cultura policial es única, pero no es homogénea.** Cada organización

posee subculturas en su interior, que surgen de experiencias comunes, de grupos que se reconocen como iguales y que comparten una posición específica en la organización, pudiendo incluso ser rivales o manifestar relaciones tensas y conflictos –generalmente son enclaves provenientes de cargos, funciones y desempeños compartidos, ordenados jerárquicamente.

- iii. **Cada policía posee una cultura con rasgos propios y diferenciadores**, que se compone de valores transversales o principios comunes en una organización policial –que, incluso, la observación empírica demuestra que son rasgos más recurrentes de lo que se podría suponer-. Así, las tareas, roles, ritos, símbolos, conocimientos y saberes, entre otros elementos forman parte del conjunto del sistema cultural de la policía.
- iv. **La cultura policial incorpora, recrea y reproduce la imagen y la función que ella posee de sí misma y de otras instituciones** con las que interactúa. Ella traduce la conducta de actores externos y enfatiza su propia perspectiva -valores y conductas- como más válida (etnocentrismo). Su identidad se construye en base a la diferencia (alteridad).
- v. **En la observación de la cultura policial es necesario considerar dos niveles de articulación:** uno formado por la doctrina, los reglamentos y leyes y las políticas públicas; y otro, conformado por la práctica y discursos presentes y dominantes en la institución, no siempre efectivos, pero vitales para la comprensión de ellas (el nivel de saber práctico).

## 6.2. Sobre la cultura policial

Si bien se trata de una materia no suficientemente estudiada en el contexto latinoamericano, hay evidencia que lleva a sostener que hay “tendencias” cognitivas y “estructuras de pensamiento” –racionalidades– que son propias del policía, dadas las circunstancias en las que se desenvuelven sus labores. No hay duda que existe una diversidad de policías, modelos organizacionales y reglas informales distintas, dependiendo de la historia local-social-institucional. Sin embargo, la cultura policial tiene rasgos comunes y muestra algunas diferencias al interior de las organizaciones. ¿Cómo es posible? La respuesta se halla en una personalidad ocupacional derivada de la naturaleza particular de su actuación.

En efecto, un tema recurrente en la teoría organizacional moderna es aquella que enfatiza la idea de que las diferentes ocupaciones desarrollan maneras diversas de percepción y respuesta a su entorno externo. Si llevamos esto a la policía, podríamos decir que hay rasgos recurrentes y comunes en ellas. La cultura policial puede ser definida como un sistema compartido de ideas, valores y creencias y un conjunto de prácticas generalizadas, de reglas y principios de actuación, que se aplican en las situaciones propias de la actividad policial (el campo policial), y que es transmitida de unos a otros y tácitamente aceptada por los miembros de la policía. Ésta puede diferir –de hecho así es– entre sus miembros y grupos al interior de ella.

Muchas investigaciones han descrito las características de la cultura policial. En América Latina se trata, sin embargo, de un campo de estudio poco desarrollado (Tudela, 2010).

- **La cultura policial es específica, derivada de una actividad-ocupación particular.** Se trataría de una respuesta a una combinación única de factores propios de la función policial. En efecto, en la actualidad hay consenso en señalar que sus rasgos son inherentes a la naturaleza de la actividad policial. De esta forma, se trata de una configuración característica y única de la policía, resultante de las situaciones sociales recurrentes, estructuradas por las expectativas del policía en torno a la necesidad de imponer la autoridad, la demanda de eficacia y a la “presencia” de peligro. Así, el policía -fruto de una situación social- tiende a desarrollar formas propias y distintivas de enfrentar el entorno.

Es por lo anterior -esas situaciones comunes y recurrentes que a diario debe enfrentar el policía- que se afirma que la cultura policial varía entre una institución y otra, o entre un país y otro, pero poco. Pues se trataría de manifestaciones o respuestas adaptativas a un ambiente de trabajo caracterizado por la incertidumbre, el peligro, la desconfianza, la autoridad y el uso del poder coercitivo.

Son entonces respuestas adaptativas para manejar y dar solución a problemas y tensiones inherentes al trabajo policial. En rigor, el buen desempeño policial implica una serie de desafíos y respuestas o reacciones comunes ante la presión por obtener resultados mediante el respeto a las normas y directrices de actuación. El policía vive la tensión permanente entre el ser y el deber ser, entre lo que las normas dictan y lo que las necesidades del momento imponen. Debe administrar y resolver el riesgo y el peligro, debe ejercer la autoridad y emplear las facultades y los medios que se le entrega.

De esta forma, es la práctica la que va conformando matrices de sentido y patrones de actuación que caracterizan la cultura policial de una organización (reglas informales, ritos de pasaje, recetas o recomendaciones para enfrentar las situaciones), que conforman y estructuran los modos de ser y hacer de los policías. De esta forma, las decisiones tomadas “en la calle” no siempre reflejarán el discurso legal, aun cuando al final éste pasa a ser dominante o referente obligado a la hora de informar. Esta situación ha sido observada por muchos en distintos países (Azaola, 2006, 11 y 12; Reiner, 2006, 547; Suárez de Garay, 2006, 6).

De esta forma, peligro, autoridad y eficacia generan respuestas características de la policía, configurando lo que se ha llamado “personalidad ocupacional”. Éstos configuran las respuestas y reacciones particulares de las policías, lo que permite entenderlo como un grupo laboral-organizado, dotado de patrones propios para la acción, influenciados tanto por las percepciones organizacionales internas –colectivas e individuales-, como asimismo por la percepción externa de la organización, es decir, las expectativas de la sociedad respecto a

su trabajo y el de sus colegas. El policía es un profesional que lucha permanentemente con situaciones peligrosas en las que generan exigencias de mantenimiento de la autoridad y presiones para demostrar su eficacia.

Esta idea ha sido profusamente empleada, destacándose, por ejemplo, que el poder del policía, la presencia (potencial) del peligro o la imposición o ejercicio de la autoridad son los verdaderos elementos que ayudan construir la “personalidad, estilo o carácter del trabajo policial”, no como un fenómeno psicológico individual, sino como una matriz socialmente construida y transmitida en los procesos de socialización laboral.

Los investigadores –anglosajones, españoles y brasileños- suelen subrayar que la profesión de policía involucra la posibilidad real de involucrarse en situaciones tensas peligrosas y que eso influye de manera significativa sobre la conducta de la persona. Así, el peligro, el poder y la fuerza son aspectos fundamentales de la construcción simbólica de la actividad y desempeño policial.

Lo anterior, permitiría hablar de una identidad profesional “universal” de “ser” policía (Sapori y Souza, 2001, 184) y de una visión de mundo particular, colmada de creencias, mitos y valores distintos a los de un ciudadano “no-policía”. Un ejemplo de aquello es la creencia de que el trabajo policial no sólo es indispensable, sino también un estilo de vida insustituible (“si no lo hacemos nosotros, entonces ¿quién?”).

- **Las creencias y el aislamiento social contribuyen a la construcción de una distancia manejada por el policía.** Se ha destacado que el mapa social de los policías distingue entre aquellas personas, situaciones y lugares que pueden representar un problema o no. Con frecuencia, la cultura policial tiende a no ser muy transparente a los ojos externos y a evitar rendir cuenta ante “extraños” o “ajenos” a la organización. Incluso los ciudadanos son objeto de diferenciación, según el grado de peligro y amenaza que representan y las situaciones en las que se desarrolla la interacción o encuentro (Oliveira, 2007, 91).

Asimismo, se ha señalado que la actividad policial tiene un sello discriminatorio, que no puede o debe ser ignorado: la sospecha. El policía se mueve entre la desconfianza, la estigmatización y los prejuicios dominantes de su cultura policial y de gran parte de la sociedad. Éste, sumado al característico espíritu de cuerpo, que se apoya en una brecha que usualmente la diferencia y aleja de la sociedad civil, ayuda a construir la noción de que sólo un policía es capaz de entender el servicio policial.

Uno de los rasgos más recurrentes es la construcción de una visión trascendental de su trabajo: una “misión”, que refuerza la idea de que no se trata apenas de un trabajo (Muniz, 1999). Es un estilo de vida que se enriquece “por y con” el propósito que persigue: servir/controlar. De ahí que este mandato sea constantemente reforzado en el discurso oficial y cotidiano, en los ritos que comienzan en los primeros años de formación, al iniciar el día y en la solemnidad de las ceremonias (Souza, 2001). Esto permite que el individuo



–el policía- se subordine a un “cuerpo” mayor, más importante que él mismo y que la organización se vuelva más importante que la persona. El sacrificio personal se justifica en función de la misión o tarea indelegable. El policía tiende a creer que contribuye a la justicia y a la seguridad y que, por ello su servicio sería incuestionable o no merecería supervisión externa. Además, el discurso interno, el resguardo de la jerarquía y la disciplina, y la necesidad de mantener reserva –“por razones de seguridad”- ratifican estas actitudes y visión de mundo.

La propia autoimagen tiende a construir y justificar una distancia social o alejamiento, en otras palabras, favorece el aislamiento de la organización en relación al Estado y la sociedad. Esto explica también la opacidad de las policías a la indagación de investigadores “externos”, siendo éstas en la mayoría de las ocasiones refractarias a dichos esfuerzos.

Las claves de la cultura policial contemporánea serían, entonces, “un conjunto de actitudes o universales de la cultura policial” que ha sido destacada en diversas publicaciones, replicando –con variaciones- lo señalado por Skolnick (1966) hace cuatro décadas:

- i. La suspicacia y desconfianza en relación a los no-policías;
- ii. La solidaridad interna;
- iii. El aislamiento social;
- iv. El conservadurismo;
- v. El racismo; y,
- vi. El machismo.

No obstante, estos rasgos difieren entre organizaciones y grupos de policías. Las policías son verdaderos archipiélagos culturales. Es por ello que, con mayor énfasis en algunos casos y con variaciones entre una y otra organización policial, se habla de subculturas policiales que anidan en las organizaciones, dando vitalidad a los grupos internos y que reproducen sus habitus compuestos de categorizaciones y representaciones particulares, agregando “un conjunto de clasificaciones” y ordenamientos del mundo del policía y de los propios policías. De esta forma, se pueden reconocer diversas clasificaciones y categorizaciones: el policía v/s el paisano (civil); lo “militar” (tradición castrense) v/s “lo civil”, la separación entre “la calle” v/s “lo administrativo-oficina”; el “uniformado” v/s el “no-uniformado”; la obediencia v/s la autonomía, la discrecionalidad v/s el seguimiento de la norma; etc.

En definitiva, más allá de reconocer la existencia de una “personalidad ocupacional común”, estudios revelan que éstas se pueden diferenciar según su disposición a ciertos elementos propios de su campo laboral o de desempeño (Paoline, 2004):

- i. la inclinación o distancia frente al ciudadano,
- ii. la tolerancia a la supervisión,
- iii. el apego a las directrices de actuación,
- iv. su actitud hacia la aplicación de la ley,

- v. su disposición a la mantención del orden,
- vi. la visión sobre el trabajo policial orientado a la comunidad,
- vii. la agresividad o uso de la violencia,
- viii. la selectividad o discriminación en el ejercicio de la función policial.

Una consecuencia práctica de lo señalado es la idea de que la cultura de una organización policial entonces puede contener o no un ethos laboral proclive a la aplicación de políticas de seguridad pública y ciudadana, a las estrategias de coproducción de la seguridad (orientación a la comunidad) y al control externo y, asimismo, al control interno. Esta noción ha encontrado respaldo en diversos estudios en varios continentes (Foster, 2005).

- **La actuación policial depende de la cultura política y organizacional.** La evidencia revela que la práctica policial es diversa y se vincula estrechamente a la cultura política local y la cultura organizacional, conceptos que habían sido destacados por Wilson (1968), cuando analizaba la conducta organizacional del policía y señalaba la existencia de estilos distintos de actuación (legalista, vigilante y orientada al servicio). En el primer caso, la cultura política se refiere al poder, el ejercicio del liderazgo, la instrumentación de la autoridad (autoritarismo u orientación democrática), a las expectativas sobre cómo deben materializarse los objetivos de un gobierno (gobernabilidad) y la comprensión sobre lo que legitima la actuación del Estado-Gobierno (democracia v/s autoritarismo).

Tres décadas después, las investigaciones no sólo ratifican la relevancia de una aproximación cultural a la organización y a la práctica policial, sino que también subrayan que las variaciones dependen de contextos sociales y políticos específicos en los que se insertan los policías. Las policías no son entes aislados. Los factores organizacionales y ambientales determinan la conducta de los policías ante los ciudadanos, enfatizando que fuerzas externas –como las directrices de la política– efectivamente penetran e influyen sobre la policía. Evidencia más reciente, en el marco de la comparación intercultural, demuestra que las creencias ocupacionales de los oficiales de policía, las expectativas y las perspectivas son influenciadas principalmente por los contextos sociales, políticos, culturales y organizacionales en los que trabajan (Sun y Chu, 2008, 5-23).

En consecuencia, hay buenos argumentos para sostener que las estrategias policiales pueden verse favorecidas o afectadas por las elites de poder, tanto al interior de la organización como fuera de ellas (Reiner, 2006, 553) y que, por ejemplo, la orientación al ciudadano es clave. La cultura política democrática es más decisiva para las estrategias policiales, el cambio organizacional y la innovación (Paoline, 2004, 209). En esta dirección han apuntado las investigaciones de diversos especialistas en Brasil.

Como señala Battibugli (2008), de la Universidad de Sao Paulo, el concepto de cultura policial sirve para comprender los valores y las prácticas institucionales que forman la identidad del profesional y que ella está inmersa en un cuerpo social reflejando sus valores y conductas. De este modo, es preciso analizar

la interrelación existente entre la cultura policial y las particularidades de la sociedad (brasileña) en el trato con los ciudadanos.

Aunque hay rasgos y tendencias comunes, que dan señas de una cultura policial “básica”, el estilo y la intensidad de las manifestaciones varían. Hay contextos sociales y políticos que explican esas diferencias. La cultura policial es sensible a las presiones y estímulos de su entorno. Una variable estructural relevante es la reforma policial en América Latina. Ésta, con sus distintos niveles de desarrollo y expectativas locales, es un buen ejemplo de cómo la administración policial (que depende más del poder político de turno), puede propiciar cambios para promover la cultura de la legalidad o democrática.

### 6.3. Cultura policial, integridad y desempeño policial

La cultura policial está compuesta por experiencias cotidianas que conformarían un tipo de conocimiento práctico que se emplea y que es esencialmente informal, adquirido a través de procesos de socialización paralelos y dominantes, que inducen formas de actuar y de pensar que en la mayoría de los casos difiere de lo aprendido en los primeros tiempos de la formación y el entrenamiento policial básico.

La literatura anglosajona y la observación en países latinoamericanos destacan las conductas desviadas como uno de los focos más problemáticos de la praxis policial. Diversos estudios han abordado la relación entre cultura organizacional-policial, por una parte, y mal desempeño-problemas de integridad, por la otra.

Con frecuencia se señala que la violencia y la corrupción policial –por ejemplo- obedecen a una cultura policial dominante y que el problema radica en la existencia de una lealtad que exige el ocultamiento de la conducta desviada (código del silencio) y el abuso de poder, como se ha destacado en relación a casos de algunas de las policías de Argentina, Brasil o México.

Jaschke et al (2007, 78) destacan que la forma cómo trabaja una policía (*style of policing*) varía enormemente de un país a otro y, más aún, entre una policía y otra. Ese estilo se vincula a la cultura, sus estrategias y sus modos de actuación. Estos aspectos –relacionados con la cultura policial- se encuentran entre los principales factores que determinan la confianza de la ciudadanía en la policía. Donde la policía es percibida como corrupta, brutal, represiva, deshonesto y mal entrenada, la confianza pública es baja y la inseguridad alta (Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LAPOP 2008 y 2010).

De esta forma, la definición del desempeño policial así como los patrones de comportamiento que se alejan de la norma y los estándares esperados se deben en gran medida a la existencia de una cultura laboral y policial que tolera y que considera dichas prácticas como normales o válidas y, en algunos casos, hasta necesarias.

¿De qué manera la cultura organizacional y policial permite que las prácticas indebidas y la mala conducta se mantengan o proliferen? Esta interrogante no es nueva y las respuestas suelen emplear dos tipos de argumentos.

Por una parte, aquellos que destacan elementos relativos a la naturaleza y las circunstancias en que el policía realiza su tarea: la discrecionalidad, la poca visibilidad, la escasa supervisión de la gestión y la solidaridad entre pares -sin olvidar lo que ya se ha mencionado desde un enfoque criminológico situacional-.

En efecto, las posibilidades de control del desempeño de un policía en la calle son mínimas para quien es responsable de la supervisión. El control de la labor operativa es con frecuencia más indirecta que directa. La información sobre lo que hace el oficial de policía o si su comportamiento es correcto o no es generalmente escasa y tiene una misma fuente: el propio policía, a menos que se formulen denuncias o terceros reporten sobre aquella. Esas circunstancias aumentan la autonomía, que se suma a la discrecionalidad en la calle y se asocia a un ambiente hostil. También en muchos casos ocurre que los jefes policiales tienden a desentenderse de los medios que utilizan los oficiales e incluso toleran las conductas incorrectas siempre que los resultados sean “aceptables”. De esta manera, cuando se piensa que es poco probable ser descubierto, cuando se percibe que los colegas y/o jefes difícilmente detectarían, denunciarían o sancionarían una irregularidad, aumenta la probabilidad de incurrir en conductas indebidas leves y graves.

Por otro lado, también están aquellos que destacan situaciones organizacionales y culturales en las policías como factores propiciatorios de conductas indebidas y mal desempeño. En efecto, Haberfeld et al (2000, 43-45) describen estos componentes y enfatizan, por ejemplo, que para comprender el fenómeno de la corrupción policial se debe atender a cuatro variables organizacionales relevantes:

1. Las reglas en la organización, la manera cómo se definen, comunican y comprenden. Se observa que aún cuando ellas pueden ser claras, puede existir una política o práctica de escasa vigilancia o relativo silencio ante estas prácticas.
2. El desarrollo o no de estrategias y técnicas de control de la corrupción, que involucren un amplio rango de medidas desde la prevención hasta la sanción, y que incluye la formación en ética, investigaciones proactivas y reactivas y pruebas de integridad.
3. La extensión de la cortina azul o código del silencio en la organización que involucra la práctica de la cultura policial de no informar o reportar sobre conductas indebidas, que puede cubrir desde conductas menos graves hasta más graves y beneficiar a distintos tipos de oficiales.
4. La influencia de las expectativas ciudadanas. La influencia del ambiente social y político en el cual se desenvuelve la organización y sus integrantes. Sin embargo, éste último elemento no sería tan determinante, pues

las distintas agencias de policías en Estados Unidos –involucradas o no en prácticas indebidas recurrentes- demuestran que ellas pueden caer bajo la influencia negativa o bien resistirse con éxito a ella.

A modo general, se puede decir que los dos tipos de argumentación son válidos y que –en estricto rigor- no son contradictorios. Lo importante es que cuando se conjugan las variables ya citadas se produce un ambiente de trabajo que actúa como medio facilitador de la mala conducta y de los problemas de integridad. Éste se puede ilustrar al examinar la violencia policial y el código del silencio como expresiones de una cultura policial tolerante de las conductas alejadas de la disciplina y de los códigos de conducta de una policía democrática.

### 6.3.1. La violencia policial como práctica cultural en Brasil

De acuerdo a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) entre el 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas. Dado que constituyen un servicio social de gran importancia y poseen el monopolio del uso de la fuerza, es preciso contar con normas claras que regulen su accionar. Esto no debe ser entendido como un acto que busca únicamente limitar la tarea policial sino como un mecanismo de contrapeso propio de una sociedad democrática cuyo fin último es garantizar el bien común.

Sin embargo, en muchos casos esto no es más que una declaración. Por ejemplo, desde hace casi más de dos décadas, organizaciones no gubernamentales y de defensa de los derechos humanos vienen denunciando la violencia como una práctica habitual de las organizaciones policiales de Brasil, especialmente en las policías estatales –Policía Militar y Policía Civil-. La violencia observada en la actuación policial constituye un factor relevante. Existe un importante consenso en cuanto a reconocer el rol que cumple la policía como actor fundamental de la producción, reproducción y el control de la violencia. La incidencia de este problema en la inseguridad ciudadana es indiscutible. La policía es parte del problema.

El debate sobre la violencia policial en Brasil no es artificial. Se funda en las denuncias y las estadísticas de muertes causadas por policías en servicio y policías muertos en servicio o fuera de él. Pero, las víctimas suelen ser de estratos pobres, varones y jóvenes o menores. En Sao Paulo, por ejemplo, una encuesta de fines del año 2003 (*Datafolha*. São Paulo, Opinião Pública 01/01/2004) concluyó que las agresiones verbales y físicas de la policía contra la población negra son más frecuentes que contra los blancos. En general, 20% de los encuestados dice que fueron ofendidos verbalmente por un policía y 8% agredido físicamente. Entre los hombres, las tasas corresponden a 32% y 16%, mientras que entre los hombres negros alcanzan a 38% y 20%, respectivamente. En

esta misma línea, en el año 2005, 1.087 personas murieron en circunstancias similares solamente en la ciudad de Rio de Janeiro. En base a un estudio de los reportes de prensa, entre los años 1980 y 2003 se contabilizan 5.718 casos de niños y adolescentes (0-19 años) víctimas en distintas circunstancias. Del total de niños y adolescentes, 43,2% fue víctima de violencia policial; 53% fue víctima de “ejecución sumaria” y 3,8% víctima de “linchamiento” (Tudela, 2006, 24).

Las policías brasileñas son estructuralmente violentas, cada una a su modo, especialmente contra poblaciones urbanas de escasos recursos. Una parte de la investigación sobre las causas y recurrencia de este tipo de situaciones se ha concentrado en responder la pregunta sobre ¿cuáles serían los mecanismos que favorecen y dificultan la permanencia de la violencia policial como una característica de las instituciones policiales? Asimismo, un elemento recurrente en las respuestas para explicar la violencia policial es la cultura. Con frecuencia se afirma que la violencia policial se debe a personalidad ocupacional o cultura policial en un ambiente hostil.

En su estudio Ratton (2007) intenta comprender y discutir el conjunto de mecanismos -al interior de las organizaciones policiales- que favorecen y facilitan las prácticas policiales violentas, especialmente la tortura y el abuso de la fuerza. El abuso en la utilización de la fuerza es una modalidad de violencia muy frecuente. Si bien hay variaciones, las investigaciones detectan que en algunos casos se emplea para controlar los movimientos sociales, mientras que en otros como un *modus operandi* justificado. Cualquiera sea el caso, en muchas ocasiones esto tiene consecuencias fatales. Asimismo, también es relevante comprender que -como ocurre con la corrupción policial- cuando se habla de violencia policial se deben hacer algunas distinciones necesarias: tortura, uso de la fuerza, muertes extrajudiciales, detenciones violentas, intimidaciones, desaparecimiento, etc. Son formas que se incluyen en esta categoría de conductas indebidas.

En Brasil la violencia es percibida por los policías militares y civiles como una estrategia para enfrentar a los delincuentes. La ocurrencia o propensión hacia el empleo de la violencia en la actividad policial, en particular hacia o contra algunos grupos o segmentos de la sociedad brasilera se debe al menos a tres elementos ya examinados:

- Una situación social estructurada por las expectativas en torno a la necesidad de imponer la autoridad, demandada por la eficacia y la “presencia” de peligro (es la presión adicional que se da en todo procedimiento).
- El intento de anticiparse y el reconocimiento de regularidades o patrones de comportamiento, que se ampara en la sospecha de que cualquiera puede ser un delincuente que puede causar daño (esa es la lección aprendida).
- La formación de conocimientos y prácticas organizacionales particulares que van a servir de base y a orientar -muchas veces a través de la estigma-

tización- el curso o el desarrollo de la situación (es lo aprendido a través de los colegas, es el saber práctico del adecuado desempeño-sobrevivir en la calle).

Esto acontece sobre la base de una serie de matrices conductuales. El peligro, por ejemplo, es una estimación del riesgo, es subjetivo, es decir, es relativo e interpretable desde una perspectiva interna y externa. El peligro o riesgo, junto a la autoridad, tiende a aislar socialmente al policía, especialmente de aquellos que consideran sospechosos y de los grupos sociales marginales, de quienes esperarían conductas ilegales y amenazantes (hablan distinto, visten diferente, usan gestos distintos, etc.).

Asimismo, la lógica de los procedimientos reglamentados se opone a veces a la de los resultados. El estricto apego a los medios prescritos –estándares de actuación y de desempeño- puede tener un efecto negativo sobre los resultados exigidos. Así, esta situación es fuente permanente de incertidumbre y puede generar comportamientos indebidos. La solución a esta tensión, al parecer, pasa por un razonamiento práctico y por un relajamiento de la observancia de las normas, lo que se conjuga también con un insuficiente entrenamiento. De esta forma, la cultura policial es tolerante a la infracción de ciertas reglas, conjuga la violencia, los abusos y los excesos con juicios morales de merecimiento y necesidad, construyendo un sentido de justicia distinto al de las reglas dominantes, casi siempre establecidas o impuestas por “otros miembros del sistema” (Ministerio Público, Tribunales, etc.)

En consecuencia, habrían situaciones y condiciones favorables para el mal empleo de la fuerza coercitiva, fundadas -en algunos casos- en un ethos policial que resulta de una particular visión de sí mismo, de quienes conforman la policía, de su trabajo y de la sociedad que se beneficia de esa labor, más allá de quienes son los malos y los buenos. La violencia policial se debe al significado y rol instrumental que los policías le dan a ella.

En efecto, la violencia es un recurso instrumental e incluso moral, por ejemplo, es una técnica eficiente de prevención para reducir el riesgo y la amenaza que puede representar un detenido, o bien válida para combatir el crimen, entendido como un mal social que la policía está llamada a enfrentar para liberar la sociedad de “la escoria” y del flagelo que amenaza a las personas y víctimas inocentes. Esta es parte de la visión de mundo que nos reportan investigadores de las policías de Sao Paulo y de Rio de Janeiro, por ejemplo. A ello se agrega que los propios policías muchas veces suelen ver al sistema de administración de justicia como un obstáculo para esa misión (Torrente, 1997, 78).

Sin embargo, como señala Ratton (2007), el incumplimiento de las normas y estándares no puede atribuirse a una suerte de “autonomía de las tropas”, sino a la tolerancia de los oficiales superiores y de las autoridades del Estado, quienes deben vigilar y asegurar el respeto y fiel seguimiento de dichas directrices. Es decir, existe una complicidad silenciosa en el sistema.

Desde una perspectiva organizacional, hay estudios que revelan que los me-

canismos de control interno y externo son insuficientes y que el nivel de instrucción y sus contenidos no son pertinentes ni suficientes en función de la gravedad de los problemas de brutalidad policial (Organización de Estados Americanos, 2008 y 2009). En definitiva, algunas instituciones policiales viven un problema interno que favorecería la violencia en sus filas, la coexistencia de la autonomía de los funcionarios de nivel jerárquico inferior con la flexibilidad de los controles burocráticos formales.

De esta manera, hay un elemento de naturaleza política (relacionada con la distribución del poder y la autoridad en la organización) que se articula con un elemento de naturaleza cultural –visión de mundo, percepciones, mitos, valores, prácticas informales, patrones de comportamiento, etc.- que permiten la producción y reproducción de las prácticas policiales violentas.

En síntesis, algunas organizaciones han naturalizado procedimientos al margen de la ley y los han validado en sus subculturas –a pesar de las visiones externas dominantes-, volviéndose permeables o vulnerables a prácticas de violencia injustificada, es decir, poseen una subcultura policial moralmente autónoma y antagónica a la ley y el estado de derecho.

Al respecto, a partir de lo señalado, se puede advertir que cualquier intento de cambio en las prácticas policiales cotidianas –a nivel microsocial- por vía de la imposición de la norma se pueden encontrar serias resistencias en la organización en tanto se trata de cambios que desatienden las dimensiones subjetivas de los comportamientos aprendidos y que son propios de una organización policial que se construye como una subcultura que tiende a diferenciarse y mantenerse alejada de la sociedad y del control de sus autoridades, legitimando la violencia como herramienta de trabajo y defensa.

### **6.3.2. Sobre el código del silencio**

Existen prácticas habituales en las organizaciones policiales que afectan directamente la eficacia de los controles internos punitivos, que –como se señalón- son básicamente de dos tipos: la identificación o detección de actos corruptos y la investigación de actos corruptos. Entre éstas, el código del silencio es una de las prácticas culturales más frecuentes en las policías de todo el mundo, sin distinciones.

El informe sobre corrupción en la policía de Nueva York de 1994 concluía que ésta florecía en la policía por varias razones. Una era la cultura policial –que exaltaba la lealtad sobre la integridad-, mientras que la otra era el silencio de los oficiales honestos –quienes temían las consecuencias de denunciar a un colega-. De esta forma, se reconoce la existencia de una cultura policial negativa que indudablemente juega un rol a la hora de las investigaciones internas (Hall, 2002, 3).

La literatura sobre esta práctica enseña que se trata de un universal de la cultura policial (Sin embargo, también se observa en otras actividades u ocupaciones, tales como medicina, fuerzas armadas, iglesia, etc.).



El “pacto de silencio”, el “código del silencio” o la “cortina azul” son expresiones de una práctica que ha sido observada en diversas policías. Se trata de una práctica inserta en el ethos de la subcultura policial y en todas las instituciones policiales. No obstante, sería un error suponer que se trata de prácticas uniformes. Diversos estudios muestran que no hay una única forma de código del silencio y que tampoco hay una cultura policial única. Así lo demuestra el estudio Kutnjak y O’Connor (2008) –sobre la base de encuestas en policías de la República Checa y de Bosnia Herzegovina.

Según Haberfeld et al (2000, 44), el “código del silencio” es una práctica característica de la cultura policial que consiste en no informar o reportar sobre conductas indebidas de los colegas, encubrir desde conductas menos graves hasta las más graves y que beneficia a distintos oficiales en cada nivel jerárquico. En general, se señala que ésta es una reacción a la orientación punitiva de un sistema administrativo policial cuasi-militar, donde al mismo tiempo existe un número importante de reglamentaciones y normas disciplinarias. No obstante, ella se observa aún en organizaciones policiales con escasa impronta militar.

El “código del silencio” es una reacción a situaciones que amenazan al funcionario y que derivan en lealtades a las personas, más que a los principios, que aseguran la integridad de la policía. Por una parte, el que los oficiales desempeñen un trabajo de alto riesgo para su propia seguridad y la de terceros, estrecha los vínculos de solidaridad entre compañeros de trabajo. Al fin y al cabo, en la calle, enfrentando a la delincuencia, son los compañeros los que podrán garantizar la supervivencia o el control de amenazas altamente dañinas para la integridad física.

Por la otra, la lealtad entre colegas contribuye a la seguridad personal en la organización. En otras palabras, es un mecanismo funcional a la identidad colectiva y la pertenencia al grupo. Estos son elementos claves que pueden llevar a un policía a ser tolerante con los comportamientos indebidos de sus compañeros de trabajo y pensar que no es recomendable denunciarlos a los órganos internos o externos de control. Si eso ocurriese podrían sucederse una serie de consecuencias indeseables. Se trata entonces de un mecanismo de control informal entre compañeros, altamente eficaz por las graves consecuencias personales que puede acarrear violar el secreto (aislamiento, amenazas, imposibilidad de ascensos, etc.).

Cuando el “código del silencio” se vuelve dominante el estímulo para las investigaciones internas se pierde y el espíritu de unidad o de cuerpo se transforma en ocasiones en defensas corporativas, y en un sentimiento del “nosotros y ellos”, que distancia a la organización de la ciudadanía y de cualquier autoridad externa a la institución que pretenda indagar sobre conductas que ellos mismos reconocen como indebidas, pero que –al mismo tiempo– justifican.

Estudios sobre la materia entregan luces sobre la extensión de esta práctica (Barry, 1999, 25-51). Por ejemplo, a fines de los noventa un estudio realizado por Police Foundation entre policías de distintas agencias locales de Estados

Unidos reveló que 52,5% de los encuestados afirmaba que “no es inusual para un policía hacerse el ciego ante conductas impropias” (Hall, 2002, 3).

Si duda existen dificultades para medir las distintas formas de conductas indebidas y corrupción policial. No se trata sólo de la aplicación de encuestas internas. La naturaleza de las prácticas indebidas y de la corrupción limita las posibilidades de medirla directamente (cifra negra). Si bien se puede intentar medir la extensión de alguna conducta irregular a través de las denuncias internas y quejas de los ciudadanos, también se pueden examinar estas prácticas de manera indirecta a través de la aplicación de instrumentos de consulta que miden actitudes, percepciones y opiniones de los miembros de la policía (Haberfeld et al, 2000, 41).

La estrategia más frecuente ha sido precisamente esa, apuntando a explorar el fondo de la relación entre cultura organizacional-policial y la manera cómo la administración policial efectivamente se hace cargo en la práctica. Para esto, se realizan mediciones o aproximaciones indirectas focalizándose en la resistencia a estas prácticas indebidas en un nivel individual, organizacional e institucional, y la disposición de los miembros de la organización a reportar incidentes de esta naturaleza. De esta forma, los temas explorados suelen ser:

- el nivel de conocimiento y percepción sobre las malas prácticas, conductas indebidas y corrupción en la organización;
- cómo tienen lugar éstas y con qué frecuencia;
- estimaciones sobre cómo la cultura policial-organizacional apoya las prácticas indebidas;
- la existencia del código del silencio y sus formas.

Para ese fin se consulta, por ejemplo, la opinión de una muestra representativa de un universo de oficiales sobre una serie de situaciones hipotéticas y luego se miden sus respuestas y actitudes:

- ¿cuán serio creen ellos que es la situación y qué opinan los demás policías?
- ¿cuán severo creen ellos y los demás policías que podrían o deberían ser las sanciones?
- ¿cuál es la voluntad de ellos y de los demás policías respecto a reportar este tipo de situaciones?

Un estudio realizado en 1997 en el Servicio de Policía de Australia Occidental detectó un importante rechazo a reportar conductas poco éticas y que pocos policías tenían confianza en que serían protegidos si denunciaban estos actos. Asimismo, que existía la percepción de que la organización no estaba actuando correctamente para fortalecer la ética y que la escasa supervisión facilitaba los comportamientos alejados de la integridad (WAPS et al, 2001).

Años antes, una investigación similar había identificado varias razones que afectaban negativamente la voluntad de los funcionarios públicos para tomar acciones contra la corrupción, por ejemplo:

- la creencia de que la conducta se justificaba por ciertas circunstancias;
- la actitud de que no tiene sentido informar sobre corrupción, pues nada útil se hará sobre ésta;
- miedo a venganza personal y profesional;
- manteniendo una posición relativamente baja en el organización;
- la naturaleza de su relación con el mal policía y su supervisor;
- las preocupaciones por la falta de evidencias insuficientes.

Ambos hallazgos nos ponen en la antesala para explorar posibles intervenciones para reducir los efectos del código del silencio en la detección e investigación de la mala conducta y las conductas indebidas en la policía, pues llaman la atención sobre las condiciones y garantías para los funcionarios. En esa oportunidad el Servicio de Policía de Australia Occidental desarrolló e implementó –a través de su Unidad de Desarrollo de Estándares- un conjunto de estrategias diseñadas para intervenir en el comportamiento ético del personal. Por ejemplo, para reducir el rechazo a informar una mala conducta se introdujo una línea telefónica especial para denuncias y un programa de apoyo a testigos para proteger a sus miembros. También se realizó un estudio para analizar más de 7 mil quejas y cargos por indisciplina para identificar conductas-tipo y variables relevantes.

Más tarde, a comienzos de esta década el mismo Servicio de Policía, junto al Defensor del Pueblo y una entidad académica –The Sellenger Centre-, desarrollaron una investigación para reunir información que ayudara a desarrollar e implementar estrategias efectivas de cambio cultural y de modificación de patrones de conducta laboral. Se estudiaron los factores que incidían en que los miembros de la policía denunciasen actos que atentaban contra la ética y la integridad policial. Asimismo, se estudiaron las relaciones entre las percepciones de los policías y las respuestas a la mala conducta entre los oficiales, concluyendo que las actitudes hacia las conductas indebidas y la decisión de informarlas podían ser más decisivas que cualquier otra cosa e impedir a la organización policial alcanzar una cultura ética y profesional óptima. También destacó que para reducirlas se debía entonces emprender un esfuerzo adicional al que se venía realizando en materia de reforma policial, especialmente en el campo del entrenamiento (WAPS et al 2001:1, 5 y 10).

La observación de 342 casos -a través de la consulta que consideraba la opinión, la percepción y la calificación de situaciones hipotéticas- concluía que los policías mantenían importantes grados de confusión y desconocimiento respecto de las conductas impropias, los mecanismos para denunciar y las consecuencias de éstas. En efecto, se observó que:

- se hacían diferencias entre conductas indebidas delictuales y conductas indebidas “profesionales, es decir, no ilícitas;
- la decisión de reportar la mala conducta se basaba en valores y creencias personales, las cuales estaban fuertemente influenciadas por la cultura policial y organizacional dominante;
- sentimientos de responsabilidad personal por las sanciones a los infractores; y

- inseguridad sobre dónde y cuándo reportar malas conductas y preocupación por los mecanismos de denuncia.

Entre los factores vinculados a la percepción que más incidían destacaban:

- La lealtad a los otros oficiales;
- El temor a las represalias;
- La desconfianza a los procedimientos de denuncia y temor a los controles externos;
- La creencia de que estas prácticas son propias de la profesión de policía; y
- Las concepciones personales sobre lo que constituye una mala conducta.

En consecuencia, el estudio demostró que existen varios factores que influyen en la predisposición a denunciar la mala conducta:

- La definición de mala conducta o lo que se entiende por ésta y las conductas características (grave v/s leve, por una parte, y “delictual” v/s “profesional”, por la otra).
- El desarrollo de la ética personal y los elementos de juicio que emplean los policiales para calificar una situación o incidente como un mal comportamiento, comportamiento indebido o corrupción.
- La responsabilidad personal y las consecuencias en materia de justicia, es decir, lo que se espera que suceda o debe suceder en función de la naturaleza de los hechos.
- Los procedimientos de denuncia, engorrosos o bien “peligrosos” para el policía denunciante.

Esta práctica se relaciona con la supervisión de los mandos superiores que tiende a discriminar sobre la base de diversas situaciones en consideración a lealtades y beneficios y, por cierto, la tolerancia general de la organización a las conductas graves o leves que dañan la imagen de integridad de la policía

Recientemente, un estudio similar realizado el año 2007 en la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) indagó las determinantes de la disposición a denunciar conductas indebidas entre sus miembros, poniendo a prueba una serie de hipótesis para comprobar la relación entre distintos factores (PDI-FPC 2007, 142-143). Las hipótesis fueron las siguientes:

1. Se espera que personas ubicadas en unidades y cargos operativos (oficial policial y asistente policial) estén menos dispuestos a denunciar conductas indebidas que funcionarios ubicados en unidades y cargos no operativos.
2. Personas que muestren un bajo grado de conocimiento del reglamento y/o que perciben que éste es poco pertinente mostrarán una menor disposición a denunciar.
3. Mientras mayor es el apego a los pares, menor será la disposición a denunciar.
4. Un alto apego a la institución estará asociado a una mayor disposición a denunciar.
5. Un alto apego a pares donde además se percibe un alto involucramiento en conductas indebidas estará asociado a una menor disposición a denunciar.

6. Un mayor aislamiento estará asociado a una menor disposición a denunciar.
7. Una mayor presencia de elementos de código del silencio, estarán asociados a una menor disposición a denunciar.
8. Una mayor disposición percibida en el jefe o en los compañeros a denunciar estará asociado a una mayor disposición individual a denunciar.
9. La percepción que existe una tendencia a no recibir sanciones por incurrir en una variedad de conductas de indebidas estará asociado a una menor disposición a denunciar.
10. Finalmente una evaluación positiva de los distintos mecanismos de control de conductas indebidas estará asociado a una mayor disposición a denunciar.

El resultado del análisis de regresión obtiene un  $R^2$  de 0,61, que se puede considerar como muy satisfactorio. De esta forma, se observó lo siguiente:

- En cuanto a los controles, resultan estadísticamente significativos los indicadores relacionados con el tiempo en la institución. Mientras más tiempo se lleva en la institución la disposición a denunciar aumenta significativamente.
- En cuanto a la posición que ocupa el funcionario en la organización, se podría decir que aquellos que pertenecen a unidades operativas y aquellos que son asistentes policiales (casi significativo) son aquellos menos dispuestos a denunciar.
- En el caso de la disposición a denunciar es interesante destacar que, en este caso, la cohesión del equipo es un factor que disminuye la disposición a denunciar.
- Factores asociados al aislamiento y la cohesión en equipos involucrados en conductas indebidas no resultan estadísticamente significativos.
- En cuanto a los miembros que observan las conductas indebidas se puede afirmar que la presencia de elementos asociados al "código del silencio" y la percepción o creencia entre los funcionarios de que los jefes no denunciarían a sus compañeros se asocian a una menor disposición de los mismos funcionarios a denunciar eventuales comportamientos impropios entre sus compañeros.
- Finalmente, dentro de los factores asociados a la evaluación de mecanismos de control de conductas indebidas, sólo un indicador resultó ser significativo: la percepción de ausencia de sanciones ante conductas indebidas es definitivamente un factor que influye significativamente en la disposición del personal policial a denunciar. Ningún otro factor asociado a la percepción de mecanismos de control examinado en ese estudio resultó estadísticamente significativo.

#### 6.4. Cultura policial y cambio organizacional

En la última década se ha instalado con fuerza la idea de que en muchos casos es necesario un cambio en la cultura de la policía y que no se trata de un factor irrelevante que pueda soslayarse. Al amparo de una crisis de legitimidad social, el estudio de Janet Chan (1997) sobre el racismo y la reforma policial en Australia entrega interesantes luces y examina cómo el cambio y la resistencia

al interior de la policía no sólo son complejos, sino también impredecibles. Ella sostiene que hay una estrecha interrelación entre las condiciones estructurales de trabajo, el conocimiento de la cultura policial y la práctica policial.

Aun cuando esa línea de pesquisa no ha sido explorada con la profundidad aconsejable en países de la región, recientes estudios demuestran que la cultura de la organización y su influencia en la conducta funcionaria es decisiva, especialmente en la ejecución de las estrategias policiales y el cambio en la organización, especialmente si implican una orientación comunitaria (Giacomazzi y Brody, 2004, 37-55; Sollund, 2007, 184-184). La construcción o búsqueda de sentido es un proceso en que los miembros de una organización involucra la explicación de su mundo. Esto es importante, porque –en ocasiones– la cultura dominante actúa como “filtro” o procesa las presiones dirigidas a mejorar el servicio policial como si fuesen verdaderas amenazas a la organización y a la identidad de la policía. Se afirma que algunos cambios llevan a perder la “esencia de la función policial”.

Esta situación es abordada por Chan (2007, 323-345) apelando a los conceptos de “campo” y habitus de Bourdieu, que ayudan a relacionar la cultura policial y la práctica y permiten describir cómo los oficiales traducen los cambios en “formas compartidas de entendimiento” y los valores que informan su habitus laboral. Cuando se enfrentan al cambio en su medio, los policías intentan construir sentidos (interpretaciones) de las incertidumbres, perturbaciones o problemas y “representan” sus interpretaciones sobre las situaciones para dar un sentido y orden a los acontecimientos. Los discursos que manifiestan la resistencia son relevantes. Así, en determinados contextos, la cultura policial es también un impedimento para el cambio organizacional en la propia policía. La resistencia –derivada de una matriz cultural que rechaza la innovación y la mejora continua es un aspecto observado en diversas policías del mundo.

A partir de lo señalado, se puede afirmar que la cultura policial dominante también puede representar un obstáculo para la responsabilización, la vigilancia civil o control externo y la rendición de cuentas (*accountability* policial). Por ejemplo, el estudio del cambio en la policía de Hong Kong hacia una institución más profesional, muestra cómo la tradición paramilitar limita el cambio. Cuando ocurrieron los cambios, éstos fueron inducidos de manera extra institucional y fueron lo suficientemente fuertes para vencer los obstáculos institucionales. Dicho estudio ayuda a comprender el cambio organizacional en una institución que mostraba un sello colonial, represivo y corrupto (Jiao et al, 2005, 38-57).

## 6.5. Síntesis y cursos de acción posibles

En este capítulo se ha puesto especial atención en el estudio de la policía, como cultura organizacional y praxis cotidiana, subrayándose que en muchas ocasiones la cultura es más importante que cualquier otro factor, para ello se ilustran algunos rasgos. La cultura organizacional y policial es un factor decisivo que puede contribuir a la proliferación de conductas indebidas y mal

desempeño en la policía o bien evitar el comportamiento irregular en ella. Esto lleva a asumir que es una obligación de la organización crear un ambiente y una cultura laboral, que sea intolerante con las prácticas indebidas y que apoye la integridad en la institución.

En la actualidad, es común que se hable de cambios en la “cultura de la policía” -generalmente al amparo de procesos de modernización o reforma- aspirando a que, por ejemplo, las estrategias y actuaciones concuerden con los preceptos de una policía democrática. Asimismo, pocos ponen en duda que la gestión policial, el ejercicio del mando y las conductas de los policías pueden ser y son -en realidad- factores más decisivos que lo que se pensó en alguna época. La cultura puede tener repercusiones importantes en los resultados y en la forma de hacer/ser policía. Es incluso más relevante cuando algunas expectativas internas y externas no se cumplen.

Esto lleva a la necesidad de ocuparse de desarrollar nociones, conocimientos, medios, competencias para remediar problemas, para corregir y para facilitar un aprendizaje colectivo (organizacional). Así, es preciso investigar para conocer y cambiar, es decir, para explicar y desarrollar estrategias de solución. Nada de lo anterior es posible si no se aborda la organización policial como cultura. En rigor, para poder entender los procesos internos de una organización policial, debemos estudiar y conocer la cultura organizacional en ella. En otras palabras, es útil “conocer el modo de ser de la organización”.

La investigación sobre la policía con un enfoque sociocultural puede ayudar -de hecho así es- en la generación de información y conocimiento práctico sobre los procesos subjetivos y colectivos que inciden y filtran la gestión, la praxis policial y el mejoramiento continuo de la función policial. No obstante, se debe indagar aún más en la dimensión cultural y los contextos socio-institucionales, y consolidar las herramientas conceptuales para la interpretación de la cultura policial, especialmente cuando se trata de un cambio organizacional, a la luz de procesos de modernización o mejoramiento de las estrategias policiales y la relación de la policía con la comunidad.

Un hecho indiscutible es que en la medida que avanza la democratización de la sociedad, en tanto la cultura política de los ciudadanos e instituciones republicanas evoluciona, de la misma forma se producen cambios sustanciales en el funcionamiento de los órganos del Estado, luego, también en la cultura organizacional de la policía y en la cultura política del policía.

En este sentido se debe insistir que cualquier reforma implica un cambio de paradigma en la organización, es decir, en la cultura policial, de manera tal que permita a la institución adaptarse a los principios y reglas del juego democrático. Desatender esa realidad se vuelve el talón de Aquiles de cualquier cambio en favor de una gestión policial eficaz y de calidad a los ojos de los usuarios de los servicios que presta una organización.

Las pesquisas demuestran que en las organizaciones las creencias, valores y prácticas cotidianas sobre el “buen desempeño”, por ejemplo, son profundas



y que éstas pueden actuar como dique de contención de un cambio que las haga funcionar mejor. Hay núcleos de creencias que bloquean las posibilidades de cambio organizacional: ¿cómo detectar esa situación? y ¿cómo superarla?

Independiente de su origen y razón, el cambio en la organización –entendido ya sea como reforma o modernización- apela a una misma necesidad: intervenir sobre la cultura policial, de forma que ella facilite la adopción de nuevas orientaciones valóricas, nuevas directrices de actuación y nuevas pautas de conducta.

En consecuencia, es probable que “la cultura de la policía” sea en los próximos años un factor cada vez más relevante y que así lo entiendan los líderes de las organizaciones, quienes toman las decisiones y ejecutan las políticas de seguridad pública y ciudadana y consideran el control interno –tanto punitivo como preventivo- como un componente fundamental de toda estrategia dirigida a asegurar un buen desempeño policial y una organización policial moderna e íntegra, respetuosa del estado de derecho y de su misión fundamental.

Más allá de lo señalado en párrafos anteriores, la cultura policial es una variable determinante en los distintos contextos en los que se desenvuelve la actividad policial. Es decisiva, atendidos los múltiples propósitos que vinculan a la policía con su entorno: la sociedad y la política. Es por ello que se pueden enumerar algunos desafíos a modo de necesidad urgentes:

- a) La generación de estudios sobre la policía constituye un paso fundamental desde la perspectiva de la introducción de nuevos referentes axiológicos de la actuación policial. Las sociedades cambian y también sus policías. De la misma forma, las ciencias sociales deben acompañar esa transición. No obstante, el escaso desarrollo de la teoría, la debilidad –en términos de validez- de los tipos de diseño de investigación (exploratorios, descriptivos, cuasi experimentales) y el limitado potencial de generalización -a partir de los hallazgos alcanzados-, constituyen retos epistemológicos.
- b) La observación desde afuera es útil, pero insuficiente. Es imprescindible abordar la organización policial desde “adentro”, rescatando el punto de vista del individuo –del personal policial- en la organización, reconociendo las categorías propias que estructuran – a modo de marco de referencia - su labor.
- c) El desarrollo de investigaciones con un enfoque situacional y constructivista es clave, pues ayuda a explorar y estudiar –por ejemplo- el impacto de la capacitación y la profesionalización, como también los efectos del mayor control respecto de la conducción y el trabajo policial (vigilancia policial, control social externo, responsabilización o *accountability*) y los mayores requerimientos de legalidad y legitimidad de sus actuaciones.

Para quienes formulan e implementan políticas y estrategias relacionadas con la labor policial, la prevención y el control del delito, en definitiva, a quienes se interesan en políticas eficaces de seguridad y justicia este tipo de averiguaciones resultan claves. No se puede gestionar lo que se desconoce.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Alves, I. (2007). Cultura profesional e violência policial: uma discussão. *Estudos do Trabalho. Revista da Rede de Estudos do Trabalho*, Año I (1), 10 p.
- Arias, P. y Zuñiga, L. (2008). Control disciplina y responsabilidad policial, FLACSO-Santiago.
- Azaola, E. (2008). Crimen, castigo y violencias en México. FLACSO-Quito y Municipio Metropolitano de Quito, Colección Ciudadanía y violencias N° 5, 53-74.
- Battibugli, T. (2008). Cultura policial paulista e estado de direito (pós-1946 e pós-1985). III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: Inovações e Transformações Contemporâneas. Porto Alegre, 12 a 14 de Noviembre de 2008.
- Belur, J. (2009). Police Use of Deadly Force: Police Perceptions of a Culture of Approval. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 25: 237-252
- Barry, D. (1999). Handling Police Conduct in an Ethical Way, University of Nevada, Las Vegas, 118 p.
- Braga, R. (2006) Arquiteturas Organizacionais, Modelos de Gestão e Indicadores de Eficiência das Corregedorias e Ouvidorias de Polícia. SENASP, Brasília, 198 p.
- Brandl, M. y Stroshine, J. (2001). Who are the complaint-prone officers? An examination of the relationship between police officers attributes, arrest activity, assignment, and citizen's complaints about excessive force. *Journal of Criminal Justice*, 29 (6), 521-529.
- Bravo, M., Gómez-Jacinto, L. y Montalbán, M. (2004). Socialización policial: un estudio con una promoción de nuevo ingreso. *Revista de Psicología Social*, 19(1),17-33.
- Candina, A. y Lunnecke, A. (2004). Formación en derechos humanos y control institucional. Los cambios de la Policía de Investigaciones de Chile (1992-2002). En: Hugo Frühling, y Azun Candina (Edit). Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, p. 119-166.
- Cano, I. (2003). Controle interno: as corregedorias de Polícia. En: J Lemgruber, L. Musumeci, I. Cano (Comp.), Quem vigia os vigias?. Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro, p. 73 -119.
- Cano, I. (2004). La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial. En: Hugo Frühling, y Azun Candina (Edit). Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago, p. 97-118.

- Carrión, F. (2007), Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de la seguridad?. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 2, 5-22.
- Casey, J. (2001). Las reformas en la formación de la policía en Australia. En: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 9, 169-184.
- Chan, J. (1997). Changing police culture: policing in a multicultural society. Cambridge, Cambridge University Press.
- Chan, J. (2007). Making sense of police reforms. *Theoretical Criminology*, 11(3), 323-345.
- Cruz, J. (2009); Maltrato policial en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, N° 11, 4 p.
- Eden, A. (2000). The prevention of police corruption and misconduct: a criminological analysis of complaints against police. Tesis doctoral en Criminología y Justicia Criminal de la Griffith University, Australia, 290 pp.
- Ford, R. (2003). Saying one thing, meaning another: the role of parables in police training. *Police Quarterly*, 6(1), 84-110.
- Foster, J. (2005) Police Cultures. En: Tim Newburn (edit), *Handbook of Policing* (p.196- 227), Cullompton: Willan Publishing.
- Frühling, H. (2005). Supervisión del Actuar Policial: el Rol de Ong's y Académicos en América Latina. *Comunidad + Prevención*, 3, 2-5.
- Frühling, H. (2003). Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?. Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 34 p.
- Frühling, H. y Candina, A. (2004). Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Giacomazzi, A. y Brody, D. (2004). The effectiveness of external assessments in facilitating organizational change in law enforcement. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27(1), 37-55.
- Greene, J. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. En: Rosemary Barberet y Jesús Barquín (Edit.), *Justicia Penal Siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000* (p. 349-424). Granada.
- Greene, J., Piquero, A., Hickman, M. y Lawton, B. (2004). Police Integrity and Accountability in Philadelphia: Predicting and Assessing Police Misconduct, 123 p.

- Grossi Porto, M. (2005), *Condutas Policiais e Códigos de Deontologia*. Um estudo comparativo sobre as relações entre polícia e sociedade, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília, SENASP, 191 p.
- Haarr, R. (2001). The making of a community policing officer: The impact of basic training and occupational socialisation on police recruits. *Police Quarterly* 4(4), 402-433.
- Habermeld, M. et al (2000); Police Officer perceptions of the disciplinary consequences of police corruption in Croatia, Poland, Slovenia, and the United States. *Police Practice & Research. An International Journal*, 1(1), 41-72.
- Hall; R. (2002); A Brief Discussion of Police Culture and How It Affects Police Responses to Internal Investigations and Civilian Oversight. Winnipeg Police Service, 7 p. En: <http://www.cacole.ca/Resource%20Library/Conferences/2002%20Conference/2002%20Presentations/Hall,%20R.%202002.pdf> (visitado el 28 de diciembre de 2009)
- Higuera, L. (2009) Reporte de resultados de las encuestas LAPOP 2008, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaschke, H et al (2007); Perspectives of Police Science in Europe. Final Report. European Police College. Bramshill.
- Jiao, A., Lau, R. y Lui, P. (2005). An Institutional Analysis of Organizational Change: The Case of the Hong Kong Police. *International Criminal Justice Review*, 15(1), 38-57.
- Kant de Lima, R. (2003). Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 41(11).
- Kop, N. y Euwema, M. (2001). Occupational stress and the use of force by Dutch police officers. *Criminal Justice and Behavior*, 28(5), 631-652.
- Kutnjak, S. y Shelley, O. (2008). The police code of silence and different paths towards democratic policing. *Policing and Society*, 18(4), 445-473.
- Lemgruber, J.; Musumeci, L. y Cano, I (2003). Quem Vigia Os Vigias? - Estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil. Rio de Janeiro, Record.
- Long, M. (2005) Leadership and performance management. En: Tim Newburn (edit), *Handbook of Policing* (p.628-654), Cullompton: Willan Publishing.
- López Portillo, E. y Frühling, H (edit) (2008); Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina. México, Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- López Portillo, E. y Martínez, V (2007). Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía. En: H. Carusso, J. Muniz y A. Carballo (Comp.), •

Polícia, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos (p. 369-386). Rio de Janeiro, Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.

- Maralino, E. (2003). Un resumen comparativo. En: K. Ambos, J. Gómez y R. Vogler; La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos (p.579-629). Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

- Marenin, O. (2005). Building a Global Police Studies Community. *Police Quarterly*, 8(1), 99-136.

- Martínez, F. (2009). Uso de la fuerza. Investigación aplicada. Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Documento N° 4, 32 p.

- Mawby, R. (2005). Models of Policing. En: Tim Newburn (edit), Handbook of Policing (p.15-40), Cullompton: Willan Publishing.

- Mesquita, P. (2006). Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. R. de Lima y L. da Paula, Segurança Pública e Violência ¿o Estado está cumprindo seu papel?. Editora Contexto, São Paulo.

- Mohor, A. y Frühling, H. (2008). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial. Santiago, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 2, 17 p.

- Mohor, A. y Frühling, H. (2006). Reflexiones en torno a la corrupción policial, Notas y experiencias para la reforma policial en México, Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Documento de trabajo N° 1, 11p.

- Home Office Communication Directorate (1999). Police Integrity: England, Wales and Northern Ireland. Securing and maintaining public confidence. Londres

- Muniz, J. (1999). Ser policial é sobretudo uma razão de ser – Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tesis de Doctorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

- Muniz, J. y Proença Jr, D. (2003). El uso policial de la fuerza. El estado de derecho y la completa rendición de cuentas. Conferencia Internacional sobre Rendición de Cuentas ("accountability") Policial. México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), Edición virtual 2005, 10 p. En: <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=1>

- Muniz, J. y Proença Jr, D. (2007); Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial. En: H. Caruso, J. Muniz y A. Carballo (edit). Policía, Estado y Sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos (p. 233-283). Rio de Janeiro, Publio.

- Muniz, J. (2001). A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Security and Defense Studies Review*. Vol. 1. Winter, 177-198.
- McNamara, R. (1999). The socialization of the police. En: D. Kenney y R. McNamara (edit). *Police and policing: contemporary issues*. Praeger Publisher, Wesport, 2da Edición.
- Naciones Unidas; Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI. Resolución 56/261 de la Asamblea General, anexo.
- Naciones Unidas; Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social, anexo. *B. Cuestiones específicas*
- National Research Council of the National Academies (2004), Fairness and effectiveness in policing. The evidence. Washington.
- Newburn, T. (1999). Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. *Police Research Series Paper 110*. Londres, Home Office.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2006); Instrumento de diagnóstico y estrategias de acción para el control de la corrupción en organizaciones policiales. Santa Fe de Bogotá.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2006); Policing. The Integrity and Accountability of the Police. Criminal Justice Assessment Toolkit, Viena.
- Okudzeto, S. (2005). Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay. Commonwealth Human Rights Initiative, New Delhi.
- Oliveira, A. de (2007). Cultura de policía: Cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. Tesis de doctorado. Universidad Federal de Minas Gerais, 212 p.
- Orces, D. (2008). Victimización por corrupción por la policía. En: Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, Vanderbilt University, N° 3, 4 p.
- Organización de Estados Americanos (2008). La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades. Departamento de Seguridad Pública, Washington.
- Organización de Estados Americanos; “*Estudio de Factibilidad para el Fortalecimiento en la Región de la Formación del Personal con Responsabilidad en Temas de Seguridad*”. Conferencia Especializada Interamericana sobre Seguridad Pública. Reunión de Expertos preparatoria de la MISPA II, Comité Especial de Trabajo (CET). 4 agosto 2009. OEA/Ser.K/XLIX. 2; MISPA/RE/doc. 4/09, 24 p.

- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2006); The Integrity and Accountability of the Police. Criminal Justice Assessment Toolkit, SPMU Publication Series, Viena, 34 p.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2008); Guidebook on Democratic Policing, SPMU Publication Series, Viena, 46 p.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2009); Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects. SPMU Publication Series, 48 pp.
- Osse, A (2009); Strengthening internal accountability and promoting police integrity; UNODC. Borrador,
- Palacios, A. (2009); Monitoreo y Control de Gestión de la Policía: La experiencia de la PDI. Exposición en II Curso Internacional sobre Accountability y Modernización Policial, organizado por la Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos y la Policía de Investigaciones de Chile, Santiago.
- Paoline, E. (2004). Shedding Light on Police Culture: An Examination of Officers' Occupational Attitudes. *Police Quarterly*, 7(2), 205–236.
- Paoline, E. y Terrill (2007), W. Police education, experience, and the use of force. *Criminal Justice and Behavior*, N° 34, 79-196.
- Paoline, E. (2001). Rethinking Police Cultura: Officers`s Occupational Attitudes. New York, LFB Scholarly Publishing.
- Peres, M. (2004). Homicidios de crianzas e jóvenes no Brasil: 1980-2002. Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.
- Policía de Investigaciones de Chile y Fundación Paz Ciudadana (2007). Estudio Modelo de evaluación, prevención y monitoreo de conductas indebidas en la Policía de Investigaciones de Chile. Adquisiciones N° 2982 – 495 –LP06, 2007. Presentado a la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana y Drogas del Congreso Nacional en diciembre de 2008, 197 p.
- Policía de Investigaciones de Chile (2008). Situación de la probidad y las conductas indebidas en la Policía de Investigaciones de Chile. Informe presentado a la Comisión Permanente de Seguridad Ciudadana y Drogas de la Honorable Cámara de Diputados, 4 de Diciembre de 2008, 16 p.
- Policía Nacional de Colombia (2008). Política de Integridad Policial y Seguridad Operacional, Santa Fe de Bogotá.
- Porter, L. y Warrender, C. (2009). A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct. *Policing & Society*, 19 (1), 79-99.

- Ratton, J. (2007). Aspectos organizacionales y cultura de la violencia policial. En: J. L. Ratton y M. Barros (Coord.). *Polícia, Democracia e Sociedade* (p.139-152). Lumen Juris Editora.
- Reiner, R. (2006). La policía y la actividad policiaca. En: M. Maguire, R.Morgan y R. Reiner (edit) *Manual de Criminología* (p. 525-586). Oxford, University Press.
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2006). Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas. Lima, Open Society Institute y Instituto de Defensa Legal.
- Rodriguez, A. (2008). El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial. FLACSO-México.
- Salamanca, F. (2005). Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad. Santiago, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Serie Documentos, 44 p.
- Saporì, Luís y Souza, S. (2001); Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos. En: *Revista Teoria e sociedade*. Nº 7, 173-214.
- Seligson, M. y Smith, A. (edit.) (2010), *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas, Proyecto de Opinión Pública de América Latina*, Vanderbilt University, 189 p.
- Skolnick, J. (1966). *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York.
- Sollund, R. (2007); The implementation of Problem-Oriented Policing in Oslo-Norway: Not without problems?. En: Karen T. Froeling (Edit.), *Criminology Research Focus* (p. 175-194). Nova Science Publishers.
- Stone, C. (2007), Tracing police accountability in theory and practice. From Philadelphia to Abuja and Sao Paulo. *Theoretical Criminology*, 11(2): 245–259.
- Souza, R. (2001). Os processos de construção de identidade no trabalho do policial militar na atividade de policiamento ostensivo em Belo Horizonte. Tesis de la Universidade Federal de Minas Gerais.
- Souza, R. de y Reis, G, dos (2008). O Controle da Polícia no Brasil: Uma introdução ao Controle Científico da Polícia. 34 p. En: <http://www.forumseguranca.org.br/referencias/o-controle-da-policia-no-brasil>
- Stone, C.; Foglesong, T. y Cole, C. (2009). *Policing Los Angeles Under a Consent Decree: The Dynamics of Change at the Los Angeles Police Department*, Harvard Kennedy School, Cambridge.
- Stradling, S.; Crowe, G. y Tuohy, A. (2006); Changes in self-concept during

occupational socialization of new recruits to the police. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 3(2), 131 – 147.

- Suárez de Garay, M. (2006). Márgenes de acción y poderes autónomos en el mundo policial. La policía desde un enfoque antropológico. México, Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE), N° 14, 3-8.
- Terrill, W. y Mastrofski S. (2002). Situational and Officer-Based Determinants of Police Coercion. *Justice Quarterly*, 19(2), 215-248.
- Torrente, D. (1997). La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Barcelona.
- Tudela, P. (2010). Aportes y desafíos de las ciencias sociales y la antropología social a la organización y la actividad policial: Una agenda en desarrollo. Memorias del Primer Congreso Internacional de Ciencia de Policía (2009) (p. 179-224). Santa Fe de Bogotá.
- Tudela, P. (2009). La gestión de la seguridad pública y ciudadana en países en el Cono Sur: condiciones necesarias para el desarrollo de políticas y la ejecución de programas. *Revista Estudios Policiales*, N° 4, 122 -146.
- Tudela, P. (2008). Paradigmas policiales orientados a la comunidad en América Latina: entre realismo mágico y gestión de conocimiento. *Revista Estudios Policiales*, N° 3, 11 -34.
- Tudela, P. (2007). Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas. Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile, Santiago, Diciembre de 2007, 37 p. <http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Sociedad%20y%20Policia.pdf>
- Tudela, P (2006); *Informe sobre Políticas de Seguridad Pública y Ciudadana en Brasil - Diagnóstico Nacional*. Estudio "Valoración de las Políticas de Seguridad Pública y Ciudadana en Brasil: Fortalezas y oportunidades de la gestión contra el delito violento". Responsable Beatriz López RE1/SO1 - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Urueña, N. (2001). La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control. En: H. Frühling y A. Candina (edit), *Policía, Sociedad y Estado. Modernización y reforma policial en América del Sur* (p. 107-131) Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- U.S. Department of Justice (2001). Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies.
- Varenik, R. (2005). Accountability. Sistema Policial y Rendición de Cuentas: Estudio Internacional Comparado. México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas & Instituto para la Seguridad y la Democracia.



- Veiga, S. y Romano, I. (2007). Mecanismos y procedimientos de control interno: una mirada desde Argentina. En: H. Carusso, J. Muniz y A. Carballo (Comp.), *Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos* (p. 387-395). Rio de Janeiro, Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.
- Waddington, P. (2005). Policing public order and political contention. En: Tim Newburn (edit), *Handbook of Policing* (p.394- 421), Cullompton: Willan Publishing.
- Walker, Samuel (2007); *Police Accountability: Current Issues and Research Needs*, National Institute of Justice.
- Waller, I. (2008). *Menos Represión más Seguridad Verdades mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, Ubijus Editorial.
- Western Australian Police Service (WAPS), Ombudsman of Western Australian (OWA) y The Sellenger Centre (SC) (2001); *Reporting Police Misconduct*.
- White, M. (2008). Identifying Good Cops Early Predicting Recruit Performance in the Academy. *Police Quarterly*, 11(1), 27-49.
- Williams, H. (2002). Core factors of police corruption across de the world. *Forum on Crime and Society*, 2(1), 85-99.
- Wilson, J. (1968). *Variety of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*, Wilson Publisher: Harvard University Press.
- World Organization Against Torture (OMCT) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2006). Informe "Descripción de las prácticas a través de las cuales se ejercen la violencia institucional y no institucional en la Argentina y análisis de los factores que permiten y/o favorecen la victimización de sectores socioeconómicamente vulnerables", Buenos Aires.
- Wortley, R. (2003). Measuring police attitudes toward discretion. *Criminal Justice and Behavior*, 30(5), 538-558.





