

## **El control social sobre la policía – Accountability y rendición de cuentas.**

Arturo Herrera Verdugo  
Director General  
Policía de Investigaciones de Chile

Santiago, Febrero de 2007

### **Introducción**

Una revisión general de la situación en la región y en otros países desarrollados lleva a señalar que las policías enfrentan la necesidad de identificar, diseñar e implementar respuestas ante una mayor demanda de servicios derivados de una crisis o bien producto del aumento de la inseguridad ciudadana. Asimismo, algunas precisan superar o cubrir el déficit de legitimidad y de capital social.

En este sentido, las policías no sólo deben actuar conforme a derecho y sujetas al imperio de la Ley, sino que también responder ante la sociedad por el uso de los poderes y facultades extraordinarias que ésta le otorga. La falta de un marco amplio de control, supervisión y vigilancia sobre las fuerzas policiales, puede llevar a consecuencias desafortunadas. Una labor policial apropiada se sujeta al contexto democrático, a la correcta aplicación de políticas públicas y a las directrices de la modernización del Estado.

Más allá de una gestión orientada a lograr mejores resultados policiales, privilegiando la eficiencia y la eficacia, una pregunta fundamental aquí es: ¿Qué otros cambios se estiman necesarios y aconsejables para que las policías alcancen mayores niveles de legitimidad y capital social? Si la confianza ciudadana y la transparencia de la policía son verdaderamente relevantes para la policía, ¿qué estrategias pueden ayudar a materializar y/o profundizar dicha convicción?

Ciertamente, se trata de preguntas amplias y, a su vez, provocantes. Ninguna tiene una respuesta fácil, única y definitiva. Sin embargo, intentar responderlas puede ayudar a identificar cursos de acción posibles y permitiría que la policía sea una activa colaboradora en la construcción democrática de más seguridad, en términos objetivos y subjetivos, para nuestros conciudadanos.

A partir del análisis de la literatura disponible –relativa a algunos países anglosajones-, aquí se esbozan los componentes de las respuestas y se analizan las recientes tendencias en materia de control social de la policía, destacando los argumentos y las modalidades. Se intenta, además, precisar las características fundamentales de un modelo de accountability policial en un contexto socio-político que privilegia los derechos humanos y ciudadanos, que destaca la transparencia, la responsabilización y el examen de las conductas indebidas, y que contribuye significativamente a la construcción sustentable de legitimidad y capital social para la policía. Asimismo, se consideran las recomendaciones que nos entregan especialistas.

El creciente interés y la necesidad de un mejor posicionamiento y reconocimiento social obligan a cambios en la forma en que una organización policial se relaciona con la sociedad y cómo la sociedad busca relacionarse con ella. Ello no es fácil, pues no es un tema de marketing. Como estrategia de relacionamiento sociedad-policía el accountability policial es una práctica emergente que merece nuestra atención.

Las nuevas tendencias y procesos en materia de control y vigilancia de la actuación policial se relacionan con desarrollos socio-políticos que tienen lugar en paralelo al acontecer criminal y policial que, a su vez, están estrechamente vinculados a una mayor conciencia civil y social, llevando la atención sobre el quehacer de las instituciones policiales y su profesionalización.

La confianza y la satisfacción de los usuarios de los servicios de seguridad y justicia requiere una gestión pública de la información (transparencia) sobre criminalidad, inseguridad y gestión de las instituciones responsables. Esto es parte de un ejercicio necesario para la gobernabilidad, el desarrollo de la democracia y las acciones que realizan las policías.

En el campo de las políticas públicas, la información, la gestión por resultados y responsabilización de las autoridades e instituciones vinculadas a la producción de seguridad son términos que abren dimensiones y plantean desafíos que merecen ser examinados con mayor detención. Una de ellas tiene que ver con el uso de la información, su naturaleza, acceso y calidad para una adecuada práctica de accountability policial. Esto obliga a ocuparse de los retos en el área, intentando definir, por ejemplo, qué información sobre la labor policial debe ser pública y, al respecto, cuáles son los derechos y obligaciones ciudadanas.

#### **1.- La rendición de cuentas o accountability**

*“Rendición de cuentas”* es una traducción inexacta del término. Sin embargo, es la expresión más frecuente en nuestro idioma. Es un enfoque de gerencia, administración y gestión, aplicable a cualquier institución que busca definiciones claras de lo que se espera y consecuencias ciertas al buen y mal desempeño.

El término tiene un sentido mucho más amplio que las cuestiones fiscales o la transparencia contable. Es un concepto que inspira la creación de mecanismos que permitan saber qué está haciendo una institución e impulsen a sus miembros a asumir el mandato que les corresponde (Varenik 2005:3).

En general, designa el principio según el cual las personas, organizaciones y colectividades son responsables de sus acciones y, por tanto, pueden ser requeridas para explicarlas frente a otras personas, organizaciones o colectividades ante las que dicha responsabilidad es exigible (Insyde 2006).

Salgado (2005: 13), basándose en Schedler (1999), advierte que el concepto implica tanto la obligación de los funcionarios públicos de informar y explicar lo que hacen (Answerability) como la capacidad de ejercer sanciones sobre quienes no informan (Enforcement).

De esta forma, el término se refiere a la actuación de un gobierno y sus instituciones y remite a prácticas de rendición de cuentas, haciendo públicas sus acciones, escuchando la opinión de los ciudadanos y respondiendo a sus preocupaciones.

Es por esta razón que *accountability*, responsabilización o rendición de cuentas, se vuelve relevante para las democracias latinoamericanas durante la última década. Si en los años 80 el centro de atención de las ciencias sociales estaba puesto sobre las transiciones democráticas, los 90 nos muestran un desplazamiento hacia las ideas de responsabilización, representatividad y gobernabilidad. Estos conceptos están íntimamente ligados a la noción de calidad del sistema democrático y apuntan a que los gobernantes son responsables de sus actos antes aquellos a quienes representan, frente a los cuales deben dar cuenta. A su vez, los representados pueden sancionar al representante en caso de incumplimiento o mal desempeño de su función (Labaqui 2004: 2).

O'Donnell (1998, citado por Labaqui 2004: 2 y por Costa 2004: 66-67) distingue dos formas de *accountability*: vertical y horizontal. La primera hace referencia al hecho que en una democracia el gobierno responde periódicamente por sus actos frente a la ciudadanía. Así, por ejemplo, las elecciones y otras acciones de las organizaciones de la sociedad civil son formas características. Por su parte, el eje horizontal se refiere al hecho que las distintas organizaciones del gobierno son responsables de sus actos frente a otras agencias gubernamentales. De esta forma, el término nos lleva a pensar en transparencia, políticas públicas y estrategias de participación social.

Como señala Tudela (2004: 5), esta práctica pública asocia “rendir cuenta” y “dar explicaciones” e implica una contribución al desarrollo de la inteligencia colectiva, del aprendizaje institucional y de la igualdad política, por cuanto todas las personas son potencialmente partícipes de los procesos de interpretación de los problemas y de la búsqueda de soluciones, como la seguridad. Se trata de un esfuerzo de igualación en el cual la apuesta más importante consiste en que cada miembro de la sociedad tenga la posibilidad y la oportunidad de participar de las definiciones y decisiones de aquellos campos, materias o ámbitos que son relevantes en sus vidas y fundamentales para su desarrollo personal.

En términos generales, la tendencia ha sido conceder a las cuentas públicas tres objetivos (Tudela 2004: 6):

- (a) la descripción y consolidación de los objetivos e intenciones de la política institucional;
- (b) la demostración y valoración del desempeño y de los resultados de la labor de la institución; y
- (c) la explicitación y la valoración de la probidad en el empleo de los recursos y de la integridad en la actuación de la institución y su personal.

Desde otro punto de vista, en las democracias representativas la posibilidad de *accountability* asegura la legitimidad del poder público y representa una de las prácticas más aceptadas y más difundidas para reducir el abuso de poder asociada a las políticas públicas, la corrupción y la desviación de los recursos y esfuerzos de los intereses sociales.

De acuerdo a esto, la falta de responsabilización y de rendición de cuentas es un déficit grave y representa una amenaza potencial para la democracia. En efecto, Labaqui (2004: 6), citando a Susan Rose-Ackerman, destaca que la obligación de rendir cuentas disminuye el margen de acción para la corrupción, por cuanto el correlato natural de la falta de *accountability* horizontal es la impunidad.

En su opinión –que, por cierto, compartimos–, en algunos contextos los servidores públicos generalmente son conscientes que la probabilidad de que sus acciones son castigadas es bajísima. La literatura suele destacar la existencia de mecanismos de *accountability* como un requisito y freno necesario para controlar la corrupción. En consecuencia, las conductas de los miembros de las instituciones y autoridades públicas no profesionales, desviadas de la deontología y alejadas de la ley, se manifiestan o están en función directa con la existencia de discrecionalidad y falta de ética social. En otras palabras, esas conductas se relacionan de manera inversa con el grado de control, supervisión, responsabilización y rendición de cuentas.

## 2.- Policía y *accountability*

La experiencia en el mundo de la política es más amplia y desarrollada que la que se conoce en el campo policial. Quizás porque se trata de una práctica y enfoque que surge en los países desarrollados, con sistemas policiales más sólidos y con democracias más consolidadas, en América Latina existen pocas iniciativas en esa dirección. La literatura angloparlante es amplísima, no así la que esta disponible en castellano (constatación que es mencionada antes por Miller 2002, pp.1). Sin embargo, como señal de una tendencia emergente, en los últimos años se observa un creciente interés en América Latina<sup>1</sup>.

Según Muñiz y Proença Júnior (2005: 10), la rendición de cuentas es un requisito de los gobiernos democráticos y al mismo tiempo una de las herramientas más importantes para el mejoramiento de la institución policial.

Según Varenik (2005: 4 y 5), citando a Andreas Scheadler, todas las instituciones generan expectativas. Los miembros de una institución tienen una idea clara de lo que se espera de ellos. Si esta idea no concuerda con los conceptos y valores de la institución, se puede hablar de expectativas adversas en su interior. Los policías no están exentos de esta escenario organizacional interno. Los miembros de una organización policial, por ejemplo, pueden actuar de acuerdo con expectativas adversas, generando expectativas similares en el ciudadano y estableciendo un círculo vicioso, en el que nadie cree que la policía hace lo que debe. Esta situación trae consigo desconfianza y la sensación de inseguridad.

En el caso de una policía, según Varenik (2004: 137), se trata de un mecanismo disciplinario y de premiación, que también tiene que ver con 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 entendidos por todo el personal. Es decir, se relaciona con un contexto de necesidad interna y externa de gestión de información.

David Bayley destaca que hay otros dos elementos centrales asociados a la gestión de una policía democrática (1999, citado por Beato 2001: 42). Ambos conceptos son destacados por Robert (2006: 66-67).

---

<sup>1</sup> Considérese, por ejemplo, la participación de delegados de policía en foros internacionales, tales como: Conferencia Internacional sobre Rendición de Cuentas (“*accountability*”) Policial, en México D.F., en Octubre del año 2003; la Conferencia Internacional “*Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context*”, en La Haya, en octubre del año 2005; y la Conferencia “*Vigilancia Civil: Buscando el Balance Correcto*” organizada por la Asociación Canadiense para la Vigilancia Civil de Organismos Policiales (The Canadian Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, CACOLE), en Mayo de año 2006.

El primero *-accountability-* se refiere a la existencia de mecanismos e instituciones independientes abocadas a la supervisión de la actuación policial. Estos pueden ser externos (poder ejecutivo, parlamento, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, entre otros) pero también internos -como los componentes de control disciplinarios, de entrenamiento y de socialización de valores.

El segundo, nos remite al concepto de *responsiveness*, es decir, dice relación con la calidad de la respuesta que da la policía a las demandas ciudadanas. Según esto, una fuerza policial democrática es aquella que responde a las necesidades de los individuos, de grupos privados y del gobierno, es decir, orienta fundamentalmente su actuación a satisfacer las necesidades de las personas.

De esta manera, en la tradición anglosajona la literatura especializada habla de *police accountability* para referirse a un sistema de control de gestión de las policías, basado en principios democráticos que incluyen instancias de control interno y externo, ante las cuales los organismos policiales son responsables; es por ello que diversos autores coinciden progresivamente en la utilización del término “responsabilización” como sinónimo de “accountability”.

Sin embargo, cuando se examina el origen y los fundamentos se toma conciencia de que generalmente este enfoque se vincula más con la necesidad de examinar las desviaciones de la conducta policial, que con un control político-estratégico, aún cuando algunos no descartan dicha dimensión.

Una línea argumentativa destaca un enfoque socio-político que enfatiza una necesidad propia de la convivencia democrática y una responsabilidad intrínseca a la autoridad y a la función pública.

En general, se subraya que las organizaciones públicas, en un contexto de democracia constitucional, son responsables ante la ciudadanía y ante determinados órganos de control público, de modo que están obligadas a explicar con qué recursos funcionan, de dónde provienen y en qué se aplican, así como a través de qué políticas y con qué resultados realizan su mandato (Insyde 2006).

En otras palabras, los sistemas de rendición de cuentas de la gestión de instituciones públicas son instancias necesarias para una óptima relación entre autoridades y ciudadanía en un contexto democrático, así como para garantizar su adecuado funcionamiento. Ellos invitan a la transparencia y alimentan la confianza en las instituciones y, por otra parte, promueven y crean espacios para la participación activa de la ciudadanía.

Por cierto, como instituciones de servicio público, las organizaciones policiales no son ajenas a esta responsabilidad y, en ese sentido, deben transparentar su toma de decisiones relacionadas con aspectos de interés público y explicar las consecuencias positivas o negativas de esas decisiones.

Una segunda línea de razonamiento es la crisis de legitimidad social de la actuación policial, la falta de apego a la legalidad y la ineficacia policial.

En efecto, la autoridad usada en forma amplia es lo que entraña mayores riesgos para los problemas de derechos humanos. Las policías reciben la facultad de portar armas y emplear la fuerza como método de coerción. Por ello, es fundamental tener control sobre este elemento de la gestión policial.

Por lo general, se suele criticar que no hay respuesta adecuada o satisfactoria para los casos de abuso, y tampoco es posible un análisis sobre los defectos de las políticas y/o las prácticas y los sistemas de control.

De esta forma, la aplicación de sistemas de rendición de cuentas, donde participen representantes de la sociedad civil, resulta más necesaria y perentoria. Es por ello que, como destacan Muñiz y Proença Júnior (2005), establecer mecanismos y rutinas que apoyen la rendición de cuentas, en general, y en el uso de la fuerza policial, en particular, es uno de los mayores desafíos de las autoridades policiales en la actualidad.

Según López (2006: 4) para funcionar adecuadamente, la policía debe aproximarse al ciudadano, asegurar que se responde a sus demandas concretas, que se protegen de manera explícita sus derechos con estricto apego a la ley. Pero, para asegurar la confianza y cooperación ciudadana, la sociedad debe tener certeza sobre el actuar de la policía, lo que sólo se puede obtener mediante el acceso a la información sobre su desempeño y la rendición de cuentas.

En consecuencia, el accountability policial implica promover la vigilancia y el control sobre la policía y esto es reconocidamente necesario y positivo para la función policial en democracia.

Varenik (2005: 5) destaca que cuando se promueve el accountability en una policía se generan expectativas positivas entre sus miembros y, por lo tanto, en el exterior de las instituciones policiales, lo que deriva en mayor confianza, cooperación y apoyo por parte de la población.

En términos generales, lo positivo de esta práctica radica en dos observaciones: Por una parte, los modelos de rendición de cuentas eficientes generan la dinámica interna y externa necesaria para reformas institucionales, invitan a mejorar la gestión y el desempeño y, como consecuencia, genera mayor confianza pública. Por la otra, el proceso de recibir y atender a los que presentan quejas es, además de un posible impacto sobre la actuación policial, algo psicológicamente importante para el individuo y la comunidad (Insyde 2006). Sin embargo, más adelante, al considerar la experiencia de algunos países se abordarán otros aspectos, que constituyen ventajas y retos al mismo tiempo.

### **3.- Modelos y mecanismos de control y supervisión de la policía**

Al igual que todas las instituciones públicas en un Estado democrático, la policía actúa de acuerdo con normas jurídicas que establecen el campo de las prerrogativas de la institución, así como las facultades específicas con las que cuentan sus integrantes. Sin embargo, ello no nos 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 diversas dimensiones.

Los modelos y mecanismos se ordenan básicamente según dos propósitos fundamentales, pero no excluyentes. Aquellos que sirven a una finalidad de gestión y administración y los que sirven a una intención de tipo sociopolítico.

De esta forma, la supervisión puede ser jurídica o evaluativa de la calidad del desempeño policial. En el primer caso, se examina la eventual discordancia entre una conducta policial y las normas jurídicas, mientras que en el segundo se realiza un juicio de eficiencia respecto de una conducta aislada o de un programa puesto en práctica por la policía.

En el primer caso, se reconocen diversos sistemas, tanto formales como informales, de supervisión del accionar policial que buscan asegurar que esas facultades se ejerzan dentro de los términos que establece la ley y de la manera más adecuada para cumplir con los fines de la institución. Estos buscan limitar el recurso a la ilegalidad por parte de los funcionarios policiales, su mal desempeño en el cumplimiento de sus funciones o la falta de desempeño cuando éste es requerido.

En el segundo caso, se trata de un control o supervisión de tipo gerencial-administrativo y pone énfasis en la eficiencia, en la efectividad y en el uso de los recursos. Se trata de una supervisión orientada a los resultados. En este contexto, la literatura anglosajona enseña que los programas de desarrollo y de modernización institucional son también materia de supervisión externa (Roberg et al 2002: 280-282; Robert 2006: 65-70).

Desde otro punto de vista, los modelos se pueden ordenar en función de quién ejerce esa supervisión y si pertenece a la organización o no (interna o externa). A su vez, las últimas se clasifican se diferencian entre “públicas” y “privadas”. En este último caso, entre las de naturaleza externa y pública están los tribunales, el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo (de existir); mientras que en el último caso se consideran organismos académicos, de derechos humanos, universidades y otros similares.

De esta forma existe un amplio espectro de modalidades y mecanismos de control y supervisión. Una manera de abordarlos es según finalidad, frecuencia y tipo, lo que se refleja en el cuadro siguiente:

Modalidades del Control Policial			
Nombre	Finalidad	Frecuencia	Tipo
1) Control Jurisdiccional	Realizado mediante fallo de recursos judiciales e investigación judicial de delitos imputados a policías	A petición de partes agraviadas	externo
2) Control Legislativo	Las comisiones parlamentarias pueden solicitar información del Ejecutivo e incentivar cambios en las tácticas y procedimientos policiales fortaleciendo instancias de control mediante enmiendas legislativas y asignaciones presupuestarias	Depende de las demandas generadas en el Congreso y de la respuesta de las mayorías parlamentarias	externo
3) Defensoría del Pueblo	Recibe denuncias de los afectados, requiriendo sean investigadas por los órganos competentes y prepara informes públicos para el Congreso	Se realiza regularmente en respuesta a las demandas producidas	externo
4) 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	interno
5) Control Jerárquico (estratégico, táctico u operacional)	Realizado por la propia policía a partir de la cadena de mando y consistente en la supervisión realizada por las Inspectorías de la actuación de diversos organismos policiales	Se lleva a efecto conforme a un plan de trabajo o de manera sorpresiva	interno

6) Control de los Resultados de la Gestión	Llevado a cabo de acuerdo con indicadores de impacto o información menos metódica	Llevado a efecto de manera acorde con las rutinas y actuaciones de los diversos servicios policiales	interno
7) La prensa	Actividad que desenvuelven los medios de comunicación a través de investigaciones periodísticas	De acuerdo con la frecuencia con la que se presenten situaciones que los medios consideren son noticia	externo
8) Organizaciones No Gubernamentales y Académicas	Actividad de supervisión que involucra el seguimiento sistemático de la actuación policial, la realización de estudios sobre la policía y la representación judicial de personas afectadas por ésta	Se realiza en respuesta a peticiones o denuncias de personas y en función de la percepción de que existen problemas de carácter sistemático en el accionar policial	externo
Fuente: Fruhling, 2005, en base a la presentación de Renato Vieira de Souza y Gilberto Protásio dos Reis: "El control de la Policía en Brasil" en la Conferencia "Police Accountability in Times of Political Change" organizada por ALTUS en La Haya los días 19 a 21 de Octubre de 2005.			

#### 4.- La experiencia anglosajona y europea

El mundo anglosajón muestra un amplio espectro de modalidades de control social sobre la policía (Ureña 2001; Miller 2002; Docking 2003; Bobb 2005).

Esta corriente se formó en los años sesenta en países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, y es producto de un movimiento que promueve estructuras permanentes de vigilancia de la conducta policial, a raíz de problemas de legitimidad social.

Respecto del foco de interés de las modalidades más frecuentes de control externo, un aspecto que destaca Miller (2002) es que, en general, tienden a enfatizar el control de la conducta policial desviada, por una parte, y que en pocas ocasiones se orienta a una vigilancia proactiva y a materias relacionadas con el desarrollo y las políticas de la gestión policial, por la otra. Aún cuando esto último es un objetivo deseable y declarado.

Robert Varenik (2004: 140 y 141) señala que la experiencia de la primera mitad del siglo XX y la de los 25 años transcurridos entre 1965 y 1990 entrega ya algunas lecciones, que merecen ser consideradas:

- (a) Para construir un accountability sostenible, la policía tiene que ser tanto sujeto como objeto del proceso, centrarse exclusivamente a mecanismos externos tiende a prevenir el desarrollo adecuado de las estructuras de control internas de la Policía.

- (b) Se requiere de un equilibrio entre la función de los herramientas de control interno y el escrutinio, la presión y la acción de entidades externas.
- (c) Es necesario compilar información necesaria para convencer sobre la necesidad de utilizar modalidades nuevas y promover el aprendizaje colectivo.

En cuanto a las modalidades específicas de control externo, si bien existen varias, una de las más difundidas en Estados Unidos y Canadá es la figura de un auditor independiente<sup>2</sup>.

En esta modalidad, la instalación de Oficinas de Auditoría Policial Independiente (AIP) ha sido evaluada parcialmente. Guerrero-Daley (2005: 11) sintetiza algunas enseñanzas que destacan las dinámicas asociadas y las variables esenciales a tener presente en su implementación:

- (a) La aceptación de la observación civil de la imposición de la ley es un proceso gradual que fluctúa con cada crisis;
- (b) Al enfrentarse con una férrea oposición, el compromiso puede ser un punto de partida positivo;
- (c) Muchos años de trabajo para construir la confianza de la comunidad pueden venirse abajo debido a unos cuantos actos de mala conducta o corrupción policial;
- (d) Las respuestas rápidas a pequeñas quejas desarrollan un conjunto de actitudes de buena voluntad a las que se puede recurrir durante las crisis;
- (e) La confianza en la observación civil o ciudadana se construye demandante por demandante y oficial por oficial;
- (f) En ausencia de observación externa, la policía presenta la tendencia de volver a antiguas prácticas;

---

<sup>2</sup> La figura de una Oficina de Auditoría Policial Independiente (API) surge en Estados Unidos en la primera mitad de los noventa sobre la base de programas en Seattle, Washington, Albuquerque, Nuevo México y Portland, Oregon. Una de las funciones primordiales de la API es servir como foro alternativo para que los ciudadanos puedan asentar sus quejas. El personal de la API está compuesto por civiles y no dependen del Departamento de Policía y del Ayuntamiento. Entre las formas de trabajo de estas Oficinas de Auditoría se pueden destacar que: a) no conduce sus propias investigaciones, sino que efectúa el seguimiento de la investigación de las quejas que llevan a cabo los investigadores de Asuntos Internos; b) examinan cuidadosamente las quejas recibidas por los investigadores de Asuntos Internos para asegurarse de que éstas no sean "filtradas" u ocultadas, que se incluyan todos los alegatos, y que todos los contactos con el público sean rastreados e ingresados a un registro; c) algunas entidades recomiendan medidas disciplinarias; d) rastrean y reportan el tipo de medida disciplinaria impuesta, pero éstas no son responsables de hacer cumplir estas medidas; e) utiliza encuestas para medir el nivel de satisfacción de los demandantes con los servicios que recibieron, ya sea por parte de la API como de la oficina de Asuntos Internos; f) a veces el personal de la API proporciona servicios de capacitación a oficiales de la policía que también están a cargo de la recepción de quejas, tales como los investigadores de Asuntos Internos y aquellos oficiales que laboran en la mesa de entradas del Departamento de Policía, entre otras Guerrero-Daley (2005: 1-10). Más antecedentes sobre este modelo se encuentra descritos en Varenik (2005: 99-124).

- (g) El disenso es un producto derivado del trabajo policial;
- (h) La detección temprana de la mala conducta policial reduce los impedimentos e incrementa la seguridad de los ciudadanos y los oficiales;
- (i) La efectiva observación policial debería verse como un proceso a largo plazo;
- (j) La observación policial externa sirve como elemento disuasivo para la mala conducta policial y la falta de acción por parte de los directivos policiales;
- (k) El público nunca tendrá plena confianza en una policía que exclusivamente se vigila a sí misma;
- (l) La cooperación policial, el apoyo político, y el compromiso por parte de la comunidad son la piedra angular de la observación civil o ciudadana de la imposición de la ley.

Por su parte, Varenik (2005: 6) señala que el análisis de estos mecanismos en Estados Unidos destaca las siguientes lecciones:

- (a) Es necesario establecer instituciones permanentes de accountability, independientes de las instituciones policíacas e integrada por ciudadanos con diversos enfoques y especialidades;
- (b) Es preciso incluir miembros de la policía en una reforma exitosa;
- (c) Es recomendable crear mecanismos híbridos que funjan como intermediarios;
- (d) Hay que fomentar la revisión de incidentes para mejorar el desempeño de las instituciones policiales;
- (e) Es necesario crear mecanismos internos y externos de vigilancia<sup>3</sup> y evaluación que trabajen en conjunto, basados en la confianza mutua;
- (f) Es recomendable utilizar herramientas de evaluación de desempeño con criterios cualitativos y cuantitativos;
- (g) La búsqueda de accountability requiere redundancia de funciones, que derive en vigilancia mutua;

---

<sup>3</sup> El término vigilancia, en el presente contexto, se refiere al escrutinio, interno o externo, del Departamento de policía: sus funcionarios y empleados, sus políticas, procedimientos y operaciones. La finalidad de la vigilancia es mejorar el desempeño, la rendición de cuentas y la accesibilidad a la institución, para el beneficio del público y la policía misma. Para ser eficaz, la vigilancia debe ser independiente y tener acceso a la información. Sean internas o externas, es necesario que las agencias encargadas de esta función no dependan por completo de la estructura policial (Dash 2006: 8).

- (h) Es preciso manejar el flujo estratégico de información, para llevar la información adonde pueda tener consecuencias;
- (i) Es recomendable promover la flexibilidad de procesos y trámites; y,
- (j) Hay que ser cauteloso en el manejo del triángulo policías-ciudadanos- políticos, cuidar el capital político en cada uno de los vértices y guiar las acciones con criterios prácticos a largo plazo.

De acuerdo a lo señalado, y considerando el estudio comparado realizado por Miller (2002: 10-15), el proceso es complejo y enfrenta diversos obstáculos. Se deben considerar diversos factores y se requiere la conjunción de circunstancias favorables, tales como:

- (a) Apoyo político
- (b) Cooperación de la policía
- (c) Apoyo de la sociedad civil y de sus organizaciones
- (d) Recursos
- (e) Liderazgo y gestión policial
- (f) Información
- (g) Interés de la ciudadanía

De esta forma, una de las principales enseñanzas de la experiencia anglosajona es que se trata de un proceso que involucra decisión, y que debe asumirse como una conducta o práctica policial fundamental: una filosofía que destaca más que la convicción un esfuerzo estratégico horizontal y vertical. Es posible señalar que se está frente a un paradigma de gestión policial consistente con valores propios de una democracia y de una gestión pública moderna.

## **5.- La experiencia latinoamericana**

Si la literatura sobre accountability policial es escasa, más grande aún es el vacío en el caso de América Latina.

Aun cuando en algunos países del hemisferio, como entre otros, Argentina, Brasil y México, hay especialistas y organizaciones que promueven la vigilancia civil (por ejemplo: el Instituto para la Seguridad y la Democracia, en México y ALTUS, consorcio formado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana en Chile y el Centro de Estudios en Seguridad y Ciudadanía en Río de Janeiro, Brasil) y conducen iniciativas que apuntan a construir conciencia sobre esta necesidad, debe reconocerse que hay poca literatura e, incluso, no se conocen evaluaciones sobre prácticas sistemáticas.

En general, no hay dudas sobre la necesidad de mecanismos –más allá del control jurisdiccional, legislativo, jerárquico y de los resultados policiales ya presentes en nuestros países- que promuevan el control externo y/o social sobre la actuación de la policía. Esto es fundamental para asegurar que no se repitan los patrones y altos índices de abuso, negligencia, discrecionalidad y conductas indebidas.

Por ejemplo, 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, arriban a la conclusión de que:

*“Los servicios de seguridad pública requieren ser medidos y evaluados. Es importante definir los parámetros a medir, el fin último de dicha medición y la forma en que van a utilizarse los resultados para también establecer un proceso de mejoramiento continuo en las instituciones de seguridad”.*

Y agregan que:

*“existe consenso entre los países y delegados participantes sobre la necesidad de establecer indicadores de medición y rendición de cuentas sobre la gestión policial”* y destacan 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).

Por su parte, los pocos estudios a la fecha muestran una creciente preocupación y reflexión sobre la materia, y subrayan el abuso policial y la corrupción administrativa y la operativa, como principales objetos de vigilancia. Ese es el caso de Brasil (Cano 2001, Lemgruber et al 2003, Fecchio 2004) y Argentina (Tisconia et al 2001 y Palmieri 2001).

Otra característica es que en América Latina el accountability policial se promueve desde la perspectiva de la necesidad de una reforma policial. En efecto, tanto desde el mundo académico como desde organizaciones de la sociedad civil se sostiene que es necesaria una reforma policial, y que es imperativo impulsar una agenda de cambio que asegure mayores niveles de responsabilización policial y una actuación más acorde con los desafíos de la democracia, en un contexto de enorme diversidad y complejidad en cada país.

De esta manera, una dificultad intrínseca a la identificación de prácticas prometedoras de control social externo se refiere a la heterogeneidad de los sistemas de policía en los países y las diferentes ópticas de control.

En Brasil, por ejemplo, el control de la actividad policial se lleva a cabo a través de diversos órganos, algunos creados específicamente con esta finalidad y otros que lo realizan dentro de un círculo amplio de atribuciones. Existen organismos internos en las propias policías con la función de control. En la mayoría de los Estados se les llama *Corregedoria* (Inspectoría). Hay Estados que tienen una única *Corregedoria*, tanto para la Policía Civil como para la Militar, y Estados que tienen una para cada policía estadual.

El control externo, por su parte, es ejercido por varios órganos de naturaleza diversa: los órganos gubernamentales y los mecanismos institucionales (Ministerio Público, Poder Legislativo y Poder Judicial). Dentro de ellos, se encuentran los gubernamentales y las entidades de la sociedad civil. El control externo exclusivo lo ejercen las Auditorías (*Ouvidorias*) de Policía y los Consejos de Seguridad (*Conselhos de Segurança*). Sin embargo, el control externo se concentra en el ejercicio del Ministerio Público y *Ouvidorias de Polícia*. Estas comienzan a surgir, en algunos Estados, en la segunda mitad de los noventa. Este tipo de órganos existen en los Estados de: Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraná, Pará, Bahia, Goiás, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina; Mato Grosso (Fecchio 2004: 67).

A pesar de la carencia de estudios de evaluación algunos especialistas, tomando la experiencia anglosajona, destacan que:

- (a) La existencia de una diversidad de mecanismos de control policial se vincula a un mayor nivel de responsabilización de la policía. Estos 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 policial. Ellos deben enfocarse en los programas más permanentes del accionar policial, pero también en las conductas individuales de sus miembros (Frühling 2005: 6).
- (b) La rendición de cuentas debe servir como parte de una estrategia de aprendizaje que es de un uso particular y de interés para la policía, pero que también tiene una función crítica en la educación de la formulación de políticas y del debate público (Muñiz y Proença Júnior 2005: 8).

## **6.- Accountability y gestión de información**

Accountability implica transparencia. Ambos son un binomio virtuoso y necesario para la legitimidad de la policía. En este sentido, ambos constituyen un camino apropiado para fomentar una mejor relación entre policía y sociedad y crear situaciones y relaciones más fructíferas.

Sin duda, se trata de principios fundamentales de una gestión policial en democracia. Por transparencia se entiende un estilo de gestión que en algunas policías se incorpora de manera transversal a todos los procesos institucionales y, en la mayor medida posible, a las conductas específicas de los agentes que construyen día a día las prácticas y conductas policiales.

Dash (2006: 4-5) advierte que 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 a la policía entera como organización.

A lo anterior se agrega que, la rendición de cuentas no sólo se refiere a informar 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 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 (Tudela 2004: 3).

Para que aquello sea posible se necesita información y gestión de información. En efecto, en el contexto de que es indispensable satisfacer las necesidades específicas de la propia rendición de cuentas, es preciso asegurar que existan antecedentes y mecanismos que apoyen tales medidas, y que den cuenta de las acciones.

Toda organización, en especial el mando policial que debe responsabilizarse ante las autoridades y los miembros de una sociedad, requiere una adecuada gestión en este campo. Sin información adecuada no es posible tomar decisiones oportunas y correctas, e informar sobre ellas y las conductas policiales.

No puede haber accountability adecuado y suficiente sin una apropiada gestión de información. Esta debe enfocarse no sólo como una herramienta, sino como una actividad que enriquece las relaciones entre los organismos públicos y las personas y, muy particularmente, ayuda a la responsabilización y rendición de cuentas de las autoridades y las instituciones ante la comunidad y los ciudadanos. A ellos se agrega que toda política pública exitosa supone una voluntad de generar, disseminar y promover el uso de información de calidad entre los diversos actores involucrados (Herrera 2006: 108).

En consecuencia, se necesitan sistemas de información y monitoreo, e información relevante a la vez. ¿Qué información corresponde considerar para un adecuado ejercicio de accountability policial? y ¿Qué mecanismos son necesarios?.

Respecto de la primera interrogante, si accountability policial implica la rendición de cuentas y promueve la responsabilización de la policía ante la sociedad, entonces los contenidos y los sistemas de soporte deben cubrir aquella que atañen tanto a la autoridad como al ejercicio de las facultades exclusivas y su misión.

En la práctica no existe una definición acabada y un estándar en materia de contenidos. Se podría señalar que la naturaleza de la información es o debiese ser funcional a las inquietudes que pueden presentar las autoridades, las organizaciones civiles, los medios de comunicación y los propios ciudadanos. 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 autoridad policial son frecuentes y de larga data, los especialistas tienden a destacar como contenido fundamental del accountability necesario y urgente, la perspectiva de la completa rendición de cuentas del uso de la fuerza. Ese 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).

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 mismas en función de los fines y la misión institucional.

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, y del orden público. 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.

Muñiz y Proença Júnior (2005: 6) señalan que es necesario y suficiente considerar tres dimensiones analíticas de la rendición de cuentas para manejarla de un modo sistemático e integral. 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. Muñiz y Proença Júnior (2005: 8-9) la reflejan en el siguiente cuadro:

"Lo que usted quiere saber y lo que se puede medir" Muñiz y Proença Júnior (2005: 8-9)		
Dimensiones	Lo que Ud. quiere saber	Lo que se puede medir
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- incidencia e intensidad del desorden</li> <li>- incidencia e intensidad del delito</li> <li>- sentimiento de seguridad</li> <li>- satisfacción con las políticas de Seguridad Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estadísticas sobre el desorden</li> <li>- estadísticas delictivas (números imprecisos)</li> <li>- agravamiento o alivio de los temores públicos</li> <li>- encuestas de opinión</li> </ul>
Táctica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- oportunidad de procedimientos, enfoques y uso de la fuerza</li> <li>- corrección de procedimientos, enfoques y uso de la fuerza</li> <li>- impacto y consecuencia de los procedimientos, enfoques y el uso de la fuerza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- legalidad e ilegalidad de la acción policial</li> <li>- acatamiento procesal</li> <li>- acatamiento relativo al enfoque acatamiento de las políticas del uso de la fuerza</li> <li>- victimización de ciudadanos y policías</li> <li>- receptividad y consenso públicos</li> </ul>
Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- resultado de las políticas de Seguridad Pública</li> <li>- calidad del accionar policial</li> <li>- efectividad del accionar policial</li> <li>- costo-efectividad del accionar policial</li> <li>- medida de la confianza pública</li> <li>- alcance y efecto de la idea de policía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- impacto sobre estadísticas</li> <li>- progreso de programas e iniciativas en marcha</li> </ul>

La necesidad de información no lleva a considerar la existencia de adecuados sistemas de registro, monitoreo y evaluación del desempeño policial.

Sin embargo, en atención a que nuestra realidad hemisférica está alejada de las condiciones óptimas para un adecuado accountability policial, no es posible citar un caso ejemplar, pues en la práctica se trata de una actividad policial aún muy poco frecuente.

Por ello, es fundamental un trabajo sistemático y el diseño de adecuados mecanismos, ajustados a las expectativas del público y a las condiciones generales de la actividad policial (por ejemplo, reserva de informar en investigaciones en curso, protección de los derechos del policía).

Dash (2006: 8) refiriendo a la experiencia en Los Ángeles, menciona algunos nuevos indicadores para evaluar el desempeño policial:

- (a) Incidencia del uso de la fuerza
- (b) Naturaleza y resultado de los contactos público - policía
- (c) Lesiones público - policía
- (d) Actitudes, percepción y satisfacción público - policía
- (e) Volumen y tipo de quejas civiles
- (f) Demandas presentadas
- (g) Calidad de los reportes policiales
- (h) Extensión y calidad de las investigaciones
- (i) Impacto en la criminalidad (tasa de arrestos, solución de delitos, etc.)

Sin embargo, todavía se está lejos de un concierto o consenso entre las policías del hemisferio. Demostración de esto es que en la Primera Reunión de Jefes de Seguridad Pública de América Latina y El Caribe -ya citado- se recomienda en el numeral 4 el desarrollo de sistemas y se señala que los indicadores de gestión o desempeño deben tener las siguientes características:

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

Un aspecto a destacar es que en el numeral 5 de dicha acta, los delegados plantean 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.

Por su parte, Varenik (2004: 139) destaca que se requieren indicadores y un sistema de monitoreo, entre algunos elementos de la gestión de información, para contar con mecanismos eficientes en el ámbito policial. Entre sus sugerencias subraya que:

- (a) Estos indicadores deben cubrir tanto incidentes de conducta ejemplar como de casos problemáticos.
- (b) Estos permiten afianzar las políticas de incentivos y sanciones para motivar el buen desempeño de los elementos.
- (c) Este tipo de información permite diseñar programas de entrenamiento que apunten a los problemas revelados por los indicadores.
- (d) Con un sistema de información se puede proporcionar datos que sirvan como insumo a las oficinas de relaciones públicas.

- (e) La información pública manejada adecuadamente permitiría a la policía lograr empatía y legitimidad social de los ciudadanos.
- (f) Con un adecuado monitoreo, además de esa empatía, se puede alcanzar con mejor sustento la comprensión de otros poderes gubernamentales y dirigir la atención presupuestaria hacia áreas prioritarias de la institución.

Finalmente, en relación a las herramientas que pueden o debiesen formar un sistema adecuado de accountability, se pueden identificar tres que son consistentes con la necesidad de garantizar actuaciones policiales adecuadas y respetuosas de los derechos de las personas y los atributos de una policía democrática: aquellos de carácter interno que facilitan el monitoreo de resultados policiales, la revisión y control de las facultades y atribuciones de la policía –como el uso de la fuerza-, la realización de investigaciones internas y la sanción de malas conductas, y en el plano externo, aquellos mecanismos que faciliten el escrutinio al policía (política de información y diseminación de antecedentes de tipo cualitativo y cuantitativo) sobre las distintas actividades, tareas, logros y fracasos.

De esta forma, transparencia, responsabilización y rendición de cuentas representan desafíos importantes en materia de gestión de información. En efecto, términos de referencia comunes en las actuales perspectivas de desarrollos de las policías -por ejemplo, políticas públicas eficaces, coordinación entre actores y agencias, gestión por resultados, respuesta policial y participación ciudadana- invitan a un enfoque y tratamiento diferente de la información y su gestión.

## **7.- Conclusiones y desafíos para la región**

Generar accountability en una policía implica romper el encierro y apostar por la transparencia y la legitimidad social por vía de incentivar y facilitar el control social externo. Esto ayuda a romper un círculo vicioso y sustituirlo por uno virtuoso, asegurando que el comportamiento y las reglas no escritas de una institución sean congruentes con las reglas formales y la misión de la misma.

Accountability y transparencia representan desafíos de igual relevancia que la anhelada calidad de los servicios de justicia y seguridad. Para que esto sea así, se requiere diseñar, convocar y emprender en conjunto con la sociedad un camino que haga posible rearticular y redefinir circuitos de información. Es allí donde se pone a prueba el carácter público de toda política orientada a los problemas sociales, como la inseguridad ciudadana.

La transparencia en el aparato público, en especial en una policía, es una obligación que nace de la responsabilidad social, de la ética pública, y del paradigma de una policía democrática. Ello es necesario para la coproducción de la seguridad y para lograr mejores niveles de seguridad ciudadana. Se requiere construir, entonces, un balance funcional en materia de acceso, tipo y calidad de la información entre los actores y las instituciones públicas y privadas (Herrera 2006: 112).

De acuerdo con esto, la ausencia de una estrategia de colaboración sociedad civil - policial, orientada a la gestión de información<sup>4</sup> y gestión del conocimiento<sup>5</sup>, seguirá siendo una de las principales debilidades de la gestión policial, si en el marco de la implementación de políticas públicas no se integra un enfoque de accountability policial, es decir, transparencia, responsabilización y rendición de cuentas.

La literatura entrega algunos elementos que permiten definir un marco de acción, supuestos y modalidades, para que se pueda ejercer un tipo de supervisión y control de la policía (Roberg et al 2002; Varenik 2004; Muñiz y Proença Júnior 2005; Frühling 2005; Insyde 2006; Roberts 2006; Bayley 2005):

- (a) Mediante modelos eficientes para el accountability una organización policial no sólo está preparada para el escrutinio público, sino que se vuelve capaz de monitorearse de forma permanente, con el objetivo de identificar aquellos procesos en donde prevalecen o emergen criterios opacos y espacios autoritarios y ajenos a su propio control institucional, para suprimirlos o modificarlos.
- (b) Que los derechos se protegen y promueven mucho mejor cuando las autoridades policiales y las instancias públicas oficiales comparten la misma visión con los que abogan por el accountability, que con los que están en contra.
- (c) Si bien es necesario una mirada caso a caso, es una manera ineficiente e insuficiente de acabar con los problemas estructurales o sistémicos de abuso y corrupción policial, porque éste normalmente tiene sus raíces en elementos más profundos de la vida institucional (ausencia de políticas y prácticas de reclutamiento, capacitación, incentivos, cultura, supervisión, etc.)
- (d) El accountability es, en la práctica, el resultado de múltiples mecanismos, tanto internos como externos, un sistema que puede ayudar a lograr un cambio sostenible de comportamiento en el personal policial.
- (e) Más allá de la importancia de desarrollar mecanismos internos de control, también hay que subrayar que éstos van a funcionar mejor si siempre están sujetos a fiscalización, análisis y comentarios constructivos.

---

<sup>4</sup> La gestión de la información se puede definir como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar adecuadamente la información producida, recibida o retenida por una organización responsable en el desarrollo de sus actividades. Se inicia con una buena gestión de la documentación.

<sup>5</sup> La gestión del conocimiento es el proceso mediante el cual adquirimos, generamos, almacenamos, compartimos y utilizamos conocimiento, información, ideas y experiencias para mejorar la calidad en el cumplimiento y desarrollo de la misión de la organización.

Para lograr aquello es necesario que se den tres requisitos complementarios a los ya descritos:

- (a) Voluntad interna. La policía debe aceptar que tiene que jugar un papel para asegurar que funcione el accountability (Robert 2006: 67). La policía debe convencerse de que sus intereses están mejor servidos cuando son proactivos y hacen suyo el proceso de ser y demostrar que es una regla institucional.
- (b) Voluntad política y participación ciudadana. Si bien una policía debe responsabilizarse y dar cuenta de su gestión y resultados frente a la criminalidad, la conducta de sus funcionarios, así como de los costos, eficiencia y probidad, la sociedad también debe ser capaz de involucrarse en los procesos de accountability, apoyando a la policía en un cambio que toma tiempo. Construir accountability supone estímulos para la policía y todos, en general. La confrontación no es positiva ni fructífera, la colaboración es fundamental en los cambios estructurales y en los procesos graduales de modificación de la policía hacia un paradigma democrático.
- (c) Claridad de la política institucional. La existencia de políticas institucionales claras facilita el buen ejercicio de la discreción de cada oficial en particular. Mientras más certeza haya sobre la conducta que se espera de los oficiales en el campo, más sencillo será producir indicadores para el monitoreo y la rendición de cuentas. Frecuentemente la mirada sobre el actuar policial se dirige hacia ella sólo cuando hay escándalos o crisis con un fuerte impacto mediático, generándose a veces comisiones especiales parlamentarias. Sin embargo, esta práctica debe volverse habitual y debe existir un monitoreo o mecanismo continuo para fiscalizar su aplicación.

En síntesis, legitimidad y capital social en una policía supone un importante esfuerzo, a saber:

- (a) desplegar iniciativas para asegurar que las organizaciones reflejen estas nuevas tendencias de la deontología policial moderna en un contexto democrático;
- (b) elaborar estructuras y procesos para asegurar la rendición de cuentas jurídica, política y comunitaria;
- (c) introducir medidas de vigilancia civil y mecanismos sólidos de tratamiento de las quejas;
- (d) introducir innovaciones en la educación y formación.

Así, la integridad y el profesionalismo, la legitimidad social y el aprendizaje son las cuatro áreas que se ven beneficiadas con la existencia de mecanismos de control externo y accountability policial.

## 8.- Bibliografía

Bayley, David

*Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It.* (Washington, National Institute of Justice, 2001), 126 pp.

Bayley, David

"Eficacia policial y el respeto a los derechos de otros: ¿Es de suma cero?", México, 2005, 16 pp.

Beato, Claudio

"Acción y estrategias de las organizaciones policiales, 39-56 pp.; Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y estado: modernización y reforma policial en América del Sur.* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 220 pp.

Bobb, Merrik

"Civilian oversight of the police in the United States. Global Meeting on Civilian Oversight of Police", Rio de Janeiro, 2002, 21 pp.

Cano, Ignacio

"El control de la actividad policial: el uso de la fuerza letal en Rio de Janeiro" pp. 133-147, Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 220 pp.

Costa, Arthur

"Como as democracias controlam as polícias", *Novos Estudos* 70 (2004), pp. 65-77.

Dash, Scout

"Servicios policiales, no fuerza policiaca: la democratización de la aplicación de la ley en EUA y el mundo", *Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia* 15 (2006), pp. 4-15.

Davis, Robert

"The use of citizen surveys as a tool for police reform". New York, Vera Institute for justice, 2000, 11 pp.

Docking, Maria

"Public perceptions of police accountability and decisionmaking", Home Office Online Report 38/03, 2003, 34 pp.

Fecchio, Firmino

"Controle Externo e Participação Social"; *Arquitetura Institucional do Sistema Unico da Seguranca Publica* (Brasilia, SENASP, 2004, Cap. 2).

[http://www.segurancacidade.org.br/susp/nacional/susp\\_arquitetura.htm](http://www.segurancacidade.org.br/susp/nacional/susp_arquitetura.htm)

Frühling, Hugo

"Supervisión del Actuar Policial: el Rol de Ong`s y Académicos en América Latina;" *Comunidad + Prevención* 3 (2005): pp. 2-5.

Guerrero-Daley, Teresa

"Auditoría Policial Independiente. Observación civil de la imposición de la ley", Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial 2003 (México D. F., Insyde 2005), 11 pp. <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=1>

Herrera, Arturo

"El rol de la información y la tecnología: Rendición de cuentas y transparencia en la gestión de seguridad", pp. 107-114, Arturo Herrera, *Miradas estratégicas*, Santiago, Policía de Investigaciones de Chile, 2006, 284 pp.

Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

"Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: Construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos". México D.F., Edición Virtual 2006. <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=1>

Labaqui, Ignacio

"Accountability y corrupción: obstáculos y amenazas para la consolidación". Buenos Aires, Instituto Para la Integración del Saber, 2004, 10 pp. [http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/CYCP\\_07.pdf](http://www.uca.edu.ar/esp/sec-investigacion/esp/docs-publicaciones/docs/CYCP_07.pdf)

Lemgruber, Julita; Leonarda Musumeci e Ignacio Cano

*¿Quem vigia os vigias?. Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil* (Rio de Janeiro, Editorial Record, 2003), 317 pp.

López, Ernesto

"Conferencia Internacional: Función Policial y Transparencia", *Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia* 15 (2006), 26 pp.

Miller, Joel

"Civilian Oversight Of Policing. Lessons from the Literature". Reporte del Global Meeting on Civilian Oversight of Police, 2002. New York, Vera Institute of Justice, 23 pp.

Muñiz, Jaqueline y Domício Proença Júnior

"El uso policial de la fuerza. El estado de derecho y la completa rendición de cuentas". Conferencia internacional sobre rendición de cuentas ("accountability") policial, 2003. México D. F.; INSYDE, Edición virtual 2005, 10 pp. <http://www.insyde.org.mx/publicaciones.php?pag=1>

O'Donnell, Guillermo

"Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas", *Desarrollo Económico* 33, 1993.

Palmieri, Gustavo; Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas

"Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas", pp. 177-220; Hugo Fruhling y Azun Candina (Editores), *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*. (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001) 220 pp.

Roberg, Roy, Jack Kuykendall y Kenneth Novak

*Police Management* (California, Roxbury Publishing Company, 2002), 449 pp.

Robertss, David

"Establish Accountability for Performance", 65-70 pp.; Office of Community Oriented Policing Services, *Law enforcement tech guide for creating performance measures that work. A guide for executives and managers*, 2006, 160 pp.

Salgado, Juan

"Rendición de cuentas de los organismos de seguridad en la Ciudad de México", *Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia*, 7 (2005), pp. 13-16.

Schedler, Andreas

"Conceptualizing Accountability", pp. 13-28, Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999).

Stone, Christopher y Merrick Bobb

"Civilian oversight of the police in democratic societies". Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Vera Institute of Justice & Police Assessment Resource Center Los Angeles, 2002, 6 pp.

Tisconia, Sofía; Lucía Eilbaum y Vanina Lekerman

"Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para la discusión sus usos y abusos", pp. 149-175; Hugo Frühling y Azun Candina, *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 220 pp.

Tudela, Patricio

"Cuenta Pública y control de resultados: un marco de referencia para la actuación policial". Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo Policial, Policía de Investigaciones de Chile, 2004, 10 pp. [http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Cuenta\\_Publica\\_y\\_Control\\_de\\_Resultados.pdf](http://www.policia.cl/cidepol/Biblioteca/Cuenta_Publica_y_Control_de_Resultados.pdf)

Ureña, Nubia

"La corrupción en la policía. Modalidades causas y control", pp. 107-131; Hugo Frühling y Azun Candina (Editores), *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur* (Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001), 220 pp.

Varenik, Robert;

"Rendición de Cuentas de la Policía", pp.137-146. Instituto para la Seguridad y la Democracia y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos* (México D.F., 2004, 189 pp.

Varenik, Robert

*Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas.* (México, 2005), 212 pp.

Varenik, Robert

"Rendición de cuentas de la policía: lecciones prácticas comparadas", *Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia* 5 (2005), 11 pp.