

Ian Badiola Heresmann*

Función policial, democracia y *accountability*

Policing, accountability and democracy

Policiamento, responsabilização e democracia

Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA ISSN 2145-549X,
Vol 2. No. 2, Enero – Junio, 2011, pp. 188-201

Resumen

El artículo aborda conceptos teóricos fundamentales para analizar la función policial, caracterizando las demandas y exigencias que se derivan de su desempeño en un contexto democrático que comprende el ejercicio del *accountability* como un elemento transversal de su gestión.

Palabras clave

Función policial, rendición de cuentas, democracia.

Fecha de recepción: 15 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2011.

* Periodista y Licenciado en Comunicación Social (Universidad Diego Portales). Candidato a Máster en Gestión y Planificación Estratégica (Universidad Autónoma de Barcelona). Entre noviembre de 2005 y marzo de 2011 se desempeña como integrante del Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) de la Policía de Investigaciones de Chile. A partir de marzo de 2011 se desempeña en el Ministerio Público de Chile en calidad de asesor comunicacional de la Fiscalía Regional Metropolitana Occidente. Correo electrónico: ianbadiola@gmail.com.

Abstract

The paper addresses fundamental theoretical concepts to analyze the police function, characterizing demands and requirements of their performance in a democratic context that presupposes the exercise of *accountability* as a crosscutting theme of his administration.

Key words

Policing, police accountability, democratic policing.

Resumo

O artigo aborda os conceitos teóricos fundamentais para analisar a função da polícia, caracterizando as demandas e necessidades decorrentes do seu desempenho em um contexto democrático, que pressupõe o exercício da prestação de contas como um tema transversal de sua administração.

Palavras-chave

Funcão policial, Rendición de cuentas, Democracia.

La policía como objeto de estudio

La policía es una institución dependiente del Estado que desempeña un papel fundamental para la democracia moderna, pues a través de sus actuaciones se hace efectivo el derecho y se contribuye a la generación de las condiciones de seguridad y justicia necesarias para la convivencia social, la calidad de vida de las personas y el desarrollo humano. Su trascendencia se suscita también en que probablemente esta sea una de las instituciones públicas que con mayor frecuencia se relaciona con la comunidad y en el hecho de que sus agentes representan la cara más visible de la autoridad gubernamental.

A pesar de su importancia, no es mucho lo que se conoce sobre la policía y su funcionamiento. En este sentido, Máximo Sozzo (2005: 7) se refiere a ella como un objeto opaco. Con esta expresión nos advierte que los esfuerzos por estudiar y comprender a la institución policial moderna solo pueden ser calificados como parcialmente satisfactorios. Y es que la resistencia al escrutinio de cualquier mirada externa es un rasgo común en policías de diferentes tradiciones y contextos culturales, que subsiste, aunque en menor grado, aun en aquellas que han logrado importantes avances en transparentar sus actuaciones y resultados. Por este motivo, los estudios sobre la policía con frecuencia se traducen en ejercicios fragmentados, que se materializan en función de lo posible y lo factible.

Ampliando este argumento, Gonzalo Jar (1999: 49-50) sostiene que la indagación sobre la organización policial, desde la perspectiva de las ciencias sociales, ha encontrado al menos tres obstáculos recurrentes, a saber: a) la falta de una tradición de análisis respecto al papel social de la policía, en desmedro de la atención recibida por otras instituciones consideradas decisivas en los grandes eventos históricos; b) el secretismo de la policía, más interesada en recoger informaciones sobre otros grupos que en ofrecerla sobre ella misma; y c) el marcado sesgo ideológico que se manifiesta en los estudios sobre la policía, que suelen oscilar entre la apología y la condena hacia sus actuaciones.

Manuel Martín (1992: 215) coincide con Sosso y Jar al caracterizar a las organizaciones policiales como entidades muy cerradas sobre sí mismas. Añade que en estas organizaciones tienden a prevalecer ciertos modos de comportarse en público en contraposición a prácticas y discursos privados que nunca salen al exterior. El autor explica que esto sucede porque la policía, al ser incapaz de controlar el delito, debe dramatizar la apariencia de eficacia.

Siguiendo esta lógica, la sociedad suele descargar sobre la policía la principal responsabilidad en la lucha contra la delincuencia, lo que es producto de una percepción distorsionada sobre su real capacidad de incidencia en el problema de la inseguridad. Sin embargo, como advierte el investigador Diego Torrente (1999: 86), la meta de acabar o reducir significativamente la delincuencia escapa a las posibilidades de la policía, ya que controlar los factores que la producen está fuera de su alcance.

Considerando el escaso conocimiento que existe sobre la organización policial y las dificultades de su indagación, resulta comprensible que cualquier intento por producir conocimiento sistemático sobre la policía y su quehacer aborde como problema ineludible la definición del objeto de estudio. En el marco de este artículo, a continuación daremos cuenta de este ejercicio mediante un recorrido práctico por la literatura especializada que se orienta a partir del siguiente conjunto de preguntas:

¿Cuáles son los elementos centrales que definen a la organización policial? ¿Qué características

La policía es una institución dependiente del Estado que desempeña un papel fundamental para la democracia moderna, pues a través de sus actuaciones se hace efectivo el derecho y se contribuye a la generación de las condiciones de seguridad y justicia necesarias para la convivencia social, la calidad de vida de las personas y el desarrollo humano.

presenta el grupo que desempeña la labor de policía? ¿Cuáles son los propósitos y funciones primordiales de la policía? ¿Cómo son las relaciones que establece con el Estado y la sociedad? ¿Cuál es el rol que la policía cumple en un contexto democrático y cómo este define un marco para el ejercicio del *accountability* en sus actuaciones? Responder a estos interrogantes, procurando la articulación de sus implicancias, contribuirá a desarrollar una visión más amplia sobre las particularidades de la organización policial.

Organización policial

La expresión policía, en un sentido genérico, puede inscribirse en una vasta tradición histórica asociada a determinados grupos de individuos encargados de la vigilancia de las normas de

Esta surge durante el siglo XIX asociada a la urbanización y el capitalismo, conectada estructuralmente con el nuevo ordenamiento social que conlleva la modernidad.

la comunidad a la cual pertenecen. Este rol de control social formal ha existido en todas las sociedades desde los tiempos más remotos, siendo funcional al poder político y la autoridad de las clases dominantes¹.

Si contemplamos a la policía únicamente desde esta perspectiva, vale decir, como un grupo de personas encargado de ejercer el control social formal dentro de una comunidad, el especialista David Bayley caracteriza a las instituciones policiales como “aquellas personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la aplicación de la fuerza física”².

En la misma dirección, Loubet sostiene que la función policial corresponde a “la función de la

que son investidos determinados miembros de un grupo para prevenir y reprimir, en nombre de la colectividad, la violación de ciertas reglas que rigen ese grupo, cuando sea necesario, por intervenciones coercitivas que hacen uso de la fuerza”³.

Se observa que en ambas propuestas está presente la idea de la concesión de un mandato por parte de la comunidad, que delega ante un determinado grupo la facultad de regular las relaciones sociales en lo referido a vigilar el cumplimiento de normas y reglas acordadas colectivamente, y cuya desobediencia configura la desviación que ha de ser reprimida, para lo cual se contempla como recurso el empleo de la fuerza física.

Si bien todas las sociedades han contado con grupos dedicados especialmente a estas labores de control social formal, la institución policial moderna es relativamente reciente. Esta surge durante el siglo XIX asociada a la urbanización y el capitalismo, conectada estructuralmente con el nuevo ordenamiento social que conlleva la modernidad. Se organiza entonces un cuerpo público, especializado y profesional al cual el Estado le entrega el monopolio del uso legítimo de la fuerza para imponer la ley y restablecer el derecho. En este sentido, la policía moderna reemplaza históricamente a diversas expresiones de policía privada cuando la capacidad autónoma de los grupos sociales para mantener el orden se vio superada⁴.

De acuerdo con Egon Bittner, uno de los primeros sociólogos estadounidenses que indagó en la estructura y funcionamiento de la institución policial, el uso especializado de la fuerza para restablecer el orden social es un componente central en la definición de la policía moderna: “la policía no es nada más que un mecanismo de distribución en la sociedad de una fuerza justificada por una situación (...) el papel de la

¹ Como indica Patricio Tudela (2007: 12) la función policial ha estado presente desde antes que surgiera el Estado moderno, ya que resulta evidente que la primera puede ejercerse sin que necesariamente exista la segunda.

² Bayley (2001), citado en Dammert (2007: 150).

³ Loubet (1998: 11), citado en Tudela (2007: 11).

⁴ Frühling (2009: 148).

policía es tratar todos los tipos de problemas humanos en los que su solución necesite o puede necesitar del empleo de la fuerza”⁵.

En cuanto a su existencia como organización pública moderna, Bayley establece tres elementos que ayudan a definir la especificidad de la policía: En primer lugar, la posibilidad de hacer uso de la fuerza física, que si bien es una facultad que no se hace presente cotidianamente en su trabajo, representa una condición esencial de su naturaleza. En este sentido, debe precisarse que el uso de la fuerza por parte de la policía comprende instancias reales y potenciales, en donde más importante que el uso de la coerción es la amenaza de su utilización. En segundo lugar, la aplicación de esa fuerza es autorizada dentro de ciertos límites territoriales, lo que diferencia a la policía de las fuerzas armadas, orientadas a la defensa externa. En tercer lugar, la autorización colectiva, lo que se refiere a que la organización policial está sujeta y es responsable ante las unidades sociales de las cuales emana su autoridad, que en el caso de las sociedades contemporáneas corresponde a la comunidad representada por el Estado, que debe dirigir y financiar sus actuaciones⁶.

Complementando la definición planteada por Bayley, la investigadora Lucía Dammert (2007: 150-151) profundiza en la importancia de la profesionalización. Postula que la institución policial debiera ser un cuerpo profesional capaz de desarrollar iniciativas de prevención, control e investigación criminal de forma eficaz y eficiente. Añade que la preparación profesional es fundamental por el hecho de brindarles a las policías cierta autonomía frente al mando político con relación a la toma de decisiones de intervención y a la aplicación de conocimientos técnicos en su quehacer, aunque advierte que esto de ninguna forma le debe otorgar independencia completa.

En esta misma línea, Frühling (2009: 150) sostiene que al tratarse de un cuerpo profesional, la policía debe preocuparse por mantener niveles adecuados de eficiencia que puedan ser evaluados, para lo cual emplea una serie de criterios que rigen el reclutamiento del personal, su formación profesional, la reglamentación de los requisitos de ascensos y retiros, así como una orientación hacia el conocimiento y el uso de la tecnología. El autor coincide con Dammert al señalar que el concepto de profesionalismo va unido a una relativa autonomía del mando político en el desempeño de sus funciones. Aclara que esta autonomía profesional no debe confundirse con la independencia de la autoridad política electa, puesto que esto conllevaría riesgos asociados al corporativismo y al aislamiento.

Otro aspecto que concita el interés de los especialistas radica en la diferenciación de la policía moderna respecto a las fuerzas armadas. Frühling (2009: 149-150) afirma que el surgimiento de la policía va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública, lo que sucede en el siglo XIX como consecuencia del aumento de las movilizaciones populares y la creciente capacidad de destrucción bélica. Esto hace que las tareas de conservación de orden interno se deleguen a las policías con el ánimo de evitar confrontaciones desproporcionadas que pudiesen causar graves pérdidas humanas. Siguiendo a Bayley, el autor agrega que “la separación de la defensa externa encargada a los militares, de la interna que se delega a la policía, es esencial para la democracia. De lo contrario, se compromete muy seriamente el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos. Mas aún, una policía de este tipo será muy poco sensible a los requerimientos emanados de la población”.

Actividad policial

Las actividades de la policía son amplias, difíciles de delimitar y sus atribuciones varían dependiendo del contexto concreto en que se desenvuelve cada cuerpo policial. Normalmente sus tareas principales se encuentran relacionadas con el orden público, la prevención y la represión del de-

⁵ Bittner (1990), citado en Sozzo (2005: 12).

⁶ Bayley, 2001, citado en Oliveira Junior (2007: 49).

lito, pero también pueden comprender áreas tan diversas como investigación criminal, control del tránsito, mediación en conflictos comunitarios, labores de inteligencia, contención de amenazas terroristas, control migratorio y fronterizo, asistencia a víctimas, participación en emergencias y operaciones internacionales de paz.

Algunos autores incluso van más allá al plantear que la representación de la policía como entidad garante del orden y la seguridad no es otra cosa que un mito popular arraigado en el imaginario social. Torrente (1997: 66) argumenta que la policía es apenas una pequeña parte en las estructuras y procesos de control social que operan en una sociedad. De acuerdo con el autor, instituciones como la familia, la empresa, el sindicato, los servicios sociales, la sanidad o las profesiones pueden resultar más eficaces en el control social de la población que la policía. Empero, la policía es la única institución que asume como su propósito declarado el control social, el cual puede ser ejercido a través de un sinnúmero de instrumentos y actividades dependiendo de las áreas de intervención contempladas en sus atribuciones específicas.

En efecto, en contraposición con el carácter especializado de otras funciones estatales, se ha sostenido que la policía posee una vocación generalista. A modo de ejemplo, en un célebre estudio comparado sobre policías europeas publicado en 1975, el investigador David Bayley advertía que en cada país examinado era posible encontrar diferentes organizaciones que realizaban tareas policiales, unidades llamadas policía que realizaban actividades que no pueden considerarse policiales y tareas policiales que eran desempeñadas por personal no policial⁷. A su vez, en otro estudio desarrollado en 1990 en España, el académico Manuel Martín constató la multiplicidad de tareas que debían desempeñar en forma individual los agentes policiales. En su

investigación fue posible distinguir hasta 562 tareas distintas, clasificadas en 22 áreas temáticas⁸.

En una publicación posterior, Martín afirma que detener delincuentes, denunciar infracciones y hacer cumplir las leyes ciertamente son tareas policiales, pero no son las únicas ni las que, en la práctica, mayor demanda policial generan. Agrega que diversos estudios sobre las actividades policiales han dado cuenta de que parte importante de su tiempo está dedicada a actividades no relacionadas con el Código Penal, tales como la resolución de conflictos entre particulares y servicios de asistencia a la población⁹.

Con los antecedentes expuestos, es posible advertir que la policía es una organización compleja que tiene a su cargo un extenso repertorio de actividades y tareas, las cuales si bien no se encuentran delimitadas con precisión, en términos generales remiten a la coproducción de bienes y servicios públicos asociados con la demanda de orden, seguridad y la justicia.

Con relación a este panorama, Torrente (1997: 67) concluye que no existe una definición clara de lo que es y no es materia policial, puesto que muchos temas pueden asociarse al dominio de 'lo policial' cuando se generalizan y amenazan el orden social dominante. Por consiguiente, las tareas policiales pueden alterarse, suprimirse y reconfigurarse respondiendo a un proceso dinámico de resolución de tensiones sociales. Por su naturaleza, se trata de tareas relativamente estables en el tiempo, aunque pueden modificarse en función de nuevas expectativas y demandas que deriven de su entorno, así como de las atribuciones jurídicas y administrativas que les sean asignadas por las autoridades.

Hasta este punto hemos examinado, a rasgos generales, qué es y qué hace la organización policial. En las secciones siguientes evaluaremos aspectos relacionados con su función –para qué

⁷ Bayley (1975: 328), citado en Palacios (2005: 7).

⁸ Martín (1990), citado en Torrente (1997: 67).

⁹ Martín (1992).

lo hace– y analizaremos el carácter de la relación que establece con Estado y sociedad en un contexto democrático –cómo lo hace–.

Función policial

A entender de Domínguez (2009: 61-62) la mayoría de los estudios empíricos sobre la policía se articulan a partir del análisis de tres aspectos: Las actividades que desempeña la organización, las características del grupo encargado de hacer de policía y las relaciones que esta establece con la comunidad. Sin embargo, plantea que estas líneas de análisis no permiten dilucidar con claridad cuál es la función o las funciones policiales primordiales.

Para dar respuesta a este punto, Wilson (1968: 16) destaca el consenso que diversos autores expresan al asignar a la policía tres funciones o propósitos principales: Aplicar la ley, mantener el orden y prestar servicios a la comunidad¹⁰. Por otra parte, Osse (2007) asevera que las funciones básicas de la policía son: Prevenir y detectar delitos, mantener el orden público y proveer asistencia a los que la necesitan. En tanto, de acuerdo a Woei y Al-Hawamdeh (2001: 312) las misiones primordiales de cualquier organización policial son proteger la vida y la propiedad, resguardar la ley y el orden, y prevenir y controlar el crimen.

A partir de estas afirmaciones es posible desprender que la policía cumple un rol coercitivo y un rol de servicio público. La conjugación y equilibrio de ambos roles determina su relación con el Estado y la sociedad. En consecuencia, sus tareas y actividades deben entenderse como medios instrumentales para cumplir con sus propósitos centrales.

En palabras de Martín (1992: 219).

La policía no puede ser solo la policía del Estado y de la ley, pero tampoco únicamente de la comunidad en la que preste sus servicios.

La policía debe atender de manera integral las funciones policiales necesarias para mantener la vida en comunidad. El control social formal es un objetivo policial, pero no más importante que la prevención de las situaciones de riesgo o la participación en la resolución de los conflictos privados.

En este mismo sentido, Osse (2007) sostiene que la relación policía-Estado puede representarse como una perspectiva vertical, toda vez que la policía depende del Estado, rinde cuentas ante el Estado y debe hacer cumplir las leyes del Estado tal como las formulan quienes ocupan el poder, lo que implica actuar como su brazo fuerte y emplear las atribuciones coercitivas que le han sido otorgadas para tales efectos. Por otra parte, describe la relación policía-sociedad como una perspectiva horizontal, que implica que la legitimidad social de la policía proviene de la comunidad.

Para ilustrar este argumento, el autor se refiere al *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de Naciones Unidas, el cual señala que “Al igual que todos los organismos del sistema de justicia penal, todo órgano de aplicación de la ley debe ser representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”¹¹.

La policía no puede ser solo la policía del Estado y de la ley, pero tampoco únicamente de la comunidad en la que preste sus servicios. La policía debe atender de manera integral las funciones policiales necesarias para mantener la vida en comunidad. El control social formal es un objetivo policial, pero no más importante que la prevención de las situaciones de riesgo o la participación en la resolución de los conflictos privados.

¹⁰ Wilson (1968: 16), citado en Torrente (1997: 66).

¹¹ En Osse, 2007 p. 113, citando la Resolución 34/169 de 1979 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En síntesis, las funciones de la policía en todo momento deben integrar la perspectiva vertical con la perspectiva horizontal, puesto que la legitimidad legal proveniente del Estado requiere articularse con la legitimidad social que le otorga la comunidad en el ejercicio de sus funciones cotidianas. En esto se basa su confianza y credibilidad ante la ciudadanía, lo que incide directamente en su capacidad operativa¹².

Complementando esta mirada, Villalobos (2009: 29-38) subraya la importancia de que el trabajo policial y en general el que realiza cualquier entidad del sector público no se limite a la ejecución de un mandato, sino que tenga como norte el lograr resultados que satisfagan aspiraciones comunes de una sociedad. Esta manera de concebir la administración policial conduce a nociones de transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, establece que la función policial debe realizarse a partir de tres referentes: En primer lugar, legalidad, entendida como el estricto apego a la ley. En segundo lugar, legitimidad y consenso, que implica la validación social del trabajo policial. En tercer lugar, eficiencia, es decir, una función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.

Policía y democracia

La relación de la policía con el Estado y la sociedad se inscribe en un determinado contexto sociopolítico, que en la mayoría de los sistemas políticos de las sociedades contemporáneas occidentales se corresponde con la democracia representativa. En esta perspectiva, adquiere gran relevancia que la actuación policial se realice en el marco de los principios y valores propios del sistema democrático, conjugando legitimidad jurídica con legitimidad social. Así, la policía debe desempeñar un rol central en el control

del delito y la violencia, basando sus acciones en principios de servicio público orientado a la comunidad y pleno respeto de los derechos humanos.

Para Bayley, las actuaciones de la policía pueden determinar en gran medida el carácter del Gobierno: Por una parte, porque sus intervenciones tienen la capacidad de afectar profundamente las vidas de los ciudadanos, al contar con la autorización para suspender temporalmente sus libertades y emplear la fuerza física. En consecuencia, un gobierno que se dice democrático no podría permitir prácticas policiales abusivas. Por otra parte, porque la actividad policial puede tener una influencia profunda no solo en la opinión y los juicios que las personas se forman sobre el gobierno, sino también en la vitalidad de procesos tan esenciales para la vida política en democracia como la posibilidad de votar, expresar, publicar y reunirse. En este sentido, sostiene que "las acciones de la policía dan forma a la democracia política en la medida que mantiene las condiciones en que esta se desenvuelve"¹³.

Por lo tanto, es posible apreciar que la contribución de la policía a la convivencia cívica en democracia resulta decisiva, pues supone, además de la protección a la vida y los bienes de las personas, el resguardo y la promoción de las libertades y derechos de los que gozan todos los ciudadanos en condición de igualdad ante la Ley. Asimismo, en su condición de órgano público, la policía constituye un organismo que presta servicios a la población y participa en la implementación de las políticas públicas desplegadas desde el Estado en lo que respecta a la seguridad pública y ciudadana, particularmente en las dimensiones relativas a la prevención y el control de la delincuencia.

Como bien apunta Martin (1992: 209), en un Estado democrático moderno el objetivo de la policía no se circunscribe únicamente a la defensa de la ley y las normas de la colectividad, puesto

¹² Torrente (1999) afirma que una serie de investigaciones empíricas han demostrado que, tanto para detectar el delito como para iniciar diligencias y para esclarecerlo, la policía depende enormemente de la información que le facilita la población. La eficacia esclarecedora de la investigación policial también se demostró que dependía en buena parte de la colaboración de la población.

¹³ Bayley (2006: 18-19).

que también incluye la búsqueda del equilibrio social y del bienestar común, los cuales, en último término, son la justificación de la existencia de la organización policial. Siguiendo esta línea de reflexión, Tudela (2007: 23-24) sostiene que.

se puede señalar que la verdadera medida de la contribución de la policía al buen gobierno urbano es su capacidad para establecer y mantener buenas relaciones con los ciudadanos dentro de los parámetros del ejercicio de su mandato. Modernizar la misión de las fuerzas policiales, adoptar enfoques orientados a las relaciones asociativas y a la resolución de problemas, formar a los funcionarios policiales en métodos de trabajo más eficaces y respetuosos de los derechos humanos, son caminos que permiten avanzar en una interacción positiva entre la policía y la población.

El contexto democrático implica entonces que la organización policial, en cuanto cuerpo especializado y profesional, pasa de ser una fuerza acostumbrada a realizar procedimientos preestablecidos y rutinarios a convertirse en un organismo flexible que se moviliza en función de metas combinando tareas tradicionales destinadas a hacer efectivo el derecho con la prestación de servicios sociales. Esto requiere un esfuerzo de anticipación de problemas, planificación de estrategias para resolverlos, evaluación de los resultados y la adopción de las modificaciones organizativas que resulten necesarias¹⁴.

En el debate reciente ha cobrado cada vez más fuerza el argumento que indica que las actuaciones policiales representan un indicador relevante de la madurez democrática de las naciones y de la calidad de sus sistemas políticos. De lo anterior se desprende una pregunta crucial: ¿Cómo se define una policía moderna y democrática?

A partir de las conclusiones de más de 500 documentos sobre la reforma policial, el investi-

gador David Bayley enuncia cuatro normas para la acción policial democrática¹⁵:

La policía debe conceder la máxima prioridad operativa a servir a las necesidades de los ciudadanos individuales y de los grupos privados;

- i) La policía debe rendir cuentas ante la ley, y no ante el Gobierno;
- ii) La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente los que son necesarios para la clase de actividad política, sin restricciones, lo que constituye el sello distintivo de la democracia; y
- iii) La policía debe ser transparente en sus actividades.

Tomando como punto de referencia la realidad de las instituciones policiales en América Latina, durante la década de los ochenta los especialistas Rico y Salas formularon una serie de principios básicos que debieran regir cualquier servicio policial democrático. En ellos se asume que la policía¹⁶

Esto requiere un esfuerzo de anticipación de problemas, planificación de estrategias para resolverlos, evaluación de los resultados y la adopción de las modificaciones organizativas que resulten necesarias

- i) Debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio;
- ii) Tiene que estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce;

¹⁴ Frühling (2009: 161).

¹⁵ Bayley, (2001: 13-14).

¹⁶ Rico y Salas (1988: 60-62), citados en Tudela (2007: 15-16).

- iii) Debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático, lo cual lleva consigo: a) la desmilitarización del servicio; b) un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos; c) la adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial; d) la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales; e) la aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades;
- iv) Debe ser un servicio profesional; y
- v) Tiene que reconocer la necesidad de la planificación, de la coordinación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación, y ponerlas en práctica.

Frühling (2007: 305) señala que el concepto de policía democrática puede expresarse sintéticamente en tres criterios: Primero, que el personal policial debe tender a representar la diversidad social de la sociedad a la que sirve. Segundo, que debe responder a las necesidades y expectativas públicas de carácter legítimo, es decir, aquellas que no contravengan la ley. Tercero, que la policía debe rendir cuentas por sus acciones –legal, política y económicamente– a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes.

En una publicación más reciente, establece que una actuación policial ceñida a principios democráticos demanda como mínimo las siguientes cuatro condiciones¹⁷:

- i) Que sea conforme a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos;
- ii) Que el o la policía realice su tarea con fines y orientaciones de servicio público;

- iii) Que los policías sean plenamente responsables por las infracciones al derecho y que existan mecanismos que así lo aseguren; y por último,
- iv) Que la policía también se responsabilice ante el público por las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia y la acuciosidad con la que realiza sus tareas y el respeto que demuestra por las personas, intereses y valores de la población.

En estas conceptualizaciones destacamos la orientación de la policía hacia asuntos de interés público en lo que dice relación con la capacidad de otorgar respuestas ante las expectativas sociales sobre su desempeño y sus resultados, asumiendo principios deontológicos que garanticen el respeto de los derechos humanos y la diversidad social. Así también, constatamos que la transparencia y la rendición de cuentas implican mucho más que un ejercicio de entrega oportuna de información, que significa, muy especialmente, una evaluación sobre la calidad de la respuesta que otorga la policía a las necesidades de los ciudadanos y el modo en que se relaciona con ellos en los aspectos cotidianos. En la siguiente sección se desarrollan más acabadamente estos planteamientos, que remiten al concepto de *accountability* como principio transversal de la actuación policial.

Policía y accountability

Accountability corresponde a un principio básico del sistema democrático de las sociedades modernas que hace referencia a un conjunto de prácticas de control, supervisión y evaluación sobre el ejercicio del poder, las que en términos generales cumplen el propósito de promover condiciones favorables para la gobernabilidad y fomentar tanto el escrutinio social como el compromiso y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Desde la perspectiva de la ciencia política, es la naturaleza misma del poder la que fundamenta la necesidad de contar con sistemas capaces de reducir sus incertidumbres, limitar sus arbitra-

¹⁷ Frühling (2009: 156-157).

riedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos establecidos. Como sostiene Schedler (2008), "si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie".

En esencia, accountability no es otra cosa que una manera de asegurar que las instituciones públicas funcionen adecuadamente, con definiciones claras de lo que se espera y consecuencias ciertas al buen y mal desempeño.

Si bien el término accountability no tiene una expresión equivalente en el idioma español, frecuentemente es asociado a rendición de cuentas, responsabilización y transparencia. Sin embargo, al emplearse por separado, sin atender a sus interdependencias, estos términos no siempre resultan suficientes para representar las implicancias que posee el concepto original.

A entender de Schedler, la noción de accountability –que traduce como rendición de cuentas– comprende dos dimensiones básicas: Por una parte, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (**answerability**). Por otra, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (**enforcement**). Estas dos dimensiones –answerability y enforcement– dan origen a los tres pilares con que cuenta la rendición de cuentas para prevenir y corregir los abusos de poder: i) Información: Por cuanto obliga al poder a abrirse a la inspección pública; ii) Justificación: Lo fuerza a explicar y fundamentar sus actos, y iii) Sanciones: Lo supedita a la amenaza de consecuencias por sus faltas y omisiones.

De lo anterior también se desprende que la rendición de cuentas, lejos de ser un acto voluntario de las autoridades, supone una obligación de responder al cumplimiento de un mandato representativo; mientras que la exigencia de cuentas por parte de cualquier ciudadano, antes que una petición excepcional, constituye un derecho. A su vez, la rendición de cuentas implica

necesariamente una relación de diálogo entre quienes rinden cuentas y quienes las exigen, que se desarrolla en un debate público en donde todos pueden participar a través de preguntas y respuestas, réplicas y contraargumentos.

O'Donnell (2002) distingue dos modalidades de accountability: La horizontal, que refiere a la existencia de mecanismos de control entre distintas agencias del Estado en un sistema de pesos y contrapesos, y la vertical, relativa al control que la sociedad ejerce hacia el Estado y que se expresa principalmente en elecciones a través de la manifestación del voto. Peruzzotti y Smulovitz (2002) agregan la noción de accountability social, que resulta complementaria a las modalidades de accountability horizontal y vertical, puesto que contempla la capacidad de actores no estatales, tales como movimientos sociales y ONG, para monitorear las acciones del Estado, como también el papel que desempeñan de los medios de comunicación. Estos actores aportan nuevos recursos a los clásicos instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno.

Durante las últimas décadas los procesos de reforma y modernización del Estado emprendidos en diversas latitudes han incorporado el accountability como un componente transversal en la gestión de las instituciones públicas. De este modo, se busca promover un nuevo trato con los ciudadanos, concebidos como principales referentes y destinatarios de las políticas públicas, responder a mayores demandas y expectativas de participación y, de paso, mejorar los niveles de credibilidad, confianza y legitimidad que requieren los organismos de la administración del Estado para cumplir sus funciones.

En un sistema democrático, la policía se concibe como un órgano público que ejecuta un mandato emanado de las autoridades que representan la voluntad ciudadana. Por cierto, este mandato implica una concesión de poderes de parte de quien lo otorga y la toma de responsabilidades por parte de quien lo recibe, lo que implica ser responsable por la obligación de cumplir con las

exigencias intrínsecas de todo mandato. Por tanto, no es una simple concesión a las demandas externas que se originan en la ciudadanía, sino que implica ser responsable por la obligación de cumplir con las exigencias intrínsecas de todo mandato, independientemente de la existencia de contextos y mecanismos que promuevan el control y la supervisión.

Como advierten Stone y Ward, la responsabilidad de la policía va mucho más allá del cumplimiento de sus obligaciones legales y requiere del funcionamiento de múltiples mecanismos de fiscalización y control que superan a los meramente judiciales. De lo anterior se deriva que tanto la organización en su conjunto como también cada uno de sus miembros son responsables de sus actos frente al Estado y la sociedad¹⁸. Además, en esta concepción se ejerce control no solo en lo que respecta a sus actuaciones ilegales, sino también a la eficiencia y oportunidad de su trabajo.

Según Muniz y Proença (2007), todo esfuerzo por transparentar la actividad policial debe integrar tres dimensiones del *accountability* policial relacionados con el ejercicio del mandato: La primera es una rendición de cuenta política que corresponde a los fines de la organización y se enmarca en el ámbito del control del orden público y la delincuencia. La segunda es una rendición de cuentas táctica que considera los medios de la organización, lo que abarca sus procedimientos y enfoques en el uso adecuado de la fuerza. La tercera dimensión es una rendición estratégica, vinculada a los métodos de la organización, que aborda como eje la confianza pública.

En este sentido, la expresión *accountability* policial se refiere a un sistema 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. Se trata de una filosofía de trabajo

integral y sistémica que comprende a una diversa gama de actores (personal policial, sociedad civil, órganos fiscalizadores, medios de comunicación, entre otros) y que tiende a la promoción de una gestión efectiva, transparente y democrática de las policías. Lo anterior se manifiesta en la supervisión del uso de los poderes y facultades policiales. En los años recientes se han desarrollado mecanismos de supervisión cada vez más sofisticados en tres grandes áreas: La efectividad policial, el uso de recursos por parte de la policía y la infracción del derecho en el ejercicio de las atribuciones conferidas a los policías¹⁹.

Ciertamente, las organizaciones policiales comparten con el resto de la Administración Pública ciertas áreas comunes de *accountability* que se relacionan con la administración de recursos, decisiones y resultados de su quehacer en cuanto instituciones del Estado. Además, son objeto de un conjunto específico de demandas-obligaciones de *accountability* asociadas a la naturaleza del mandato policial y al ejercicio de sus funciones. Esto es así porque en un sistema democrático, la policía actúa de acuerdo con normas jurídicas que definen su campo de prerrogativas y las facultades con las que cuentan sus integrantes, así como sus deberes y derechos. Entre estas se cuentan ciertas facultades extraordinarias, como el uso legítimo de la fuerza, el porte de armamento y la capacidad de retener o detener personas.

El *accountability* policial aborda estos tópicos con especial dedicación, puesto que la presencia de conductas desviadas de las normas en estos campos generalmente acarrea graves consecuencias. En este sentido, las organizaciones policiales no solo deben actuar conforme a derecho y sujetas al imperio de la ley, sino también responder ante la sociedad por el uso de las facultades extraordinarias que esta le otorga.

Al respecto, Ignacio Cano (2004) sostiene que el control sobre la policía es fundamental para

¹⁸ Stone y Ward (2000), citados en Frühling (2009: 157).

¹⁹ Martínez, Mohor y Tocornal (2008: 7).

asegurar que sus actuaciones sean eficaces y para evitar cualquier desviación en las conductas de sus miembros. Asimismo, plantea que la evaluación policial puede ser circunscrita a tres ámbitos: El desempeño individual de cada policía, el impacto de los programas de trabajo policial y la calidad de la organización policial en su conjunto.

Según Varenik (2005), tradicionalmente el *accountability* policial ha sido conceptualizado como un mecanismo prometedor para regularizar la discrecionalidad, limitar el mal desempeño, la ilegalidad y los abusos. El reto consiste en ajustar el ejercicio de la discrecionalidad a un sistema de controles institucionales y sociales.

En esta perspectiva, el control y evaluación permanente sobre el ejercicio de las funciones policiales que implica el *accountability*, además de incentivar la responsabilización de sus integrantes, representa una valiosa oportunidad para el desarrollo organizacional, por cuanto abarca el fortalecimiento de los procesos de gestión de información y gestión del conocimiento necesarios para que la organización mida su propia experiencia y aprenda de ella. De este modo, se facilita la labor de detectar y corregir en forma oportuna las falencias en ámbitos como normas disciplinarias, calidad de procesos y eficacia de las intervenciones. Para esto, es indispensable que todo ejercicio de *accountability* se asuma con capacidad de autocrítica y disposición al cambio.

Existe consenso en que la observación del desempeño puede tener consecuencias negativas o positivas y que estas ciertamente trascienden al control sancionatorio. En este último caso, el *accountability* se convierte en la inspiración para el desarrollo de mecanismos a través de los cuales la policía se torna en una institución de aprendizaje, a la vez que obtiene, por un lado, recursos y, por el otro, el respeto y la confianza del público.

Diversos estudios e informes de organizaciones internacionales coinciden en que los desafíos que hoy interpelan a las organizaciones policia-

les no solo se relacionan con su desempeño y eficacia operativa, sino que también comprenden aspectos como transparencia y capacidad de rendición de cuentas. En efecto, en un contexto caracterizado por el aumento sostenido de la criminalidad, la violencia y el temor, el cuestionamiento a los métodos tradicionales de prevención y control de los organismos encargados de la seguridad y los bajos niveles de confianza, credibilidad, legitimidad y capital social que presentan algunas organizaciones policiales se configura un problema que no se solucionará si se circunscribe únicamente a un asunto de productividad, pues también remite a la coproducción de seguridad y a un cambio de actitud en la relación con el entorno. En este sentido, el *accountability* representa una importante oportunidad para el desarrollo policial, que invita a impulsar un diálogo inclusivo sobre la relación entre policía y sociedad, que beneficia la gobernabilidad democrática y la calidad de vida de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, Washington, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice.

_____. (2006). *Changing the guard: developing democratic police abroad*, Oxford University Press.

CANO, Ignacio (2004). "La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial". En Frühling, Hugo y Candina, Azun (Ed.): *Participación ciudadana y reformas a la policía en América Latina*, Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.

DAMMERT, Lucía (2007). "Dilemas de la reforma policial en América Latina". En Caruso, Haydée; Muniz, Jacqueline y Carballo Blanco, Antônio Carlos (Ed.): *Policía, Estado y Sociedad. Prácticas y saberes latinoamericanos*, Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.

DOMÍNGUEZ, José Luis (2009). "Una aproximación funcional a las ideas de policía y seguridad. Las bases establecidas en el Estado liberal". En *Novum Jus*, Vol. 3, Nº 2, Universidad de Barcelona.

FRÜHLING, Hugo (2007). "Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso". En Aida, Erik y Beliz, Gustavo (Ed.): *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2009). *Violencia y policía en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso (Ecuador).

JAR, Gonzalo (1999). "El papel de la policía en una sociedad democrática". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS) Nº 85*.

MARTÍN, Manuel (1992). "Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la policía en España". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS) Nº 59*.

MARTÍNEZ, Fernando; MOHOR, Alejandra y TORCORNAL, Ximena (2008). "Elementos introductorios: Hacia una concepción de la responsabilidad policial". En Frühling, Hugo y Portillo Vargas, Ernesto (Ed.): *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*, Instituto para la Seguridad y la Democracia y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

MUNIZ, Jacqueline y PROENÇA, Domício (2007). "De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial". En Caruso, Haydée; Muniz, Jacqueline y Carballo Blanco, Antônio Carlos (eds.), *Policía, Estado y sociedad: Prácticas y saberes latinoamericanos*. Red Latinoamericana de Policías y Sociedad Civil.

O'DONNELL, Guillermo (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (Ed.): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir (2007). *Cultura de policía. Cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. Tesis Doctoral en Sociología y Política, Universidade Federal de Minas Gerais.

OSSE, Anneke (2007). *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*, Editorial Amnistía Internacional.

PALACIOS, Diego (2005). "Policía, opacidad y ciencias sociales". En *Política y sociedad*, Vol. 42, Nº 3, Universidad Complutense de Madrid.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (2002). "Accountability social: la otra cara del control". En Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Ed.): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas.

SCHEDLER, Andreas (2008). *¿Qué es rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia Nº 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

SOZZO, Máximo (2005). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral.

TORRENTE, Diego (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad de Barcelona.

_____. (1999). "Prevención del delito y futuro de la policía". En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS) Nº 85*.

TUDELA, Patricio (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.

VARENIK, Robert (2005). *Accountability, sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional Comparado*. Instituto para la Seguridad y la Democracia-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

VILLALOBOS, Luis (2009). "Administración policial. Administración pública aplicada al mane-

jo de policías", En *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 25, Universidad Autónoma del Estado de México.

WOEI LUEN, Tan y AL-HAWAMDEH, Suliman (2001). "Knowledge management in the public sector: principles and practices in police work", *Journal of Information Science* Vol. 27, N° 5.