



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Villalobos García, Luis
Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías
Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, 2009, pp. 23-40
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías

Fecha de recepción: 16 de octubre de 2008
Fecha de aprobación: 6 de noviembre de 2008

*Luis Villalobos García**

RESUMEN

El presente trabajo busca vincular los procesos propios de la administración pública al manejo de las organizaciones de policía. Parte de considerar que la función policial históricamente ha carecido de la formalización tanto de sus aspectos administrativos como de la sistematización del conocimiento que genera el desempeño policial, lo cual no ha permitido articular y aprovechar la experiencia adquirida y posteriormente generar referentes consolidados para la gestión del trabajo de las policías, a partir de este contexto, se presentan propuestas de definición de conceptos y procedimientos correspondientes a una administración policial.

PALABRAS CLAVE: administración policial, administración pública, gestión policial, seguridad pública, función policial, sistemas, desempeño policial, rendición de cuentas.

ABSTRACT

This paper tries to link the public administration processes with the management of police organizations. It starts considering that policing has historically lacked formalization of its administrative aspects and know-

* Licenciado en Economía por la UNAM. Realiza estudios de Doctorado en Administración Pública en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Investigador en el Instituto para la Seguridad y la Democracia. Docente de posgrado en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional.

ledge systematization generated by the police performance. This has not permitted to articulate the acquired experience and then generate consolidated references to the police work management. From this context, are showed proposals of concepts definition and processes related to a police administration.

KEY WORDS: police administration, public administration, police management, public security, policing, system, police performance, accountability.

INTRODUCCIÓN

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

El propósito es mejorar las capacidades de gestión policial al utilizar el conocimiento consolidado en la administración pública, particularmente en las técnicas de administración de organizaciones públicas, lo que permita cumplir con el mandato de la policía, mejorar la calidad de su funcionamiento en términos de legalidad, legitimidad-consenso y eficacia del desempeño policial, orientar la actuación de la policía a la consecución de resultados verificables y como indica Moctezuma (2000: 47) en "...una visión en que trascienden más los resultados que los programas", así como iniciar un proceso de integración formal de mecanismos y conceptos de la administración policial; para esto, se identifican y establecen temáticas asociadas al desempeño policial y se describen las capacidades requeridas por sus directivos.

Parte de considerar a la administración pública como el mecanismo que utilizan las instituciones públicas para cumplir con el mandato legal que define su existencia, así como de considerar que los funcionarios y directivos de la policía son los encargados de esta administración y a los empleados (tanto los policías como el personal de apoyo) como el factor determinante para alcanzar los objetivos y metas. Presenta las áreas de estudio que proporcionan un marco de análisis de la dirección en funciones específicas que como propone Terry (2002) son la organización, la dirección, la planeación y el control,¹ así como temas particularmente asociados a la actuación policial: la supervisión, la academia de policía, la atención de quejas, la comunicación interna, entre otros.

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

Por otra parte, se propone a la rendición de cuentas como un principio operativo –una política de trabajo– que genera un doble impacto: cumple con la demanda social planteada a los servidores públicos de “...informar a la sociedad de los resultados de su trabajo, de transparentarlo y justificar las decisiones tomadas” (Schedler, 2004: 13) y, por otra parte, permite a la organización generar el conocimiento institucional para identificar tanto éxitos como áreas de oportunidad en su desempeño, lo cual posibilita anticipar y resolver los problemas y replicar los éxitos, tendiendo siempre como máxima de su actuación, la resolución de los problemas de seguridad de los ciudadanos directamente asociados al trabajo policiaco.

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

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PRIVADA Y POLICIAL

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

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

Por otra parte, el contexto de las empresas privadas es comercial, en tanto que la naturaleza de las organizaciones públicas es política y social, y como consecuencia de

esta dimensión sociopolítica de sus trabajos,² los administradores públicos tienen una perspectiva de planificación corta por el tiempo en que están en los cargos, principalmente los de elección pública y, por lo tanto, no están en posibilidades de hacer una planeación que garantice la continuidad de sus trabajos en el largo plazo; asimismo, existe generalmente una mayor diversidad y transformación de las expectativas comunitarias, las medidas de funcionamiento pueden ser vagas, es decir, más cualitativas (intangibles) que cuantitativas, en ausencia de un contexto que determine claramente los beneficios asociados a las iniciativas o de las cuotas de mercado, ejemplo: es más fácil medir la calidad del funcionamiento y los beneficios monetarios de comercializar un refresco de cola, que analizar la calidad y trascendencia de aprobar una ley –así como su justa instrumentación y administración–, o el costo-beneficio de adquirir una nueva flotilla de patrullas.

Lewis Gunn establece algunos aspectos que sirven para diferenciar entre las actividades de la administración pública –incluidas las funciones de seguridad pública y el trabajo de la policía–, y las de la privada:

1. “La administración pública es sustancialmente diferente a la privada” (Gunn, 1987). Algunos elementos que establecen estas diferencias son: la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos –el uso de la fuerza es exclusivo del gobierno–, y un entorno de desempeño mucho más complejo y variado de la función pública. Particularmente,

la policía enfrenta situaciones de riesgo en sus actividades de campo que ningún manual de procedimientos, por más elaborado que sea, puede prever, limitándose a considerar criterios generales de actuación, en comparación, una empresa privada sólo puede obtener una certificación de calidad si su funcionamiento se apega a manuales que predefinen su desempeño.

2. “La administración pública y la privada se parecen en los aspectos no importantes” (Gunn, 1987). Pese a las aparentes coincidencias de los mecanismos de gestión de las entidades públicas y privadas, los contextos político y comercial definen, para ambos casos, visiones diametralmente distintas. Las técnicas de gerencia privada pueden ser útiles en el sector privado, pero no garantizan el éxito en las instituciones del Estado: el contexto social determina el trabajo de la policía, y si las visiones comerciales de la gerencia empresarial son exportadas sin el filtro necesario de la sensibilidad social que requiere el diseño de las políticas y programas públicos, el establecimiento de metas y las valoraciones serán erróneas, ejemplo: para una autoridad municipal, la valorización financiera del *costo-beneficio* de comprar una patrulla es bajo o nulo, ya que no representa ninguna entrada directa de ingresos³ y por lo tanto no se recupera la inversión, pero el *costo-oportunidad* es alto, ya que de no contarse con vehículos de patrullaje, aumenta la inseguridad de la comunidad, ya que la policía carece de un recurso elemental para su trabajo.

3. “El Management Público es un paradigma integrador” (Gunn, 1987). Actualmente la gestión pública aprovecha las enseñanzas de la gestión empresarial, pero al mismo tiempo ha desarrollado sus propios conceptos y herramientas de gestión específicas para las organizaciones del gobierno, considerando que los problemas públicos son específicos, como los que enfrenta una corporación policial, es en este sentido que se establece la necesidad y urgencia de proponer un concepto de *administración policial*, los elementos que lo componen, así como temáticas y procedimientos específicos asociados a la actuación de la policía.⁴

Las corporaciones policíacas no son solamente diferentes de las organizaciones privadas sino también de otras organizaciones públicas en vista de los conflictos que generan las funciones de la policía en sociedades democráticas.⁵ Roberg (2002) considera que la policía ejerce acciones que sectores de la sociedad no desean, como las multas de tráfico y los arrestos, pero que son necesarias para la convivencia y la gobernabilidad. Pese a que se tiene un acuerdo ciudadano para ser gobernado, en la práctica, los ciudadanos a menudo se oponen a la intervención del Estado pese a que teóricamente los gobiernos democráticos representan y sirven a los ciudadanos que los eligieron, en este sentido, un gobierno democrático se basa en el consenso entre los habitantes y el gobierno, pero en el caso de que estos acuerdos fallen, el policía, al representar tanto al gobierno como a la sociedad, entra en un conflicto de intereses: ¿debe obedecer a la autoridad o apoyar a la sociedad que representa?

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLICIAL

Siendo evidente el carácter público del trabajo policial, la determinación y análisis de su desempeño corresponde en parte a la administración pública: el manejo de una corporación policial se define a partir de los conceptos de la administración pública.⁶ Busca darle a la policía las capacidades institucionales para cumplir con su mandato, utilizando para esto herramientas y técnicas administrativas.

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

1. Usar lo más eficaz y productivamente sus recursos.
2. Ser eficiente en la función directiva. El mandato institucional de la policía establece *que* se debe de hacer, el *cómo*, se define a partir de la administración policial, y es responsabilidad de la dirección la instrumentación del mandato.
3. Motivar al personal en función del cumplimiento del mandato y los objetivos institucionales.
4. Desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación de la organización.
5. Desarrollar un ambiente laboral que premie la excelencia y constante desarrollo de las capacidades de sus elementos: generar el capital humano de la corporación.

6. No debe ser especulativo. Desde el punto de vista de la policía, el fundamento legal de su mandato debe ser explícito, lo cual establece claramente tanto los resultados esperados y como se debe proceder para conseguirlos.
7. No debe confundir control con represión y no debe generar temor en el personal. Para la administración policial, los temas de control y supervisión deben entenderse como estrategias de aprendizaje que contribuyan al desarrollo de los policías y el mejoramiento de su actuación, y no como un mecanismo inhibitorio.
8. Una responsabilidad fundamental de la gestión pública es la creación de un clima organizacional que favorezca la innovación, lo cual sólo puede conseguirse con la capacitación y el aprendizaje continuo.

El manejo de las corporaciones de policía en particular y la administración pública en general, tienen que ver con "...la conducción de las capacidades humanas del personal adscrito a una organización" (Lynn, 1990). Los encargados de las policías son directivos que deben trabajar bajo premisas de servicio público y estar conscientes de que su desempeño enfrenta tanto el reconocimiento como la descalificación social, por lo tanto, deben propiciar que tanto los policías como el personal de apoyo se sientan orgullosos de la función que realizan y estén conscientes de la trascendencia social de sus actos. De ahí, como señala Sánchez (2003), la importancia de la planificación y gestión pública por objetivos y resultados, ya que permite que el directivo participe en la

definición del programa de trabajo, se sensibilice respecto a la importancia de sus logros que como responsable tienen para el cumplimiento de su misión de seguridad pública.

Las corporaciones policíacas no son organizaciones que consumen recursos sin ningún resultado, pero la valoración y trascendencia de su actuación no debe medirse por criterios de costo-beneficio o por medidas industriales de productividad (cálculo de la relación producción respecto a los recursos y tiempo utilizados),⁷ ya que en general, los resultados de la función pública se considerarán como buenos si incrementan el bienestar general o malos si lo perturban o deprimen: si se obtuvieron resultados, de esta manera, el análisis del manejo de los recursos financieros debe realizarse por criterios de:

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

La policía debe asumir que su misión es parte de un proyecto de nación y que por lo tanto su actuación se valorará por su aporte al bienestar de la sociedad y que, además, le atañe y beneficia a sus funcionarios dada

su condición de ciudadanos. En la medida que la actuación de la policía incida o no en el cumplimiento de la política nacional de seguridad pública, se valorará la eficiencia de su actuación.

Debe considerarse que el trabajo policial y en general el que realiza cualquier entidad del sector público, no se limita a la ejecución de un mandato, sino que debe tener como perspectiva, como analiza Cohen (2005), el lograr resultados que satisfagan aspiraciones comunes de una sociedad; en este sentido, las autoridades políticas elegidas y los funcionarios públicos designados, deben estar plenamente conscientes de las responsabilidades sociales que asumen, por lo tanto, esta manera de presentar a la administración policial y pública, conduce a nociones de transparencia y rendición de cuentas.

HACIA UN CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN POLICIAL

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

Tanto la organización como los empleados, es decir, los directivos y los encargados,

tienen expectativas unos respecto a los otros: la organización espera que los empleados realicen eficientemente las tareas que tienen asignadas y que las realicen respetando el mandato legal de la policía,⁸ aprendiendo nuevas habilidades, tomando iniciativas, y en la medida de lo posible, siendo capaces de trabajar independientemente. Por otra parte, los empleados esperan que la organización los trate bien, dignamente y les proporcione el salario, las ventajas y condiciones de trabajo que propicien su éxito profesional.

Harmon define a una organización como “...una agrupación social de dos o más personas” (1999: 25), las cuales funcionan coordinadamente para alcanzar metas comunes preestablecidas. Es en este sentido, que el propósito de la administración es trabajar hacia el cumplimiento de las metas de la organización, considerando que las necesidades tanto de los empleados, como de la sociedad e incluso de otros individuos y organizaciones, son cambiantes, por lo que una de las responsabilidades básicas de los directivos es trabajar hacia la integración y conciliación de expectativas y necesidades individuales y de la organización, de modo que se puedan lograr las metas.

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

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

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

EL SISTEMA DE LA FUNCIÓN POLICIAL

Al aplicar la lógica de sistemas al trabajo de la policía, se trata de comprender a la función policial como una serie de *procesos* orientados a la consecución de *finés*. Para definir e ilustrar el mecanismo de trabajo y definición de la función policial como un sistema, se utilizan las referencias *inputs* (insumos), *outputs* (productos) y *outcomes* (resultados) (Cfr. García, 2005).

1. *Inputs*. Acontecimientos y circunstancias del entorno sociopolítico y económico, específicamente los asociados a

la seguridad pública, en tanto estos definen la función policial y por lo tanto, su mandato institucional. Son las *demandas* y *apoyos* solicitados por la sociedad al gobierno en materia de seguridad pública, de los cuales se encarga directamente la policía y conforman su ámbito de actuación.

2. *Outputs*. Son las decisiones y las acciones de la policía: el desempeño y actuación policial. Organizan las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente sociopolítico, sino del desempeño de la policía.
3. *Outcomes*. Son los resultados de la función policial y están directamente relacionados con la consecución o no del mandato institucional. Determina la eficiencia del desempeño policial en términos de la diferencia entre lo inicialmente solicitado a la policía (*inputs*) respecto a lo alcanzado (*outcomes*).

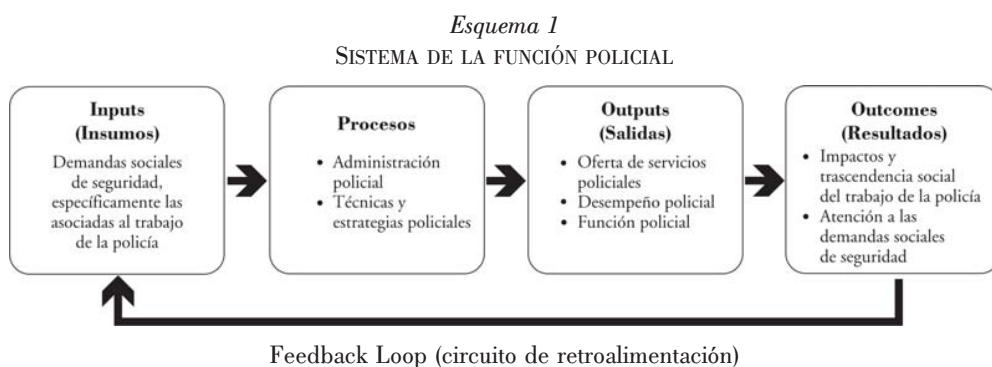
En esta lógica, la administración policial es el vínculo entre los insumos y los productos del sistema de la función policial, es decir, los procesos de la policía.

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

El circuito de retroalimentación permite a las autoridades identificar las demandas de seguridad de la sociedad, los *inputs* de la

función policial, y a través de la administración policial, recibirlas, organizarlas y definir la agenda de servicios y tareas de la policía, en el contexto de la política de seguridad, logrando generar los *outputs* y *outcomes* del trabajo policiaco. De esta manera se da un flujo de *inputs* y *outputs/outcomes* en el sistema en un movimiento constante de interacción, por lo tanto, la oferta de servicios de la policía no es la misma en el tiempo y se modifica en función de las demandas sociales.

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



FUENTE: elaboración propia.

Asimismo, la *administración policial* se concibe como un sistema al estar integrada por varios actores, procesos y elementos, los cuales interactúan con un propósito específico: el cumplimiento del mandato institucional de la policía. Edgar Schein propone los siguientes aspectos necesarios en el diseño de una organización, partiendo de una visión de sistemas:

1. “La organización debe ser considerada como un sistema abierto” (Schein, 1988). Implica que la policía no sea una entidad

autodeterminada y hermética: no es posible entender el trabajo de la policía bajo un modelo de organización cerrado, que no interactúe con la comunidad a la cual sirve y protege, y que no define su agenda de trabajo como un servicio ciudadano.

2. “La organización debe ser concebida como un sistema con objetivos y/o funciones múltiples” (Schein, 1988). Pese a que el mandato de la policía es preciso, las tareas que realiza para cumplir con este mandato son diversas: la prevención

del delito, el control del tránsito, instrumentación de operativos de seguridad, arrestos y remisión de posibles delincuentes, entre otros.

3. “La organización debe visualizarse como constituida por subsistemas, los cuales están en interacción dinámica unos con otros” (Schein, 1988). En el modelo de administración policial que se propone, se identifican los siguientes:

- 3.1 Subsistema de planeación, programación y presupuestación
- 3.2 Subsistema de carrera policía
- 3.3 Subsistema de comunicación policial
- 3.4 Subsistema de rendición de cuentas
- 3.5 Subsistema de evaluación del desempeño policial

4. “Al estar integrada por subsistemas mutuamente dependientes, un cambio en uno de ellos, afectará a los demás” (Schein, 1988). La instrumentación de una cultura de la planeación y de rendición de cuentas policial implica para las corporaciones de policía toda una transformación de la manera de realizar su trabajo, ya que requiere de una profesionalización de los cuerpos, la planificación y programación de tareas (gestión pública por objetivos), justificar cada una de sus acciones y, en general, considerar los elementos característicos de la reforma policial en democracia.

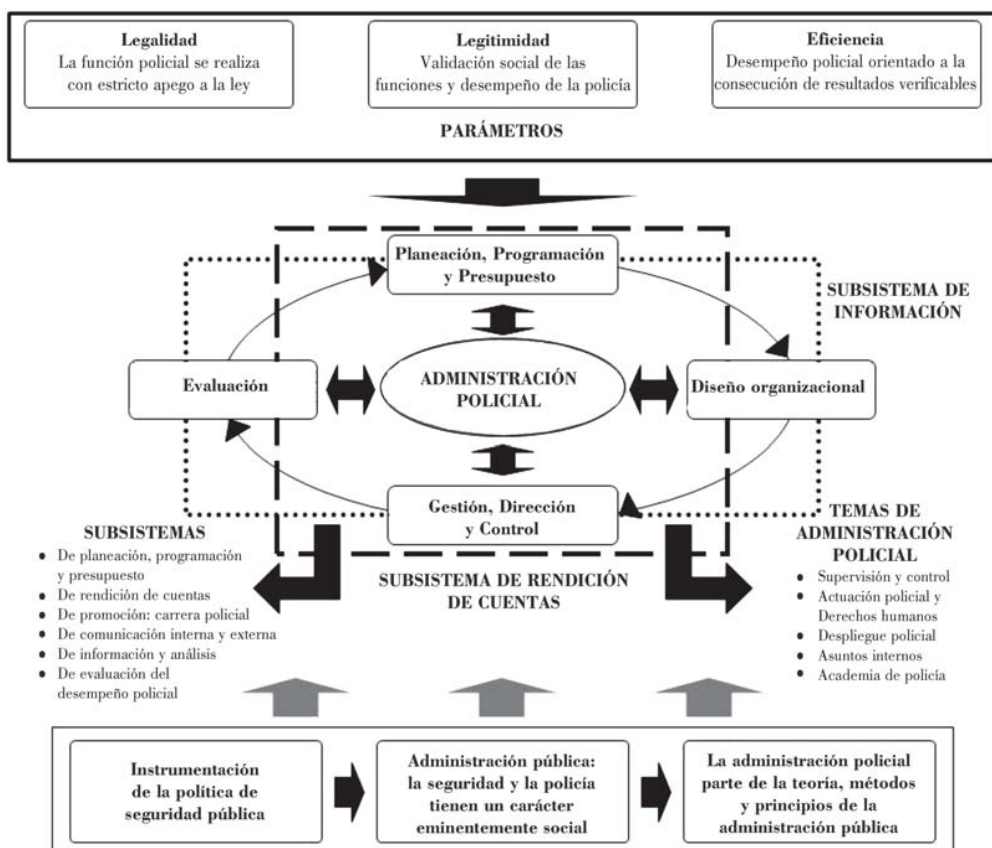
5. “La organización existe en un ambiente dinámico que interactúa con otros sistemas” (Schein, 1988). La definición del mandato policial a pesar de tener una continuidad en el tiempo, se modifica en

función del ambiente político, social y económico, y a su vez afecta a cada uno de estos aspectos y su mismo entorno: la actuación de la policía modifica y es modificada por su contexto.

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

En el centro del sistema se ubica la *administración policial*, la cual tiene como temas específicos la planeación, organización, dirección y evaluación institucionales, siendo estas funciones responsabilidad del director de la corporación policiaca. Estos grandes apartados son instrumentados a partir de los subsistemas correspondientes,⁹ particularmente, los subsistemas de rendición de cuentas y de información son fundamentales para la policía, ya que desde el punto de vista de una reforma policial democrática, cumplen con dos valores de entidades públicas en sociedades democráticas: la transparencia y la rendición de cuentas. Por otra parte estos procesos son integrales, transversales e inciden en todas las funciones de la corporación.

Esquema 2
MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN POLICIAL



FUENTE: elaboración propia.

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

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

1. Subsistemas de administración policial

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

Es la función técnica de la administración policial y debe estar reflejada en el organigrama en una subdirección técnica, de planeación o similar, donde se definan las líneas de trabajo requeridas para cumplir con la agenda programática (Sánchez, 2003).

- 1.2 *Subsistema de organización.* La organización es la determinación de funciones, responsabilidades, reglas y normas de comportamiento de un conjunto de áreas, departamentos y cargos, lo que permite regular las funciones de los miembros adscritos a una entidad. La organización es reflejada en la estructura organizacional. De esta manera, el subsistema de organización de la policía posibilita cumplir con sus metas, objetivos, con el mandato legal e instrumentar el plan y programa de trabajo.

El diseño de la estructura de la organización, del sistema de trabajo, los arreglos de trabajo grupal y las asignaciones individuales de tareas,

deberán realizarse conforme a esta estructura organizativa (Harmon, 1999).

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

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

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

Si las metas o los objetivos no se están alcanzando, si los planes, las políticas y los procedimientos no se están siguiendo, o se ha detectado un problema de desempeño en el servicio de la organización –principalmente respecto a los derechos humanos–, los responsables deben establecer las razones y determinar las acciones de corrección. El controlar puede ser la función directiva más problemática por las dificultades

des que enfrenta el responsable para detectar las fallas del sistema o las razones de un servicio inadecuado, así como también el diseño de las estrategias para cambiarlas y mejorarlas. Por ejemplo, la corrupción y el mal uso de la fuerza de la policía continúan siendo serios problemas de desempeño, pese a los esfuerzos por analizar sus causas y corregirlas.

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

Dentro de la administración policial, el subsistema de evaluación formaliza y sistematiza el proceso de retroalimentación de: a) desempeño, b) análisis, c) detección de problemáticas, y d) sugerencias, con el cual los responsables pueden identificar a los agentes que cumplen o exce-

den lo esperado y a los que no lo hacen, también ayuda a la toma de decisiones sobre promociones internas, compensaciones, y otras más del área del departamento de personal dependen de la información sistemática y bien documentada disponible sobre el policía.

La responsabilidad de esta función de la administración policial es realizar la evaluación del desempeño de cada oficial y de la corporación en su conjunto, responder a la necesidad de sistematizar y definir los criterios y políticas de la corporación respecto a la evaluación. Cano (2004) indica que pese a que es necesario desarrollar enfoques de evaluación diferentes para los directivos, el personal de mando, de apoyo y los policías, es conveniente tener criterios congruentes al interior de cada categoría para obtener resultados útiles.

- 1.5 *Subsistema de supervisión policial.* El área de supervisión interna, la policía de la policía, "...es una instancia importante de defensa contra la corrupción, el abuso policial y la violación de derechos humanos" (Peak, 2004). El que esté constituida como un área que figura en el esquema organizativo de una corporación, es indicador del grado de voluntad de las autoridades policíacas para premiar y replicar actuaciones efectivas, responsabilizar y sancionar al personal por compor-

tamientos negativos o incidentes de abuso, así como para delimitar funciones investigativas especializadas al interior de la policía ante denuncias de abuso policial.

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

2. *El subsistema de rendición de cuentas policial*

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

Con la instrumentación de un sistema de control de esta naturaleza, se pretende que los resultados y logros se concreten en el mejoramiento de los órdenes de convivencia

social, en la disminución de los índices de delincuencia, en desempeños policiales apegados a derecho, en un trabajo policial que atienda antes que nada las necesidades de la ciudadanía, que tenga como referente fundamental los derechos humanos, oriente la actuación de la policía hacia un servicio transparente y “...examinar, supervisar e incluso *burocratizar* la discrecionalidad, para así asegurar que, de modo cotidiano, los agentes estén haciendo lo que esperamos de ellos, no lo que *tememos* de ellos” (Varenik, 2005: 25).

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

Una segunda justificación de la necesidad y urgencia de las instituciones policíacas de trabajar bajo esquemas de rendición de cuentas, lo define la visión integral que le confiere un modelo de gestión institucional sustentada en administración policial,

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

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

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

Al exigírseles a las policías una mayor transparencia de su gestión, una demostración más precisa de sus logros y determinar claramente la brecha entre lo conseguido

respecto a lo previsto en la determinación de metas, las cuestiones de rendición de cuentas, transparencia y evaluación de la calidad del desempeño, se convierten en aspectos fundamentales en materia de administración y actuación policial, es en este sentido que rendición de cuentas se consolida como el referente de actuación y evaluación del desempeño policial, función permanente y obligatoria.

Por otra parte, la actuación policial para ser verdaderamente eficiente, debe tener pleno reconocimiento y aplicación de los derechos humanos, por lo tanto, al tratar de establecer una definición de *eficiencia policial* se deben considerar criterios, valores y referentes de derechos humanos, siendo imposible concebir una actuación policial efectiva si los derechos humanos no se han respetado: no es suficiente detener a un delincuente, es imperativo que esta detención se haya realizado con pleno respeto a derechos humanos, y de no ser así, estaríamos ante un caso de abuso policial.¹⁰

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

CONCLUSIONES

El contexto, procedimientos y estrategias de la administración pública son sustancialmente distintos a los de la administración privada y comercial.

Por su carácter eminentemente público y social, y sobre todo por ser una institución del Estado, la administración policial se diseña a partir de los elementos y el conocimiento teórico de la administración pública, particularmente en sus aspectos de gestión (*manejo de lo público*).

La función policial debe realizarse a partir de tres referentes: 1) *legalidad*, estricto apego a la ley, 2) *legitimidad y consenso*, validación social del trabajo policial y 3) *eficiencia*, función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.

Administración policial: es la capacidad de las corporaciones policíacas y sus actores para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda de trabajo, generando el conocimiento institucional que puede ser utilizado continuamente para cumplir con su mandato, mejorar la satisfacción del servicio y el desempeño de la organización policial.

Analizando la función policial desde una lógica de sistemas, el trabajo de la policía constituye la serie de respuestas (*outputs/ outcomes*) que presenta el gobierno a las demandas sociales de seguridad (*inputs*). De esta manera, la administración policial constituye los procesos requeridos para generar y articular dichas respuestas.

La administración policial funciona y está organizada desde una perspectiva de sistemas; sistema en el que interactúan y convergen distintos elementos, procesos y recursos, los cuales modifican y son modificados a su vez por las acciones de cada uno de los componentes.

La administración policial funciona a través de diversos procesos de trabajo específicos, a los cuales hemos denominado subsistemas, que corresponden a funciones determinadas y necesarias para realizar el programa de trabajo y cumplir con el mandato policial: la organización, la planeación, la dirección, el control/evaluación y la comunicación.

Es estratégico y fundamental en la administración policial el *subsistema de rendición de cuentas*, ya que a través de éste la policía puede identificar y enfrentar la brecha determinada entre los resultados del desempeño policíaco respecto a su mandato, además de cumplir con una condición de gobernabilidad, necesario para un Estado moderno y democrático.

La administración policial y los procesos inherentes de rendición de cuentas posibilitan a las corporaciones de policía generar el conocimiento institucional que les permitan mejorar su desempeño y, por ende, reducir la brecha entre lo realizado y el mandato.

Los derechos humanos se establecen en el centro de la administración, el desempeño y la rendición de cuentas policial, y por lo tanto, una definición de *eficiencia policial* debe considerar, explícitamente, el referente de los derechos humanos.

NOTAS

- ¹ George Terry, uno de los principales teóricos modernos de la administración, propone esta división del proceso administrativo: organización, planeación, dirección/control y evaluación, conceptos que son retomados en la definición del *modelo de organización de la administración policial* que se detallará adelante.
- ² Una característica de los sistemas políticos democráticos es la facultad de la ciudadanía de votar y ser votados para cargos públicos, lo cual implica la alternancia en el poder, por lo tanto, los periodos de las gestiones son necesariamente acotados en el tiempo.
- ³ De realizar el cálculo de la *Tasa Interna de Retorno (TIR)* de las inversiones en patrullas o chalecos antibalas, un administrador financiero podría concluir que desde el punto de vista financiero estas son inversiones no rentables ni productivas, por lo que de aplicarse esta lógica, estas adquisiciones no se realizarían y la policía –así como el total de las instituciones del Estado– terminaría no adquiriendo nada.
- ⁴ Temas como la supervisión policial, el control, las averiguaciones y la atención de quejas de la actuación policial, que tienen contextos y procedimientos específicos y los diferencian de otros programas públicos. Estos puntos se desarrollan más adelante.
- ⁵ Las funciones de la policía son claramente más propicias de ser cuestionadas en las sociedades democráticas, por la naturaleza misma de esta visión política, que en los regímenes totalitarios y fascistas, lo que implican para su propia gestión, la ausencia de espacios de crítica y diálogo, es en este sentido que valores de la democracia como legitimidad y gobernabilidad, puede considerarse que contraponen con la actuación del policía.
- ⁶ El análisis de la actuación policial, así como de cualquier política pública es multidisciplinar y por lo tanto puede ser abordado desde diferentes perspectivas: legal (derecho), eficacia y eficiencia (económico-administrativo), función social (antropología-sociología) o en términos políticos.
- ⁷ Es sumamente complejo exportar los criterios de productividad a una corporación policiaca: ¿la policía es más productiva por haber detenido a un mayor número de delinquentes, por propiciar una sociedad más segura o por ser menos corrupta? En cualquier caso, es sumamente difícil cuantificar estos criterios y por lo tanto el cálculo de la productividad policial se relativiza, pero esto no implica que no se deban realizar ejercicios para tratar de medir el trabajo policial y generar indicadores asociados al desempeño.
- ⁸ El proceso de transformación de una institución policiaca tradicional hacia esquemas de toma de decisiones democráticas (reforma policial democrática), conducido por un método adecuado y a través del empleo de instrumentos técnicos, tiene por objetivos lograr que la policía: 1) atienda, antes que nada, las necesidades del ciudadano, 2) realice un trabajo policial con estricto apego a la ley, 3) respete los derechos humanos, 4) se oriente por una política de transparencia y rendición de cuentas, y 5) función policial orientada a la consecución de resultados capaces de ser verificados empíricamente, en términos de eficacia y eficiencia del desempeño policial.
- ⁹ Dentro de estos subsistemas destacan los de *rendición de cuentas* y de *evaluación del desempeño* como los mecanismos de evaluación institucional, que permiten determinar

la brecha existente entre lo planificado respecto a lo realizado, lo que permite que la policía argumente y justifique la existencia de dicha diferencia, produzca una constancia o referencia formal de su trabajo y aprenda de su propia experiencia.

- ¹⁰ En este punto resalta la importancia de la legitimidad y el consenso en la valoración del desempeño policial y su conducción (análisis sociopolítico de la actuación de los agentes de la policía), y no sólo centrar la evaluación del desempeño en parámetros de eficiencia y eficacia (análisis *gerencialista* del desempeño policial).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Cano, Ignacio (2004), *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*, Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI/CEPAL.
- García, Omar (2005), *Las políticas públicas: productos del sistema político*, s/f, en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php>, consultado en septiembre de 2008.
- Gunn, Lewis (1987), "Perspectives on Public Management", en Jan Kooiman y Kjell Eliassen (eds.), *Managing Public Organizations*, London, Sage.
- Harmon, Michael (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky (1990), *Administración pública. El Estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moctezuma, Esteban y Andrés Roemer (2000), *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peak, Kenneth y Larry Gaines (2004), *Police Supervision and Management, In an Era of Community Policing*, USA, Pearson, Prentice Hall.
- Roberg, Roy y Jack Kuykendall (2002), *Police Management*, California, USA, Roxbury Publishing Company, San Jose State University.
- Sánchez, Fernando (2003), "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos", en *Serie Gestión Pública*, núm. 32, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, CEPAL.
- Schedler, Andreas (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI.
- Schein, Edgar (1988), *La cultura empresarial y el liderazgo*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Terry, George (2002), *Principios de administración*, México, CECSA.
- Varenik, Robert (2005), *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas*, México, INSUDE/CIDE.