



Comunicación

## MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

UNA MIRADA DESDE ARGENTINA

Santiago Veiga\* e Ignacio Romano\*\*

### INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, a raíz de la explosión del fenómeno de la criminalidad, muchas son las críticas que se han formulado a las fuerzas policiales y de seguridad en la Argentina y en la región; vinculadas mayoritariamente a corrupción, bajo profesionalismo, limitaciones en su capacidad operativa, y manejo político de las mismas. Una situación como la expuesta no pudo menos que generar una fuerte demanda social sobre las autoridades públicas para que impulsen las reformas necesarias para elevar los estándares de calidad del servicio policial; demanda que en algunos casos fue receptada y traducida en acciones –no siempre mantenidas a lo largo del tiempo- y en otros motivó meros cambios externos en los gabinetes ministeriales o en la conducción de las instituciones policiales.

De alguna manera, por primera vez en mucho tiempo fue surgiendo en la Argentina la conciencia de la necesidad de trabajar con las instituciones involucradas en pos de una mejora en el rendimiento policial ante la evidencia de que los hasta entonces únicos modelos de gestión de las policías no generaban resultados acordes a la magnitud del problema de la inseguridad.

Mientras el gran abanico de factores asociados al incremento de la delincuencia –de tipo socioeconómico, demográfico-cultural e institucional, más el efecto acelerador de la violencia de las drogas y las armas de fuego- operaban sobre la realidad, las actividades delictivas –en algunos casos con ayuda de la tecnología- fueron adoptando un comportamiento más dinámico para maximizar sus ganancias en zonas y delitos que les generen menores riesgos. Las instituciones policiales mientras tanto buscaban quitarse el corsé de un esquema rígido, burocrático y vertical para seguir de cerca las mutaciones del crimen, lo que en pocos casos pudieron cumplir. Nuevas modalidades delictivas demandan soluciones complejas e integrales, que exceden absolutamente la cuestión policial y que de ningún modo pueden reducirse a sacar más policías a la calle o comprar más móviles. En lo que se

\* Lic. en Ciencia Política, Master en Políticas Públicas y Director Ejecutivo Fundación FUNDAR

\*\* Lic. en Ciencia Política y Abogado



refiere estrictamente a la cuestión policial, la clave pasa por una gestión más eficaz y eficiente por parte de los operadores del sistema lo que supone –desde ya- contar con los medios humanos y materiales necesarios a ese fin.

En los párrafos siguientes se procurará presentar distintas herramientas de control de gestión policial, incluyendo al control interno. Posteriormente se presentarán los desafíos que se plantean a este tipo de mecanismos y por último se procurará presentar las razones por las cuales se entiende que difícilmente podrá mejorarse el rendimiento policial sin la voluntad política de los decisores para poner a disposición de las instituciones policiales y de seguridad las condiciones materiales, mecanismos e incentivos para desempeñar eficazmente su función.

## **MECANISMOS DE CONTROL INTERNO**

### **Asuntos Internos**

Todo mecanismo de control interno en las fuerzas de seguridad tiene por objetivo verificar si el personal, a todo nivel, cumple con las obligaciones generales en su calidad de policía, y más específicamente si trabaja con eficacia y eficiencia para cumplir con los objetivos que le son encomendados en su función puntual, desde la parada fija en una esquina hasta la conducción de una Superintendencia.

Quizás el método de control más tradicional en las policías es el trabajo de investigación realizado por las áreas de Asuntos Internos. Éstas trabajan normalmente en base a la investigación de denuncias sobre mal desempeño, corrupción, incumplimiento de los deberes de funcionario público, abusos de autoridad, etc., pero sorprendentemente en pocos casos se analizan estadísticas de procedimientos o resultados obtenidos sobre los objetivos asignados. En general, no se realiza una evaluación de rendimiento o productividad para premiar a los buenos policías sino que básicamente se procura buscar a los culpables. Es decir, el trabajo de Asuntos Internos busca generar disuasión y castigo, más nunca fomentar el buen desempeño.

Cualquier policía que ha trabajado en la calle y cerca de los problemas sabe a simple vista que para este sistema de control, quien se esfuerza por

combatir el delito y logra controlarlo en su jurisdicción, probablemente tendrá que afrontar un sinnúmero de acusaciones<sup>1</sup> por abuso de autoridad, apremios ilegales, etc. Este tipo de acusaciones, cuando son injustas, constituyen en el esquema tradicional manchas en el legajo personal que ponen en duda la integridad y capacidad del efectivo, como así también su posibilidad de ascenso dentro de la organización; fomentando al mismo tiempo una política de “no hacer” y baja intervención en los conflictos para los que supuestamente la policía fue empoderada. Los mecanismos tradicionales de investigación de asuntos internos sobre el personal policial normalmente no son capaces de distinguir en estos casos, quién efectivamente abusa de su autoridad y quién actúa profesionalmente, llegando incluso a arriesgar su propia vida para proteger a la comunidad.

Lo expuesto no implica negar la existencia de corrupción policial y la participación de algunos efectivos en actividades criminales –siendo el narcotráfico una de las preferidas- por acción u omisión. Sin embargo en estos casos, Asuntos Internos tampoco funciona bien, ya que las cúpulas de las instituciones generalmente sólo permiten que se investigue superficialmente por cumplir con la formalidad, en ocasiones por connivencia y en otras por evitar escándalos que afecten a la institución. Sobran las experiencias de honestos policías que investigan la corrupción interna y terminan amenazados, con sus carreras relegadas e incluso que pierden la vida por represalias o sus familias son amenazadas.

### **El desafío de un sistema de alerta temprana para control interno**

A modo de recomendación, se entiende que las instituciones policiales de la región deberían avanzar en sistemas de alerta temprana –combinados con los mecanismos de asuntos internos- que apunten a identificar anticipadamente aquellos efectivos policiales con problemas de conducta en el desempeño de sus funciones; diseñar mecanismos de intervención con esos efectivos tendientes a lograr cambios de conducta positivos; reducir los casos graves de actuación de asuntos internos; elevar los estándares de control y rendición de cuentas de la institución policial; y mejorar la imagen policial con la comunidad a partir de una caída en las quejas, reclamos y denuncias por mal desempeño.

Un mecanismo de alerta temprana como el propuesto debería conformarse como una gran base de datos factible de ser consultada por

los supervisores y mandos jerárquicos de la fuerza policial para identificar a aquellos efectivos cuya conducta es problemática y, de seguir en esa línea, terminarán seguramente involucrados en hechos más graves y dañando la ya desprestigiada imagen policial. Este sistema de procedimiento administrativo, además de permitir identificar a aquellos agentes cuya *performance* o desempeño indica potenciales problemas, debería permitir también brindar una intervención adecuada –en forma de consejos o entrenamiento- a los fines de revertir ese tipo de inconductas. De este modo, el sistema de alerta temprana funcionaría como una alarma para permitirle a la misma fuerza policial que intervenga anticipadamente a que ese policía se encuentre en una situación en la que se le deban aplicar sanciones disciplinarias formales o que se verán inmersos en procesos penales.

Asimismo, dicho sistema debería contar como mínimo con tres fases de actuación, de acuerdo al siguiente orden:

En primer lugar, un proceso de selección de agentes policiales para participar del programa. De acuerdo a los indicadores de desempeño que se determinen, serán identificados los agentes policiales con problemas de conducta leves. La cantidad de quejas, reclamos y denuncias que reciba un agente policial por parte de los ciudadanos en un determinado período de tiempo será un indicador prioritario. Sin embargo, deberá utilizarse una combinación de indicadores de desempeño y no basar el sistema únicamente en las quejas y reclamos de los ciudadanos.

En segunda instancia, un proceso de intervención con el agente. Identificado el agente policial cuya conducta sea problemática, tendrá lugar la intervención con el agente para que este pueda corregir su comportamiento. La intervención deberá consistir siempre en una medida no disciplinaria. La estrategia básica de intervención debería combinar disuasión, educación y entrenamiento. Por medio de la disuasión, aquellos oficiales que sean sujeto de intervención modificarán su comportamiento al percibir la posibilidad de ser castigados. Por medio de la educación y el entrenamiento, se ayudará a los agentes que participen del programa a mejorar su desempeño profesional. La primera intervención podría consistir en una evaluación de desempeño por el oficial inmediatamente superior. Además, deberían implementarse cursos de entrenamiento de quienes participan del programa, los cuales debieran incluir temas como aptitudes de comunicación, importancia del respeto en el trato con el público, técnicas

verbales y alternativas al uso de la fuerza, respeto por la diversidad cultural e integridad y ética. Un entrenamiento basado en los distintos escenarios posibles es una manera efectiva de comunicar e internalizar los temas que deben transmitirse. En caso de considerarlo conveniente, podría darse al agente policial asistencia psicológica.

Por último, la tercera etapa supone el monitoreo posterior de los agentes que participaron del programa. Dicho monitoreo debería efectuarse por el oficial inmediatamente superior (supervisor) al agente que participó del programa. Debería monitorearse la performance del agente por un término de 36 meses desde que finalizó su participación en el programa.

Entre las variables que deberían ser consideradas como indicadores de desempeño de estos sistemas de alerta temprana podrían incluirse a las quejas, reclamos y denuncias de los ciudadanos; registros de uso de arma de fuego, registros de uso de fuerza, demandas civiles, demandas penales iniciadas en su contra, persecuciones a alta velocidad, daños causados a los vehículos, cantidad de infracciones de tránsito impuestas, suspensiones (medidas disciplinarias recibidas), premios y ascensos recientes, etc. Dichos indicadores deberían ser medidos en un determinado período de tiempo y con relativa periodicidad. Aquellos agentes policiales cuyos registros se encuentren fuera de los parámetros normales que se determinen serán susceptibles de ingresar en la fase de intervención del programa sistema de alerta temprana.

El hecho de que un agente policial tenga un número determinado de entradas en estos indicadores en el sistema, no debería significar, por sí solo, que dicho agente está teniendo problemas de conducta. Son sólo luces de alerta, y el supervisor inmediato debería analizar el caso en cuestión para determinar si el agente debe participar del programa o no.

Otro punto relevante para que sistemas como el propuesto sean efectivos es que la base de datos del sistema sólo sea utilizada a esos fines. El acceso al sistema debería estar protegido y restringido únicamente a los responsables del mismo. Además, deberían darse amplias facultades a los civiles para efectuar quejas, reclamos y denuncias de conductas problemáticas por parte del personal policial, lo que supone la posibilidad de realizar a las mismas por todos los medios disponibles, incluyendo la denuncia personal, por correo, por teléfono, por fax, o, vía e-mail,

garantizando también la posibilidad de hacerlo manteniendo reserva de identidad. También, y a los fines de sistematizar la información recibida, debería ofrecerse un formulario de reclamo sin que la presentación del mismo sea excluyente para dar inicio al trámite.

La implementación de sistemas como el expuesto pondría de manifiesto el interés que tiene una determinada institución policial en prevenir comportamientos inadecuados por parte de sus miembros, aumentar la transparencia de su gestión y mejorar las relaciones con la comunidad.

## **POLICÍA ORIENTADA A RESULTADOS**

### **Productividad y Medición de resultados**

Desde mediados de los años 90´ y con un fuerte impulso a partir de la experiencia del COMSTAT implementado en la Ciudad de Nueva York, han comenzado a surgir en algunas instituciones policiales experiencias de introducción de herramientas de gestión moderna que permiten medir y analizar los resultados obtenidos. El punto inicial consiste en definir cuáles serán los indicadores a considerar; luego cómo se obtendrá la información de manera regular (diseño de un sistema de captura estandarizada de información) y, finalmente, de qué manera analizarán e interpretarán los resultados. Esto ha dado inicio a diseños de redes integradas de datos, conectando unidades policiales (vía Internet, microondas, trunking digital, etc), generando aplicativos de carga de información estandarizados, y la formación de áreas o equipos de análisis y procesamiento de la información.

Las primeras experiencias de sistematizar y procesar información en Argentina tienen origen en las áreas de investigaciones policiales, para trabajar en inteligencia criminal. Luego, la utilización de las redes se fue extendiendo a las jefaturas regionales de operaciones, para planificación de los servicios de seguridad jurisdiccionales, y finalmente están comenzando a ser utilizadas en algunas dependencias de gobiernos, tanto provinciales como en el Gobierno Federal. De la información especializada disponible, sólo en estos últimos casos -particularmente en el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior) y en el de la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Seguridad)- la información capturada a

través de las redes es utilizada para control de resultados sobre las fuerzas de seguridad. Lamentablemente todavía existen dudas sobre cuales deben ser los indicadores de gestión policial, pero sobre todo, qué resultados son buenos y cuáles son malos. El problema al analizar información es siempre la imposibilidad de hacerlo en forma aislada, sino en combinación con una serie de factores asociados. Por ejemplo, no tiene sentido castigar a un Jefe Regional porque hayan aumentado la cantidad de delitos denunciados en su jurisdicción (como indicador aislado), ya que ello puede ser consecuencia de una mejora en el trabajo, a través de un acercamiento a la comunidad y generación de resultados palpables, que derivó en una mejora de la confianza de los ciudadanos y, en consecuencia, en un aumento en la denuncia de delitos. Ese tipo de indicadores deberían ser contrastados por una encuesta de victimización, por ejemplo, como forma de dimensionar la representatividad de las estadísticas criminales.

Otro error al analizar información es la asignación de cada vez más recursos a zonas determinadas como calientes, utilizando como único indicador un mapa de delitos denunciados. La cantidad de delitos denunciados en una zona no necesariamente indica una mayor gravedad de la situación que justifique desviar recursos escasos a la misma. Zonas con menor cantidad de delitos en números absolutos pueden tener delitos mucho más violentos y graves, que demandan fortalecer la capacidad de respuesta en la jurisdicción.

Por último, es importante mencionar que el análisis de información por parte de las policías argentinas se realiza a través de una variedad de plataformas (software) entre las que se encuentran algunas de origen internacional conviviendo con desarrollos propios de las fuerzas policiales. Los aplicativos van desde programas específicos para inteligencia criminal, mapeo del delito, bases de datos a medida, tableros de comando, hasta sistemas de identificación de huellas dactilares (AFIS) Aún en esta etapa, estos desarrollos se concentran en dependencias centrales o regionales, aunque se comienzan a detectar los primeros intentos de acercar estas herramientas a las unidades jurisdiccionales más pequeñas, para que los jefes de comisarías, por ejemplo, puedan planificar sus servicios con mejor información en pro de mayor productividad, y aplicando su conocimiento del terreno, a diferencia de los informes que le llegan preparados de las dependencias centrales.

## RESULTADOS Y MARCO DE INCENTIVOS

No podría cerrarse este trabajo sin reflexionar sobre un factor frecuentemente ignorado en la Argentina, y seguramente en toda la región. Cuando se analizan los mecanismos de evaluación de resultados, generalmente se hace referencia a sistemas diseñados para imponer sanciones a quienes no cumplen con unos estándares ideales, los cuales casualmente nunca se encuentran demasiado claros. Sin embargo, aquí se olvida algo que para un mismo proceso, en cualquier organización privada, resulta una variable relacionada de manera ineludible: los recursos humanos de la organización.

Difícilmente se puede sancionar a un efectivo policial por no cumplir una función para la cual no está preparado y no tiene los medios materiales. La cadena de problemas que se observa en la Argentina es la siguiente: bajo sueldo, profesión desprestigiada y peligrosa que no resulta atractiva para los jóvenes argentinos, por lo que las fuerzas policiales deben bajar los requisitos de ingreso para poder obtener postulantes. Las deficiencias de formación inicial no son corregidas por la baja capacitación que reciben a su ingreso y durante la carrera, acompañado de falta de vocación, ya que con los altos índices de desempleo, muchos jóvenes argentinos ingresaron a las policías sólo por ser la única oportunidad laboral. Estos nuevos policías son enviados a la calle con pocos meses de entrenamiento, para encontrarse con que deben comprarse hasta el uniforme, escasos medios materiales en su unidad o en estado deficiente, sueldos cercanos a la línea de pobreza que los obligan a trabajar hasta 16 horas por día en servicios de policía adicional, que no respetan descanso, ni vida familiar ni dan demasiadas oportunidades de formación profesional adicional.

Ante esta realidad se contraponen las expectativas de los argentinos, de juzgar a nuestros policías con estándares de EE.UU., Francia o España, y el choque de realidades es evidente. Siempre se comenta con indignación que un policía hirió a inocentes en un enfrentamiento, o atropelló a una persona durante una persecución, o que simplemente los policías “no hacen nada”. No se desconoce ni se pretende justificar a los malos policías –que existen en toda organización–, pero actuar bien en las condiciones descritas, resulta claramente un desafío adicional.

A modo de cierre, y como conclusión, parece oportuno reproducir una conversación reciente con un policía, que a pesar de estar por sobre la media y haber recibido entrenamiento en distintos lugares del mundo, comentaba: *“Hace unos años, resolvimos un procedimiento de toma rehenes sin víctimas inocentes, aunque dos de nosotros caímos heridos. Luego de entregarme una medalla, me mandaron a mi casa durante seis meses en recuperación, tiempo en el que como no pude hacer servicios adicionales, mi sueldo se redujo a la mitad. Sólo cuatro años más tarde me pagaron el seguro por una suma irrisoria (menos de 80 dólares), y si hubiera muerto eran poco más de dos sueldos básicos. Después de eso, hoy, antes de hacer algo en la calle, lo pensaría dos veces, porque si me pasa algo, mi familia queda abandonada, y la institución no hace nada por ella.”*

### **Nota**

<sup>1</sup> Es práctica habitual en Argentina que los detenidos denuncien a los policías que los detuvieron, con la esperanza de que los procedimientos sean anulados y las causas desestimadas por supuestas faltas y abusos de los policías en el procedimiento. Por el contrario, el efectivo que trabaja siempre en oficinas, en trabajo administrativo, no se ve afectado por este problema y puede cumplir su trabajo sin temor a denuncias. De este modo, cuando se comparan legajos siempre sale beneficiado quien efectúa trabajo administrativo, alejado de la tarea propiamente policial.