

El sistema de clasificación: caja negra de la corrupción policial

Alfredo Rodríguez Banda



Premio FLACSO Cincuenta Años

Índice

Presentación	7
Capítulo I. Función policial y corrupción	15
Capítulo II. Conceptualización y función del sistema de clasificación	21
Sistema integrado por dos rangos o niveles	21
El sistema de clasificación como conjunto de categorías con propiedades comunes	22
El sistema de clasificación como sistema de categorías.	23
Sentido y utilidad de la clasificación	27
Registro	30
Conclusiones.	31
Capítulo III. Análisis del sistema de clasificación establecido en el reglamento municipal	33
Diseño institucional de la clasificación de las conductas irregulares de la policía en el Ayuntamiento de Guadalajara	33
Ambigüedad conceptual en la clasificación del Ayuntamiento de Guadalajara	36
Errores en la definición de las categorías contenidas en la clasificación establecida en el reglamento	58
Capítulo IV. El sistema de clasificación aplicado en el año 2003	71
Problemas en la definición de las categorías utilizadas por la clasificación aplicada en el año 2003	73
Debilidades y fortalezas de la clasificación aplicada en 2003, en relación con una clasificación alternativa	77
Capítulo V. Conclusiones generales	85
Futuras líneas de investigación	90
Bibliografía	93
Anexo 1	97
Anexo 2	100

Presentación

El Ayuntamiento de Guadalajara, la ciudad capital del estado de Jalisco, tiene dos áreas de administración responsables de atender las quejas ciudadanas en contra de los actos irregulares de la policía municipal: la Dirección de Asuntos Internos (DAI) y la Comisión de Honor y Justicia (CHJ). La primera es la encargada de recibir las quejas e investigarlas; la segunda determina la sanción respectiva, con base en las indagaciones de la Dirección, si lo considera conducente.

La DAI tiene el compromiso de integrar los expedientes y las estadísticas relacionadas con las quejas: número y tipo, policías involucrados, denuncias fundadas, etcétera. También está obligada institucionalmente a realizar los estudios que orienten al municipio en la toma de decisiones en esta materia. Cuenta con una página de la Internet, mediante la cual informa los avances o retrocesos en los procesos que maneja, a partir de los datos de los expedientes y sus propias estadísticas.

En su tarea de organizar la información relativa a la corrupción, el Ayuntamiento recurre a un sistema de clasificación en el que establece las características que deben tener los actos irregulares y los distintos tipos en los que se registrarán.

Ya que dicho sistema de clasificación debe ser una herramienta útil para identificar, diferenciar y cuantificar los distintos tipos de irregularidades denunciadas por la ciudadanía para que sean investigadas y, en su caso, sancionadas, éste se basa en la unificación de los distintos tipos o categorías que lo componen. De tal forma, el sistema aporta los criterios para discernir entre los actos que deben ser registrados y los que no. Para tal propósito incluye un abanico de categorías para registrar los actos irregulares de la policía municipal denunciados por los ciudadanos. Al desagregar el concepto general (lo que se entiende por falta, corrupción o abuso) en distintas categorías o tipos, permite detectar los tipos que existen y cuáles son los más frecuentes. Con esta información se puede obtener un perfil de la conducta irregular de la policía y saber cuáles son los actos que más perjudican

sus funciones; es de gran valía para detectar los puntos más vulnerables, donde las autoridades deben intervenir. Las estadísticas que produce el sistema de clasificación son el punto de partida, la materia prima, para desarrollar estudios que detecten las condiciones que estimulan o inhiben la proliferación de actos irregulares. Pueden ser también un indicador para evaluar los resultados y el efecto de las políticas públicas y las reformas institucionales diseñadas para combatir la corrupción.

El objeto de estudio de esta investigación es el sistema de clasificación de los actos irregulares de la policía municipal de Guadalajara. El objetivo es saber si tal sistema es útil, si cumple con su función de aportar información para conocer las características y la magnitud de la corrupción de la policía. La importancia de tener un sistema de clasificación efectivo es una cuestión de trascendencia práctica, porque el conocimiento de las características de la corrupción policial y la frecuencia de ésta dependen de cómo se registra, de cómo, siguiendo las pautas del sistema de clasificación, se eligen los actos que deben registrarse y cuáles excluir, y en qué tipo o categoría se contabilizarán. Si los criterios son incorrectos o incompletos, el conocimiento acerca del tema o problema registrado y clasificado, también será deficiente y proporcionará información distorsionada. Así pues, para cumplir con sus funciones, debe reunir requisitos que Chisholm (1989: 162) sintetiza en la noción de comprensividad, y que Bunge desglosa en diez puntos.

En el caso de los actos irregulares de la policía, el sistema será exhaustivo, si todos los actos —o por lo menos los más importantes—, pueden ser ubicados en alguna de sus categorías. El cumplimiento de esta condición es indispensable para que abarque todas las modalidades en que el problema se manifiesta. De esta manera se garantiza que el registro y, en consecuencia, la información que genera sean completos.

Las categorías serán mutuamente excluyentes si sus definiciones aseguran que un acto irregular pertenezca exclusivamente a una sola. Para ello, la clasificación debe establecer una diferencia real entre los actos de una categoría respecto a los de otra, y registrarlos única y exclusivamente en la que los defina con exactitud. Se evitará así un registro erróneo que produzca información distorsionada acerca de las características y magnitud de actos irregulares. En otras palabras, es de gran trascendencia para el conocimiento objetivo de las conductas irregulares de los agentes de seguridad, que el sistema de clasificación sea *comprehensivo*, con una conceptualización clara y precisa que abarque los actos que se desea registrar y permita deslindarlos de aquellos que no deben ser incluidos en el registro, ni ser investigados y castigados. Una segunda característica, también fundamental, es que el sistema contemple una tipificación o categorización de las diversas conductas irregulares que evite confusiones, la duplicidad en el registro, y que al mismo tiempo encuadre, si no todos, sí la gran mayoría de los más relevantes, por su gravedad y recurrencia. Sin estas características, que Bunge retoma y detalla en los diez requisitos que serán expuestos en el Capítulo II, es imposible que el sistema de clasificación de las

quejas ciudadanas cumpla con su función y razón de existir: ser una herramienta institucional eficaz para sancionar las irregularidades, y generar las estadísticas y los datos empíricos que permitan conocer las particularidades y la magnitud de la conducta irregular de la policía de Guadalajara.

En síntesis, la finalidad de mi investigación es saber si el sistema de clasificación cumple con las condiciones para ser válido. Será necesario analizar si es comprensivo y si tiene una conceptualización y una categorización adecuadas. El cumplimiento de estas condiciones garantizará, según el modelo que utilizaré, que la clasificación aporte su función de economía cognitiva. Es decir, que mediante la presentación de sus resultados, quien vea la información pueda darse una idea clara del comportamiento policial sin tener que recurrir a cada una de las quejas presentadas contra la policía. La economía cognitiva consistirá, básicamente, en que bastará saber la categoría a la que pertenece una irregularidad, para conocer en qué consiste. El proceso de conocimiento es menor, para tener una idea fundamentada sobre la conducta de los policías, por ejemplo, será suficiente con identificar los tipos de irregularidades (categorías) por ellos cometidas y la frecuencia con que lo hicieron.

La hipótesis que guió mi investigación es que el sistema de clasificación no cumple con su función porque no es comprensivo; y la conclusión es que el incumplimiento de esa condición está originado por la ambigüedad y la contradicción que existe en la delimitación del concepto general y por errores en la construcción y la definición de las categorías. Esta ambigüedad manifiesta en el uso indistinto de nociones como falta, corrupción y abuso, conceptos que tienen diferentes significados, que impiden clasificar con exactitud y ello altera las características y el número de categorías en que se registrarán las quejas. En el momento de hacer el registro, la elección del concepto debe ser precisa, pues de lo contrario se generaría una ampliación o una restricción del tipo y el número de actos irregulares que se deben registrar, medir, investigar y, de ser pertinente, sancionar. Un sistema de registro depende del concepto o del objeto para el que se desea establecer categorías. La calidad de la información (objetividad, imparcialidad) generada por ese sistema está, a su vez, determinada por el conjunto de categorías en que tal concepto se divide. Si el sistema de clasificación es deficiente o incompleto, la información o el conocimiento que de él se obtenga, lo reflejará.

En el caso de las categorías son tres los errores más graves que se cometen: 1) presentar como categorías términos que por su generalidad y mayor abstracción corresponden al rango de los conceptos; 2) formulación imprecisa de categorías, que no permite definir con claridad cuáles actos deben ser registrados en ellas; y 3) presencia de categorías que contemplan conductas ajenas al concepto general, es decir, que se refieren a comportamientos que no contravienen las funciones de la policía y, por tanto, no corresponden a lo que explícitamente se quiere clasificar y conocer.

Tanto la confusión conceptual como los problemas en la definición del nivel de las categorías son las causas de que el sistema de clasificación incumpla con los criterios de la comprensividad. Como consecuencia, la información generada con base en ese modelo de clasificación presenta una imagen distorsionada de la conducta del cuerpo de seguridad del Ayuntamiento, a la vez que deja de ser un sistema de clasificación útil para conocer los actos irregulares.

Para demostrar la hipótesis y llegar a las conclusiones antes descritas, se desarrolló la investigación en dos campos o dimensiones. Primero se analizó el reglamento orgánico municipal, en particular el apartado relacionado con la actuación irregular de los elementos de seguridad, el artículo 13. Éste fue un estudio de coherencia y lógica interna; por decirlo de alguna manera, un análisis del sistema en “frío”, sin examinar los resultados de su aplicación concreta a los actos irregulares reales denunciados, que permitiera revisar cómo funciona en la práctica. El objetivo fue conocer las características de la clasificación vigente en el Ayuntamiento de Guadalajara, detectar en qué medida reúne las características de comprensividad y determinar si el concepto global y sus categorías lo corroboran. No fue posible realizar un estudio completo del sistema vigente en la normatividad del Ayuntamiento que abarcara el diseño institucional y su instrumentación, como era la intención inicial, porque la clasificación utilizada para registrar y organizar los actos irregulares cometidos en el año 2003 es diferente a la sancionada. Por esta razón se decidió efectuar el análisis del sistema aplicado en ese año. Para ello se realizó el estudio de los expedientes de las quejas presentadas, con la intención de dilucidar cuál fue el sistema y cuáles las categorías usadas para registrar esas denuncias ciudadanas, así como para conocer cómo se aplicó y en qué medida cumplía con sus funciones y objetivos.

En esta misma dirección, para ilustrar mejor las fortalezas y las debilidades de dicho sistema, también se realizó un ejercicio de comparación con una clasificación denominada “alternativa”. Para ello se clasificó y se registró una misma muestra de quejas ciudadanas en dos sistemas distintos: el usado por el Ayuntamiento en 2003 y el llamado “Alternativa”, por mí propuesto. El objetivo de este ejercicio no es presentar un sistema acabado de clasificación, ni hacer una comparación completa y exhaustiva sino, sobre todo, hacer más evidentes los pros y contras del sistema utilizado por el Ayuntamiento. Asimismo, hacer evidente que la información y el diagnóstico que se derivan de ella, dependen en gran medida del sistema de clasificación que se use para registrar las quejas.

Los resultados del trabajo de investigación se exponen en cuatro capítulos. En el primero se especifica la función del cuerpo policiaco, para contextualizar y tener un padrón de referencia que permita ubicar cuándo un policía comete un acto irregular (corrupción, abuso o falta), que atente contra las obligaciones posicionales del cuerpo de seguridad. En el capítulo segundo se exponen las conceptualizaciones del sistema de clasificación: concepto general, categorías, comprensividad, economía cognitiva y demás

herramientas conceptuales del modelo teórico utilizado en la investigación. En el tercero se desarrolla el análisis del sistema establecido en la norma en el artículo 13 del reglamento municipal. Se presentan los argumentos probatorios de la ambigüedad en la conceptualización del problema por clasificar que tiene el método sancionado legalmente. También se exponen los diversos significados de los términos y las repercusiones prácticas que resultan de la elección de uno u otro de los conceptos: falta, abuso, y acto de corrupción. Son revisadas las limitaciones y equívocos en la definición de las categorías descritas en el artículo mencionado.

En el capítulo IV se aborda el estudio de la clasificación aplicada en 2003, y dado que se presentan las mismas deficiencias detectadas en la clasificación del artículo 13, se concentra el análisis en la definición de las categorías de la clasificación de *facto*. Se exponen los resultados del ejercicio de comparación ya comentado, así como las conclusiones generales de la investigación y se sugieren líneas de trabajo para continuar estudiando el tema.

La relevancia de un estudio que abone al conocimiento del desempeño policial y de la situación institucional que lo condiciona, tiene su razón en la percepción social generalizada de inseguridad y en la desconfianza de la ciudadanía en la policía. Tradicionalmente, las policías en México han sido vistas como organizaciones corruptas. Los medios de comunicación, los estudios de opinión y los académicos, coinciden en señalar la ineficacia de estos cuerpos como garantes de la seguridad pública, su recurrente participación en la comisión de delitos y en las redes de crimen organizado. La Tercera Encuesta Nacional Sobre la Inseguridad, realizada en el año 2005 por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI, 2005), refleja la gravedad de la problemática de corrupción en que está inmersa la policía de México. En general, siete de cada diez ciudadanos tienen poca o ninguna confianza en la policía. La propia encuesta informa que los oficiales de policía han solicitado paga ilegal a una de cada diez personas. El ciudadano siente que no sólo debe defenderse de la delincuencia sino también de la policía, y esta percepción no es infundada. Según la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), estado en que se realizó la presente investigación, las dependencias de policía son las que más quejas reciben de parte de los ciudadanos. Los primeros tres lugares de 2005 correspondieron a la Procuraduría Estatal de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social de Jalisco, y la Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara. Las 1 294 quejas que recibió la Comisión contra estas tres corporaciones representaron poco más de la mitad del total (CEDHJ, 2006). Las violaciones a los derechos humanos más frecuentemente cometidas por los policías, según datos de la Comisión son: detención arbitraria, lesiones, cateos y visitas domiciliarias ilegales.

El estudio de Fundar, realizado en 2006 en el Distrito Federal, revela que “los abusos más frecuentes no incluyen daño físico y se concentran en la solicitud de dinero (29% de