



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER
MÁSTER EN SEGURIDAD, DERECHO PENAL Y
DERECHOS HUMANOS

Curso 2022/2023

Policía en riesgo: un análisis de la
gobernanza en la Policía Federal de Brasil
y la Policía Nacional de España

Autor: Yuri Corrêa Araujo

Tutora: Prof. Dr^a Pilar Jiménez Tello

Salamanca, Julio – 2023

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
MÁSTER EN SEGURIDAD, DERECHO PENAL Y DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO

Policía en riesgo: un análisis de la gobernanza en la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España

Yuri Corrêa Araujo

Salamanca - España

Julio, 2023

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
MÁSTER EN SEGURIDAD, DERECHO PENAL Y DERECHOS HUMANOS
FACULTAD DE DERECHO

Policía en riesgo: un análisis de la gobernanza en la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España

Yuri Correa Araujo

Trabajo de Fin de Máster presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca como requisito parcial para obtener el título de Máster en Seguridad, Derecho Penal y Derechos Humanos

Tutora: Profa. Dr^a Pilar Jiménez Tello

Salamanca - España

Julio, 2023

Datos catalográficos

Catalogación Internacional en Datos de Publicación (CIP)

Araujo, Yuri Correa

Policía en riesgo: un análisis de la gobernanza en la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España / Yuri Corrêa Araujo – Salamanca, Castilla y León, 2023.

108 ss.; 21 x 30 con.

Máster – Universidad de Salamanca, España. Facultad de Derecho.

Área de concentración: Seguridad Pública, Derecho Penal y Derechos Humanos.

Orientador: Profa. Dra. Pilar Jiménez Tello

Descriptores: 1. Gobernanza. 2. Liderazgo. 3. Eficiencia. 4. Policía Federal de Brasil. 5. Policía Nacional de España. 6. Factor de riesgo. I. Araujo, Yuri Corrêa. II. Tello, Pilar Jiménez (orient.) III. Policía en riesgo: un análisis de la gobernanza en la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España.

YURI CORRÊA ARAUJO

Policía en riesgo: un análisis de la gobernanza en la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España

Tribunal:

Prof. Dra. Pilar Jiménez Tello

Prof. Dr. (a):

Prof. Dr. (a):

Prof. Dr. (a):

Salamanca - España

Julio, 2023

AGRADECIMIENTOS

Frente a la posibilidad de cometer injusticias, dar las gracias no es tarea fácil. Expresar gratitud con palabras es, quizás, una práctica más sencilla para los poetas, algo que no soy: ofrezco, a cambio, mi sinceridad a todos que formaron parte de esta caminata.

En primer lugar, quiero agradecer a la Policía Federal, lugar en el que llevo más de 10 años trabajando y la cual me ha proporcionado los fondos y las licencias necesarias para una mejor dedicación al Máster. Espero que, de alguna manera, este trabajo pueda contribuir al conocimiento sobre esta institución de la misma manera que esta, a su vez, contribuyó a mi crecimiento personal.

En segundo lugar, me gustaría agradecer, de forma especial, a la Universidad de Salamanca y a los profesores por su enseñanza, dedicación, comprensión, paciencia y flexibilidad ante mis dificultades. Es un orgullo personal formar parte de esta institución tan prestigiosa.

Asimismo, agradezco a Pilar Jiménez Tello, mi tutora, por su disponibilidad y contribución a mi trabajo a pesar de la poca convivencia. La motivación, confianza y autonomía proporcionadas por ella fueron fundamentales para este trabajo.

Agradezco también a mi jefe inmediato en ese momento, Tácio Muzzi, que, reconociendo la importancia de esta formación, no ha dudado en alentarme a dar este paso adelante en mi carrera, mostrándose a favor de mi liberación para estudios, un requisito previo para participar del edital de la baja laboral de la Policía Federal.

Agradezco a los compañeros de la Policía Nacional que dedicaron parte de su tiempo a participar en este estudio y ayudar a un desconocido. Todas las contribuciones directas, indirectas, formales e informales a través de entrevistas, intercambio de mensajes, reuniones, etc., fueron esenciales para este trabajo. La hermandad policial es algo que he visto en estos y otros pequeños gestos. Cuenten conmigo.

Agradezco a los amigos de dentro y fuera del trabajo por su aliento, crítica, sugerencias para la lectura, intercambio de ideas, convivencia y compañerismo. Con vosotros la carga de trabajo fue menos pesada.

Agradezco a los profesores Luiz Eduardo Soares y Jacqueline Muniz, quienes aceptaron de buen grado responder a mi llamado y dedicaron su precioso tiempo a contribuir para que

podiera dar menos pasos en falso de regreso al ambiente académico. Espero haber disfrutado de esos momentos al máximo.

Mis sinceros agradecimientos también a mis colegas de Máster por su convivencia, ayuda y por compartir las mismas ansiedades, haciendo con que este viaje no fuese demasiado solitario.

A todos los compañeros que tenía en el Piso 5, mi casa en Salamanca, por la convivencia y el compañerismo, por compartir momentos, alegrías, tristezas, comidas y tiempo libre. Sin duda todo ello será de las cosas que más echaré de menos. Espero reencontrarlos algún día.

Finalmente, quiero expresar mis gracias a mi familia por respetar y apoyar mis elecciones, por todo el apoyo, por entender quién soy y por ser el refugio seguro que siempre me hace querer volver. Todo fue y es posible gracias a vosotros.

Resumen

Este trabajo es un análisis de la gobernanza pública en los órganos de la administración federal brasileña, con énfasis en el caso de la Policía Federal de Brasil, y cómo esta herramienta puede contribuir a la eficiencia, la autonomía institucional y la lucha contra la corrupción a partir de su desempeño como instrumento para reducir la interferencia política en los nombramientos de jefes y de otras funciones. También se busca conocer la realidad de la Policía Nacional de España desde su normativa y a través de entrevistas con el objetivo de fomentar el debate y la reflexión sobre la realidad brasileña. Con base en datos cualitativo-cuantitativos, además de diagnósticos aportados por el Plan Estratégico 2021-2023 de la propia Policía Federal, revisión bibliográfica, levantamiento de la legislación pertinente y observación participante, se busca analizar el ejercicio del liderazgo desde los altos cargos y cómo estos mismos pueden darse de manera legítima y eficiente si se consideran criterios como el conocimiento, experiencia, habilidades y actitudes, contribuyendo a la motivación de los funcionarios y al desarrollo institucional. Para ello, hemos estructurado nuestro estudio en una parte introductoria, donde exponemos, además de las ideas generales, las bases teóricas y metodológicas que guiarán nuestro análisis. Posteriormente, se examinan la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España, además de abordar los conceptos de gobernanza y, más específicamente, de liderazgo como uno de sus aspectos, sus impactos en la gestión de la seguridad pública y el contraste de ambas instituciones. El análisis muestra que hay una pérdida considerable de eficiencia y motivación de los funcionarios como resultado de la falta de aplicación de nuevos modelos de gestión basados en el mérito, la competencia y la transparencia, así como en la ausencia de un plan de carrera y horizonte profesional y en la permanencia de prácticas y leyes obsoletas en la administración pública brasileña. Todos estos puntos negativos fueron considerados como factores de riesgo institucionales.

Palabras clave: Gobernanza. Seguridad pública. Eficacia. Policía Federal de Brasil. Policía Nacional de España. Factor de riesgo.

Abstract

This work is an analysis of public governance in the agencies of the Brazilian federal administration, with emphasis on the case of the Federal Police, and how this concept can contribute to efficiency, institutional autonomy and the fight against corruption through its role as an instrument to reduce political interference in the appointment of chiefs and other functions. We also sought to learn about the reality of the Spanish National Police from its regulations and through interviews, as a way of stimulating debate and reflection on the Brazilian reality. Based on qualitative and quantitative data, in addition to the diagnoses provided by the 2021-2023 Strategic Plan of the Federal Police, bibliographic research, survey of relevant legislation and participant observation, we sought to analyze the exercise of leadership from leadership positions and how it can occur legitimately and efficiently if criteria such as knowledge, experience, skills and attitudes are considered, contributing to the motivation of officers and institutional development. To this purpose, we have structured our study in an introductory part, where we present, in addition to general ideas, the theoretical and methodological background that will guide our analysis. Subsequently, we address the Brazilian Federal Police and the Spanish National Police, as well as the concepts of governance and more specifically leadership as one of its aspects, its impact on the management of public security and the contrast between the two institutions. The analysis shows that there is a considerable loss of efficiency and motivation among civil servants, resulting from the lack of implementation of new management models based on merit, competition and transparency, the absence of a career and professional horizon and the permanence of outdated practices and laws in the Brazilian public administration. All these negative points were considered institutional risk factors.

Keywords: Governance. Public security. Efficiency. Brazilian Federal Police. Spanish National Police. Risk factor.

Resumo

Este trabalho é uma análise sobre governança pública em órgãos da administração federal brasileira, com destaque para o caso da Polícia Federal, e como esta ferramenta pode contribuir para a eficiência, autonomia institucional e no combate à corrupção a partir da sua atuação como um instrumento para redução da interferência política nas indicações para chefias e demais funções. Buscamos também conhecer a realidade da Polícia Nacional espanhola a partir de seus normativos e através de entrevistas como forma de estimular o debate e a reflexão sobre a realidade brasileira. Tendo por base dados quali-quantitativos, além de diagnósticos trazidos pelo Plano Estratégico 2021-2023 da própria Polícia Federal, pesquisa bibliográfica, levantamento da legislação pertinente e observação participante, busca-se analisar o exercício da liderança a partir dos cargos de chefia e como a mesma pode se dar de forma legítima e eficiente se forem considerados critérios como conhecimento, experiência, habilidades e atitudes, contribuindo para a motivação dos servidores e para o desenvolvimento institucional. Para tal, estruturamos nosso estudo em uma parte introdutória, onde expomos, além das ideias gerais, o embasamento teórico e metodológico que orientará nossa análise. Posteriormente tratamos da Polícia Federal brasileira e da Polícia Nacional da Espanha, além de abordar os conceitos de governança e de forma mais específica da liderança como um dos seus aspectos, seus impactos na gestão da segurança pública e do contraste de ambas as instituições. A análise demonstra que existe uma perda considerável de eficiência e motivação dos servidores resultantes da falta de aplicação de novos modelos de gestão baseados no mérito, competência e transparência, na ausência de carreira e horizonte profissional e na permanência de práticas e leis antiquadas na administração pública brasileira. Todos estes pontos negativos foram considerados como fatores de risco institucional.

Palavras-chave: Governança. Segurança pública. Eficiência. Polícia Federal brasileira. Polícia Nacional de Espanha. Fator de risco.

Lista de ilustraciones

Ilustración 1: Organigrama de la Policía Federal	30
Ilustración 2: <i>Organigrama de la Dirección General de la Policía Nacional de España</i>	52

Lista de tablas

Tabla 1 - <i>Cuestionario de la Policía Federal</i>	91
Tabla 2 - <i>Cuestionario de satisfacción laboral en la policía brasileña</i>	93
Tabla 3- <i>Cuestionario de satisfacción laboral en la policía brasileña</i>	94
Tabla 4 - <i>Cuestionario de Carrera Policial en Brasil</i>	95
Tabla 5 - <i>Uso de habilidades en la policía brasileña</i>	97
Tabla 6 - <i>Comparación de preguntas</i>	101
Tabla 7 - <i>Cuestionario de la Policía Nacional de España</i>	102

Lista de Siglas

AGU	Fiscal General de la Unión
.ASP	Alternativa Sindical de Policía
CAÍDAS	Consejo Administrativo para la Defensa Económica
BOLSILLO	Confederación Española de Policía
CGE	Coordinación de Gestión Estratégica
CJF	Consejo de Justicia Federal
CNEP	Registro Nacional de Empresas Sancionadas
CNMP	Consejo Nacional del Ministerio Público
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
COAF	Junta de Control de Actividades Financieras
CPJA	Centro de Investigación Jurídica Aplicada
CUCHILLO	Director Adjunto Operativo
Delepat	Comisaría de Represión de Delitos contra el Patrimonio y el Tráfico de Armas
DGP	Junta de Administración de Personal
DRCOR	Delegado Regional para la Lucha contra la Delincuencia Organizada
FBSP	Foro Brasileño de Seguridad Pública
FCPA	Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero
FENAPF	Federación Nacional de Policías Federales
FGV	Fundación Getulio Vargas
IBAMA	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables
IFAC	Federación Internacional de Contadores
Interpol	Organización Internacional de Policía Criminal
JUPOL	Justicia policial (sindicato)
LC	Derecho complementario

MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MPU	Ministerio Público Federal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PF	Policía Federal
PNSPDS	Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social
PRF	Policía Federal de Carreteras
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
Senasp	Secretaría Nacional de Seguridad Pública
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
STF	Superior Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Seguridad Pública
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión
UKBA	Ley de Soborno del Reino Unido
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Sumario

Introducción	14
1 Itinerarios de investigación	19
2 La Policía Federal Brasileña	26
2.1 Historia y estructura.....	26
2.2 La Policía Federal desde una perspectiva etnobiográfica	31
3 Policía Nacional de España	45
3.1 Historia y estructura.....	45
3.2 La Policía Nacional de España entre lo legal y lo habitual	57
4 Gobernanza, eficiencia y anticorrupción en las instituciones	71
4.1 Eficiencia y corrupción	71
4.2 Legislación y diálogo internacional.....	73
4.3 Anticorrupción y gobernanza	75
4.4 Liderazgo y eficiencia en la administración federal brasileña	82
4.5 Gobernanza en la Policía Federal de Brasil.....	90
4.6 Gobernanza en la Policía Nacional de España	98
Consideraciones finales	107
Referencias	114

Introducción

Las relaciones entre lo público y lo privado en el mundo no siempre han estado bien definidas. Ya sea en la época romana o en la Edad Media, el papel y los bienes del gobernante, *en un sentido lato*, se confundieron con el propio Estado, teniendo en la frase "El Estado soy yo", atribuida a Luis XIV, quizás su mayor ejemplo. Con las revoluciones burguesas, comenzó un largo ejercicio para tratar de limitar el poder estatal y definir mejor los límites entre lo público y lo privado como una forma de garantizar los derechos y libertades individuales. Así, surgirían dos conceptos de libertad. Por un lado, las libertades negativas que definirían un campo de acción libre de regulación y acción estatal, en las que los individuos podrían autorregularse. Por otro, las libertades positivas que prescribirían la forma de acción estatal y garantizarían a los individuos la posibilidad de participar e influir en el debate y las decisiones políticas (Silva, 2005, pp. 541-542). Poco a poco, este modelo de gestión en el que los particulares se apoderaban de los bienes públicos y las instituciones actuando como si fueran "dueños" de ellos, daría paso a un modelo más técnico, racional e impersonal.

En el siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, con la crisis del positivismo jurídico y con la necesidad de reconocer la fuerza normativa de las constituciones, tuvo lugar en Europa un avance de lo público sobre lo privado a partir de la expansión de la jurisdicción constitucional, la cual desempeñó un papel central en los principios y garantías del sistema jurídico previstos en ella. Las principales referencias del inicio de este movimiento fueron la *Ley Básica de Bonn*, creada en Alemania en 1949, y la posterior creación, en este mismo país, del Tribunal Constitucional Federal en 1951. A Alemania se suma la Constitución italiana de 1947 y la posterior instalación del Tribunal Constitucional en 1956, así como las constituciones portuguesas y españolas, respectivamente, de 1976 y de 1978. Como consecuencia, vemos con mayor frecuencia decisiones judiciales que interfieren en el campo de acción tanto de los gobiernos como de los individuos, buscando fundamentar este derecho que va más allá de la vieja dicotomía juspositivista y jusnaturalista, a partir de una lectura principista, ética y evaluativa del derecho positivo (Barroso, 2016, pp. 2-3).

Este nuevo modelo de derecho constitucional ha llevado a muchas personas a cuestionar el desempeño del poder judicial, especialmente la Corte Suprema, la cual es constantemente criticada por interferir en asuntos que estarían en otras esferas de poder, ya sea el ejecutivo ya sea el legislativo. Como ejemplo reciente en Brasil, podríamos citar un caso que la prensa

brasileña clasificó como intento de interferir en la Policía Federal por parte del presidente brasileño a época, que desembocó en la necesaria actuación del Tribunal Superior Federal (STF) cuando impidió el nombramiento de un funcionario cercano al mandatario para el cargo de director general con la justificación de desviación de propósito¹.

Este conflicto de intereses entre lo público y lo privado que está presente como antecedente en la decisión del Supremo Tribunal Federal no es un hecho reciente en la administración pública brasileña. El modelo de administración patrimonialista² es un concepto que se originó en las Ciencias Políticas y se refiere a un estilo de gestión caracterizado por el control y la apropiación del Estado y sus recursos por parte de gobernantes, líderes o, incluso, categorías profesionales de la burocracia estatal que tratan lo público como una extensión de sus intereses personales, familiares o grupales. Se basa en el nepotismo, el favoritismo y el clientelismo, en el que los cargos, recursos y normas públicas se crean y distribuyen sobre la base de las relaciones personales, la lealtad al gobernante y el favorecimiento de categorías en lugar de mérito, calificación y competencia. Los recursos estatales a menudo se utilizan para beneficio personal y / o grupal, como una forma de acumular riqueza y poder para el líder y sus asociados. Campante (2003, p. 161), analizando a Weber, lo considera como un obstáculo para el desarrollo de un orden burocrático racional-legal, basado en leyes impersonales y criterios de mérito.

En el patrimonialismo, el estado se considera propiedad del gobernante, y los cargos públicos son vistos como privilegios personales, que pueden distribuirse y controlarse de acuerdo con la voluntad del líder. Las instituciones públicas están debilitadas o subyugadas a los intereses de grupos particulares, y la transparencia, la rendición de cuentas y la participación democrática son generalmente limitadas.

Imbuido de una racionalidad premoderna, el patrimonialismo es intrínsecamente personalista, tendiendo a ignorar la distinción entre las esferas pública y privada. En una sociedad patrimonialista, en la que reinan el particularismo y el poder personal, el favoritismo es el medio por excelencia de la ascensión social, y el sistema jurídico, *lato sensu*, que abarca el derecho expreso y la ley aplicada, suele expresar y transmitir el

¹ Consultado el 19 de febrero de 2023, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-04/ministro-do-stf-suspende-decreto-de-nomeacao-do-diretor-geral-da-pf> y <https://g1.globo.com/politica/blog/andrea-sadi/post/2020/04/29/ministro-do-stf-suspende-nomeacao-de-alexandre-ramagem-para-a-diretoria-geral-da-pf.ghtml>.

² Para saber más sobre el tema ver: Campante, R. G. (2003). El patrimonialismo en Faoro y Weber y la sociología brasileña. *DATOS – Revista de Ciencias Sociales*, 46(1), pp. 153-193.

poder y el privilegio particulares, en detrimento de la universalidad y la igualdad formal-legal. El distanciamiento del Estado de los intereses de la nación refleja el distanciamiento del Estado de los intereses del resto de la sociedad (Campante, 2003, pp. 153-154).

Este modelo de gestión se considera perjudicial para el desarrollo y la gobernanza eficiente, ya que prioriza los intereses de los grupos políticos y categorías profesionales que capturan al Estado y sus instituciones en detrimento del bienestar colectivo y el uso racional de los recursos públicos. Se asocia con altos niveles de corrupción, falta de transparencia e ineficiencia gubernamental.

Aunque el análisis weberiano relaciona el patrimonialismo con sociedades premodernas o en áreas donde las estructuras burocráticas son débiles, en Brasil cuestiones como el intento de interferencia en la Policía Federal mencionadas anteriormente llevan de forma intrínseca la génesis del patrimonialismo y demuestran que tales prácticas todavía están presentes. El desempeño del poder judicial en dichos casos y la mejora constante de las reglas de gobierno como una forma de reducir la interferencia no deseada, incluidas las prácticas patrimonialistas en la propia burocracia estatal, son fundamentales.

La finalidad de este trabajo no es abordar directamente reflexiones históricas del derecho o de la administración pública, sino, desde este contexto, analizar la relación sutil e intrínseca entre la política, los intereses particulares de las personas, las categorías profesionales y las instituciones del Estado. ¿Cómo se podría afirmar el poder del voto, expresión de la soberanía popular en la elección de un proyecto de gobierno, en el establecimiento de directrices y opciones de los dirigentes de los órganos del Estado sin que haya una desviación de propósito de lo que podríamos considerar como libertad republicana de elección? Asimismo, ¿cómo sería posible crear mecanismos de gobernanza y control que permitiesen reducir o incluso superponer *lobbies*, interferencias, influencias y prevalencias de intereses privados y/o privados en organismos públicos, al tiempo que se aplican criterios técnicos y principios constitucionales, como la eficiencia y la impersonalidad? Es en este contexto que pretendemos analizar la Policía Federal Brasileña y los criterios de gobernanza que guían las elecciones de liderazgo, así como sus reflexiones sobre la efectividad de la corporación.

Creemos que las reglas de gobernanza claras y efectivas, que pueden fundamentar criterios como la experiencia profesional, el liderazgo, la capacitación, la calificación, el conocimiento académico multidisciplinario, la apreciación y el reconocimiento del buen

profesional, además de aportar eficiencia a la institución, tienen el poder de estimular la motivación en el lugar de trabajo, mientras que la percepción de ausencia de horizontes profesionales y criterios legítimos para la elección de gerentes tiene efectos opuestos, pueden considerarse factores de riesgo institucionales. Las indicaciones puramente políticas o excesivamente subjetivas no generan la legitimidad y el reconocimiento necesarios para el desempeño óptimo de la función de liderazgo y abren el camino a la interferencia política y la corrupción en las instituciones.

Siguiendo esta línea interpretativa, este trabajo pretende hacer un análisis de la gobernanza pública en los órganos de la administración federal brasileña, con énfasis en el caso de la Policía Federal, y cómo esta herramienta puede contribuir a la eficiencia, la autonomía institucional y la lucha contra la corrupción desde su desempeño como instrumento para reducir la interferencia política en los nombramientos de jefes y otras funciones. Sumado a esto, también la presente investigación pretende conocer la realidad de la Policía Nacional de España desde su normativa y a través de entrevistas con el fin de que se estimule el debate y la reflexión sobre la realidad brasileña.

Por lo tanto, la línea de reflexión aquí propuesta es: 1) verificar cómo el ejercicio del liderazgo desde posiciones de liderazgo puede ocurrir de manera legítima y eficiente considerando, fundamentalmente, criterios como conocimientos, experiencia, habilidades y actitudes, en detrimento de cuestiones puramente políticas y/o de "confianza" y 2) si la adopción de tales criterios puede actuar como una barrera a interferencias externas indeseables, así como mejorar el entorno interno de la agencia a partir del mejor uso de funcionarios con tales calificaciones.

A partir de esta breve introducción, la cual expone nuestra propuesta, dividiremos este trabajo en cuatro capítulos, además de las consideraciones finales. En el primer capítulo, se formulan los caminos teóricos y metodológicos tomados para dar forma a este estudio, indicando y justificando elecciones y enfoques. En el segundo, se presenta la Policía Federal como una institución, trayendo su organigrama y atribuciones; también se utiliza el lugar privilegiado de observación del autor para la construcción de un análisis etnobiográfico de la institución. El tercer capítulo, se centrará en un enfoque más descriptivo y formal de la Policía Nacional, dada la necesidad de alejar el autor de su objeto de estudio. Dado el alcance y la complejidad organizativa de la institución, que hace imposible un análisis más detallado debido a las limitaciones de un trabajo de fin de Máster, este trabajo se centrará en la estructura de alta dirección. El estudio de la historia y la legislación permitieron una mejor comprensión del

contexto español y la formación de la estructura institucional de las fuerzas de seguridad y sirvió como una forma de preparación para algunas entrevistas. Estas fueron muy útiles, no solo para complementar y dar vida al aspecto normativo, sino también para comprender mejor a la Policía Nacional desde adentro y los impactos de las regulaciones legales y la cultura institucional en los servidores, ya que un análisis etnobiográfico no sería posible. Dichas entrevistas se utilizarán principalmente en el capítulo cuatro, cuando se aborda de manera comparativa aspectos de gobernanza, eficiencia y factores de riesgo institucionales.

Finalmente, se pretende analizar la gobernanza pública desde la legislación brasileña, con énfasis en el caso de la Policía Federal, y cómo esta herramienta puede contribuir a la eficiencia, la autonomía institucional y la lucha contra la corrupción a partir de su desempeño como instrumento para reducir la interferencia política en las nominaciones para jefes y otras funciones. Tanto la legislación española como las entrevistas realizadas a agentes de policía de la Policía Nacional contribuyen a la reflexión sobre la realidad brasileña.

1 Itinerarios de investigación

Estudiar las fuerzas policiales y sus estructuras en diferentes países con legislaciones específicas y sociedades peculiares no permite adoptar un modelo único de análisis, pero es fundamental seguir un método y tener una base teórica que guíe estos análisis. Independientemente de las especificidades locales-regionales o de las estructuras públicas que gobiernan organismos como la Policía Federal de Brasil o la Policía Nacional de España, tener claro qué se estudiará y cómo se abordará este tema es una condición primordial.

Considerando la naturaleza de un trabajo académico, Marconi y Lakatos (2017) destacan la importancia del método científico para la producción de conocimiento en las Ciencias Sociales. En sus escritos, presentan el método científico como un proceso sistemático de investigación que implica un conjunto de pasos bien definidos y orientados para la producción de conocimiento confiable y válido. Para Marconi y Lakatos, el método científico se compone de un conjunto de procedimientos que deben seguirse estrictamente durante la realización de una investigación científica.

Las ciencias se caracterizan por el uso de métodos científicos, pero no todas las ramas de estudio que emplean estos métodos son ciencias. Por lo tanto, el uso de métodos científicos no es competencia exclusiva de la ciencia, pero no hay ciencia sin el empleo de métodos científicos. El método es el conjunto de actividades sistemáticas y racionales que, con mayor seguridad y economía, permite alcanzar el objetivo de producir conocimiento válido y verdadero, trazar el camino a seguir, detectar errores y ayudar a las decisiones del científico (Marconi & Lakatos, 2017, p. 96).

Estos autores también destacan la importancia de definir claramente el problema de investigación, formular hipótesis precisas y comprobables, recopilar y analizar datos empíricos, sacar conclusiones lógicas y comunicar los resultados de manera clara y objetiva. Según los autores, el método científico no es un enfoque único y uniforme que pueda aplicarse mecánicamente a todas las áreas de investigación. Argumentan que las peculiaridades y características de cada campo de investigación requieren la adopción de metodologías específicas adaptadas a las necesidades y particularidades de cada área. Por lo tanto, este debe ser un proceso dinámico y flexible, adaptado y ajustado de acuerdo con las particularidades de

cada investigación, pero que requiere rigor y disciplina para garantizar una producción de conocimiento válida y confiable.

Entre una serie de métodos aplicables a nuestra propuesta, merecen destaque los estudios cuantitativos, cualitativos y cualitativo-cuantitativos. La investigación cuantitativa se basa en la suposición de que un fenómeno dado puede ser medido o cuantificado. Además de la medición, la objetividad es otra característica importante. Según Casarino, la objetividad se refiere a la aplicación habitual de modelos matemáticos y estadísticos para analizar resultados experimentales, ya sean obtenidos a través de una prueba de laboratorio o un cuestionario, ya sea a través de una entrevista con variables cuantificables (2012, p. 37). La investigación cualitativa en las Ciencias Sociales está relacionada con las áreas de significado, motivación, aspiraciones, creencias, valores y actitudes. Este conjunto de fenómenos humanos se entiende aquí como parte de la realidad social, porque las personas se diferencian no solo por actuar, sino por pensar qué y cómo hacen, interpretando su comportamiento en la realidad que viven y comparten con sus semejantes (Minayo, 2009, p. 21). La investigación cualitativa es difícil de traducir en números cuantitativos y métricas, porque se relaciona con el trabajo humano en conjunto con el mundo de las relaciones, sus representaciones, significados e intenciones, que son realidades que siempre requieren un proceso hermenéutico-interpretativo por parte del/ de la investigador/a. Debido a la complejidad histórica y social de los objetos de investigación en las Ciencias Sociales y la subjetividad que existe en los resultados y en el análisis de los datos, no es raro tener múltiples perspectivas sobre el mismo fenómeno en la forma en que se explican algunos hechos, ya que la variedad de explicaciones se deriva de los supuestos que guían la investigación. Las herramientas de recolección de datos más utilizadas en este tipo de investigación son: observación, entrevistas, estudios de caso, grupos focales, etnografía, entre otras. Por esta razón, entendemos que el enfoque cuali-cuantitativo se presenta como una metodología interesante para nuestro análisis, al agregar al enfoque etnobiográfico propuesto los datos aportados por la investigación cuantitativa que actuarán como impulsores del nexo gnosiológico.

Como señalan Ordaz y Librero (2023), la metodología y los marcos teóricos nos ayudan a dar base científica a nuestros argumentos. En el campo de la investigación sociojurídica, muy centrada en la retórica interpretativa, la jurisprudencia y el derecho positivo, se vuelve aún más importante para nosotros alejarnos meramente de los juicios de valor, sin bases empíricas sobre un fenómeno social determinado.

La construcción del marco teórico es una de las tareas más complicadas a la que se enfrenta cualquier investigador/a y más aún, a quienes están dentro del campo sociojurídico. De hecho, existe una confusión bastante grande entre el marco teórico y el marco jurídico, debido, fundamentalmente, a que el paradigma positivista dentro de la enseñanza legalista y el conocimiento de la norma son los que han prevalecido en la reflexión de la disciplina. La sugerencia es ampliar esta circunscripción e incluir otros saberes de las ciencias sociales que aporten más riqueza y solidez a la disciplina jurídica (Ordaz & Libro, 2023, p. 15).

Por lo tanto, considerando las preguntas anteriores, para analizar la Policía Federal, nos basaremos en datos de investigación cuantitativos desarrollados por José Ricardo Ventura Corrêa y publicados en el libro *Seguridad Pública y Modernidad: proposiciones reflexivas sobre la policía brasileña* (Corrêa, 2021). El autor planteó la percepción de los funcionarios públicos de la Policía Federal brasileña en relación con las indicaciones y el ejercicio del liderazgo en la agencia, así como sus efectos directos e indirectos sobre la eficiencia del servicio prestado y sobre la motivación de los efectivos. Esta elección se debió a la calidad de los datos de Corrêa y su base muestral, que incluyó 2.360 entrevistas, su dirección a los funcionarios de la Policía Federal y los temas planteados, tocando puntos importantes para el tema que se pretende desarrollar. También se aplicará diagnósticos suministrados por el Plan Estratégico 2021-2023 de la propia Policía Federal en comparación con los datos citados, así como la investigación bibliográfica y documental y el levantamiento de la legislación pertinente, buscando, desde un enfoque empírico y etnobiográfico y de observación participante, analizar el tema de la gobernanza.

Como forma de señalar posibles problemas y soluciones, también se analizará el caso de la Policía Nacional de España desde su organigrama y estructura de carrera funcional para que podamos establecer contrastes entre ambas instituciones. Para ello, se realizará una investigación bibliográfica, una revisión de la legislación española, así como entrevistas a agentes de policía de la institución con el fin de verificar criterios y modelos de gobernanza en la selección de jefes y la percepción de los agentes de policía sobre ello. A partir de la triangulación del análisis documental, los datos cualitativo-cuantitativos, etnobiográficos y las entrevistas, buscaremos identificar diferencias y similitudes en ambas instituciones y cómo las diferentes experiencias y prácticas podrían contribuir al mejoramiento institucional de ambas

policías, señalando sugerencias para transformar posibles factores de riesgo y debilidades encontradas en oportunidades de mejora.

Como señala Vergara (2005, p. 257), "la triangulación puede definirse como una estrategia de investigación basada en el uso de varios métodos para investigar el mismo fenómeno". Denzin (1970), a su vez, utiliza el término triangulación metodológica para describir la combinación de diferentes métodos de recopilación y análisis de datos en una investigación. Según él, la triangulación se puede llevar a cabo de tres maneras diferentes:

1. Triangulación de datos: implica la recopilación de datos de diferentes fuentes y/o métodos para obtener una comprensión más completa, integral y confiable del fenómeno estudiado. Por ejemplo, una encuesta sobre violencia de género puede utilizar entrevistas, cuestionarios, documentos y observación participante como fuentes de datos;
2. Triangulación del investigador: implica la colaboración de varios investigadores para analizar los datos recogidos. Cada investigador puede aportar su propia perspectiva y experiencia al análisis, lo que puede conducir a una comprensión más completa del fenómeno estudiado;
3. Triangulación teórica: implica el uso de diferentes teorías o perspectivas teóricas para analizar los datos recogidos. Esto puede ayudar a identificar diferentes interpretaciones de los datos y evaluar la validez de las conclusiones extraídas de los datos;
4. Triangulación de métodos: implica el uso de diferentes técnicas de recolección de datos, como entrevistas, cuestionarios, observaciones, grupos focales, entre otros. Este enfoque puede permitir un análisis más detallado del fenómeno estudiado, ya que cada método puede aportar diferentes perspectivas.

Al combinar estas diferentes formas de triangulación, los investigadores pueden aumentar la validez y fiabilidad de los resultados obtenidos en una encuesta.

En cuanto a la naturaleza, se aborda una investigación aplicada, en la medida en que pretende llamar la atención sobre un problema concreto para buscar soluciones a partir de la identificación de algunas de sus causas; en cuanto al método, se parte de la identificación empírica de los problemas a partir de los datos obtenidos de ambas instituciones en cuestión, permitiendo la realización de la reflexión propuesta a partir de la triangulación de los datos.

Sólo a partir de la legislación, los datos y los documentos oficiales, no sería posible alcanzar el objetivo de este trabajo. Como explica Godoy (1995, p. 24), a partir de los datos brutos, el investigador debe dar sentido a estos mismos y hacerlos válidos y, además, resalta las técnicas cuantitativas y/o cualitativas como una herramienta para la búsqueda de patrones,

tendencias o relaciones implícitas, en definitiva, de lo que no se revela tan fácilmente. También, según el autor, los documentos no siempre retratan muestras representativas del fenómeno investigado (Godoy, 1995, p. 22); por lo tanto, aquí es importante el enfoque etnobiográfico del análisis, contenido en las experiencias y prácticas del autor como oficial de la policía federal.

La investigación etnográfica tiene origen en la etnografía (del griego *ethnos*, que significa nación y / o pueblo, y *graphein*, que significa escritura) y en la antropología social, cuyo enfoque principal es el estudio de la cultura y el comportamiento de ciertos grupos sociales, lo que implica una investigación en profundidad (intensiva y a largo plazo) de tales comportamientos, costumbres, creencias, entre otras, compartidas en esa comunidad, y que, por tanto, constituyen una investigación participativa consolidada como disciplina científica. Se basa en el contacto intersubjetivo entre el investigador y su objeto de estudio o análisis. Un etnógrafo entra en una cultura o situación social para investigar, recopilar y analizar datos. Malinowski marcó la historia de la antropología moderna al escribir el estudio clásico *Los argonautas del Pacífico occidental* en 1922. Otros autores se destacan en el campo de la investigación etnográfica, tales como Gregory Bateson, James Clifford (2002), Clifford Geertz, entre otros. Marconi y Lakatos lo definen así:

El método etnográfico se define como un conjunto de técnicas utilizadas para recopilar datos sobre valores, creencias, prácticas sociales y religiosas y comportamiento de un grupo social, o encuesta de datos de ciertos grupos y su descripción, con el fin de conocer mejor su estilo de vida o su cultura específica. Según Eisman *et al.* (1997, pp. 258-261), el método etnográfico "es una forma naturalista de investigar", que se basa en la observación, la descripción, el contexto abierto y profundo. El propósito de este método es combinar el punto de vista del observador interno con el externo, así como describir e interpretar la cultura de un grupo social. [...] La observación es la técnica clave de esta metodología. Además de la investigación de campo, es necesario recurrir a diferentes fuentes bibliográficas y de otro tipo (Marconi & Lakatos, 2017, p. 128).

A partir de una problematización de conceptos clave del pensamiento sociológico clásico, como individuo y colectivo, sujeto y cultura, la etnobiografía es un enfoque de investigación que combina elementos de etnografía y autobiografía para explorar y documentar la relación entre una persona, su cultura, entorno social u organización. Se centra en la recopilación y el análisis de las historias de vida, recuerdos, conocimientos, creencias, prácticas y experiencias de una persona en relación con su entorno en general. De alguna manera viene

a oponerse a una percepción de los usos del concepto de individuo y del individual inaugurada por Durkheim en la construcción del pensamiento social, que adopta un carácter reactivo a esta perspectiva buscando una representación antiindividualista como premisa analítica para interpretar la sociedad (Gonçalves, 2012, p. 20).

La etnobiografía, al problematizar el pensamiento sociológico clásico (el individuo y el colectivo, el sujeto y la cultura), produce una cosificación casi positiva de la categoría individual porque quiere, precisamente, oponerse a una percepción de la sociedad entendida como una "máquina sociológica" en la que la individualidad y el espacio de la imaginación personal están bastante limitados por la concepción de la cultura. Por lo tanto, el concepto de individuo que opera aquí no parece ser una percepción estricta de la fórmula durkheimiana, en la que el individuo se opone a la sociedad y la cultura. Por el contrario, piensa en el individuo como un poder de individuación que, desencadenado a partir de la clave de una relación entre investigador e investigado, produce una relación entre sujetos (Rouch, 1980, p. 57 citado en Darin, 2004, p. 158).

Es en este sentido que surge la conceptualización de la etnobiografía que parece dar cuenta de este tratamiento del sujeto, el individuo y la cultura (Gonçalves, 2012, pp. 28-29).

Por lo tanto, en esta metodología, se utiliza la percepción individual del autor, que puede complementarse a través de la colaboración con otros participantes, generalmente a través de entrevistas o cuestionarios, para comprender la forma en que la persona ve y vive su cultura. A través de estos datos y reflexiones personales, el/la investigador/a puede obtener conocimientos y comprender de una manera más profunda sobre elementos particulares que, por regla general, estarían ocultos o serían demasiado sutiles para aquellos que están fuera de las relaciones sociales y organizaciones bajo análisis. En el caso de los agentes de policía, debido a que son corporaciones muy cerradas, con difícil acceso al público externo "no policial", este enfoque permite un lugar privilegiado de observación, no siempre tan accesible para los que están fuera. Sobre la Policía Federal brasileña, algo que es observado por Andréa Fagundes y Lucas Pilau (2019), es la baja producción en el campo de las Ciencias Sociales en general sobre la institución, lo que refuerza la importancia del estudio.

Habiendo hecho estas consideraciones de carácter teórico y, principalmente, metodológico, en los siguientes capítulos buscaremos aplicarlas a nuestros objetos de estudio como una forma de guiar nuestro análisis para tratar de comprender mejor las dinámicas que rigen la vida cotidiana de estos órganos más allá de su estructura y discurso oficial. Las

percepciones de los hombres y mujeres que forman la policía contribuirán a reflexionar mejor sobre la base normativa, las prácticas formales e informales y las culturas institucionales.

2 La Policía Federal Brasileña

2.1 Historia y estructura

El modelo de seguridad pública en Brasil está previsto en el capítulo 3, "Sobre la seguridad pública", artículo 144 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988³. En general, este está dividido en las esferas federal, estatal, distrital y municipal. A nivel federal, tenemos la Policía Federal (PF) que, entre otras atribuciones, realiza la función de policía judicial de la Unión; la Policía Federal de Carreteras (PRF – Polícia Rodoviária Federal en portugués), responsable del patrullaje ostensible de carreteras federales; la Policía Federal de Ferrocarriles (PFF – Polícia Ferroviária Federal en portugués), responsable del patrullaje ostensible de los ferrocarriles federales -ahora en extinción-; y la Policía Penal, responsable de la seguridad de los establecimientos penales. En los estados tenemos la Policía Militar, encargada de patrullar ostensiblemente el orden público; la Policía Civil, encargada de las investigaciones a nivel estatal; y la Policía Penal, responsable por las penitenciarias. El Distrito Federal reproduce el modelo de los estados, teniendo una Policía Militar y una Policía Civil. Por su parte, los municipios pueden crear guardias municipales para la protección de sus bienes, servicios e instalaciones. A diferencia de la Constitución española, la Constitución brasileña estableció una lista exhaustiva sobre las instituciones que integran la seguridad pública. Debe decirse, por lo tanto, que la creación de nuevas fuerzas de seguridad o el cambio en sus atribuciones requiere un cambio constitucional como regla⁴.

Aproximadamente 30 años después de la Constitución Federal, el 11 de junio de 2018, se sancionó la Ley N° 13.675,⁵ la cual regula la organización y el funcionamiento de los órganos responsables de la seguridad pública, de conformidad con el séptimo párrafo del artículo 144 de la Constitución Federal. La ley creó la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS) y estableció el Sistema Único de Seguridad Pública (Susp). La iniciativa busca crear una mejor integración y coordinación entre las fuerzas de seguridad,

³ Consultado el 19 de febrero de 2023. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁴ Este hecho se puede observar por el número de enmiendas propuestas (PEC) a la Constitución relacionadas con la seguridad pública, como las PEC 423, de 2014; 430, 2009; 102, de 2011 y 51, de 2013, que tratan, paralelamente, temas como la unificación de las fuerzas policiales, los cambios en el nombre de las corporaciones y los cambios en el ingreso a las carreras policiales.

⁵ Consultado el 19 de febrero de 2023. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm

proporcionando el intercambio de datos, operaciones y colaboraciones a nivel federal, estatal y municipal. Como informa el propio Ministerio de Justicia y Seguridad Pública⁶:

La creación del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp) es un hito en la historia del país. Implementado por la Ley N° 13.675/2018, sancionada el 11 de junio de 2018, Susp da una arquitectura uniforme al sector a nivel nacional y proporciona, además del intercambio de datos, operaciones y colaboraciones en estructuras federales, estatales y municipales. Con las nuevas reglas, las agencias de seguridad pública, como la policía civil, militar y federal, las secretarías de seguridad y los guardias municipales se integrarán para actuar de manera cooperativa, sistémica y armoniosa. Como ya ocurre en el área de salud, las agencias de seguridad del Susp ya realizan operaciones combinadas. Pueden ser ostentosos, investigativos, de inteligencia o mixtos y contar con la participación de otros órganos, no necesariamente vinculados directamente a los órganos de seguridad pública y defensa social, especialmente cuando se trata de enfrentar a las organizaciones criminales. La ley Susp también crea la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social (PNSPDS) para fortalecer "acciones para la prevención y resolución pacífica de conflictos, priorizando políticas para reducir la letalidad violenta, con énfasis en grupos vulnerables". La Política será establecida por la Unión y se espera que tenga una validez de diez años. Corresponderá a los estados, al Distrito Federal y a los municipios establecer sus respectivas políticas con base en los lineamientos del Plan Nacional.

España, con el objetivo de una mayor racionalidad y eficiencia en el sistema de seguridad, sancionó la Ley Orgánica N° 2/1986⁷. Con ello se llegó a regular la Constitución Española y a reorganizar las fuerzas de seguridad, estableciendo principios, parámetros organizativos y estructurales mínimos, así como una racionalidad al sistema a partir de la igualación de competencias y atribuciones preservando al mismo tiempo la libertad de las comunidades autónomas y locales para constituir su propia policía. A diferencia de la ley española, la norma Susp no altera ni establece directrices orgánicas para los órganos que conforman el sistema, dejando esta tarea a cada entidad de la federación. También cabe señalar que, a diferencia de España y otros países del mundo, el modelo policial brasileño no adopta un plan de carrera funcional único y ciclo completo para sus oficiales de policía e instituciones,

⁶ Consultado el 19 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/aco-es-e-programas/susp>

⁷ Publicada en el BOE el 13 de marzo de 1986. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>

siendo uno de los principales puntos de debate en Brasil cuando se trata de eficiencia y racionalización de recursos⁸.

Específicamente en lo que respecta a la Policía Federal de Brasil, esta es una institución subordinada al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que tiene en el artículo 144 § 1 de la Constitución sus principales atribuciones:

Artículo 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para la preservación del orden público y la seguridad de las personas y los bienes, a través de los siguientes órganos:

I - policía federal;

[...] § 1 - La policía federal, establecida por ley como un cuerpo permanente, organizado y mantenido por la Unión, estando estructurada en una carrera funcional, tiene por objeto:

I - investigar delitos penales contra el orden político y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus entidades municipales y empresas públicas, así como otros delitos cuya práctica tenga repercusiones interestatales o internacionales y requiera una represión uniforme, según lo dispuesto por la ley;

II - prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas conexas, el contrabando y la extraviación, sin perjuicio de la acción del fisco y demás organismos públicos en las respectivas áreas de competencia;

III - ejercer las funciones de policía marítima, aeroportuaria y fronteriza;

IV - ejercer, con exclusividad, las funciones de policía judicial de la Unión.

Además de las atribuciones constitucionales, también actúa, por regulación legal, en la inspección y control de productos químicos que pueden ser utilizados en la preparación de sustancias estupefacientes (Ley N° 10.357/2001), en el registro, posesión y venta de armas de fuego y municiones a través del Sistema Nacional de Armas (Sinarm) (Ley N° 10.826/2003); en el control migratorio (Ley N° 13.445/2017); en el control de la seguridad privada (Ley N° 7.102/1983); en la seguridad de dignatarios –oficiales y autoridades sociedades extranjeras– (Ley N° 4.483/1964); representación externa –Organización Internacional de Policía Criminal

⁸ Para más información sobre el tema, véase Kant de Lima, 1992 y 2013; Malaquías, 2019; Misse, 2010. Smith, 2019; Smith, 2019; Corrêa, 2021; Cheker, 2022. Consultado el 29 de mayo de 2023 <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/ciclo-completo-de-policia-por-que-o-brasil-e-a-excecao-mundial-na-adocao-da-medida/>.

(Interpol) –; identificación civil y penal (Ley N° 4.483/1964); protección de testigos (Ley 9.807/1999), entre otros.⁹

Aunque el texto constitucional menciona que la Policía Federal está estructurada en una carrera funcional, la institución aún carece de una ley orgánica que la establezca, lo que genera muchos de los problemas que trataremos más adelante. Actualmente, está compuesto por cinco cargos que, aunque complementarios en sus actividades, no se comunican ni tienen ninguna intersección formal que se refiera o se asemeje a una carrera funcional, como propone la Constitución. Son agente, delegado, empleado, papiloscopista y experto. También cuenta con la Ordenanza N° 155/2018 que establece su regimiento interno que¹⁰, entre otros, trae la estructura organizativa y las atribuciones de cada unidad a partir del artículo 14 y siguientes.

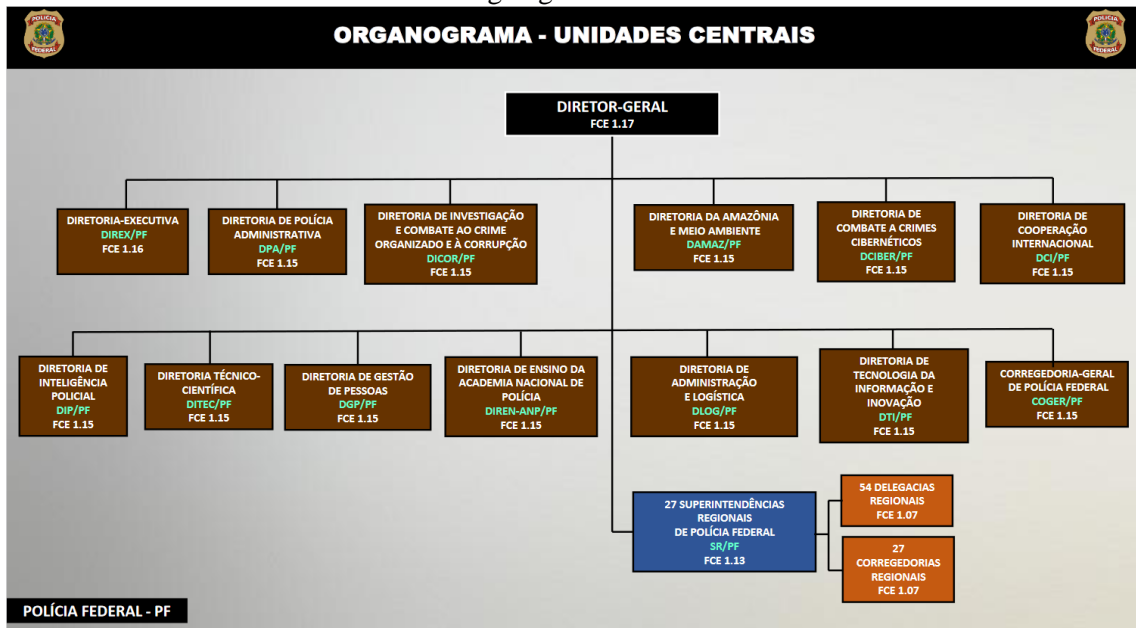
En resumen, la Policía Federal está estructurada por la Agencia Central, Superintendentes Estatales y Unidades Descentralizadas¹¹. El primero está integrado por el Director General, Junta Ejecutiva, Dirección de Lucha contra la Delincuencia Organizada y la Corrupción, Dirección de la Amazonía y Medio Ambiente, Dirección de Lucha contra el Delito Cibernético, Dirección de Cooperación Internacional, Dirección de Inteligencia Policial, Dirección Técnico-Científica, Dirección de Gestión de Personas, Dirección de Educación de la Academia Nacional de Policía, Dirección de Administración y Logística, Dirección de Tecnología de la Información e Innovación, además de los Asuntos Generales del Interior y otras Coordinaciones y Divisiones, reflejando las más diversas atribuciones y misiones institucionales. A nivel estatal, considerando que Brasil tiene 26 estados más el Distrito Federal, está compuesto por 27 Superintendencias Regionales, ubicadas en la capital de cada estado, con 27 asuntos internos y subdivididas en 54 unidades descentralizadas distribuidas en todo el territorio. Por ejemplo, el estado de Río de Janeiro tiene una Superintendencia Regional y unidades descentralizadas en las ciudades de Angra dos Reis, Volta Redonda, Nova Iguaçu, Niterói, Macaé y Campos dos Goytacazes.

⁹ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica-da-estrutura-organizacional-e-das-competencias>

¹⁰ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-2018>

¹¹ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura/@@download/file>

Ilustración 1: Organigrama de la Policía Federal



Fuente: Policía Federal (Organigrama – Unidades Centrais). Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura/@@download/file> p.3

En su página oficial aún podemos encontrar el Plan Estratégico de la Policía Federal publicado el 10 de octubre de 2022¹², que tiene como objetivo:

inversiones directas y el uso de otros recursos materiales y humanos para enfocarlos en la búsqueda de la deseada transformación de la Policía Federal hacia la era de la información, teniendo como directrices la misión y visión de futuro incluida en la Planificación Estratégica de la PF 2021/2023, así como la cadena de valor de la Planificación Estratégica del Ministerio de Justicia [Ministerio de Justicia], en lo pertinente a la PF, así como maximizar los resultados obtenidos a través de las Políticas Públicas bajo la responsabilidad de la PF.

En el plan, destacamos en particular los objetivos estratégicos: 2.1 "Desarrollar la cultura de gestión estratégica asociada con la gobernanza"; 2.2 "Valorar el funcionario a través de la implementación de acciones para identificar y desarrollar habilidades"; 2.3 "Dimensionar y asignar la fuerza laboral"; y 2.8 "Consolidar mecanismos de gobernanza y control institucional" directamente relacionados con nuestra propuesta de estudio, y que traen como acciones estratégicas lo siguiente:

¹² Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico/resolucao_cgpf_n_06.pdf

2.2.1 Acción estratégica *Llevar a cabo la gestión por competencias*: implementar mecanismos para la identificación y reconocimiento de competencias, creando oportunidades de capacitación que mejoren el desarrollo de talentos y conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores;

2.2.5 Acción estratégica *Aumentar las acciones para el desarrollo de servidores*: ampliar y mejorar la oferta de acciones educativas dirigidas al desarrollo de competencias, haciendo que el proceso sea más transparente, isonómico y amplio, con el fin de llenar los vacíos en las habilidades técnicas o de comportamiento de los servidores;

[...] 2.3.1 Acción estratégica *Mejorar el proceso de reclutamiento y selección*: mejorar continuamente los procesos de reclutamiento y selección de servidores, con la observancia de perfiles profesionales compatibles con las funciones y necesidades de la institución;

2.3.5 Acción estratégica *Desarrollar la cultura del liderazgo*: establecer acciones dirigidas a identificar y capacitar a los líderes y sus posibles sucesores, con el fin de promover ambientes de trabajo saludables, promover la justicia organizacional, construir relaciones, desarrollar equipos de alto rendimiento y lograr resultados sostenibles;

[...] 2.8.2 Acción estratégica *Implementar la gestión de riesgos*: implementar y aplicar procedimientos y prácticas de gestión para las actividades de identificación, evaluación, monitoreo y tratamiento de riesgos, así como la comunicación con las partes interesadas en asuntos relacionados con los riesgos (MJSP PF, pp. 72-78).¹³

2.2 La Policía Federal desde una perspectiva etnobiográfica

Las preguntas que me llevaron a buscar una mayor reflexión sobre el tema se debieron a mi propia experiencia profesional en la Policía Federal. Como dice Popper, cualquier proceso de observación

¹³ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico/resolucao_cgpf_n__06.pdf

es una actividad con un objetivo (encontrar o verificar alguna regularidad que se ha vislumbrado al menos vagamente); es una actividad guiada por los problemas y el contexto de las expectativas ("horizonte de expectativas"). No hay experiencia pasiva. No hay otra forma de percepción que no sea en el contexto de intereses y expectativas, y, por lo tanto, de regularidades y leyes. Estas reflexiones me llevaron a la suposición de que la conjetura o hipótesis precede a la observación o la percepción; tenemos expectativas innatas, en forma de expectativas latentes, que deben ser activadas por estímulos a los que reaccionamos, por regla general, mientras nos dedicamos a la exploración activa. Todo aprendizaje es una modificación de algún conocimiento previo (Popper, 1977, p. 58).

A lo largo de 10 años de actividad como Agente de la Policía Federal, me encontré, en muchos momentos, con preguntas sobre el funcionamiento del órgano y del impacto de esta dinámica en su eficiencia y en la motivación de los funcionarios. Las propias cabezas y funciones que desempeñé parecían más bien elecciones surgidas de coyunturas y relaciones personales que propiamente basadas en criterios técnicos que permitieran generar una base comparativa mínima para una toma de decisiones más consciente por parte de la administración. Esta dinámica me hizo, a veces, cuestionar la autoridad, legitimidad y competencia tanto de quienes estaban por encima de mí como cuando ejercí la función de liderazgo. Apenas comencé mi trabajo allí, y al hablar con colegas que estaban más tiempo en la institución sobre estas percepciones, fue posible darme cuenta de que no eran solo preguntas personales y lo que parecía ser la excepción no era, en realidad tan inusual. Frases como "He enseñado a muchos jefes a ser jefes", "He promovido a mi jefe que no sabía nada", "mi jefe aprendió todo de mí", "no soporto tener que lidiar con jefes que no saben nada" o incluso "un buen jefe es el que no se interpone en el camino" se usaron para retratar este patrón, pero que no explican por qué existe este fenómeno. En el propio curso de capacitación para el ingreso del personal funcionario de la Policía Federal, realizado en la Academia Nacional de Policía como etapa de la oposición, tuve clases sobre cibercrimen con un funcionario que se asumió, de manera intelectualmente honesta, que no conocía bien el área porque no tenía capacitación específica en tecnología o desempeño profesional en la investigación de este tipo de delitos. Me pareció curioso el hecho, ya que tales credenciales aparentemente ni siquiera le permitirían dirigir el sector, y mucho menos enseñar sobre el tema. Sin embargo, años más tarde, me encontraría en una situación similar, es decir, liderar a personas más experimentadas que yo sin tener las

habilidades que considero necesarias para esto en ese momento, tal como analizaré a continuación.

En este sentido, entendemos la competencia como un concepto que se refiere a la capacidad de una persona para realizar una tarea o actividad con éxito, en función de sus conocimientos, habilidades y experiencia. Es una combinación de habilidades técnicas, conocimientos teóricos y habilidades de comportamiento que permiten a un individuo realizar una tarea o trabajo de manera efectiva y eficiente.

Las competencias pueden ser específicas de una función o profesión, o pueden ser habilidades generales que son útiles en muchas áreas. Se pueden adquirir a través de la educación formal, la capacitación, la experiencia laboral y el desarrollo personal. Además, las competencias también se pueden dividir en competencias técnicas, relacionadas con la ejecución de tareas específicas, y competencias conductuales, relacionadas con la interacción con otras personas y el entorno laboral. En este sentido, según Boterf (2003), la competencia puede entenderse como resultado de saber actuar (recursos, formación, diversas situaciones de aprendizaje, retroalimentación de la experiencia, conocimiento de los recursos disponibles, situación profesional y representaciones relevantes), ser capaz de actuar (facilitar el contexto, atribuciones, medios, redes de recursos, organización del trabajo) y querer actuar (tener significado, autoimagen, reconocimiento, confianza en sí mismo, proactividad). Dutra, a su vez, afirma que "podemos hablar de competencia sólo cuando hay 'competencia en acción', reduciéndose a saber ser y saber movilizar el repertorio individual en diferentes contextos" (Dutra, 2004, p. 30). Por lo tanto, para la perspectiva interpretativista, la competencia es vista como algo que se construye y negocia socialmente a través de las interacciones entre las personas en un contexto dado. Se entiende como una combinación dinámica de conocimientos, habilidades y prácticas sociales que están influenciadas por las normas y valores compartidos por un grupo o comunidad en particular.

En este enfoque, la competencia no se ve solo como una característica individual, sino más bien como el resultado de la interacción entre los individuos y el contexto social. Está conformado por la experiencia previa del individuo en el ejercicio dialéctico en un entorno dado, así como por las expectativas y normas culturales que regulan las interacciones en este contexto.

Por lo tanto, la competencia interpretativa se ve como algo que es dinámico y contextual, y que se desarrolla con el tiempo a través de la interacción social. No es algo que pueda medirse objetivamente o transferirse directamente entre diferentes contextos, sino algo que se construye

conjuntamente por los miembros de una comunidad. En la lectura de Santos (2016), el concepto interpretativo de competencia encaja bien con nuestro objeto de estudio al considerar

cuestiones profesionales, técnicas y meritocráticas, justificadas por la posibilidad de hacer cumplir los principios básicos de la Administración Pública, basados en la legalidad, la impersonalidad, la moral, la publicidad y especialmente la eficiencia, a menudo descuidados como resultado de una restricción política y la falta de criterios alineados con la racionalidad burocrática (Santos, 2016, p. 22).

Este problema de gestión tiene un impacto directo en la eficiencia de la agencia y en la motivación de los funcionarios que, además de no recibir el debido reconocimiento y naturalmente tomar el mando de sus unidades, tienen que lidiar con jefes más inexpertos y a menudo sin la capacitación y las habilidades adecuadas. Como bien comenta Santos (2016, p. 48) en su tesis de maestría sobre gestión de competencias en la Policía Federal –refiriéndose al hecho de que la agencia privilegia el cargo de delegado, cuya formación es en Derecho– "El conocimiento jurídico es importante, pero no indispensable, para el trabajo de las investigaciones policiales. Sin embargo, esta área de conocimiento no se alinea, en teoría, con las competencias necesarias para la gestión administrativa". También según el autor, de las entrevistas realizadas en su obra fue posible observar cuestiones que merecían ser destacadas:

Durante las entrevistas se observó que algunos encuestados actuaban como jefes de comisarías a pesar de que nunca habían trabajado en actividades policiales. En las búsquedas en la intranet de la Policía Federal, se observa la práctica habitual de asignar a los delegados recién ocupados en la agencia el cargo de gerencia. Ej.: el estudiante tiene éxito en la licitación pública y es aprobado en el curso de formación policial. Poco después de los trámites necesarios, es juramentado en comisarías del interior, generalmente fronterizas, donde la necesidad por funcionarios es mayor. Allí, cuando no hay delegado que ya trabaje en el lugar o cuando los que están en esta localidad están a punto de ser destituidos, el delegado que entra en funciones primero es responsable de toda la comisaría. [...] Este obstáculo fue percibido durante las entrevistas, así como por la experiencia adquirida por este investigador que ha trabajado en estaciones de policía fronteriza en Mato Grosso do Sul. Aunque existe un problema notorio en relación con esta gestión, este problema no fue objeto de este estudio. No sólo se adoptan los criterios (o la falta de criterios adoptados) en la elección de los jefes de las comisarías del interior,

sino también en las comisarías especializadas (objeto de este estudio), como las de la DRCOR [Comisaría Regional de Lucha contra el Crimen Organizado] de la Superintendencia de la Policía Federal en el MS [Mato Grosso do Sul]. Comprender cómo ocurre este proceso es fundamental para adoptar prácticas que contribuyan a una gestión eficiente, eficaz y efectiva, consistente con las demandas modernas de la nueva gestión pública, agregando valor a la organización y al profesional (Santos, 2016, pp. 49-50).

Habiendo asumido el cargo en la Policía Federal en 2013, estuve ubicado en el interior del estado de Rio Grande do Sul durante casi cuatro años. Allí, estuve a cargo de la¹⁴ Unidad de Inteligencia de la Policía, aunque sin experiencia en el área. En las zonas fronterizas y difícil provisión es muy común que haya sólo nuevos policías, lo que justificaría que funcionarios inexpertos asumieran el liderazgo. Este marco incluso llevó a la implementación de una política pública específica como la creación de una retribución financiera para quienes permanecieron en la región fronteriza a partir de la Ley No. 12.855, del 2 de septiembre de 2013.¹⁵ Durante el tiempo que estuve en la ciudad fui adquiriendo algo de experiencia en el área, especialmente debido a acciones ocasionales en operaciones de inteligencia en Río de Janeiro, incluso coordinando la unidad de inteligencia del Sector Maracanã en los Juegos Olímpicos de Río 2016, y en Foz do Iguaçu, región de la triple frontera Brasil-Argentina-Paraguay. También trabajé en el control migratorio fronterizo, emisión de pasaportes y operaciones. Después de eso, fui trasladado al interior del estado de Río de Janeiro y, sin tener en cuenta toda experiencia profesional previa, me trasladaron al sector de control e inspección de productos químicos y seguridad privada. En esta ocasión como gerente sustituto, ya que había un oficial de policía con mucha experiencia en el título. En este sentido, a pesar de la discontinuidad de las funciones previamente desempeñadas, la gestión y la transmisión de conocimientos fueron satisfactorias, ya que mi jefe inmediato cumplió con todos los requisitos para desempeñar la función, como experiencia, conocimiento, buenas habilidades interpersonales y buena conducta, requisitos que considero esenciales. En los momentos en que fue necesario que le reemplazara, me sentí seguro para actuar y creo que pude cumplir con éxito las demandas debido a las enseñanzas transmitidas y la experiencia adquirida con él. Aunque mi asignación a este rol por parte del

¹⁴ Aquí la palabra jefe no se usa de propósito. Formalmente, solo aquellos que reciben una gratificación remunerativa por el ejercicio del liderazgo reciben la designación de "jefe", que en Brasil se llama "función".

¹⁵ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12855.htm

jefe de la Policía Federal en la ciudad no tomó en cuenta criterios como experiencia, habilidades, perfil, interés, voluntariedad, entre otros, en términos de gestión del conocimiento y proceso de aprendizaje fue una buena experiencia. Atribuyo esto a las características antes mencionadas de quién era mi jefe inmediato. A pesar de las experiencias previas y la nueva experiencia adquirida durante dos años en el interior de Río de Janeiro, estaba en una misión en la capital del estado, en la Superintendencia de la Policía Federal, investigando delitos de corrupción en la Operación Lava Jato¹⁶. Dado que no había una figura ideal de liderazgo con la que podía contar en el interior de Río de Janeiro, que ejerciera el liderazgo y que fuera una referencia en experiencia y conocimiento teórico y empírico a quien podía recurrir para aprender el *saber hacer* de la función, la dinámica y el proceso de aprendizaje necesariamente tuvieron lugar de una manera muy práctica, intuitivo y autodidacta. Cuando no hay conocimiento institucionalizado y cuando el jefe no llena este vacío, el recurso improvisado que se puede utilizar en tales casos, como sucedió en mi primera asignación, es la buena voluntad y la disponibilidad de colegas que no tienen obligación de ayudar. En esta y otras ocasiones similares pude notar la existencia de líderes informales en diversas áreas de actividad, conocimientos y habilidades que no son formalmente aprovechadas por la Policía Federal brasileña, lo que siempre me ha llevado a reflexionar sobre por qué estas personas no son jefes de facto y de iure. Pregunta que me parece lógica y natural.

Fue durante este período, entre actuar en la comisión de inspección de seguridad privada y productos químicos y en la investigación en *Lava Jato* (Operación Autolavado), que recibí una invitación inesperada: trasladarme a la ciudad de Río de Janeiro para asumir la gestión financiera de la Policía Federal en el Estado y el Sector de Administración y Logística de la Policía. Como deseaba regresar a Río de Janeiro, por supuesto que lo acepté. Sin embargo, le pregunté al Superintendente en ese momento la razón para pensar en mi nombre para el puesto, ya que las experiencias acumuladas y los conocimientos adquiridos en los seis años en la Policía Federal no tenían correlación con el área. Aunque el concurso público para el puesto de agente requiere conocimientos relacionados con el área de gestión y es el puesto con la más amplia oferta de formación académica y, por tanto, teniendo entre su plantilla los perfiles más adecuados para gestionar el organismo, lo que no era mi caso en su momento. Aunque tenía experiencia profesional previa a la policía en el área de administración de empresas, mi currículum académico no se adaptaba al perfil de la plaza al igual que los cursos que había tomado en la Policía Federal y las funciones que desempeñaba no lo eran. Como no he tenido

¹⁶ Consultado el 19 de febrero de 2023 <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>.

una respuesta formal sobre la razón para elegir mi nombre para el puesto, lo atribuyo a las circunstancias: un puesto que requiere mucho trabajo, con un gran equipo, con grandes responsabilidades debido a la gestión financiera y que pocas personas quieren por las mismas razones. Más tarde me di cuenta de que esta es una praxis relativamente común, para llevar a las personas a los lugares (ciudades) que tienen interés para las funciones que nadie quiere ejercer. Así, me convertiría más en un funcionario sin conocimiento y experiencia necesarios y deseables, indicados por criterios subjetivos, circunstanciales y personales, para encabezar a personas que deberían o podrían estar a cargo y que tendrían que enseñarme y entrenarme para la función que estaba a punto de ejercer. Casos similares también pudieron ser encontrados en las entrevistas realizadas por Santos (2016), cuando los entrevistados incluso tuvieron dificultades para responder asertivamente por qué habían sido elegidos para las funciones de liderazgo que ejercían.

A los responsables de las comisarías especializadas de DRCOR [Comisaría Regional de Lucha contra el Crimen Organizado] se les preguntó cómo fue el proceso de elección del jefe del sector. Se señaló que no existían criterios oficiales para llenar las vacantes. Un entrevistado no sabía la verdadera razón de la invitación. Otro tenía una suposición. Aquí hay algunos informes que discuten este procedimiento administrativo. "No sé cómo fue eso por parte de la administración. Fui invitado. Estaba actuando en la *Fazendaria*¹⁷. Fue el delegado más antiguo de la *Fazendaria*. Luego me invitaron. Creo que por la antigüedad. Me preguntaron si quería dirigir la DELEPAT [Comisaría de Represión de Delitos contra el Patrimonio]. Lo acepté, pero no sé cómo fue. Sé que la gente pregunta y tal, si quieren... Eso quien te contestará es la Administración. Vinieron a mí y me preguntaron si aceptaría dirigir la DELEPAT. Es una comisaría de policía que me llamó la atención, así que lo acepté (ALPHA)" (Santos, 2016, p. 52).

[...] También hay una falta de criterio en la selección de los jefes en los recintos del interior del Estado. En las investigaciones, esta deficiencia se verificó en el proceso de elección de los jefes de las comisarías descentralizadas. En entrevistas informales realizadas por este investigador, se observa el descontento de las diversas posiciones de la carrera funcional. Complementando este punto de vista, India informa: "Acababa de unirme, tenía que ser jefe debido a

¹⁷ Para conocer las competencias, ver: art. 213 INSTRUÇÃO NORMATIVA No 013/2005-DG/DPF, DE 15 DE JUNHO DE 2005. Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/in-13.pdf>

la mano de obra. No lo tenía en ese momento, realmente, todavía no tenía el conocimiento para ejercer el liderazgo, pero lo que sucede es lo siguiente: conocimiento teórico lo teníamos, ya sabes, y sabíamos cómo tratar con las personas ... Una cosa importante es que escuches a las otras personas que están allí. Tomarás las decisiones como el jefe, pero luego, en ese momento tienes que rodearte de aquellos que lo saben todo o aún confían en DRCOR, DREX o incluso el Superintendente si corresponde. Si este es el caso también el órgano central. Aquí en DELINST tenemos CGDI. DRE tiene el CGPRE, por lo que la cuestión es saber al menos a quién pedir orientación. Creo que lo ideal para ejercer el liderazgo de la comisaría realmente es que la persona trabaje en esa comisaría durante algún tiempo, como sustituto o no, porque a veces aquí en la mayoría de las comisarías no hay más de dos policías..." (Santos, 2016, p. 55).

[...] Pope, a pesar de haber tenido una amplia experiencia en liderazgo, incluyendo haber servido en una jerarquía más alta que otros pares, no tenía suficiente conocimiento en el trabajo con investigaciones sobre delitos contra la seguridad social. "Mi mayor dificultad al principio fue con respecto a la práctica del área específica del trabajo en sí, porque es un área que no he tratado con encuestas de seguridad social durante mucho tiempo, ¿verdad? Una dificultad inicial como esta solo para aprender sobre los tipos de delitos más recurrentes y adaptarse a la investigación de este tipo de delitos allí de inmediato (PAPA)" (Santos, 2016, p. 61).

Además de ser una tontería lógica, el proceso de entrenar adecuadamente a una persona es lento y costoso. Al principio, se pierde la capacidad productiva y satisfactoria para desviar parte de esta capacidad, sacando a las personas de sus tareas para enseñar y capacitar a otros. Se trata, por tanto, de una apuesta de inversión cuyo retorno se espera cosechar a medio y largo plazo formando una nueva plantilla que se incorporará a una determinada actividad. Sin embargo, como cualquier inversión, existen riesgos. En el caso de capacitar a un gerente, el riesgo es aún mayor debido a la necesidad de toma de decisiones. Además de las cuestiones relacionadas con la eficiencia, o la ausencia de ella a la hora de tomar decisiones de este tipo, siempre existe la posibilidad de errores en la toma de decisiones.

Una de las primeras conversaciones que mantuve con una empleada del sector que estaba a punto de tomar el mando fue sobre lo agotador que era tener que entrenar y transmitir conocimientos a aquellos que se suponía que debían estar allí para hacer precisamente eso. Que

ella esperaba que me quedara más tiempo en el sector que los jefes anteriores para que pudiera, después de aprender el trabajo y acumular conocimientos, contribuir realmente y también para evitarles la molestia de volver a capacitar a otro jefe. En esta conversación informal, se contaron casos anteriores como una forma de corroborar su miedo. En general, dado que la jefatura es de libre designación, el sector se utilizaba habitualmente para trasladar a personas de otros estados y destinos, sin tener en cuenta necesariamente la capacitación, el conocimiento previo o incluso la experiencia o el interés en el área. Como resultado, hubo una historia que iba desde jefes que no se esforzaban por aprender y dedicarse al sector porque se quedarían por poco tiempo, pasando por aquellos que no tenían las habilidades necesarias para liderar y aquellos que tenían habilidades y buscaban aprender, pero no se quedaban el tiempo suficiente. Como resultado, teníamos un sector que, si no fuera por el esfuerzo individual de sus empleados públicos, pasaría por dificultades aún mayores.

A este problema, ya de por sí desalentador, se sumó la falta de reconocimiento y aprecio de las personas que habían estado allí durante años y no se consideraba que asumieran el liderazgo. Sin duda un componente importante para coordinar un equipo es la voluntariedad, el interés y el compromiso con la función, algo que en ese primer momento no pude valorar si alguien en el equipo tenía esta pretensión. Sin embargo, el hecho de que ni siquiera fueran citados para la función fue un factor desalentador y ello impacta directamente en la motivación y, en consecuencia, en la eficiencia.

Este patrón –de ausencia de criterios mínimos de antigüedad, experiencia, conocimiento y falta de continuidad con el cambio constante de jefes– considerado en esta investigación como factores de riesgo, también fue percibido por Santos (2016, p. 49) en las entrevistas realizadas con jefes de sectores de investigación. El autor señala que esta falta de criterio también fue motivo de preocupación para otros agentes de policía, especialmente en el interior de los estados donde generalmente los agentes de policía más jóvenes o incluso sin ninguna experiencia, por razones de cultura organizacional, terminan dirigiendo agentes de policía con años de experiencia. Sobre el tema, añade:

En el enfoque racionalista, los requisitos de ocupar una función determinada se cumplen, *a priori*, a través de una serie de atributos determinados por las organizaciones. En esta perspectiva, el individuo no es tomado en consideración como una persona humana, poseedora de valores, una cosmovisión única, experiencias personales y profesionales diversas y en constante construcción. Sin embargo, aunque se critica el

enfoque racionalista, en el contexto de la PF se verifica que ni siquiera se aplica un sistema competente para ocupar ciertos cargos para el ejercicio del liderazgo. Mucho se discute, pero poco se ve en la práctica, dejando esta brecha como la principal oportunidad de intervención identificada (Santos, 2016, p. 51).

Podemos ver que estos factores de riesgo también son una fuente de preocupación para otros servidores. Como también observa el autor, la existencia de factores culturales y/o normativos en la institución también puede contribuir a agravar la situación (Santos, 2016, p. 50). No obstante, como se dijo anteriormente, estos no pueden ser factores que impidan los cambios necesarios, especialmente cuando involucran el interés público. Las reglas de gobierno deben pensarse a favor de las instituciones y la sociedad, centrándose en la impersonalidad y la eficiencia, y no a favor de sus controladores.

Esta percepción también es compartida por Michel Misse (2010) al tratar sobre los problemas del modelo de investigación policial en Brasil y las propuestas de reforma del código de procedimiento penal. Las relaciones patrimonialistas en la conducción de procesos e instituciones continúan superando la lógica racional-jurídica que debe ser la directriz. El autor comenta que, a pesar de todos los datos negativos demostrados y las ineficiencias observadas, los intereses de algunos funcionarios públicos siguen prevaleciendo en detrimento de los intereses de la sociedad y la mejora de las instituciones en la prestación de servicios:

Los proyectos que pretenden cambiar el Código de Procedimiento Penal, desafortunadamente, están lejos de la investigación y las discusiones sobre la racionalidad del proceso: están más sujetos a los intereses de las corporaciones involucradas que con los temas que efectivamente interesan al ciudadano corriente (Misse, 2010, p. 48).

En una ocasión, al asistir a una reunión por invitación de un fiscal de la Fiscalía del Estado, junto con otros miembros de ese órgano, algunos delegados de la Policía Civil de Río de Janeiro, profesores e investigadores que estudian seguridad pública de diferentes universidades, fue posible observar cuestiones comunes.

En general, la queja de los investigadores y profesores fue la dificultad para acceder a los datos de las instituciones del Ministerio Público y la Policía Civil, los cuales no eran lo suficientemente transparentes. El Ministerio Público ha denunciado la mala calidad del material investigativo que les llegaba, muy centrado en los informes y en el contenido jurídico, cuando

lo que realmente les interesaba eran las pruebas periciales y las pruebas de autoría y materialidad, haciendo la salvedad de que conocían las dificultades estructurales de la pericia y de la policía en su conjunto. A su vez, la denuncia de la policía fue la falta de recursos y personal, el volumen de ocurrencias, la interferencia política y la mala gestión de la agencia.

Estos comentarios me remitieron a los estudios de Azevedo y Vasconcellos (2011), que apuntan a los mismos problemas discutidos en la reunión, indicando algunas soluciones, pero que, por resistencia a los cambios necesarios, difícilmente se resolverían. A partir de entrevistas con delegados policiales, estos autores pudieron observar, además de los problemas del modelo de investigación vigente en Brasil que "refuerza un perfil burocrático y *bacharelesco*¹⁸ en detrimento de las actividades de investigación policial" (Azevedo & Vasconcellos, 2011, p. 73), problemas relacionados con la gobernanza y gestión de la agencia. Entre estos, vale la pena mencionar:

Además de la insuficiencia de recursos, muchos agentes de policía también reconocen la mala gestión de los gerentes (directores, jefes de policía), lo que contribuye a la falta de condiciones de trabajo. Con respecto a la falta de una planificación y comunicación más amplia entre los gerentes y los oficiales de policía que trabajan en la punta, uno de los delegados entrevistados dijo: "[...] Así que es así, hay una isla que separa a la Secretaría de este fin de la actividad policial, que muchas veces no existe, a mi juicio, ninguna relación, un contacto, un intercambio de información de necesidad y tal, nunca me he sentado a hablar con nadie de la Secretaría".

[...] Los extractos reproducidos anteriormente muestran, entre otras cosas, los dilemas institucionales, la crisis del modelo y los problemas de precariedad del personal y la estructura en la que se encuentra la Policía Civil del Rio Grande do Sul. Años de incompetencia gerencial, mala gestión administrativa, injerencia de intereses políticos en la gestión de la seguridad pública, han hecho que la

¹⁸ Concepto creado en las Ciencias Sociales de Brasil para referirse a un nuevo sector de la élite brasileña con grado universitario, en su mayoría licenciados en derecho ("bacharéis" en portugués) y a su afán por ocupar puestos de prestigio social en la incipiente burocracia estatal, especialmente con la llegada de la familia real portuguesa en 1808. Sin embargo, ese fenómeno también se caracterizó por el surgimiento de una excesiva burocratización de diversos procesos como forma de garantizar y preservar la importancia de esta nueva élite colonial. El distanciamiento entre la teoría aprendida en Europa y los problemas concretos de la sociedad brasileña llevó a Sergio Buarque de Holanda a caracterizar el "bacharelismo" de forma ambigua. Al tiempo que formaba parte de la modernización del Estado colonial, creaba impedimentos para su desarrollo. Para conocer más, ver: "O Fenômeno do Bacharelismo à Luz de Gilberto Freyre" y "O 'pensamento brasileiro e o bacharelismo: uma revisão conceitual do fenômeno bacharelístico". Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/download/4580/3742/> ; <https://sociologiajuridica.net/o-pensamento-brasileiro-e-o-bacharelismo-uma-revisao-conceitual-do-phenomeno-bacharelistico/>

institución se encuentre hoy en una situación de penuria y precariedad. En este contexto, algunos policías se esfuerzan por cumplir con sus deberes de la mejor manera, mientras que otros aprovechan la falta de condiciones de trabajo y control para hacer lo menos posible, esperando la jubilación o preparándose para un concurso que garantice mejores condiciones de trabajo.

[...] Como se ha señalado, el modelo de investigación policial no contribuye a la disminución de las dificultades, ya que refuerza un perfil burocrático y *bacharelesco* en detrimento de las actividades de investigación policial. Frente al alegato de que el problema sería la falta de estructura, se observa que, incluso si la estructura fuera más adecuada, se podría cuestionar el modelo actual por las dificultades señaladas y verificadas de integración entre la policía y estos con los otros órganos del Sistema de Justicia Penal (Azevedo & Vasconcellos, 2011, pp. 69-73).

La policía civil, así como la Policía Federal, son administradas, por regla general, por licenciados en Derecho, ocupando el cargo de delegado. Académicamente hablando, esta formación no es la más adecuada para ocupar funciones directivas. Sumado a esto, el hecho de que este profesional no pasa por todas las etapas y funciones dentro de la institución que se esperarían de un oficial de policía que ocupaba funciones de dirección y gestión debido al diseño institucional fraccional actualmente vigente en la policía brasileña. Este desapego de conocimiento, experiencia, comprensión y comunicación de lo que sucede en la punta con quienes están en la función de gestión, como se expone en la entrevista anterior, también es algo muy común y tiene un gran impacto no solo en la asignación eficiente de recursos, sino también en la priorización de lo que de hecho es o debería ser importante para el órgano. Lo que explicaría las quejas expuestas en las citas anteriores.

Mi comentario, retomando a dicha reunión, fue en ese sentido. Lo importante y lo que se esperaba de la policía, a juicio del Ministerio Público, tal vez no fuera una prioridad en la gestión de la institución, lo que explicaría este desajuste de expectativas expuesto tanto en la reunión citada como en los extractos destacados anteriormente. Terminé mi presentación proponiendo un ejercicio de reflexión a los participantes, afirmando que el panorama podría ser diferente si quien estuviera a cargo de la Policía, determinando la asignación de recursos y estableciendo metas, prioridades e indicadores, fuera un perito o un policía con formación

diferente a la de derecho y con una acción institucional más amplia, que conociera las necesidades de la corporación desde su base.

Este encuentro y los temas tratados en este me sirvieron de estímulo para reflexionar más sobre estos temas, por lo que busqué este máster. Después de cuatro años al frente del Sector de Administración y Logística de la Policía, traté de hablar con algunos colegas que, a lo largo de este tiempo de convivencia, pensé que tenían el conocimiento, la competencia, la experiencia y el interés para ocupar mi lugar después de mi partida, independientemente del cargo que ocuparan. Fue interesante observar el cambio en el comportamiento y la motivación entre las personas con las que he hablado. El hecho de que fueran considerados para asumir el liderazgo después de años habiendo sido ignorados por cuestiones de cultura organizacional relacionadas con el cargo, este reconocimiento profesional, sumado a los posibles desafíos futuros, los hizo más participativos, motivados y comprometidos. Este cambio de actitud, sumado a las diversas reuniones que mantuvimos para transmitir conocimientos y percepciones personales sobre los problemas y dificultades que encontré, lo que logré y lo que no pude lograr, los caminos que creí necesario seguir, entre otros temas, también fueron importantes para este cambio. Asimismo, este sentimiento de reconocimiento se notó entre los demás empleados que, quizás, vieron por primera vez criterios legítimos en el nombramiento de un nuevo liderazgo, sumado a cuestiones como la experiencia, el conocimiento y el aprecio personal. El apoyo explícito del equipo para la persona que me había reemplazado también fue notable. Ellos pudieron identificar que había reconocimiento y legitimidad en la elección.

Sugerí el nombre de una persona al Superintendente de aquel entonces, quien consideré más apta para ocupar el puesto que hasta entonces había sido mío, y adjunté las razones de mi sugerencia. Como estábamos en la fase de transición de la gestión, ya que estaba prevista tanto mi salida como la suya, era necesario que yo enviase el nombre sugerido al futuro superintendente, quien haría el nombramiento final, ya que todos los puestos de liderazgo en la Policía Federal son de libre designación. A pesar de todos los esfuerzos realizados para que los trámites del servicio no hubiera pérdida de conocimiento y avance de proyectos, los criterios utilizados para la selección que deberían estar centrados en el reconocimiento, competencia y experiencia, así como en la búsqueda por romper con el modelo tradicional de nombramiento, el cual incluso me llevó a la función, el nuevo Superintendente buscó un nombre de fuera del estado y de otro sector para tomar posesión de dicho cargo, repitiendo el patrón seguido hasta ahora. Al hacer pública esta noticia, así como se hicieron visibles los efectos positivos de indicar un nombre con los atributos necesarios y que ya pertenecía al sector, también se hicieron

visibles los efectos negativos y el sentimiento de frustración en el equipo por la repetición de patrones anteriores. Estos efectos positivos y negativos reportados anteriormente ocurren en todas partes por las mismas razones, generando desalientos, falta de legitimidad e ineficiencia. Asimismo, la libre designación sin criterios o con criterios defectuosos, además de las debilidades mencionadas anteriormente, abre el camino a la interferencia en el órgano, siendo considerado un factor de riesgo institucional por todas estas razones.

El enfoque etnobiográfico llevado a cabo aquí nos permite traer contrapuntos entre normas y discursos institucionales en la medida en que busca disminuir la brecha entre lo legal y lo habitual. Todas las instituciones son organismos vivos, poseedores de prácticas y dinámicas que no siempre aparecen en sus documentos oficiales; para conocerlos, a menudo necesitamos ir más allá de estos. El reconocimiento de este hecho es un paso fundamental para, desde esta realidad, repensar los modelos y estructuras actuales. Al incorporar este paradigma, entendemos que el hecho de conocer otras experiencias es también un ejercicio importante para la reflexión, que es una de las principales razones para analizar la Policía Nacional de España.

3 Policía Nacional de España

3.1 Historia y estructura

Aunque podemos remontarnos al siglo XIX cuando buscamos la historia de corporaciones como la Policía Nacional y la Guardia Civil, las fuerzas de seguridad españolas tal y como las conocemos hoy en día tienen su origen en la Constitución de 1978. Ante la necesidad de afirmar los valores democráticos frente al pasado dictatorial, esta reconoce las fuerzas de seguridad que existían hasta entonces, así como la necesidad de reestructurarlas, cambiando también sus valores y paradigmas. El artículo 104 establece directrices para la policía y la seguridad pública:

Artículo 104 - 1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad (Constitución Española, 1978).

Tal marco constitucional es de suma importancia si consideramos el pasado reciente español. En el período de la dictadura franquista, un momento que incluye el final de la Guerra Civil española en 1939 y la muerte de Francisco Franco en 1975, y que precede al momento político democrático actual, teníamos muy claro el papel de la policía vinculada a las Fuerzas Armadas y al Ministerio del Interior, dirigida a la represión de los movimientos de oposición y disturbios, como deja claro la propia ley que constituye una de las fuerzas de seguridad del régimen y que luego se compondría, junto con otra fuerza, y se convertiría en lo que hoy conocemos como Policía Nacional:

La victoria de las armas españolas, al instaurar un régimen que quiere evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los Organismos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos. Algunos de los medios que contribuían hasta el presente a la seguridad de la Nación, en su lucha contra la delincuencia en general, y especialmente en el orden

político, no responden debidamente a aquel propósito, ya que sus órganos de Policía, imbuidos de un apoliticismo o propio, de sistemas que presenciaban impasibles su proceso de descomposición, no pueden hoy servir para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores. La reorganización dada recientemente a la Dirección General de Seguridad, concentrando en ella todos los elementos preventivos y represivos, ha sido un primer paso necesario para llegar al fin anteriormente expuesto, pero para que ésta sea eficaz en su desenvolvimiento, es preciso una profunda reforma, en cuanto a personal se refiere, distinguiendo fundamentalmente, entre la labor directiva o de mando y la Subalterna o de ejecución. Por consiguiente, se impone la creación de un Cuerpo de Policía que, para llenar, esta importantísima misión, se encuentre a la altura de los demás del Estado, elevando y equiparando a sus funcionarios en el orden social y profesional, con dos Escalas: una Superior o de mando y otra Subalterna o de ejecución, perfectamente compenetrada con la anterior y a ella subordinada; ambas con preparación suficiente para llenar los múltiples y varios cometidos de una moderna Policía. Asimismo, como instrumento vigilante y represivo de tipo permanente, la fuerza que ha de llamarse en adelante Policía Armada, nutrida por aquella parte de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, que sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad política al Movimiento y por los combatientes ya reclutados, que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación (*Ley de 8 de marzo, 1941*)¹⁹.

Después de este período, hoy España es una Monarquía Constitucional, un Estado social democrático de derecho que tiene como eje central al ciudadano, teniendo como uno de los objetivos de su Seguridad Nacional proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, así como garantizar la defensa de los valores contenidos en su Constitución (Presidencia Del Gobierno, 2017).

Fue sobre la base de estos principios constitucionales que la Ley Orgánica N° 2/1986²⁰ propuso la reorganización de las fuerzas de seguridad. Hoy el modelo español se estructura en tres niveles: nacional, autonómico y local. A nivel local y regional, existe una autonomía relativa para establecer sus propios cuerpos de seguridad sobre la base de los parámetros establecidos en la Constitución y en la ley mencionada. A nivel nacional tenemos la Policía

¹⁹Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.boe.es/gazeta/dias/1941/04/08/pdfs/BOE-1941-98.pdf>

²⁰ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>

Nacional y la Guardia Civil. Este diseño de tres niveles hace que Oliveira (2006) caracterice el sistema policial español como pluralista, porque está compuesto por una superposición de agencias en un mismo territorio, y semidescentralizado, ya que la legislación establecía una estructura tridimensional con relativa libertad dentro de las comunidades autónomas y locales para la constitución de su policía, pero seguía concentrando las competencias de policía integral en las fuerzas del Estado (Ferreira, 2018, p. 22).

La ley tiene por objeto esbozar las directrices centrales del régimen jurídico de las fuerzas de seguridad tanto a nivel nacional como a nivel de las comunidades autónomas y locales, estableciendo principios básicos de acción común basados en el establecimiento de criterios estatutarios fundamentales. Como salvedad, la existencia de varios colectivos policiales que operan en el mismo territorio, con funciones similares y parcialmente comunes, genera la obligación de al menos dotarlos de principios de actuación y estatutos comunes, razón por la cual se optó por un único diploma jurídico para tratar el tema como forma de establecer parámetros mínimos de coordinación y cooperación recíproca.

Como directrices estatutarias comunes para todas las fuerzas de seguridad, propone que el poder público promueva las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, basada en los principios de objetividad, mérito, capacidad, igualdad de oportunidades y eficacia, al atribuir especial importancia a la formación permanente y promoción profesional de los agentes de policía para que el reconocimiento y la cualificación puedan ser equivalente a la responsabilidad de la profesión. También enfatiza la importancia de la constitucionalización del tema.

Los funcionarios de policía materializan el eje de un difícil equilibrio, de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas; deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran y la balanza capaz de lograr ese equilibrio, entre tales fuerzas contrapuestas, no puede ser otra que la exigencia de una actividad de formación y perfeccionamiento permanentes –respecto a la cual se pone un énfasis especial–, sobre la base de una adecuada selección que garantice el equilibrio psicológico de la persona.

La constitucionalización del tema de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental, en cuanto a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades que, en el contexto de la Constitución, son objeto de su título I y principal, ya que integran la Carta Magna del ciudadano español. Esta es la razón que determina el particular relieve con que la Ley resalta la promesa o juramento de acatar y cumplir la Constitución, por parte de los miembros de todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que no constituye un mero trámite o formalismo, sino un requisito esencial, constitutivo de la condición policial y al mismo tiempo símbolo o emblema de su alta misión (*Ley n° 2, 1986*).

Hasta 1978, existían tres cuerpos policiales de carácter estatal: la Guardia Civil, la Policía Armada y el Cuerpo Superior de Policía. Con la necesidad de adoptar una organización racional y coherente, se unificó la Policía Armada, básicamente responsable del orden público, y el Cuerpo Superior de Policía, dedicado más a las investigaciones, creando así la Policía Nacional.

Aunque el hito histórico de su fundación se remonta al 13 de enero de 1824, con la creación de la Policía General del Reino por el rey Fernando VII²¹, a lo largo de dos siglos se produjeron muchas transformaciones y reformas, no sólo en las fuerzas de seguridad, sino en el propio Estado español. Estas transformaciones incluso han cambiado la lógica de orden y propósito de la policía, anteriormente enfocada en la protección del Estado, los gobernantes y las estructuras de poder para tener actualmente al ciudadano y los lineamientos constitucionales como su foco principal. Es en el período de transición entre dictadura y democracia que se constituye la actual Policía Nacional, sus atribuciones, organigrama y lineamientos.

La Policía Nacional de España es una institución policial de carácter civil y de carácter nacional subordinada al Ministerio del Interior de España. Tal y como recoge su Ley Orgánica N° 9/2015, de 28 de julio,²² su misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad de los ciudadanos con ámbito de actuación en todo el territorio nacional. Se estructura en cuatro escalas –superior, ejecutiva, subinspectora y básica– que a su vez se subdividen en categorías con el fin de permitir una mejor prestación de servicio, división

²¹ Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php

²² Consultado el 29 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8468>

de tareas y atribuciones y fomentar a sus empleados a través de la promoción interna a la calificación, especialización y ascensión.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica N° 2/1986, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) o Policía Nacional tiene las siguientes funciones exclusivas en todo el territorio nacional:

1. la expedición del Documento Nacional de Identidad y pasaportes;
2. el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros;
3. las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración;
4. Vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa de juego. Competencia administrativa, sin perjuicio de otras entidades que investiguen juegos de azar y apuestas ilegales;
5. investigación y enjuiciamiento de delitos relacionados con drogas;
6. colaborar y prestar asistencia a la policía de otros países, de conformidad con las disposiciones de los tratados internacionales y acuerdos sobre leyes, bajo la dirección superior del Ministerio del Interior;
7. el control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, su personal, medios y acciones;
8. las demás asignadas por la legislación vigente.

También de acuerdo con el artículo 11 de la misma ley, tiene como atribuciones generales en las capitales de provincia y otras áreas determinadas por el gobierno lo siguiente:

1. velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes recibidas de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;
2. ayudar y proteger a las personas y garantizar la conservación y custodia de los bienes que estén en peligro por cualquier motivo;
3. vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran;
4. garantizar la protección y seguridad de las personalidades elevadas;
5. mantener y restablecer, cuando proceda, el orden público y la seguridad;
6. prevenir la comisión de actos delictivos;
7. investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos autores, obtener los instrumentos, bienes y pruebas del delito, ponerlos a disposición del juez o tribunal competente, y preparar los informes técnicos y periciales apropiados;

8. captar, recibir y analizar cualquier dato de interés para el orden público y la seguridad, y estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención del delito;
9. colaborar con los servicios de Protección Civil, en casos de riesgo grave, catástrofe y calamidad pública, en los términos establecidos en la legislación de protección civil.

Para hacer valer sus atribuciones de manera eficiente y con lógica organizativa, la Ley Orgánica N° 9/2015 establece el régimen de personal de la Policía Nacional, distribuyendo competencias y organizando internamente la agencia. El mismo se promulgó con el objetivo de regular el régimen estatutario y profesional de los funcionarios públicos del Cuerpo Nacional de Policía, estableciendo los principios básicos de actuación y las funciones que corresponden a cada categoría y escala. La ley también tiene por objeto garantizar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad de los ciudadanos, tal y como establece el artículo 104 de la Constitución Española. Además, esta ley busca mejorar las condiciones laborales y profesionales de los funcionarios públicos del Cuerpo Nacional de Policía, así como promover su formación y especialización continua. De esta manera, se estructura en trece títulos en el artículo 11:

Título I - Adquisición y pérdida de la condición de oficial de carrera de la Policía Nacional; Título II - Derechos; Título III - Funciones de la Policía Nacional. Código de conducta. Responsabilidad y protección jurídica y económica. Régimen de incompatibilidades; Título IV - Régimen de los oficiales de carrera de la Policía Nacional; Título V - Uniformes, insignias y armas; Título VI - Ingreso a la Policía Nacional; Título VII - Capacitación en la Policía Nacional; Título VIII - Carrera profesional y promoción interna; Título IX - Organización y oferta de puestos de trabajo; Título X - Situaciones administrativas; Título XI - Sistema de protección social y remuneración; Título XII - Recompensas y honores; Título XIII - Régimen de representación y participación de los funcionarios (*Ley Orgánica No. 9, 2015*).

Como ya se mencionó en su artículo 2, el mando superior de la Policía Nacional es ejercido por el Ministro del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad. El mando directo es ejercido por el Director General de Policía, bajo la responsabilidad del Secretario de Estado de Seguridad. Todos estos cargos son políticos, de libre designación, y no necesariamente compuestos por personal funcionario de carrera, siendo una excepción a la regla introducida por el artículo 47 de la Ley Orgánica N° 9/2015.

Vinculados a la Dirección General, de forma resumida, son²³:

1) la Dirección Adjunta de Operaciones (DAO), que se encarga de colaborar con el Director General en la dirección de las funciones de mantenimiento del orden público y la seguridad y la dirección, coordinación y supervisión de las Unidades centrales, supraterritoriales y territoriales; en el seguimiento y control de los resultados de los programas operativos, y en la definición de los recursos humanos y materiales aplicables a dichos programas. La DAO también está vinculada por: 1.1) la Comisión General de Información, que es responsable de recoger, recibir, tratar y desarrollar información de interés para el orden público y la seguridad en el ámbito de las funciones de la Dirección General, así como su explotación o uso operativo, especialmente en materia antiterrorista, tanto a nivel nacional como internacional; 1.2) La Comisaría General de Policía Judicial, que se encarga de la investigación y represión de delitos supraterritoriales, en particular delitos relacionados con drogas, delincuencia organizada, económicos, financieros, tecnológicos y control de juegos de azar. Asimismo, es responsable de la dirección de los servicios encargados de la investigación de delitos monetarios y monetarios, así como de la colaboración con los servicios correspondientes del Banco de España en estas materias; 1.3) Comisionado General de Seguridad Ciudadana, responsable de la organización y gestión de los asuntos relacionados con la prevención, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden y seguridad ciudadana; las facultades que le confiere la legislación en materia de seguridad privada; la vigilancia de espectáculos públicos, dentro de la competencia del Estado, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que lo requieran por interés; 1.4) Comisariado General de Inmigración y Fronteras, encargado de controlar la entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, represión e investigación de las redes de inmigración ilegal y, en general, del régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración; 1.5) Comisión General de Policía Científica, que es responsable de la prestación de servicios de criminalística, identificación, análisis e investigación técnica, así como de la preparación de otros conocimientos especializados que se le encomienden; 1.6) División de Operaciones y Transformación Digital, que es responsable de apoyar a la Dirección Adjunta de Operaciones en la coordinación, gestión y supervisión de las operaciones policiales, así como en la planificación estratégica a nivel de transformación digital;

²³ Consultado el 30 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_rrhh.php y <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-9138> (Artículo 3, Real Decreto 734/2020)

- 2) la Subdirección General de Recursos Humanos y Formación, que se encarga de colaborar con el Director General en la dirección y coordinación tanto en la gestión del personal de la Dirección General como en su selección y formación. Se subdivide a su vez en: 2.1) División de personal; 2.2) División de Capacitación y Mejora;
- 3) la Subdirección General de Logística e Innovación, encargada de colaborar con el Director General en la dirección, coordinación, administración y gestión de los recursos económicos y materiales, así como de la documentación para españoles y extranjeros. Se subdivide en: 3.1) División económica y técnica; 3.2) División de documentación;
- 4) Subdirección General de la Oficina Técnica, encargada de apoyar y asesorar al Director General;
- 5) la División de Cooperación Internacional, que se encarga de dirigir la colaboración y asistencia a las fuerzas policiales de otros países y coordinar los grupos de trabajo en los que participa la Dirección General en la Unión Europea y otras instituciones internacionales, así como los aspectos relacionados con las misiones de apoyo a otros países y al personal policial que presta servicio en el extranjero.

Ilustración 2

Organigrama de la Dirección General de la Policía Nacional de España



ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA



Fuente: https://www.policia.es/img/estructura_2020.jpg

Restringimos nuestro análisis a la Dirección General y sus subdivisiones porque reflejan el rango de atribuciones de la Policía Nacional. Territorialmente, continúa subdividiéndose para ocupar todo el territorio español en Jefaturas Superiores, Comisarías Provinciales y de las ciudades de Ceuta y Melilla, Comisarías Zonales, Comisarías Locales, Comisarías de Distrito, Puestos Fronterizos, Unidades de Extranjería y Documentación en Puestos Fronterizos, Unidades de Cooperación Policial en los Centros de Cooperación Policial y Aduanera. Persiste la subdivisión por especialidades, relacionada tanto con sus atribuciones legales como con las necesidades operativas que han surgido a lo largo del desempeño de la actividad policial. Como ejemplo, mencionamos el Grupo de Operaciones Especiales (GEO), una unidad élite de la Policía Nacional directamente vinculada a la DAO, y la Brigada Central de Narcóticos (BCE), encargada de combatir el tráfico ilícito de drogas y vinculada a la Comisaría General de Policía Judicial. Considerando que no serán objeto de análisis de esta tesis, las atribuciones y especificidades de la organización territorial y especialidades se pueden encontrar en la página web de la propia Policía Nacional o en otros trabajos sobre el tema²⁴.

²⁴ Para obtener más información sobre el tema, se puede consultar el siguiente enlace (Consultado 30 de mayo de 2023): https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos.php e Berrocal Díaz, S. *El Camino a Un Nuevo Modelo De Policía En España*. 2016. <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/63143/-BERROCAL%20->

Por regla general, los puestos de trabajo de la Policía Nacional son ocupados por miembros de la carrera, respetando los principios de mérito, capacidad, igualdad, publicidad y antigüedad de concursos generales de mérito (para ingresar a la policía), concursos de mérito específico (cuando se requieren conocimientos técnicos o científicos específicos, o incluso ciertas habilidades profesionales) o libre designación (evaluación discrecional por parte del órgano competente de la idoneidad del candidato frente a la requisitos requeridos).

Artículo 47. Procedimientos para la provisión de puestos de trabajo.1. Los puestos de trabajo se prestarán de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y antigüedad, mediante los procesos de concurso general de méritos, concurso de méritos específicos o libre nombramiento (*Ley Orgánica N° 9, 2015*).

Sin embargo, tal y como explica el artículo 47.6 de la Ley Orgánica 9/2015, los puestos directivos ocupados exclusivamente por agentes de policía son los inferiores al director general, que serían los de subdirector, subdirección y alta dirección.

Art. 47.6 - Los cargos directivos de la Policía Nacional con el nivel orgánico de Director General Adjunto y los de Jefe Superior de Policía se cubrirán entre los Comisionados Jefes. La cobertura de estos puestos se hará por libre designación, mediante un procedimiento especial regido por el principio de celeridad, y a tal efecto podrán reducirse los plazos fijados para el régimen ordinario. La competencia para efectuar estos nombramientos corresponderá al Ministro del Interior, a propuesta del Director General de la Policía y con el asesoramiento del Secretario de Estado de Seguridad.

El ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público (concurso general de méritos), teniendo la posibilidad de ingreso por la escala básica o por el ejecutivo, dotando a la ley en su artículo 7 del derecho a la progresión y promoción interna basada en los principios de igualdad, mérito, capacidad y antigüedad. Como se indica en el art. 17, la carrera de funcionario se estructura en escalas, y dentro de éstas en categorías.

Artículo 17. Estructura. 1. El Cuerpo Nacional de Policía se estructura en Escalas y, dentro de éstas, en Categorías: a) Escala Superior, con dos Categorías: Primera: Comisario Principal. Segunda: Comisario. b) Escala Ejecutiva, con dos Categorías: Primera: Inspector Jefe. Segunda: Inspector. c) Escala de Subinspección, con la categoría de Subinspector. d) Escala Básica, con dos Categorías: Primera: Oficial de Policía. Segunda: Policía (*Ley Orgánica nº 9, 2015*).

Los comisionados jefes y comisionados, ambos pertenecientes al escalón superior, tienen como funciones la dirección y coordinación de los servicios de policía y la gestión del personal. La escala ejecutiva, con sus inspectores e inspectores jefes, se encarga de la dirección y ejecución de los servicios policiales, así como del mando y supervisión del personal bajo su responsabilidad. La escala de subinspección se encarga de la supervisión y el control directos del personal subordinado, mientras que la escala básica se dedica al desempeño directo de las funciones policiales que se les asignan.

Artículo 18. Funciones. 1. Corresponde a los Policías Nacionales, según su pertenencia a las distintas escalas, ordenadas jerárquicamente por categorías, el desempeño de las siguientes funciones: a) A la Escala Superior, la dirección de los servicios policiales. b) A la Escala Ejecutiva, el mando de los servicios policiales. c) A la Escala de Subinspección, la supervisión de los servicios policiales. d) A la Escala Básica, la ejecución material de las funciones encomendadas a la Policía Nacional. 2. Además, a cada escala le corresponde, desde su respectivo nivel de responsabilidad, la planificación, coordinación, impulso, seguimiento y control de los servicios policiales que tengan atribuidos (*Ley Orgánica nº 9, 2015*).

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica 2/1986, la Policía Nacional de España está compuesta por diferentes especialidades que son necesarias para llevar a cabo tareas específicas en áreas de actividad como dirección y coordinación, información, policía judicial, seguridad ciudadana y el sector de extranjería y fronteras. Estas especialidades se crean para garantizar que la Policía Nacional pueda hacer frente a las diferentes situaciones que puedan surgir en su actuación. Los miembros de la Policía Nacional pueden ser asignados a una especialidad específica de acuerdo con sus habilidades y conocimientos. La designación puede ser temporal o permanente y hacerse a través de un proceso de selección interno. Esto significa

que los miembros de la policía pueden cambiar de especialidad con el tiempo, dependiendo de las necesidades de la organización y las habilidades individuales de los oficiales. La designación a una especialidad específica permite a los miembros de la Policía Nacional centrarse en áreas específicas de actividad, lo que conlleva al aumento de su eficacia en la realización de tareas específicas. De acuerdo con la ley, para acceder a cada especialidad, el oficial de policía debe haber aprobado el curso de especialización correspondiente y, en su caso, poseer conocimientos y habilidades específicas. Debido a la inversión en la capacitación y especialización del oficial de policía, aún puede ser necesario un compromiso de permanecer en el área.

De acuerdo con las premisas estipuladas por la Ley General de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley Orgánica 2/1986, Real Decreto Legislativo N° 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, también manifiesta una preocupación constante por la gestión del conocimiento, en el desarrollo y formación del personal y en la utilización de estos conocimientos acumulados a lo largo de la carrera hasta los más altos cargos de la función pública. También en el establecimiento de reglas de gobernanza transparentes y claras, que privilegien criterios técnicos, capacidad, mérito y otras características deseables para la progresión profesional y para ocupar puestos de liderazgo, dando especial énfasis a su artículo 16, que trata del derecho a la promoción profesional y el concepto de carrera funcionarial, que se define como el conjunto ordenado de oportunidades de promoción y expectativas de progresión profesional de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, y el artículo 18, que establece la promoción interna basada en los mismos principios. Del mismo modo y en línea con ambas normas, la Ley Orgánica N° 9/2015, que regula el régimen de personal de la Policía Nacional, plantea las mismas preocupaciones. En cuanto a esto, es importante destacar el Título VIII, que trata de la carrera profesional y la promoción interna, especialmente las definiciones que trae el artículo 40:

Artículo 40. Carrera profesional. 1. La carrera profesional de los agentes de la Policía Nacional se configura como el conjunto ordenado de oportunidades de promoción y expectativas de progresión profesional, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad, mérito, capacidad y, en su caso, antigüedad. Consistirá en la aplicación, sola o simultánea, de algunas de las modalidades establecidas en este artículo. 2. La carrera vertical consiste en acceder, por promoción interna, a las categorías inmediatamente superiores que integran las diferentes Escalas de la Policía Nacional, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica. 3. La carrera horizontal supone el reconocimiento

individualizado de la evolución profesional alcanzada por los agentes de la Policía Nacional, a través de la progresión en la estructura de los distintos cargos y la consolidación del título personal (*Ley Orgánica N° 9, 2015*).

Es significativo señalar que, mientras que la legislación española cita repetidamente las palabras transparencia, mérito, eficiencia, conocimiento, competencia, promoción profesional, entre otros conceptos relacionados con la buena prestación del servicio público, la ley general de los funcionarios públicos federales brasileños, la Ley N° 8.112/90,²⁵ no menciona ni una sola vez estas palabras. La Constitución Federal brasileña sólo tenía el principio de eficiencia insertado a través de la Enmienda Constitucional 19, de 1998, 10 años después de su promulgación. La Ley N° 13.675/2018, que crea el Sistema Único de Seguridad Pública, menciona tímidamente y con margen para diferentes interpretaciones en sus directrices, en su artículo 5, XXV, el "incentivo para designar funcionarios de carrera para cargos de liderazgo, teniendo en cuenta la graduación, capacitación, mérito y experiencia del funcionario en actividad policial específica". También menciona la eficiencia como uno de sus principios.

3.2 La Policía Nacional de España entre lo legal y lo habitual

Como una forma de mantener la simetría estructural en relación con el Capítulo 2 y considerando que no sería posible realizar un análisis etnobiográfico de la Policía Nacional de España, se buscó realizar entrevistas como una forma de comprender mejor la realidad de la agencia, a través de los ojos de algunos de sus miembros, más allá de su marco normativo.

Con el fin de conocer y verificar la adecuación del cuestionario utilizado para recoger información de la Policía Federal, elaborado originalmente por José Ricardo Ventura Corrêa²⁶, y adaptarlo a la realidad de la Policía Nacional, se estableció contacto con un policía español miembro de la Policía Nacional que colabora con la Policía Federal brasileña desde hace mucho tiempo, además de haber trabajado en Brasil durante diferentes períodos, incluso durante grandes acontecimientos (la Copa del Mundo y las Olimpiadas). Dado que conoce bien Brasil, la Policía Federal y habla portugués, su contribución fue de gran importancia no sólo en la evaluación del cuestionario, sino también en las reflexiones de este Trabajo de Fin de Máster en su conjunto, incluida la presentación de otros policiales de la Policía Nacional. Aunque no

²⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm

²⁶ Corrêa, J. R. V. (2021). *Seguridad Pública y Modernidad: propuestas reflexivas sobre la policía brasileña*. Ingenio de letras.

es posible categorizar la conversación como una de las entrevistas oficiales realizadas, ya que no se siguieron los procedimientos de las demás, como la grabación y la presentación formal de la propuesta de trabajo junto con el formulario de consentimiento, este policía es considerado aquí como "policía 0". Esta conversación sirvió para hacer algunos ajustes en el formulario, pero se mantuvo la estructura original a efectos de comparación con la versión de la Policía Federal brasileña. Se añadieron otras tres preguntas con el fin de adaptarlas a la realidad española después de la primera entrevista oficial con el policía 1, quien, tras la explicación de lo que se buscaba con la última pregunta del cuestionario original, sugirió esta adición. Las preguntas son las siguientes: 1) ¿Actualmente usted se siente feliz trabajando en la Policía Nacional? 2) ¿Existe la posibilidad de crecimiento profesional indistintamente para todos los policías? 3) ¿Se siente infrutilizado por la administración del cuerpo? 4) ¿Considera que su jefe inmediato es un funcionario capaz de dirigir y motivar a sus subordinados? 5) ¿El ambiente de trabajo en la Policía Nacional ha perjudicado su salud? 6) Debido a su trabajo en la Policía Nacional, ¿se ha sometido o ha recibido tratamiento psicológico o psiquiátrico? 7) Si pudiera cambiar de trabajo, con la misma remuneración y régimen legal, ¿dejaría la Policía Nacional? 8) ¿Recomendaría la carrera de funcionario en la Policía Nacional a un amigo o familiar? 9) ¿Cree que los dirigentes de la Policía Nacional actúan en la defensa y valorización de todos los policiales de manera isonómica? 10) En general, ¿cree que los criterios de selección de los jefes del cuerpo nacional de policía tienen en cuenta criterios como mérito, antigüedad y capacidad? 11) ¿Cree que su jefe inmediato ocupa su puesto actual por mérito y competencia o solo por amiguismos o enchufismo? 12) ¿considera que se tienen en cuenta criterios de mérito, experiencia y competencia a la hora de seleccionar personas para puestos de libre designación o priman más las cuestiones políticas y personales? 13) ¿cree que el actual modelo de libre designación para altos mandos es adecuado para la institución o debería ser sólo por criterios de mérito, competencia, experiencia y liderazgo? También se ha dejado un espacio para comentarios libres al final con el siguiente texto: “Si desea introducir algún comentario o explicación sobre los temas anteriores, o sobre la Policía Nacional, o incluso sobre los valores a inculcar en el cuerpo nacional de policía, puntos fuertes o débiles”.

En esta línea, se utilizarán algunos comentarios de los entrevistados a lo largo de este capítulo. Como se mencionó, las preguntas del formulario de la Policía Federal, que se tratarán en el próximo capítulo, sirvieron para establecer un patrón de entrevista semiestructurada. Cabe destacar que todos estaban al tanto y consintieron la grabación. Algunas conversaciones fueron grabadas a través de la aplicación WhatsApp, otras por Microsoft Teams y una de ellas en

persona, siendo esta última grabada con el móvil. Todas fueron transcritas automáticamente por Microsoft Word y revisadas para que fuesen utilizadas.

Considerando que la Ley Orgánica N° 9/2015, la cual regula la carrera de funcionario de la Policía Nacional de España, es muy completa, previendo la forma de ingreso, criterios de ascenso vertical y horizontal, especialización, cursos y otras salidas profesionales que privilegian la impersonalidad, la técnica, el mérito, la competencia y la transparencia, incluso para asumir el liderazgo, llamaron la atención algunos comentarios de colegas entrevistados. Cabe señalar que de ninguna manera se pretende definir el funcionamiento de la Policía Nacional por pocas experiencias individuales, pero entendemos que son importantes para indicar las distinciones que pueden surgir entre la estructura jurídica y su aplicación. También es importante señalar que este trabajo, a diferencia del caso de la Policía Federal, no pretende realizar una investigación cuantitativa en el caso de la Policía Nacional de España, dado el poco tiempo disponible.

En una de las primeras reuniones con un grupo de policías nacionales en Madrid, me fue recomendado buscar información sobre una asociación llamada *Policía para el siglo XXI*. Preguntados sobre los sindicatos existentes, los policías en cuestión informaron que son parte de la administración, ejerciendo una función muy cercana al organismo, incluida la recepción de subsidios financieros, que a menudo les impiden tomar una postura global más crítica, actuando de manera más combativa en temas particulares. Esta característica es bastante distinta del contexto brasileño, donde los sindicatos son completamente independientes. De hecho, no fue posible encontrar cuestiones importantes en la página web de los sindicatos de la Policía Nacional, y las encontradas estaban mucho más vinculadas al cumplimiento de la normativa vigente y a la defensa de los sindicalistas que a los cambios estructurales en el cuerpo. Por ejemplo, tenemos las siguientes preguntas formuladas por la Confederación Española de Policía (CEP). El primero cuestiona una antigua norma aún vigente que regula la distribución de decoraciones con un impacto en la remuneración sin criterios objetivos y justos a partir de un proceso transparente. Cuestionan la norma, la inacción de los partidos políticos para cambiarla y la ausencia de isonomía por parte del Director Adjunto Operativo (DAO) en su evaluación de lo efectivo, indicando un aparente favoritismo por la escala superior.

Parece que el escándalo que provocaron en 2021 y 2022 con las medallas pensionadas a determinados mandos que se jubilan no ha sido suficiente. *La Diretoria de Gestão de Pessoal* (DGP) va a comprar otras 1.905 condecoraciones pensionadas, que le

suministrarán en el periodo 2023-2025 y que supondrán un gasto de 90.659 euros. Del total, 120 son medallas de oro, 135 son medallas de plata y 1.650 son cruces al mérito policial con distintivo rojo. Esa prisa por comprar es justo la que no tienen para cambiar la Ley que regula las condecoraciones (que tiene ya 59 años de antigüedad...) y hacer una norma que establezca criterios objetivos y justos para su concesión y un sistema de tramitación transparente. La demanda que interpuso la Confederación Española de Policía (CEP) contra las medallas de plata a mandos jubilados en 2022 -al igual que lo hicimos en 2021, tumbándolas- sigue su curso y está pendiente de que se fije una fecha para la vista. Pero lo que de verdad importa en este asunto es que ni el PSOE ni el PP han tenido nunca el valor y la coherencia de reformar la Ley que regula la concesión de condecoraciones. A ellos les reclamamos menos promesas electorales y más compromiso con los cientos de policías que todos los años se quedan sin el debido reconocimiento a su gran trabajo. Lo de la pensión vitalicia para mandos que se jubilan tiene truco. Sólo unos pocos 'elegidos' de la Escala Superior han merecido que la DGP -a propuesta de la DAO- fuerce la máquina tanto como para condecorarles en 2021 e intentarlo de nuevo en 2022. Todo un mensaje a esa Escala, en la que por lo visto también hay clases y clases... En CEP seguiremos luchando en los tribunales contra esta escandalosa práctica²⁷.

El segundo se refiere a un caso específico de un afiliado, quien sufrió una sanción disciplinaria. Sin embargo, el sindicato extiende el análisis a toda la Policía Nacional, apuntando a una práctica cada vez más común, la del abuso del régimen disciplinario para compensar la ausencia de liderazgo por parte de algunos jefes. Esto sugiere que, aunque las normas estén estructuradas para el desarrollo y uso del liderazgo basado en criterios técnicos, isonómicos y transparentes, todavía hay espacio para dichas prácticas.

Cada vez hay más sanciones por faltas graves de régimen disciplinario. O eso es lo que dice la estadística -la División de Personal no la facilita, para seguir dejando bien alto el pabellón de la opacidad-, que certifica el aumento de compañeros afectados por este tipo de faltas: de los 154 en los 268 expedientes incoados en 2019 a los 195 en los 270 procedimientos de 2021. En cuanto a las faltas muy graves, aunque ha habido un descenso de expedientes (de 76, en 2019, a 51, en 2021) las sanciones solo han bajado

²⁷ Consultado 30 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.cepolicia.org/ftp/actualidad/20230321_1.pdf

de 29 a 27. Finalmente, en las leyes -que se incoan y resuelven en las Jefaturas Superiores- se ha pasado de 573 sanciones en 2019 a 419 en 2021. La cifra no deja de ser una tendencia, porque en la Policía Nacional hay más de 69.000 compañeros/as en activo. Pero si algo tenemos claro en CEP es que algunos mandos -una minoría- siguen utilizando esta herramienta para imponer el liderazgo que no tienen a golpe de sanción. Y afecta a todas las Escalas, como vemos en el ejemplo de un afiliado de Santander, que incluimos en esta Circular. Frente a eso, es importante tener un sindicato que te defiende, como CEP. Y transparencia. Un paso importante en esa dirección puede darlo en breve el Tribunal Supremo, que ya analiza el derecho a acceder a las informaciones reservadas, hasta ahora siempre denegado. El régimen disciplinario es necesario; pero con derechos, aplicación justa y máxima transparencia y garantías para los afectados

Esta cuestión sobre el liderazgo también fue señalada en la entrevista con el oficial de policía 02. Consultada sobre si su jefe inmediato era un empleado capaz de dirigir y motivar a su equipo, respondió que era circunstancial y atribuía gran peso a la trayectoria y perfil profesional, diferenciando jefes "de oficina" y jefes con "experiencia callejera".

Policia 02: Pues en mis últimos años ya ha sido muchos, he tenido de todo. O sea, he tenido jefes inmediatos que me iría a muerte donde ellos dijeran porque eran buenos líderes. Y he tenido jefes que son han sido jefes de despacho y que... entonces no es lo mismo ser un jefe por ver papeles que por que por estar viendo lo que tienes que hacer en la calle, o sea, hay de todo, así que hay de todo, tienes muy buenos jefes, tienen muy buenos líderes y tiene jefes de escritorio.

Aunque no sea una asociación específica de la Policía Nacional, la *Policía del siglo XXI* cuenta con miembros de la corporación y otras fuerzas de seguridad españolas y al considerarla un colectivo, nos permite tener una idea que va más allá de las percepciones individuales aportadas por las entrevistas.

En su página²⁸ de propuestas, específicamente al tratar el tema que es objeto de nuestro estudio, es posible encontrar algunas críticas por el inadecuado cumplimiento de conceptos clave de la legislación, como mérito, capacidad y antigüedad. En general, cuestionan que muchos jefes estén alejados de la realidad de las calles, lo que implica riesgos para la toma de

²⁸ <https://policiasiglo21.com/wp-content/uploads/2022/06/Delegado-RRHH-Presentacion-propuesta-y-doc.-tecnico.pdf>

decisiones y pérdida de efectividad y eficiencia; critican asimismo el modelo de cargos de confianza sin criterios técnicos, entendiendo que esta es una puerta de entrada a la corrupción, así como un grave factor de desmotivación, porque lleva a la policía a creer que su carrera no depende de sus méritos y habilidades; cuestionan los procesos que, aunque transparentes y técnicos, dan lugar a una cierta parcialidad (citan como ejemplo entrevistas no estructuradas u otro proceso opaco), permitiendo que surjan percepciones de injusticias durante la selección; liderazgos que se perpetúan durante mucho tiempo, dificultando la oxigenación del órgano y abriendo la puerta a eventuales vicios de gestión y surgimiento de facciones/grupos de poder; también critican el modelo de gestión de personas basado en lo que llaman "servidumbre y castigo", que impide que los policías cuestionen, critiquen y señalen errores en la administración, favoreciendo una lógica clientelar y de autoprotección de la estructura actual en detrimento de su modificación endógena; Aunque estén de acuerdo con el concepto de doble entrada para la oxigenación de la agencia, eventualmente los policías inexpertos asumen el liderazgo, lo que pone en peligro a la policía, los ciudadanos, la institución y la sociedad. Finalmente, proponen, entre otras cosas, la creación de un liderazgo de recursos humanos con autonomía, que no esté jerárquicamente subordinado, para que pueda tomar decisiones técnicas, priorizando y desarrollando liderazgo y profesionalismo sin servidumbre, actuando de manera neutral e imparcial, sin las subjetividades criticadas; la calificación del tiempo de servicio al momento de contabilizarlo, teniendo en cuenta los tipos de experiencia profesional para la función que se considera, entre otros.

Tales preguntas, extraídas de la página web de la *Asociación de Policías para el Siglo XXI*, también se encontraron ocasionalmente en entrevistas realizadas específicamente con agentes de policía de la Policía Nacional. A partir de un análisis basado en estas preguntas, se informaron dificultades en la progresión profesional y estancamiento en los escalones inferiores. Muchos agentes de policía permanecen durante años en las mismas categorías, sin posibilidad realista de ascenso, lo que puede conducir a la desmotivación y la frustración. Un ejemplo de ello es de una oficial de policía entrevistado con 34 años de actividad que estaba en la categoría de Oficial, el segundo de la escala básica. Según ella, las nuevas reglas que surgieron con la unificación entre las policías que luego pasaron a formar parte de la Policía Nacional actual han hecho que la forma de ascensión sea demasiado compleja y, de hecho, las nuevas reglas han perjudicado a los profesionales mayores en términos de progresión profesional. A pesar de esto, se considera feliz en el órgano. Aquí hay algunos extractos:

Pregunta: ¿Se siente feliz en la Policía Nacional?

Policia 02: “Sí. Para que forma una parte... es una forma de vida. Tengo 35 años (de trabajo). Ya es una, es ya forma parte de una forma de vida. Sí, no sé qué me gusta, pero no sabría que decirte. Hay semanas que llegas hasta las narices y hay semanas que por una cucharadita pues te a te ha alegrado el día, te ha llegado el mes.”

Pregunta: Y ahora, ¿en qué escala se encuentra usted?

Policia 02: Lo mismo por lo mismo, policía, escala básica.

Pregunta: Pero en que categoría, ¿subinspector?

Policia 02: No, oficial. Subinspector... subinspector es otra escala, que es a la que aspiro.

Pregunta: Vale, ¿y es difícil el ascenso? ¿cómo funciona? ¿Está de acuerdo con el mecanismo de ascenso? Policia 02: - No pienso que está más complicada de lo que debiera y De hecho, en nuestra empresa durante muchos años, al unificarse los dos cuerpos, pasó de ser una estructura piramidal a tener una forma de haber tacones...

Pregunta: ¿Le parece que existe la posibilidad de crecimiento profesional indistintamente a todos los policías?

Policia 02: Va a existir ahora mismo no están en ello y lo están, lo están solucionando porque ha habido un impasse ahí de años que lo han hecho bastante regular. Cambió la ley pero no estaba adecuada a las circunstancias y, bueno, nos hemos quedado sin poder ascender muchos, ahora lo están arreglando, pero tenían que haber puesto el remedio antes. Antes ahora mismo hay gente que entró después que yo, que ha tenido más facilidades que yo para ascender. Una temporada entonces ahora lo están arreglando.

El oficial de policía 04 presentaba un problema relacionado con la baja rotación de los jefes y la dificultad de llegar a ciertos puestos de mando. Debido al tiempo y la forma en que se diseña el plan de carrera, considera que muchos jefes están "anticuados" para tratar con la nueva generación.

Policia 04: Que tenemos gente muy formada, muy preparada, pero los jefes que llevan 30 o 40 años utilizando el modelo de gestión sin liderazgo. Ellos se creen que pueden gestionar a gente que necesita liderazgo como si fueran policías de 30 años. Y no sabían escribir a máquina. Ahora mismo cualquier policía nuevo está mucho más formado en habilidades como idiomas, tecnología en tal vez en derecho, que muchos jefes. Entonces hay un conflicto intergeneracional final. Como lo ha habido durante toda la historia.

Ahora mismo tienes policías que consideran inferiores a sus Comisarios. Y dicen, este hombre no razona. Este hombre no tiene capacidad para tomar decisiones, es como hablar con mi abuelo o con mi abuela. Entonces, ahora mismo todo está cambiado porque hay una escala básica muy preparada, muy entrenada, muy formada en la Universidad. Con más experiencia profesional y alguna de las dos cosas en la experiencia profesional y los conocimientos. Entonces su capacidad va a ser más amplia que la que tiene un que solamente ha sido jefe toda su vida.

Cuando se le preguntó si una de las soluciones a estos puntos que considera debilidades de la institución sería colocar a este personal más joven y calificado, proveniente de la escala básica con conocimientos teóricos y prácticos de la actividad policial, más rápidamente a los puestos de mando, el oficial de policía 04 respondió: "No necesariamente. Lo que vale, lo necesario, lo importante es llegar". Consultado sobre si consideraba importante entrar directamente en la escala ejecutiva como una forma de oxigenar la institución, reflexionó sobre "el problema que hay con que la gente entre en la policía de inspector directamente es que no tienen una capacidad de tomar las decisiones. Y al final es gente mucho más obediente". Argumenté que este punto, de jefes sin experiencia al mando de policías experimentados, también es un problema en la Policía Federal de Brasil, algo que, además de los problemas de legitimidad, consideré como un factor de riesgo para la institución y para los policías. En respuesta, dijo que esto era "un factor de riesgo para todos". El oficial de policía 01 se pronunció sobre este punto cuando se le preguntó sobre los cambios que podrían hacerse a la Policía Nacional.

Policia 01: claro, hay mucho que hacer, por ejemplo, la escala esa que se llama escala ejecutiva, que es que los que entran directamente inspectores. Tienen 28 años o 29 y ya son jefes de 50 personas y no vienen preparados. Es verdad que esos pensamientos de fuera y todo viene bien para que se salga un poco del mismo pensamiento policial y se avance. Pero no que todos los jefes sean gente de fuera en vez de a los profesionales de abajo y los... ascendiendo para tener competencias y poder explotarlos porque tienen mucha información y mucho poder.

Pregunta: ¿Entonces, cree que sería mejor quitar esta entrada en la mitad de la carrera?

Policia 01: Sí, o en que no fuera directa, desde fuera que fueran policías durante 2 años, si pudieran optar ahí, pero primero policía así vería desde abajo lo que es el cuerpo. Porque aquí se dice que esa categoría está hecha para los hijos de los Comisarios.

Cuando se le preguntó sobre la competencia y legitimidad de su liderazgo inmediato, el oficial de policía 01 respondió que su jefe inmediato tenía dichos atributos, pero el jefe superior ya no los poseía.

Policia 01: Mi jefe actual, sí, jefe superior no, pero son puestos que son totalmente distintos, mi jefe inmediato, el que me manda el que ordena movimientos, está muy preparado y ese tiene desde abajo.

Pregunta: Y ¿piensa que hay diferencia, por ejemplo, para los jefes que vienen desde la policía y para los jefes que entran en la escala ejecutiva?

Policia 01: Hay mucha diferencia, mucha diferencia, porque el que viene desde abajo, en mi caso algún día yo, son muchos años de experiencia laboral y situaciones. Sin embargo, el jefe directamente, están 2 años en la Academia y son jefes.

Aunque la solución a cualquiera de estos problemas, para los ajenos a la institución, sería aparentemente ascender en la estructura para poder realizar cambios desde allí, el policía 04 afirma que, a pesar de este escenario, no necesariamente el hecho de ascender en la carrera, para tratar de cambiar las cosas, es una garantía de cambios. En su caso, encontró la progresión horizontal más interesante.

Policia 04: Entonces yo tengo unas cualidades, tengo unas cualidades y yo me he especializado más. Lo que he hecho ha sido en lugar de ascender dentro de la jerarquía para obtener cada vez menos capacidad de maniobra porque es lo que te pasa cuando más así más controlado estás y tienes menos capacidad de decisión. Yo lo sé por amigos míos que han ascendido y se arrepienten. Se dan cuenta de que no tienen por... Se supone que cuanto más asciende, más poder tienes, pues es lo contrario, cuanto más asciendes, más controlado estás. Pero estás más sometido a control y tienes menos capacidad de movimiento, por eso yo opté por estudiar, voy a estudiar, desarrollar mi carrera profesional. Puedes arrollar tu carrera profesional de manera especializada dentro de una especialización, ser un experto en alguna materia, entiendes? Y estar dentro de una especialidad, por ejemplo, Policía Judicial, información, inteligencia, policía científica, criminalística. Puedes estar en muchas especialidades. Cuanto más cuando la carga es vertical, es más burocrática. Sí es así, más burocracia, más obediencia, más control y menos capacidad de decisión. Pero las decisiones que tomas afectan a más personas. Mientras que cuando tu carrera profesional es horizontal. Es

más especializada, estás formándote más. La autoridad que tienes es la autoridad la que te da tu especialización en una materia. No es la autoridad política la que tienes. ¿Y tienes más libertad? Sí.

Otros también comentaron el hecho de que no había interés en progresar verticalmente en la carrera o por razones personales, como tener que mudarse a otra ciudad, o porque no se identificaban con las atribuciones que tendrían que desarrollar en los escalones superiores. Este punto en particular me pareció muy curioso, porque la regla en la Policía Federal es progresar en su posición, ya que aún no hay una estructura de carrera diseñada, ²⁹lo que básicamente se traduce en una compensación financiera, no necesariamente relacionada con las asignaciones.

Pregunta: Entonces, como regla, ¿siempre hay un concurso a través del cual se puede ascender? ¿Y por qué utiliza usted la expresión “si quieres” ascender? ¿No sería un camino natural?

Policia 03: Tengo tanto como para entrar a la policía como ya una vez dentro si quieres ascender siempre hay una oposición. En mi caso, por ejemplo, yo he entrado en básica en lo más bajo que hay por así es. Y a mí mismo, a mí no me interesa ascender yo donde estoy, estoy muy a gusto. Caso ascendéis, pues más responsabilidad, más dinero también, claro. O sea, va conjunto, pero son distintas las funciones, sobre todo en el tema de responsabilidad y mando, imagino. Pero a mí, por ejemplo, ahora mismo que acabo de entrar, no me interesa tener responsabilidad, tener gente bajo mi cargo y demás. A mí me gusta estar trabajando sin tener que estar pensando en... Tengo que ocuparme de todo eso.

Pero por eso es una opción ascender, es como un trabajo como cualquier otro trabajo. ¿Tú entras en un trabajo y sabes si te quieres quedar de cajero o si quieres hacerla encargados, si estás a gusto, dónde estás?

Pregunta: ¿Caso ascendéis hay que cambiar de ciudad?

Policia 03: Sí a veces sí conlleva movilidad, en ocasiones sí. Esa es una variable. Sí, claro, o sea yo, por ejemplo, en mi casa yo te hablo de mi caso. Entonces puede ser una cosa mala, tiene que ir. No me interesa ascender porque igual el momento en el que ascienda tengo que volver a la Academia. Y luego igual me destinan a Barcelona. Y a

²⁹ Es importante señalar que la Policía Federal, como se ha dicho antes, no tiene un plan de carrera único, por lo que una analogía cercana sería una progresión horizontal en lugar de vertical. Pero hay diferencias.

mí eso no me interesa y gente y yo que no tengo ataduras, pero hay gente con hijos y demás que igual es una condición que hay en ese interés.

Otro problema señalado fue la falta de reconocimiento y apreciación del mérito y la habilidad en los procesos de selección y ascenso. A pesar de todo el aparato legal, en algunos casos todavía existe la percepción de que los nombramientos políticos o el favoritismo pueden tener más influencia de que los méritos y la capacidad técnica para puestos gerenciales o especializados.

Policia 04: Si tú haces un gran trabajo y no, no te das a conocer tu trabajo, no es visible, entonces no vas a recibir una recompensa, pero si otro vendrá abajo, él va a recibir una recompensa, por lo que tú haces. Entonces tú asumes los costes y otros asumen los beneficios.

Para él, una institución que no valora el mérito y la competencia, así como trata a los policías por igual, sin generar las mismas oportunidades para todos, está condenada al fracaso. Debido a algunos incidentes a lo largo de su carrera, estaba insatisfecho y buscando formas de salir. En ese momento, trabajaba en un puesto en la Comunidad Europea.

Policia 04: Entonces, allí esto que dices la organización está podrida, no funciona porque no hay las mismas normas para todo esto, no lo somos iguales todos, no tenemos las mismas oportunidades. ¿Entonces tengo que como aquí no soy feliz, tengo que estudiar? Informarme y buscar nuestro trabajo fuera dentro de 5. Donde me y me podría llevar, me podría llevar mi experiencia y mi formación a otro sitio donde sirven valores. A mí me salió bien, he tenido suerte, tengo amigos.

Por su parte, la policía 02, cuando se le preguntó sobre nombramientos políticos o favores para la ocupación de cabezas, en detrimento de la capacidad y el mérito, mostró optimismo, diciendo que cada vez hay menos espacio para esto:

Policia 02: los requisitos son objetivos, te piden un tiempo, te piden unos exámenes, te piden un currículum profesional y afortunadamente ahora eso cada vez va siendo más público. Entonces no da lugar a tanta... No da lugar a..... No sé a juegos más raros. Ahora mismo ya táctica, es todo bastante público, entonces tú ves si es una plaza a la que

aspirabas el que le ha conseguido, tiene mayor o menor mérito que tú para llegar a ella y De hecho, se reclama, se pueden reclamar? ¿Tú has pedido una plaza? ¿Se la ha conocido a otra persona y tú consideras que tus méritos y tus capacidades estaban por delante, Se puede recurrir para que lo revisen. Ahora ya hay bastante más transparencia en ese aspecto

Pregunta: Y eso sería, por ejemplo, hasta el DAO ¿O no?

Policia 02: Allá ese nivel me pierdo. Ahí no tengo ni idea.

Pregunta: OK, entonces, por ejemplo, pero el este principio que me ha dicho de transparencia de criterio, criterios objetivos. ¿Diría que sería hasta comisario principal, o no?

Policia 02: esos criterios se están viendo en hacer concursos públicos que se publican las cuando se publican, a ver, si no son puestos de libre designación que ya tendrá sus criterios, los que se publican se publican con condiciones. Y si, no cumple las condiciones no se aceptan y dentro de los que cumplan las condiciones más o menos todo El Mundo, todo El Mundo sabe lo que hay alrededor. Entonces dices, bueno, pues este no tiene tantos años, este no tiene tanta experiencia, entonces para cargos de.... claro, si son cargos de libre designación en esos cargos, no se puede hacer otra cosa, porque el propio nombre lo indica de libre designación, son puestos de confianza.

Sobre los informes de la policía 02, que están muy cerca del pronóstico legal, el oficial de policía 04 dijo que una de las formas de eludir esta regla sería desde la urgencia de rellenar algunos puestos. Dependiendo de la circunstancia, sería posible eximir la norma y colocar a los agentes de policía nombrados provisionalmente para ejercer la función vacante, contrariamente a las premisas relacionadas con el concurso, entre ellas la transparencia. Este punto también se encontró en uno de los artículos disponibles públicamente de una de las asociaciones sindicales, lo que sugiere que tal práctica no es tan infrecuente.

Consideran que no se cumplen los criterios de transparencia y objetividad - Denunciar el sistema de provisión de puestos de trabajo en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía. Es el objetivo de los sindicatos de la Policía Nacional JUPOL (Justicia Policial - Sindicato) y la Alternativa Sindical de Policía (ASP). Según un comunicado de ambas organizaciones, el sistema de provisión de puestos de trabajo no cumple con los requisitos mínimos de transparencia y objetividad. “Esta situación redundante en la calidad del trabajo que recibe la ciudadanía al dotar de medios humanos a las diferentes unidades

policiales de forma arbitraria, sin tener en cuenta las reglas de provisión de puestos de trabajo”. Se refieren a los puestos que se adjudican en la modalidad de concurso específico de méritos en las diferentes especialidades del cuerpo policial y en la modalidad de comisión de servicios, que se adjudican de forma provisional hasta su cobertura definitiva. En la actualidad, JUPOL tiene interpuestas más de 20 demandas en la jurisdicción contenciosa-administrativa relacionadas con los concursos específicos de méritos. En especial, la puntuación asignada a los funcionarios que se nombran provisionalmente sin respetar las normas de adjudicación del puesto, para posteriormente otorgarles un baremo superior con el fin de regularizar esta situación, “produciéndose un uso interesado de las posibilidades del derecho administrativo”³⁰.

Otro punto reportado fue la dificultad de conciliar la capacitación continua y la actualización profesional de los agentes con la rutina de trabajo que exige la actividad policial, lo que puede afectar negativamente su desempeño y oportunidades de progresión. Esta situación dio margen para que los agentes de policía buscaran funciones menos agotadoras y con mayor rutina para dedicarse a las pruebas, afectando la dedicación al trabajo. Esto se refiere a una de las propuestas de la *Asociación de Policía para el siglo XXI* sobre la necesidad de computar el tiempo de servicio de una manera diferente, dependiendo del tipo de sector y actividad realizada por la policía, con el fin de equilibrar esta diferencia entre sectores.

Finalmente, uno de los comentarios anónimos dejados en el cuestionario elaborado a través de *Google Forms* y difundido entre los entrevistados se refiere a altos puestos, supuestamente más relacionados con criterios políticos y no tanto técnicos. Transcribo a continuación:

Salvando los grandes profesionales que hay en el cuerpo, al final cuanto más se sube en la pirámide más se nota la incompetencia dado que adquieren mayores responsabilidades y mandan sobre más gente, lo que en una persona no apta para esos trabajos y que solo sube por amiguismos o por antigüedad (por qué le toca) se traduce en mal funcionamiento de los grupos, mal ambiente de trabajo por no saber frenar situaciones que se generan entre compañeros y en definitiva un peor servicio a la ciudadanía.

³⁰ Consultado 30 de mayo de 2023. Disponible en: <https://jupol.es/policias-denuncian-el-sistema-de-provision-de-puestos-de-trabajo-en-el-cuerpo/>

Como ha quedado evidente a lo largo de las entrevistas, incluso considerando la Ley Orgánica N° 9/2015, la cual establece medidas para mitigar problemas, como una carrera motivadora con amplios horizontes profesionales y un sistema transparente de selección y promoción de funcionarios públicos basado en criterios objetivos y no discriminatorios, es común que en instituciones y sociedades complejas existan diferencias entre las prácticas y la ley. Como se dijo anteriormente, los informes sirven como puntos de reflexión entre lo legal y lo habitual, para que podamos conocer orgánicamente una institución más allá de sus normativas, reconociendo que es un organismo vivo. La muestra de entrevistados no nos permite afirmar que se trata de prácticas institucionales recurrentes, pero sirven, junto con las preguntas planteadas por las asociaciones y sindicatos, como advertencia de posibles desviaciones o fracasos. Por esta razón, la investigación empírica puede ser un contrapunto importante al "debería-ser" de la norma o, incluso, a los discursos institucionales oficiales, en la medida en que permite hacer diagnósticos a partir de fenómenos observados en casos concretos.

4 Gobernanza, eficiencia y anticorrupción en las instituciones

4.1 Eficiencia y corrupción

La corrupción es un fenómeno político, social y económico que tiene varias consecuencias negativas para el Estado y para los individuos. Sus efectos no solo drenan los recursos públicos, los cuales podrían ser utilizados para la colectividad, sino que también captura instituciones, interfieren con su buen funcionamiento, perjudican la libre empresa, impiden la competencia equilibrada entre empresas y generan disfunciones en los mercados. Por estas y otras consecuencias, en la 76ª Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente actual de los Estados Unidos, Joe Biden, pronunció un discurso elevando la corrupción como un enemigo del estado democrático, "porque fomenta la desigualdad, drena los recursos, se extiende a través de las fronteras y genera sufrimiento humano. No es más que una amenaza a la seguridad nacional en el siglo 21".³¹

Transparencia Internacional³² entiende la corrupción como el abuso del poder confiado para beneficio privado, incluyendo en esta definición la corrupción en los sectores público y privado. Para la Organización, la corrupción "erosiona la confianza, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y agrava aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental". Esta definición abarca una amplia gama de comportamientos, como el soborno, la malversación de fondos, el nepotismo, el tráfico de influencias, la interferencia política en las organizaciones, entre otros. Como una forma de combatirlo, afirma que debemos entender cómo funcionan sus mecanismos y los sistemas que lo permiten, citando la transparencia como uno de los pasos más importantes.

Considerando que este es un fenómeno que afecta a todos los Estados, en un mundo globalizado en el que tenemos competencias y cooperación entre varias empresas de diferentes países, la corrupción y sus efectos nocivos comúnmente trascienden las fronteras. Por esta razón, han surgido varias convenciones internacionales en un intento de crear directrices uniformes para una lucha global contra la corrupción, entre ellas la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), o Convención de Mérida, que fue internalizada en Brasil a través del Decreto N° 5.687/2006. Esto se considera un hito, siendo uno de los

³¹ Consultado el 23 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.state.gov/translations/portuguese/discurso-do-presidente-biden-perante-a-76a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/>.

³² Consultado 30 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

principales instrumentos jurídicos internacionales para la prevención, detección y sanción de la corrupción en todas sus formas. La convención establece una serie de medidas preventivas y punitivas destinadas a prevenir y combatir la corrupción, como la creación de sistemas transparentes y eficaces de gestión financiera y contabilidad, el fortalecimiento de los mecanismos de inspección y control, el fomento de la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción, así como medidas específicas para prevenir y combatir el lavado de dinero, soborno y otras prácticas corruptas.

La CNUCC tiene como objetivo promover la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad en el sector público y privado, así como la cooperación internacional para prevenir y combatir la corrupción, y ha sido ratificada por un gran número de países.

En Brasil, la Ley N° 12.846, de 1 de agosto de 2013, introdujo en el ordenamiento jurídico nacional los enfoques abordados por varios de estos convenios, aportando importantes innovaciones como la responsabilidad de las personas jurídicas por actos perjudiciales para la administración pública, ya sea nacional o extranjera. Un punto que merece ser destacado al analizar este texto legal es la percepción de cuánto puede contribuir la gobernanza pública a la eficiencia, la autonomía institucional y la lucha contra la corrupción. Otro punto importante es entender cómo esta herramienta puede contribuir a la buena gestión en los órganos de la administración federal brasileña. Eso es lo que vamos a examinar.

El Decreto N° 9.203/2017, que establece la política de gobernanza de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, define en su artículo 5 inciso I el concepto de liderazgo, colocándolo como uno de los mecanismos para el ejercicio de la gobernanza pública. También según el Decreto, el ejercicio del liderazgo es dado por los jefes y debe garantizar condiciones mínimas de integridad, competencia, responsabilidad y motivación, todos puntos fundamentales para el ejercicio del buen gobierno.

Teniendo estas premisas como hilo conductor, analizaremos las prácticas adoptadas por la Policía Federal en la selección de jefes a la luz de los conceptos de gobernanza, liderazgo, competencia, mérito, motivación y eficiencia, así como los impactos de estos en la efectividad de la agencia. Paralelamente, la experiencia de la Policía Nacional de España será interesante para establecer contrastes y puntos de reflexión. La elaboración de normas técnicas, objetivas y transparentes que fundamenten esos principios puede considerarse una oportunidad para mejorar la calidad de la gestión y reducir cualquier interferencia política no deseada. Además de las regulaciones nacionales e internacionales mencionadas anteriormente, entendemos que dicha interferencia es también una de las formas de corrupción.

4.2 Legislación y diálogo internacional

En un mundo globalizado en el que tenemos competencias y cooperación entre varias empresas de diferentes países, la corrupción y sus efectos nocivos comúnmente trascienden las fronteras. Por esta razón, han surgido varias convenciones internacionales³³ en un intento de crear directrices uniformes para una lucha global contra la corrupción.

A raíz de estas convenciones tenemos la Ley N° 12.846, del 1 de agosto de 2013, que introdujo en el sistema jurídico brasileño elementos importantes, como la rendición de cuentas objetiva de las personas jurídicas, el *compliance*, los acuerdos de indulgencia, el Registro Nacional de Empresas Sancionadas (Cnep), así como la rigidez de las sanciones (Campos, 2015). Su alcance repercute incluso en actos practicados en el extranjero por empresas brasileñas, permitiendo sanciones en el ámbito administrativo y civil. De acuerdo con la ley mencionada, todos aquellos comprometidos con empresas comerciales y empresas simples, personificadas o no, independientemente de la forma de organización o modelo corporativo adoptado, así como a cualquier fundación, asociación de entidades o personas, o empresas extranjeras, que tengan sede, sucursal o representación en el territorio brasileño, constituyen actos perjudiciales para la administración pública, nacional o extranjera, constituidos de hecho o de derecho, incluso temporalmente, que violen el patrimonio público nacional o extranjero, contra los principios de la administración pública o contra los compromisos internacionales asumidos por Brasil³⁴. En palabras de Matheus Braga:

A partir de este marco legal, se crearon las condiciones para una mayor integración del sistema legal brasileño en la *Red Transnacional de Lucha contra la Corrupción*. Lo que debe tenerse en cuenta aquí es que, antes de su promulgación, otros países ya contaban con aparatos legales que permitiesen el ejercicio de la jurisdicción sobre casos de soborno transnacional, entre ellos, los Estados Unidos con la FCPA (Foreign Corrupt

³³ Como ejemplo, tenemos la Convención Interamericana contra la Corrupción, recuperada el 7 de febrero de 2022, <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>; la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, recuperada el 7 de febrero de 2022, https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf, y la Convención contra la Corrupción, recuperada el 7 de febrero de 2022, de https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

³⁴ La Ley N° 12.846, del 1 de agosto de 2013, establece la responsabilidad administrativa y civil de las personas jurídicas por la práctica de actos contra la administración pública, nacional o extranjera (artículos 1 y 5). Consultado el 7 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm.

Practices Act) y el Reino Unido con la UKBA (United Kingdom Bribery Act). En consecuencia, algunos casos relacionados con el Brasil podían estar sujetos a la jurisdicción extranjera, pero no a la jurisdicción nacional, porque no existía el procedimiento correspondiente. Este es el caso del esquema de corrupción que involucra a la empresa brasileña Universal Leaf Tabacos Ltda., subsidiaria de la estadounidense Universal Corporation. Según un acuerdo firmado con el Departamento de Justicia de Estados Unidos en 2010, el caso involucró actos cometidos tanto en Brasil como en Estados Unidos en un esquema de soborno de empleados de la empresa pública tailandesa Thailand Tobacco Monopoly (TTM). Si la Ley Anticorrupción se hubiera creado antes, el caso podría estar sujeto a la jurisdicción brasileña (Braga, 2021).³⁵

La Ley N° 12.846, del 1 de agosto de 2013, añadida a la Ley N° 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define una organización criminal y prevé la "investigación penal, los medios para obtener pruebas, los delitos penales relacionados y el procedimiento penal a aplicar", trajo importantes herramientas que permitieron el avance de las investigaciones sobre organizaciones criminales y redes de corrupción en Brasil. Instrumentos como la "plea bargain" ayudaron enormemente a comprender la compleja red de relaciones que se forman en las organizaciones criminales, así como el flujo de información y los roles que desempeña cada agente y la relación con delitos relacionados, como los delitos de "cuello blanco".

Después de haber estado atascadas durante años en las casas legislativas, dichas leyes fueron aprobadas en un contexto de presión y efervescencia social, en junio de 2013 (Tatagiba & Galvão, 2019), momento en que millones de personas salieron a las calles. Su aprobación fue un intento del gobierno federal de responder a las presiones anticorrupción que se levantaron a favor de la ética, la moral y la integridad por parte de los gobernantes. Tales leyes hicieron posible lo que más tarde se conocería como "Operación Lava Jato", que llevaría a la detención de varios políticos y empresarios brasileños, entre ellos gobernadores, diputados, senadores, alcaldes y ex presidentes.

En términos de legislación, podemos decir que Brasil ha recorrido un largo camino. Hoy, el Ministerio Público y la policía brasileña tienen a su disposición herramientas que les permiten investigar delitos complejos, como el lavado de dinero y la corrupción. Asimismo, lograron crear grupos de trabajo especializados que optimizan el trabajo desarrollado en ambas

³⁵ Consultado 25 de abril de 2023. Disponible en: <https://jus.com.br/artigos/89622/notas-sobre-o-estudo-do-enquadramento-da-lei-12-846-13-no-regime-interna> Nación que lucha contra la corrupción/2

instituciones con un sincronismo razonable, ya que en Brasil a menudo hay un retrabajo entre la investigación desarrollada por la policía y la investigación del Ministerio Público. Sin embargo, en términos de gobernanza institucional, que sería otro pilar en la lucha contra la corrupción, se entiende que aún queda mucho camino por recorrer y madurar.

4.3 Anticorrupción y gobernanza

Recientemente, el gobierno federal brasileño en la administración del ex presidente Bolsonaro ha recibido numerosas acusaciones de la prensa y la población de intentos de interferir en los organismos públicos responsables de las investigaciones, regulaciones y controles en general. El Servicio de Impuestos Internos³⁶, el Consejo de Control de Actividades Financieras (Coaf),³⁷ el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Ibama) e, incluso, la Policía Federal³⁸ han convivido con notas de prensa y debates públicos que sugieren que sus acciones han³⁹ sido guiadas por una agenda política y no técnica. En efecto, tales acusaciones son objeto de una investigación en la Suprema Corte, la cual incluso impidió el nombramiento de un candidato a director general de la Policía Federal, con el argumento de preservar la institución y la "imparcialidad" de las investigaciones, lo que también sugiere reflexiones sobre el asunto.

Sin embargo, aunque dichas acusaciones son graves, no serán objeto de análisis de este trabajo. Pero vale la pena mencionar aquí la importancia de establecer reglas estrictas de gobernanza, basadas en criterios objetivos respecto a la asunción de cargos en posiciones de dirección y liderazgo dentro de las agencias públicas, tomando como ejemplo principal la

³⁶ El Servicio de Impuestos Internos es una agencia permanente responsable de los ingresos federales y tiene un papel importante en las investigaciones de fraude, evasión de impuestos, lavado de dinero y evasión de divisas. Consultado el 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/01/alvo-de-tentativa-de-interferencia-de-bolsonaro-delegado-da-receita-perde-poderes-e-pede-demissao.shtml>.

³⁷ Vinculado al Ministerio de Hacienda y formado por miembros de diversas agencias gubernamentales, el Coaf, que es una unidad de inteligencia financiera (UIF), tiene la función de recibir, examinar e identificar transacciones financieras sospechosas. Consultado el 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://oglobo.globo.com/politica/interferencia-de-bolsonaro-em-receita-coaf-pf-gera-receio-de-prejuizo-investigacoes-23901966>.

³⁸ Ibama es el organismo responsable de la inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas, así como de actuar en el monitoreo ambiental y en la prevención y control de deforestación, incendios e incendios forestales. Consultado el 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://movimentorevista.com.br/2020/05/governo-bolsonaro-amplia-interferencia-politica-no-ibama-para-enfraquecer-acoas-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia/>.

³⁹ La Policía Federal es un órgano permanente encargado de desempeñar con exclusividad las funciones de policía judicial, marítima y fronteriza de la Unión. Corresponde a la Policía Federal investigar, entre otros, los delitos de corrupción que involucran fondos federales. Consultado 8 de febrero de 2022. Disponible en: <https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/para-defender-o-cla-bolsonaro-desestabilizou-a-policia-federal/>.

Policía Federal brasileña. Entendemos que un enfoque restringido de la gobernanza, específicamente en el tema del liderazgo, tiene un carácter de gran relevancia, dado su potencial de mejora en la eficiencia, el control y la transparencia del órgano, puntos fundamentales en cualquier institución pública en un régimen democrático.

Tratar sobre el tema de la gobernanza en las corporaciones no es tarea fácil. Cualquier medida destinada a modificar las reglas formales e informales, los patrones de control, el comportamiento y las opciones de liderazgo en una organización siempre será algo que inspira sospecha y encontrará resistencia al principio. Esta incomodidad inicial es natural, ya que las nuevas medidas tienden a sacar a las personas de sus zonas de confort y meterse con nichos de poder y equilibrio de relaciones establecidas. Pero, aun así, el proceso de cambio no debería ser traumático.

La gobernanza es, según el diccionario *en línea* del portugués, la acción, resultado o efecto de gobernar o gobernarse (guiar); tendencia o capacidad de tener poder sobre algo; manera o procedimientos a través de los cuales se gobierna un Estado⁴⁰. Ya con esta definición, podemos percibir su relación con el establecimiento de políticas y directrices para las organizaciones, privadas o públicas. Este concepto tiene su origen cuando los propietarios (principales) comenzaron a buscar formas de administrar sus propiedades, activos y/o inversiones a distancia con el establecimiento de políticas y directrices para las organizaciones, ya sean privadas o públicas. En el mundo de hoy, es más fácil ver esto cuando pensamos en grandes corporaciones globales, que tienen su sede en una ciudad determinada y varias otras sucursales dispersas en diferentes países. La necesidad de asegurar que los administradores locales (agentes) ejerzan su poder de mando siguiendo las directrices establecidas por la sede central con el fin de conducir a la organización hacia los objetivos deseados, superando cualquier conflicto de intereses entre ellos y los propietarios (conflicto principal x agentes), es objeto de estudio de la gobernanza. Aunque sea un tema muy antiguo, que en un ejercicio de abstracción histórica podría referirnos incluso antes de las relaciones entre el Imperio Romano y sus provincias, fue solo en el siglo XX que el tema comenzó a ser nombrado y estudiado de manera sistemática, a medida que crecían las grandes corporaciones privadas.

El tema se hizo aún más evidente con las crisis financieras de la década de 1990. Según el Tribunal Federal de Cuentas (2020, p. 27), estas crisis fueron, en gran parte, responsables de generar demandas de estándares de gobernanza global, en un intento de proteger a los inversores. El Informe Cadbury, del *Committee on the Financial Aspects of Corporate*

⁴⁰ Consultado el 9 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dicio.com.br/governanca/>.

Governance (Cambridge, 1992), el *Internal Control – Integrated Framework*, del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* (COSO, 1992), el *European Corporate Governance Institute* (ECGI), así como las regulaciones derivadas de la crisis financiera de 2002, que tuvieron su origen en estados financieros fraudulentos, son ejemplos citados por el Tribunal Federal de Cuentas (TCU) para demostrar al creciente preocupación global por la gobernanza corporativa.

En un trabajo que trae una revisión sobre los conceptos de gobernanza, Teixeira y Gomes (2019) señalan las distinciones entre la esfera pública y privada. Según los autores, en la esfera pública la relación asimétrica se produce entre los ciudadanos (principal) y los gestores públicos (agentes). Mientras que en la gobernanza pública se busca la adquisición y distribución del poder en una sociedad, la gobernanza corporativa trata de la forma en que se administran las corporaciones. En esta línea, y con el fin de definir mejor su concepto en la esfera pública, los autores aportan algunas síntesis importantes sobre lo que sería la gobernanza pública. Según los autores, de las lecturas de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, la gobernanza sería la capacidad efectiva del gobierno para formular e implementar políticas sólidas y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones sociales y económicas entre ellos (Teixeira y Gomes, 2019, p. 528). Otros autores, como Lynn Jr., Heinrich y Hill (2001), la sitúan como producto del régimen de normas jurídicas, normas administrativas, prácticas y decisiones judiciales que regulan las actividades gubernamentales. Parten tanto de las instituciones, los agentes políticos electos, los recursos disponibles, los valores, las normas, las reglas y todo tipo de estructuras involucradas para los procesos de producción y prestación de servicios (Teixeira y Gomes, 2019, p. 528). Las lecturas de Barret señalan que serían los procesos por los cuales las organizaciones son dirigidas, controladas y cargadas, abarcando los aspectos de autoridad, liderazgo, gestión y otros mecanismos que llevan a las organizaciones públicas a cumplir con sus responsabilidades. La gobernanza también puede entenderse a partir de los mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar los resultados, dirigir y monitorear el desempeño de la gestión, con el objetivo de conducir políticas públicas y proporcionar servicios de interés para la sociedad (Teixeira y Gomes, 2019, p. 532). El Tribunal Federal de Cuentas, basado en los estudios de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), argumenta que el buen gobierno debe basarse en la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas y, además, señala los siguientes objetivos:

a) garantizar la obtención de beneficios económicos, sociales y medioambientales a los ciudadanos; b) asegurar que la organización sea y parezca ser responsable ante los ciudadanos; c) tener claro qué productos y servicios se proporcionan efectivamente a los ciudadanos y usuarios, y mantener el enfoque en este propósito; d) ser transparentes, manteniendo informada a la sociedad sobre las decisiones tomadas y los riesgos involucrados; e) tener y utilizar información de calidad y mecanismos sólidos para apoyar la toma de decisiones; f) diálogo con la sociedad y rendición de cuentas ante ella; g) garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos; h) promover el desarrollo continuo del liderazgo y de los empleados; i) definir claramente los procesos, funciones, responsabilidades y límites de poder y autoridad; j) institucionalizar estructuras de gobernanza adecuadas; k) seleccionar el liderazgo en función de aspectos como conocimientos, habilidades y actitudes (competencias individuales); l) evaluar el desempeño y cumplimiento de la organización y el liderazgo, manteniendo un equilibrio adecuado entre ellos; m) garantizar la existencia de un sistema eficaz de gestión de riesgos; n) utilizar controles internos para mantener los riesgos en niveles apropiados y aceptables; o) controlar las finanzas de manera atenta, robusta y responsable; p) proporcionar a los ciudadanos datos e información de calidad (fiables, oportunos, pertinentes y comprensibles) (TCU, 2020, pp. 29-30).

El TCU también establece 15 pautas para el buen gobierno, reforzando que es un derecho de todo ciudadano:

a) definir formalmente y comunicar claramente las funciones y responsabilidades de los órganos de apoyo interno y de gobernanza, y garantizar que se desempeñen eficazmente; b) establecer procesos de toma de decisiones transparentes, basados en pruebas y orientados al riesgo, motivados por la equidad y el compromiso de servir al interés público; c) promover valores de integridad e implementar altos estándares de comportamiento, comenzando con la demostración de una conducta ejemplar del liderazgo de la organización y el apoyo a las políticas y programas de integridad; d) mejorar la capacidad de liderazgo de la organización, asegurando que sus miembros tengan la habilidad, el conocimiento y la experiencia necesarios para el desempeño de sus funciones; evaluar su desempeño como individuos y como grupo; y el equilibrio, en la composición del liderazgo, la continuidad y la renovación; e) desarrollar continuamente la capacidad de la organización, asegurando la eficacia y eficiencia de la

gestión de los recursos de la organización, tales como la gestión y sostenibilidad del presupuesto, las personas, la contratación y la tecnología y la seguridad de la información; f) apoyar y permitir que la innovación añada valor público y aborde las limitaciones de recursos y las nuevas amenazas y oportunidades; g) establecer un sistema eficaz de gestión de riesgos y controles internos; h) establecer objetivos organizacionales alineados con el interés público, y comunicarlos para que la planificación y ejecución de las operaciones reflejen el propósito de la organización y contribuyan al logro de los resultados previstos; i) monitorear el desempeño de la organización y utilizar los resultados para identificar oportunidades de mejora y evaluar las estrategias organizacionales establecidas; j) considerar los intereses, derechos y expectativas de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones; k) implementar buenas prácticas de transparencia; l) rendir cuentas a las partes interesadas e implementar mecanismos efectivos para la rendición de cuentas de los actores; m) apoyar el uso de herramientas digitales para aumentar y facilitar la participación de las partes interesadas en las decisiones públicas y mejorar la prestación de servicios públicos; n) promover la simplificación administrativa, la modernización de la gestión pública y la integración de los servicios públicos, especialmente los prestados por medios electrónicos; o) editar y revisar los actos normativos, guiados por las buenas prácticas regulatorias y la legitimidad, estabilidad y coherencia del sistema legal y realizar consultas públicas, siempre que sea conveniente (TCU, 2020, pp. 48-49).

Después de la redemocratización, a mediados de la década de 1980, Brasil pasó por un proceso de reinserción en el escenario político mundial en el que la transparencia, no solo en el ámbito del ejecutivo federal, sino también de agencias como la Policía Federal, se convirtieron en elementos reconocidos. Es en este escenario que también resurge la necesidad de planificación y una gestión más profesional como instrumento para el desarrollo organizado del país (Giacomoni & Pagnussat, 2006). Cabe señalar que, de manera similar, tanto España como Brasil pasaron por largos períodos dictatoriales en el siglo XX y entre finales de la década de 1970 y 1980, respectivamente, restablecieron regímenes democráticos y tuvieron que decidir entre cambios y permanencias al pensar en sus fuerzas policiales. Es en esta transición que algunos puntos diferentes generaron consecuencias igualmente diferentes en el manejo de los dos órganos que perduran hasta el presente.

Aunque sea de sentido común la necesidad de planificación, la tarea no es simple. Las restricciones presupuestarias, los gerentes no calificados, los obstáculos burocráticos, la

resistencia a los cambios y el *lobby* de las corporaciones públicas, la legislación inadecuada, la subutilización y desmotivación de los funcionarios y la dificultad de escuchar a quienes están en los márgenes, ejecutando políticas públicas, ahora se ven como desafíos a superar. La búsqueda de una administración del sector público con menos burocracia y más enfoque en la parte gerencial, para tener una orientación efectiva a los resultados, se ha convertido en una necesidad. En este sentido, según el Proyecto EuroBrasil 2000, el objetivo es:

Cambios sustanciales en los procesos de planificación y del presupuesto del sector público, a través del establecimiento de reglas para la preparación y ejecución del plan plurianual y el presupuesto de la Unión, la actualización del desglose del gasto por funciones, y la institución del nuevo registro de los proyectos y actividades contenidos en el presupuesto de la Unión. [...] Búsqueda del sector público de una administración menos burocrática y más gerencial para la orientación efectiva de resultados, componente de un esfuerzo de modernización basado en la observancia de dos supuestos básicos: recolección de resultados y problematización de la realidad (Projeto EuroBrasil 2000, 2006, p. 9).

En julio de 1998, la Enmienda Constitucional (CE) N° 19, al incluir el principio de eficiencia en el artículo 37 de la Constitución brasileña⁴¹, inauguró uno de los principios de gobernanza más costosos y marcó formalmente la intención de romper con el viejo modelo burocrático y patrimonialista en la administración pública brasileña.

A partir del año 2000, el entonces Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil orientó sus acciones hacia una Agenda de Eficiencia en la que se generaron cambios sustanciales en los procesos relacionados con la planificación y el presupuesto en el sector público, estableciendo estándares para la preparación y ejecución del Plan Plurianual y el Presupuesto de la Unión. Con ello, se busca actualizar el desglose de los gastos por funciones e instituir el nuevo registro de proyectos y actividades recurrentes del presupuesto de la Unión. La búsqueda de una administración del sector público con menos burocracia y más enfoque en la parte gerencial apunta a una orientación efectiva a los resultados. Componente necesario para la modernización basada en dos supuestos: la recolección de resultados y la problematización de la realidad.

⁴¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

El desafío de este nuevo modelo de administración pública presupone no sólo el abandono de las viejas prácticas patrimonialistas, burocráticas, centradas en sí misma y en el mantenimiento de privilegios de pequeños grupos, sino también un cambio de cultura de gestión. Este cambio implica no solo repensar dichas prácticas, sino también las propias instituciones, sus funcionarios y atribuciones, rompiendo con algunos de los estándares actuales y sustituyéndolos por otros más modernos y flexibles, enfocados a los resultados que se pretenden alcanzar. Como bien observa Santos (2016, pp. 29-30), a partir de la compilación de los principales marcos jurídicos brasileños,

Es visible la preocupación de la Administración por atender a los nuevos requerimientos que impone la situación actual. Algunas prácticas de gestión ya no tienen espacio en un escenario dinámico, lleno de transformaciones, cambios culturales, públicos cada vez más exigentes y bien informados. La simple prestación del servicio se ha dejado de lado, siendo el foco en la satisfacción ciudadana.

Recientemente, el modelo de gestión pública por coalición, con la entrega de importantes cargos y funciones públicas a aliados políticos, basado en criterios no técnicos, proximidad y alineación, ha mostrado su rostro más cruel. La corrupción generalizada ha sido noticia, reforzando la fragilidad de este modelo y la necesidad de buscar de manera más efectiva modelos de gobernanza capaces de reducir tales ocurrencias en las esferas pública y privada.

Considerando la tradición del derecho brasileño, en el que los principios ganan mayor fuerza cuando son positivos en la ley, el gobierno federal emitió el Decreto N° 9.203, del 22 de noviembre de 2017, que establece la política de gobernanza de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional. Define la gobernanza pública como el conjunto de mecanismos de liderazgo, estrategia y control establecidos para evaluar, dirigir y monitorear la gestión, con el fin de conducir políticas públicas y proporcionar servicios de interés para la sociedad. Como señaló la propia Guía de Políticas de Gobernanza Pública (2018, p. 21), las principales motivaciones para crear la política de gobernanza fueron la necesidad de fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones públicas; la búsqueda de una mayor coordinación de las iniciativas de mejora institucional; la utilidad de establecer niveles mínimos de gobernanza. Por lo tanto, una de las funciones del gobierno interno de una agencia es garantizar que su desempeño y regulaciones internas sean consideradas legítimas por sus servidores, con el fin de fortalecer el cumplimiento voluntario de las regulaciones y directrices, reduciendo la necesidad de controles más estrictos y burocráticos. Asimismo, la gobernanza debe estar a favor

y al servicio de las instituciones y no de sus controladores, siempre basada en la eficiencia y los principios éticos.

4.4 Liderazgo y eficiencia en la administración federal brasileña

Inicialmente, es importante problematizar las ideas de liderazgo y lugares de poder en los órganos de la administración federal brasileña. La preocupación por desarrollar una política de calidad en el área de la gestión pública es relativamente reciente y se puede percibir incluso con la creación de cursos de gestión y administración dirigidos a funcionarios públicos. Según Patrus Ananias, "el proceso de profesionalización de la gestión también combate una fuerte cultura política" (Ananías, 2014). Esta nueva práctica va en contra de la corriente histórica en la que los cargos o las posiciones de liderazgo en las agencias públicas brasileñas fueron ocupadas por afinidades políticas o relaciones personales.

Otro autor que analiza históricamente el proceso de construcción de la gestión pública es Silvestre quien afirma que hasta la década de 1970

el modelo jerárquico para la prestación de servicios públicos colocaba la responsabilidad de la concepción de las políticas (*policy*) en los propios políticos (*politics*), mientras que la ejecución era una responsabilidad de la extensión administrativa del gobierno, es decir, una responsabilidad de la Administración Pública (Silvestre, 2019, p. 8).

El mismo autor señala que debido a que no existe una "separación entre política y administración, la interferencia política en las decisiones de las organizaciones del sector público ocurría con frecuencia" (Silvestre, 2019, p. 8). Con esto podemos entender mejor la evolución de la materia ya producida en esta área y cuestionar más adecuadamente los resultados de este modelo con respecto a la eficiencia y la susceptibilidad a la corrupción o, simplemente, a la inacción debido a la volatilidad de las posiciones y la no continuidad de las políticas administrativas.

En este punto es importante considerar algunos aspectos señalados por Bergue (2019) sobre la asignación de personas en ciertas funciones en el servicio público para comprender las posibilidades de acción. Entre los más relevantes destacamos:

el perfil medio del personal funcional en términos de formación y experiencia, la naturaleza y complejidad de las relaciones funcionales y actividades desarrolladas en

las organizaciones públicas y su influencia en las competencias requeridas para el ejercicio del liderazgo en este contexto peculiar (Bergue, 2019, p. 27).

La propia dinámica del trabajo público y las trayectorias de los funcionarios imponen algunas restricciones –legales, estructurales, relacionales y de confianza– a la designación de líderes. Sin embargo, un nuevo elemento emerge con fuerza y es un afluente de la visibilidad y posibilidad de control reciente, siendo uno de los principales focos de la Nueva Gestión Pública, es decir, la apreciación del dinero de los contribuyentes.

Dado que los contribuyentes pagan sus impuestos, directa e indirectamente, es necesario valorar sus esfuerzos en la financiación de los servicios públicos. Valorar, porque los contribuyentes dejan de invertir, consumir o acaparar este mismo dinero en favor de la maquinaria pública. Sin embargo, esta maquinaria pública no ha demostrado hacer el uso correcto del dinero que les confía el contribuyente al usar la jerarquía (Silvestre, 2019, p. 32).

Al analizar el tema de la legitimidad en los gobiernos, la *Guía de Políticas de Gobernanza Pública* trae cuestiones que también son aplicables al analizar la legitimidad de las normas y líderes en las organizaciones:

Para que un gobierno tenga éxito, debe tener legitimidad. Es decir, se requiere que los ciudadanos acepten que los arreglos institucionales son apropiados para ellos y que esas instituciones harán lo correcto la mayor parte del tiempo. Por lo tanto, cuanto más legitimidad tengas, mayor será tu espacio para actuar. Uno puede gobernar por cortos períodos de tiempo sin legitimidad a través de medidas coercitivas, pero esto es costoso, y probablemente reducirá aún más la legitimidad. Solemos pensar en gobiernos que logran legitimidad a través de procedimientos. Si es elegido en una elección libre y justa, la mayoría de los ciudadanos considerarán que tiene legitimidad. Además, si los procesos mediante los cuales se hacen y aplican las leyes son constitucionales y también se consideran justos, las leyes serán legítimas. Estas bases procesales de legitimidad son importantes, pero no cuentan toda la historia de la capacidad de gobernanza del sector público. Además de los aspectos procesales, el sector público también debe pensar en los aspectos sustantivos de la legitimidad. Ahora hay pruebas significativas de que esta también está influida por el desempeño del sector público en el suministro de bienes y

servicios a la población. Se considera cada vez más que el buen gobierno proporciona buenas escuelas, buena atención médica, buenas carreteras y todos los demás servicios de los que depende la sociedad. Crear y mantener la confianza ciudadana, por lo tanto, requiere no solo el buen funcionamiento de los gobiernos de acuerdo con lo que establece la ley, sino que también requiere que el gobierno lo lleve a cabo. Por lo tanto, instrumentos como la gestión del desempeño se han vuelto más importantes no solo en la gestión interna, sino también para justificar la existencia misma del gobierno ante sus ciudadanos. Las cargas impuestas a quienes intentan gobernar se han vuelto aún más pesadas, y las expectativas de los ciudadanos aún más altas, pero el buen gobierno puede legitimar las acciones del sector público (Casa Civil, 2018).

Esta confianza es el elemento fundamental de la legitimidad de la acción pública⁴². Para el Banco Mundial, esta legitimidad se deriva de tres fuentes: i) la entrega constante de resultados previamente acordados; ii) la percepción de que las políticas y leyes se han desarrollado y aplicado de manera justa e imparcial; iii) la autoridad generada por el intercambio de un conjunto de valores y costumbres entre los individuos y el gobernante (Banco Mundial, 2017). Esto también se aplica al público interno de las agencias públicas que no tienen reglas claras y percibidas como justas por sus servidores. El resultado es que los jefes y las políticas no se consideran legítimas. Una acción pública deslegitimada tiende a generar políticas y reglas con un mayor costo de implementación, ya que la adhesión voluntaria se ve comprometida. Esto afecta la confianza de los ciudadanos en la institución y alimenta el círculo vicioso de la desconfianza mutua, que fomenta la burocracia y la inconformidad. La ruptura de este ciclo de ineficiencias y la reanudación de la confianza del individuo en las instituciones es fundamental para que sea más eficiente y logre sus objetivos estratégicos.

También según la *Guía de Políticas de Gobernanza Pública* (2018, p. 24), uno de los mayores desafíos sería la disyunción entre los intereses privados y públicos. Como señala, los funcionarios públicos tienen intereses, deseos y ambiciones (económicas o no) que no siempre son consistentes con el interés público, e incluso pueden usar la posición para perseguir tales intereses. El máximo exponente de este conflicto sería la corrupción. Sin embargo, por las mismas razones, los funcionarios pueden crear grandes obstáculos para la implementación de medidas para mejorar la gobernanza, evitando transformaciones en el cuerpo. Junto con sus

⁴² La legitimidad es uno de los principios del impacto público, según el Centro para el Impacto Público, es decir, es uno de los componentes fundamentales para maximizar las posibilidades de que una política determinada tenga un impacto público. Véase em Centre for Public Impact, 2016 (Public Governance Policy Guide, 2018, p. 21).

representaciones de clase, pueden llegar a actuar como verdaderas fuerzas de captura estatal en detrimento de la colectividad y la eficiencia en las corporaciones. En seguridad pública esto es muy notable, siendo el sector que menos se democratizó y se transformó con la Constitución de 1988, manteniendo una serie de prácticas, costumbres y atribuciones incompatibles con un desempeño más moderno y eficiente, lo que no ha ocurrido en instituciones similares alrededor del mundo. Esta prevalencia de los intereses privados sobre los públicos pasa factura cuando hablamos de eficiencia en la gestión de las instituciones y en el propio enfrentamiento de la delincuencia, pasando por temas aquí discutidos como el control, el liderazgo, la confianza, la credibilidad, la legitimidad, entre otros (Kant de Lima, 1992 y 2013; Malaquías, 2019; Misse, 2010; Smith, 2019; Smith, 2019; Cheker, 2022). En un análisis de la Policía Civil del estado de Rio Grande do Sul, Azevedo y Vasconcellos (2011, p. 73) han demostrado la resistencia percibida al cambio:

La investigación dentro de las instituciones corporativas como la Policía Civil se enfrenta constantemente con intereses particularistas que a menudo se oponen a la posibilidad de una reforma más amplia. Sin embargo, tal es la situación de la Policía Civil de Rio Grande do Sul en términos de precariedad estructural y falta de reconocimiento público, que creemos que hoy existe, dentro de la institución, una apertura para la reflexión y el debate sobre posibles cambios. Esto fue lo que se encontró al escuchar a la policía sobre la estructura de la policía, así como sobre la ausencia de control efectivo por parte de quienes tienen la atribución constitucional para ejercerla.

Monique Cheker, en su Trabajo de Fin de Máster, trae un ejemplo importante de la relación conflictiva que puede darse entre los intereses corporativos o de clase dentro de una corporación versus el interés público, en este caso refiriéndose al control externo que el Ministerio Público ejerce sobre la policía. Al buscar razones históricas relacionadas con el período de la dictadura militar brasileña, que ocurrió entre 1964 y 1985, para justificar la no positivización de términos más enfáticos sobre la subordinación policial al Ministerio Público durante la investigación penal, el autor, a partir de una entrevista, llamó la atención sobre la tímida redacción de la Ley Complementaria (LC) N° 75, del 20 de mayo de 1993, contextualizando esto a las presiones políticas de las corporaciones en ese momento:

El artículo 129, VII, de la Constitución dice que corresponde al MP ejercer el control externo de la actividad policial de acuerdo con la ley complementaria respectiva. Esta ley complementaria, que es la LC N° 75/93, fue editada incluso con cierta rapidez. La Ley Orgánica del Poder Judicial Nacional, como ustedes saben, ni siquiera fue editada, valiendo la Ley de 1979. Si hubo una vergüenza en la edición de la Ley Orgánica del MPU (Ministerio Público de la Unión) fue la resistencia de las asociaciones corporativas de policías en el Congreso Nacional con respecto al tema del control externo incrustado en la LC. En ese momento, no estaba en primera línea, pero seguí de cerca y escuché cómo *el lobby policial* amenazaba con paralizar la tramitación del proyecto de Ley Orgánica. Por lo tanto, hubo negociaciones sobre lo que estaría o no en el LC y si llegó a los términos que se negociaron. Entonces, usted se da cuenta que el tratamiento dado al control externo de la actividad policial por LC 75 es muy tímido. Solo tenemos dos artículos. No hay detalles. Se quedó muy corto y esa fue la razón. Como resultado, la edición de la Resolución 20/2007, del CNMP [Consejo Nacional del Ministerio Público], fue muy importante, porque superó la falta de regulación de la LC 75/93, basada en el supuesto de que los agentes de policía también son agentes públicos, sometiéndose también al control general al que están sujetos desde el punto de vista de la acción de supervisión del MP. Hubo preguntas de las corporaciones policiales sobre esta Resolución en el STF, pero no tuvieron éxito. Por otro lado, sin embargo, el control externo no se ha ejercido de forma incisiva como sería necesario en Brasil, un país con una gran historia de violencia policial (Cheker, 2022, p. 47).

El autor añade también que la influencia policial en los tribunales y otras facultades no es sólo de las asociaciones o de los altos directivos. Según sus estudios, hay una cantidad significativa de policías asignados a las más diversas agencias públicas, un hecho que también se informa en la prensa.

En febrero de 2021, la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública informó al Congreso Nacional que los porcentajes de policías asignados a otras dependencias, en relación con el número total de empleados activos de cada carrera, fueron los siguientes: Delegado de la Policía Federal (4.40%), Perito Criminal Federal (2.04%), Agente de la Policía Federal (0.68%), Empleado de la Policía Federal (0.54%) y Papioscopista de la Policía Federal (0.84%). Las agencias beneficiadas son: Procurador General de la Unión (AGU), Agencia Brasileña de Inteligencia, Banco de Brasilia, Cámara de Diputados,

Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), Consejo Federal de Justicia (CJF), Contralor General de la Unión, Defensor Público de la Unión, Departamento de Tránsito del Gobierno del Estado de Paraná, Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos, Fundación Nacional del Indio, Gobierno de Acre, Gobierno de Goiás, Gobierno de Pernambuco, Gobierno del Distrito Federal, Gobierno de Espírito Santo, Gobierno de Bahía, Gobierno de Minas Gerais, Gobierno de Tocantins, Gobierno de Amapá, Gobierno de Ceará, Gobierno de Río de Janeiro, Gobierno de Mato Grosso do Sul, Gobierno de Pará, Gobierno de Tocantins, Aeropuertos de Infraero, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, Ministerio de Ciudadanía, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio Público Federal, Ayuntamiento de Belo Horizonte, Presidencia de la República, Fiscalía General, Senado Federal, Tribunal Superior de Justicia, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Cuentas de los Municipios de Bahía, Tribunal Regional Federal, Tribunal Regional Federal de la 2ª Región, Tribunal Regional Federal de la 3ª Región, Tribunal Superior del Trabajo y Tribunal Superior Electoral (Estadão, 2021).

Bajo el prisma del control, esto puede ser un factor de grave contaminación para los organismos de seguridad, ya que la aproximación de la policía con la clase política genera margen para una serie de faltas de conducta desde el acceso privilegiado a la información sensible que se procesa dentro de la policía, siendo una puerta abierta para la interferencia política y el favoritismo. La historia reciente muestra varios casos de esta naturaleza. Un ejemplo sería la supuesta filtración de información de una operación de la Policía Federal que golpeó objetivos cercanos al entonces candidato presidencial Jair Bolsonaro en vísperas de las elecciones⁴³. Otros más recientes fueron los ataques del 8 de enero contra la sede de los tres poderes de la República en Brasilia,⁴⁴ a los que asistieron numerosos funcionarios públicos y militares de las fuerzas armadas, muchos de ellos que habían ocupado cargos políticos del gobierno derrotado. En un breve ejercicio de abstracción, podemos decir que cuestiones de esta

⁴³ Consultado el 26 de febrero de 2023. Disponible en: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/06/29/pf-ouve-queiroz-sobre-suposto-vazamento-de-operacao-na-epoca-da-eleicao-de-2018.ghtml>.

⁴⁴ Consultado el 19 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.cnnbrasil.com.br/tudo-sobre/ataque-aos-tres-poderes/> y <https://www.elmundo.es/internacional/2023/01/10/63bc341121efa0e7418b4583.html>.

naturaleza tienen el potencial, incluso, de alterar los resultados de la elección. En este sentido, también, es importante discutir las reglas de gobierno en la policía.

Aunque muchos cambios son factibles desde las propias corporaciones, algunos otros, como el mencionado anteriormente, dependerían de cambios legales, haciendo del parlamento el gran escenario de estos temas.

Si bien puede parecer contradictorio, la ley también puede ser una barrera para una gobernanza efectiva. Si bien la ley es obviamente importante como medio para legitimar la acción pública y garantizar los derechos de los ciudadanos, cuando se usa en exceso, puede ralentizar los procesos gubernamentales y producir *burocracias burocráticas* aparentemente interminables. El argumento aquí es a favor de la simplificación de los procedimientos, permitiendo considerar la discreción y la ponderación de posibles alternativas al evaluar el desempeño de los agentes públicos (Guia da Política de Governança Pública, 2018, p. 24).

Teniendo en cuenta lo que hemos visto hasta ahora, del Decreto N° 9.203/2017, que define en su artículo 5:

5) Son mecanismos para el ejercicio de la gobernanza pública: I - liderazgo, que comprende un conjunto de prácticas de naturaleza humana o conductual ejercidas en los principales cargos de las organizaciones, para asegurar la existencia de las condiciones mínimas para el ejercicio del buen gobierno, que son: a) integridad; b) competencia; c) responsabilidad; d) motivación; II - estrategia, que incluye la definición de directrices, objetivos, planes y acciones, así como criterios de priorización y alineación entre organizaciones y partes interesadas, para que los servicios y productos de responsabilidad de la organización logren el resultado deseado; III - control, que comprende procesos estructurados para mitigar posibles riesgos con el fin de alcanzar los objetivos institucionales y asegurar la ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las actividades de la organización, con preservación de la legalidad y la economía en el gasto de los recursos públicos. Art. 6 Corresponderá a la alta dirección de los órganos y entidades, con sujeción a las normas y procedimientos específicos aplicables, implementar y mantener los mecanismos, instancias y prácticas de gobernanza de acuerdo con los principios y directrices establecidos en este Decreto (Decreto No. 9.203, 2017).

Se considera que el liderazgo comprende un conjunto de prácticas de naturaleza humana o conductual ejercidas en los principales cargos de las organizaciones, para asegurar la existencia de las condiciones mínimas para el ejercicio del buen gobierno, siendo estas integridad, competencia, responsabilidad y motivación.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020, p. 48) señala correctamente a la dimensión humana como el centro de la gobernanza pública, ya que son los funcionarios quienes hacen cumplir las leyes y procedimientos. Como se destaca, la administración pública suele estar compuesta por trabajadores poco calificados, en medio de estructuras que no estimulan el crecimiento individual, el uso y desarrollo de habilidades y destrezas, hecho que se ve agravado por personas que ocupan puestos claves nombrados sobre la base de afinidades políticas o relaciones personales. Es igualmente común observar a líderes y partidos políticos que utilizan la administración pública para construir redes clientelares con fines electorales en lugar de republicanos (OCDE, 2020, p. 25). En este sentido, el fortalecimiento del profesionalismo, el mérito, la competencia y los valores que guían el comportamiento ético son indispensables para contar con instituciones y funcionarios públicos de alto desempeño. Asimismo, la estipulación de reglas objetivas, que eviten indicaciones políticas excluidas de criterios técnicos, son un poderoso instrumento de control y eficiencia, actuando como importantes herramientas anticorrupción y verdaderos escudos para la captura de instituciones por parte de grupos de interés, incluso entre ciertas categorías de servidores, e intervenciones políticas indeseables. Aunque los problemas y las medidas para mitigarlos son ampliamente conocidos, las notas anteriores también sirven para explicar la no aplicación de las medidas y reformas necesarias. Como se indicó anteriormente, las reglas de gobernanza adecuadas interfieren directamente con los intereses políticos dentro y fuera de los organismos públicos, a fin de alterar el *status quo actual*. Como explica Matias-Pereira (2010), la gobernanza es el sistema que determina el equilibrio de poder entre los involucrados – ciudadanos, representantes electos (gobernantes), altos directivos, gerentes y empleados– con el fin de permitir que el bien común prevalezca sobre los intereses de personas o grupos. Por lo tanto, como se ha dicho anteriormente, las normas de gobernanza deben estar al servicio de las entidades y no de sus controladores.

Al ingresar a la policía, estas dificultades son fácilmente percibidas y sentidas también por la sociedad. La seguridad pública es un tema que está en la agenda diaria de la prensa brasileña. El miedo y la sensación de inseguridad están presentes en la vida de gran parte de la

sociedad civil brasileña, especialmente en los grandes centros urbanos. De la misma manera que el acceso a la vivienda, la educación y la salud, la seguridad es un derecho fundamental previsto en la Constitución Federal de 1988, y es deber del Estado garantizarlo.

4.5 Gobernanza en la Policía Federal de Brasil

Como se ha analizado en el primer capítulo, el ingreso a la Policía Federal, así como a otros órganos de la administración pública brasileña, por regla general, solo es posible a través de una oposición. Dicho criterio puede entenderse como una regla básica de gobernanza, en la medida en que elimina los criterios de personalidad. Sin embargo, una vez que uno ingresa a estos órganos, la impersonalidad no siempre se observa en los cambios de funciones o posiciones administrativas o incluso en las transferencias sectoriales.

Para ocupar puestos de liderazgo y dirección, por ejemplo, no se tienen en cuenta criterios objetivos que actúen como freno a cualquier interés político personal no republicano, como los que supuestamente denuncian los mencionados reportajes periodísticos. Desde 2014, debido a la polémica Medida Provisional N° 657/2014, posteriormente convertida en Ley N° 13.034, del 28 de octubre de 2014, se estableció un criterio objetivo, limitando las libertades del poder político para el acceso al cargo de director general de la Policía Federal, por ejemplo. Actualmente para ocupar la silla es necesario ser funcionario del cuerpo y ocupar la última clase del cargo de delegado. Esta medida, aunque defectuosa y susceptible de ser interpretada como una norma clasista, que favorece a los contralores y no a la institución, al enfocarse en uno solo de los cargos que integra la carrera y no tomar en cuenta criterios de competencia, experiencia dentro de las diversas atribuciones de la dependencia, habilidades de liderazgo, entre otros requisitos deseables para un manejo eficiente y eficaz de la Policía Federal. Puede interpretarse como un intento de frenar la interferencia política mediante el establecimiento de un criterio objetivo. Sin embargo, una vez que ha pasado la etapa de nombramiento del Director General, tenemos un efecto dominó. Por regla general, todos los jefes de las Direcciones Regionales y Superintendencias también son reemplazados sin seguir criterios transparentes que consideren competencias y habilidades, que reflejen la multiplicidad de conocimientos necesarios para la gestión de un órgano policial y que brinden a todos, de manera isonómica, la opción de competir por las funciones.

La Ordenanza N° 155, de 27 de septiembre de 2018, que aprueba el Reglamento Interno de la Policía Federal, establece su estructura organizativa, entre otros, reproduce los mismos

problemas mencionados anteriormente, en cuanto crea un sistema de cuotas para un solo puesto, ignorando las premisas discutidas hasta ahora como eficiencia, competencia, mérito, transparencia, multiplicidad de conocimientos técnicos y académicos, habilidades y experiencias adquiridas en la ejecución de las diversas atribuciones del órgano.

Esto todo conlleva a trabas para la productividad y genera desánimo entre los efectivos, habiendo sido incluso objeto de cuestionamiento en la Policía Federal y en varios trabajos académicos (Corrêa, 2021), los cuales han señalado percepciones negativas para cuestiones como liderazgo, motivación, habilidades de liderazgo, mérito e indicaciones políticas.

Como se mencionó anteriormente, en un estudio realizado en el ámbito de la Policía Federal sobre la ausencia de criterios adoptados para el ejercicio de la función de liderazgo a la luz de la gestión por competencias, Santos (2016, p. 27) advirtió sobre la motivación como un impulsor del desempeño profesional o un limitador. A través de las entrevistas, se puede observar que la Policía Federal sigue un patrón que privilegia la posición en detrimento de la experiencia, al punto que funcionarios recién instalados o sin conocimientos deseables asumen el liderazgo.

En su Plan Estratégico 2021-2023, la propia Policía Federal hace un diagnóstico y presenta como "nodos críticos" la falta de normas para la selección de jefes; falta de flujo profesional; personal desmotivado; uso de indicadores inadecuados; procesos de toma de decisiones ineficientes, entre otros en un total de 20 puntos, corroborando lo debatido hasta ahora y los estudios realizados por Corrêa (2021), presentados a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1

Cuestionario de la Policía Federal

Pregunta	Respondió	Ignoradas	Sí	No
P1. ¿Actualmente se siente feliz trabajando en la Policía Federal?	2.360	0	13,47% (318)	86,53% (2.042)
P2. ¿Tiene las mismas oportunidades de crecimiento profesional que en las otras categorías?	2.360	0	2,16% (51)	97,84% (2.309)
P.3 ¿Se siente infrutilizado por la administración del órgano?	2.360	0	90,76% (2.142)	9,24% (218)
P.4 ¿Considera a su jefe un capaz de dirigir y motivar a sus subordinados?	2.360	0	23,77% (561)	76,23% (1.799)
P.6 ¿El ambiente de trabajo en la Policía Federal ha perjudicado su salud?	2.360	0	69,03% (1629)	30,97% (731)
P7. Debido a su trabajo en la Policía Federal, ¿ha recibido o está recibiendo tratamiento psicológico o psiquiátrico?	2.360	0	30,30% (715)	69,70% (1.645)

P8. Si pudiera trabajar en otra agencia federal, con la misma remuneración y régimen legal, ¿dejaría la Policía Federal?	2.360	0	68,22% (1.610)	31,78% (750)
P9. ¿Recomendaría la carrera de funcionario en la Policía Federal a un amigo o familiar?	2.360	0	22,08% (521)	77,92% (1.839)
P10. ¿Cree que los dirigentes de la Policía Federal actúan en la defensa y valorización de todos los cargos de manera isonómica?	2.360	0	0,72% (17)	99,28% (2.343)
			Mérito/ Competencia	Indicación política
P5. ¿Cree que su jefe ocupa el liderazgo actual por mérito / competencia o nombramiento político?	2360	0	24,36% (575)	75,64% (1785)

Fonte: Corrêa, J. R. V. (2021). *Segurança Pública e Modernidade: proposições reflexivas sobre a polícia brasileira*. Engenho das Letras.

El cuestionario anterior corrobora con el análisis etnobiográfico y otros puntos previamente expuestos. Según la encuesta, 86,53% del universo de 2,360 entrevistados no se siente feliz trabajando en la Policía Federal (Q1); el 97,84% entiende que no se da igualdad las oportunidades de crecimiento en la carrera policial a todos (2T); el 90,76% se siente infrutilizado (3T); el 76,23% considera que el jefe es incapaz de dirigir y motivar a quienes están subordinados a él (4T); el 69,03% considera que el trabajo dañó su salud (T6); el 30,30% se somete o ha recibido tratamiento psicológico o psiquiátrico por razón del trabajo (Q7); el 68,22% abandonaría el órgano si tuviera la oportunidad y mantuviera el régimen legal y el salario (Q8); el 77,92% no recomendaría la carrera de Policía Federal a amigos o familiares (Q9); el 99,28% tiene la percepción de que los líderes del organismo no actúan en la defensa y valorización de todos los cargos que conforman la carrera de manera isonómica (Q10); y, por último, el 75,64% considera que el actual jefe sólo ocupa el cargo por indicación política en detrimento del mérito/competencia. Como se evidencia, las debilidades de este modelo generan desánimo, ineficiencia y posible injerencia en un órgano tan importante en la lucha contra la corrupción, siendo estos considerados importantes factores de riesgo para el órgano, sus funcionarios y la sociedad. Sus consecuencias afectan incluso a la salud de los trabajadores.

Una importante investigación desarrollada por el Centro de Investigación Jurídica Aplicada (CPJA), la Facultad de Derecho de la Fundación Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo y el Foro Brasileño de Seguridad Pública, en asociación con la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Senasp), nos trae un panorama interesante al respecto. Bajo el título *Consulta con agentes de la policía brasileña sobre reformas y modernización de la seguridad pública*, basado en un cuestionario electrónico, se enviaron 463.790 invitaciones individuales, con control de

acceso por contraseña, al universo de agentes de policía registrados en la ⁴⁵ Red de Educación a Distancia del Senasp/MJ (462 mil) y/o que expresaron directamente interés en responder a la encuesta (1.790). De este total, 21.101 declaraciones válidas se obtuvieron entre el 30/06 y el 18/07/2014, periodo durante el cual se realizó la investigación. Los resultados fueron controlados por los tipos de policía existentes en el país, los niveles jerárquicos y los estados/regiones a los que los encuestados estaban vinculados (apertura para los estados con el mayor número de encuestados). Como primer resumen (Lima *et. al.*, 2014, p.3) la investigación nos trae los siguientes datos sobre sus participantes: sobre los puestos que ocupan en la policía civil, el 4,9% son expertos, el 12,3% "otros", el 12,5% delegados y el 69,8% agentes (diversas funciones); en cuanto a los cargos que ocupan en la Policía Militar, el 1,2% son tenientes coroneles, el 5,6% tenientes, el 42,2% soldados, el 25,1% sargentos/suboficiales, el 2,7% mayores, el 0,7% coroneles, el 4,9% capitanes, el 15,1% cabos; el 39,1% ha completado la educación superior, el 17,6% tiene educación superior incompleta, el 14,5% ha completado la escuela secundaria, el 24,4% tiene una especialización, el 2,9% tiene una maestría y el 0,6% tiene un doctorado; el 48,7% ingresó a la carrera en los últimos 10 años y el 92% se unió después de la Constitución Federal de 1988. En cuanto al modelo organizativo, el 66,2% de los policías cree que las carreras policiales no son adecuadas, mientras que sólo el 8% las considera adecuadas; el 80,9% dice que la policía debe organizarse en una sola carrera con una sola puerta de entrada; el 38,7% de los policías dice que si pudieran elegir, no volverían a elegir esta carrera; el 67,4% no está de acuerdo en que se requiera formación en Derecho para ingresar a la carrera, y entre la policía federal este número alcanza el 91,1%. En cuanto a las preguntas más directas sobre el grado de satisfacción en su corporación, tenemos las Tablas 2 y 3.

Tabla 2

Cuestionario de satisfacción laboral en la policía brasileña

Planes para el futuro profesional	Policía militar	Policía Civil	Policía Federal de carreteras	Policía Federal	Bomberos	Policía científica/ Expertos	Total
Jubilarse en la corporación	55,5%	54,1%	66,0%	42,3%	63,7%	63,0%	55,1%
Dejar la corporación tan pronto como haya otra oportunidad profesional	35,0%	34,6%	20,8%	45,5%	26,3%	22,0%	34,4%
No sé	9,5%	11,3%	13,3%	12,2%	10,0%	15,1%	10,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Lima *et al.* , 2014, p. 12.

⁴⁵ En Brasil, la policía está organizada a nivel federal y estatal. A nivel federal tenemos la Policía Federal y la Policía Federal de Carreteras. A nivel estatal, tenemos la policía militar, que realiza patrullajes ostensivos y preventivos, y la policía civil, que realiza investigaciones y actúa de manera represiva.

Tabla 3

Cuestionario de satisfacción laboral en la policía brasileña

Si existiera la posibilidad de escoger de nuevo su carrera, ¿elegiría en la misma corporación?	Policía militar	Policía Civil	Policía Federal de Carreteras	Policía Federal I	Cuerpo de bomberos	Policía Científica /Experto	Total
Sí	43,5%	44,8%	57,4%	23,9%	56,7%	58,4%	43,8%
No	39,5%	37,4%	22,4%	59,0%	24,9%	22,8%	38,8%
No sé	17,0%	17,8%	20,2%	17,2%	18,4%	18,8%	17,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Hierro fundido: Lima *et. al.* , 2014, p. 12.

Como el foco de este estudio es la Policía Federal, los datos de otras instituciones policiales servirán como base comparativa para eventuales análisis. En esta línea, cuando se observan los datos de la Policía Federal, nos damos cuenta de que lo que podemos considerar como "datos de insatisfacción" es diferente de las otras fuerzas policiales brasileñas. Tenemos el 45.5% de la fuerza laboral que declara que tiene planes de abandonar la corporación tan pronto como tengan una oportunidad, frente al 42.3% que indica que su plan es jubilarse en la corporación. Lo mismo ocurre en la siguiente pregunta, donde el 59% de los oficiales de la policía federal dicen que no volverían a elegir una carrera frente a solo el 29% que la elegiría nuevamente. Una vez más, los números difieren de las otras fuerzas, en las que tenemos a la Policía Militar en segundo lugar con el 39,5% afirmando que no la volverían a elegir. También debe considerarse que la policía militar, por regla general, es la fuerza peor pagada y sigue un código disciplinario rígido y jerárquico, con el 93,6% de sus miembros de acuerdo con la necesidad de modernizar estos regimientos y códigos para adaptarlos a la Constitución Federal de 1988. Aún así, la Policía Federal tiene números mucho más altos, lo que sugiere serios problemas internos de gestión de personas, asignaciones y carrera.

La otra policía de la Unión, la Policía Federal de Carreteras (PRF), responsable del patrullaje de carreteras federales, estructurada en una sola carrera, ⁴⁶presenta números mucho mejores en comparación con la Policía Federal, teniendo sólo el 20.8% de su personal efectivo indicando interés en dejar la corporación, contra el ya mencionado 45.5% de la PF, y el 57.4% indicando que volverían a elegir la carrera, frente al 23,9% de la PF. El hecho de que la PRF

⁴⁶ Tanto la PRF como la PF, de acuerdo con el texto constitucional, están estructuradas en carrera funcional. Sin embargo, sólo al PRF sigue actualmente el modelo recomendado constitucionalmente, que permite el ascenso de los agentes de policía de sus filas al más alto rango de la estructura institucional indistintamente. Este modelo, adoptado también por varias fuerzas policiales en el mundo, tiene la ventaja de valorar a su mejor personal a partir del uso de conocimientos teóricos / académicos de diversas áreas de formación sumados a las experiencias acumuladas a lo largo de la vida profesional en el ejercicio de las numerosas atribuciones del órgano.

esté estructurada en un plan de carrera único puede ser una explicación para los mejores números, ya que el mismo permite el ascenso de los oficiales de policía de sus cuadros al más alto grado de la estructura institucional sin distinción entre ellos. Esta perspectiva con un horizonte profesional más amplio junto con el ejercicio de diferentes funciones a lo largo de la carrera tiende a mantener a sus profesionales motivados durante más tiempo y reducir el sentimiento de injusticias en la ocupación de los jefes, en la medida en que abre el camino para la valorización del mérito y la competencia.

Otro punto importante se refiere a la percepción de los policías sobre sus carreras, cuando solo el 6,9% está de acuerdo con la afirmación de que estas son adecuadas y deben mantenerse. Algo que nuevamente nos llama la atención es la diferencia de percepción entre la Policía Federal y la Policía Federal de Carreteras, en la que el 82,3% de los primeros están completamente en desacuerdo con la declaración frente al 55,7% de los segundos, como podemos ver en la tabla 4.

Tabla 4

Cuestionario de Carrera Policial en Brasil

		Policía Militar	Policía a Civil	Policía Federal de Carreteras	Policía Federal	Bomberos	Policía Científica/ Expertos	Total
Las carreras policiales actuales son adecuadas y deben mantenerse	Estoy totalmente de acuerdo	7,6%	8,0%	1,4%	3,0%	8,4%	4,5%	6,9%
	Estoy en parte de acuerdo	28,4%	29,9%	18,2%	7,3%	29,4%	33,4%	26,2%
	Estoy totalmente en desacuerdo	48,6%	44,9%	55,7%	82,3%	44,9%	37,9%	51,2%
	Estoy parcialmente en desacuerdo	15,1%	16,5%	23,4%	7,1%	15,6%	21,4%	15,1%
	No sé	0,4%	0,7%	1,2%	0,3%	1,6%	2,9%	0,6%

Fuente: Lima *et al.*, 2014, p. 25.

En una consulta realizada por la Dirección de Administración de Personal de la Policía Federal entre los funcionarios, que exigía ideas y sugerencias de mejoras en la dependencia, una de las respuestas ha llamado la atención al reflejar lo que aquí se analiza:

Distribución de funciones de mando por meritocracia. Actualmente, la Ley N° 13.047/2014 define exclusivamente la ocupación de cargos directivos para los Delegados de la Policía Federal. Para las demás funciones, sin embargo, cuando se buscan funcionarios para ocupar puestos de mando en la administración de la PF, como la coordinación y varios jefes, prácticamente sólo se indican los Delegados, que representan el 15% de los efectivos. Sucede que, al ignorar el otro 85% y todas las

capacidades adquiridas y desarrolladas por funcionarios que ocupan otros puestos, hay una enorme devaluación y desperdicio de candidatos capaces y con diferentes aptitudes, capacitados en diversas áreas del conocimiento, que podrían ejercer posiciones con celo y dedicación a las funciones de gestión en la PF. Más que eso, la experiencia que aportan estos funcionarios no se utiliza en la gestión del órgano. Con un simple cambio de normas internas y cultura organizacional, dejaríamos de desperdiciar este potencial y agregaríamos diferentes antecedentes académicos y diferentes experiencias profesionales a las funciones de gestión. Lo mismo ocurre con las numerosas funciones de liderazgo, como Superintendente, DREX, DRCOR, jefes de departamentos especializados y descentralizados a nivel estatal. Esta cultura genera efectos excesivamente negativos y limitantes, así como desalentadores, que son difíciles de medir en números. Este punto quedó bien expuesto en el Plan Estratégico 2020-2023, realizado por CGE, al analizar la gestión de personas, especialmente los puntos 1, 4 y 16 de los "nodos críticos identificados". La desmotivación de lo efectivo tiene un impacto directo en la productividad del órgano y en la salud de los servidores. Es difícil tener un órgano sano con un espíritu de equipo tan necesario para la actividad policial cuando algunas personas que ocupan ciertos puestos no admiten estar dirigidas por otras, independientemente de su competencia. Y, nótese, que no estamos discutiendo aspectos legales, como la presidencia de la investigación policial, o quién es responsable de la preparación de informes, sino solo eficiencia, experiencia y puestos de gestión (Fenapef, 2021, p. 8).

Esta sugerencia es interesante, precisamente, porque toca puntos que pueden ser ajustados por el propio órgano, en línea con lo propuesto por el Decreto N° 9.203/2017. A partir de la implementación de reglas de gobierno adecuadas, comenzando con el establecimiento de criterios objetivos y transparentes para asumir posiciones de liderazgo y dirección, centrándose en las competencias, méritos y habilidades, independientemente de la posición, la propia cultura organizacional está cambiando, y este es a menudo el principal obstáculo. Esta percepción también fue identificada en el estudio de la FGV y el Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP) en asociación con Senasp, donde nuevamente se hace hincapié en la diferencia en los números entre las instituciones brasileñas, especialmente la policía federal. En la PF, el 84,3% de los entrevistados señalan la incapacidad de la agencia para identificar los potenciales de cada

profesional y aprovecharlos como uno de los factores que dificultan el desarrollo del trabajo, frente al 50,7% de la PRF.

Tabla 5

Uso de habilidades en la policía brasileña

		Policía Militar	Policía Civil	Policía Federal de Carreteras	Policía Federal	Bomberos	Policía científica/ Expertos	Toda l
Incapacidad de las instituciones policiales para identificar los potenciales de cada profesional y aprovecharlos	Muy Importan te	60,4%	76,6%	50,7%	84,3%	52,9%	42,9%	64,3%
	Importan te	33,4%	21,2%	41,3%	14,4%	37,6%	57,1%	30,4%
	Poco Importan te	5,3%	2,0%	6,7%	1,3%	7,9%	0,0%	4,6%
	Nada Importan te	0,9%	0,2%	1,3%	0,0%	1,6%	0,0%	0,8%

Fuente: Lima *et al.* , 2014, p.57

En los estudios ya citados por la Fiscal de la República Monique Cheker, la experiencia aportada por un oficial de la *Gendarmerie Nationale* francesa se vuelve interesante para reflexionar sobre los datos anteriores. Debido a que la tradición brasileña todavía está estrechamente vinculada a la licenciatura en derecho, cuando se le preguntó sobre la formación jurídica de los oficiales de policía de la corporación antes mencionada, el oficial respondió que muchos oficiales de policía eligen voluntariamente estudiar derecho, pero la capacitación legal no es obligatoria y esto sería importante para mantener la mirada multidisciplinaria en la institución (Cheker, 2022, p. 127). Algo que se extrae de este comentario y que, por consiguiente, reafirma lo que se ha dicho anteriormente, es que la seguridad pública, como campo de conocimiento, engloba conocimientos y prácticas que van mucho más allá de la ley, y es importante aprovechar dicho conocimiento en la actividad final y en la dirección de las instituciones policiales. Otro hecho interesante mencionado en la entrevista es que 2/3 de los oficiales de la *Gendarmerie Nationale* francesa provenían de la base y solo 1/3 de ellos fueron reclutados externamente. También comentó que, por el hecho de que sus gerentes hubieran pasado por las mismas actividades que las suyas y tuvieran más experiencia debido a los años de actividad, esto contribuyó a generar un ambiente más propicio para el respeto y la comprensión (Cheker, 2022, p. 127). Estos comentarios están en línea con lo que hemos tratado hasta ahora sobre la importancia del liderazgo y la experiencia en la gestión de la policía y los órganos públicoss en general, incluso como mecanismos para generar empatía entre los

funcionarios, así como efectos positivos para las instituciones al poseer jefes con reconocimiento y legitimidad por parte de otros empleados y servidores.

Contrariamente al ejemplo traído, como se mencionó anteriormente, aunque es algo que contradice los principios discutidos hasta ahora, entre ellos el de la eficiencia, en Brasil es muy común haber policías experimentados dirigidos por policías sin experiencia, sin conocimientos de gestión e, incluso, sin capacitación en el área, algo que contribuye a los problemas de seguridad pública al que enfrentamos. Y es en este sentido que el hecho de reflexionar sobre la experiencia de la Policía Nacional se hace sumamente necesario.

4.6 Gobernanza en la Policía Nacional de España

En comparación con la policía española, casos como el mencionado anteriormente son mucho más raros, ya que menos de la mitad de los puestos para la escala ejecutiva están compuestas por personas que vinieron de fuera de la corporación, lo que reduce la posibilidad de tener un jefe sin experiencia. Al permitir que una persona que ingrese en un escalafón más bajo pueda ascender, es más probable que la corporación aproveche el conocimiento adquirido con el tiempo, ya que estos oficiales de policía asumen funciones de comando y dirección. Esto les permite cambiar puntos que consideran defectuosos en la estructura y mejorar las buenas prácticas en curso.

El marco jurídico es otro factor clave para todo lo que se ha debatido hasta ahora sobre la gobernanza y el liderazgo que debe aplicarse. Desde la Constitución Española de 1978, la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, la Ley Orgánica N° 9/2015 por la que se establece el régimen de personal de la Policía Nacional y el Real Decreto Legislativo de 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico de los Funcionarios Públicos, todas las normas citan explícitamente la necesidad de buscar siempre el mérito, eficiencia, competencia, isonomía y transparencia en los procesos de ingreso, progresión profesional y selección de directivos. Además de reducir la discrecionalidad en la selección, reduciendo así el margen de injerencia política y corrupción, aportan eficiencia a la prestación del servicio a partir de la elección de personas más calificadas y la motivación de otros servidores, ya que el sistema favorece el mérito y los esfuerzos propios. Por supuesto, esta positivización normativa de principios y valores también permite impugnar cualquier desviación y fracaso, como hemos visto en las entrevistas y en las manifestaciones de asociaciones y sindicatos.

La diferencia en las realidades normativas y prácticas entre la Policía Federal de Brasil y la Policía Nacional de España fue notable incluso en el momento de la formulación de las preguntas para las entrevistas. Como ya se mencionó, la propuesta inicial era mantener las mismas preguntas que el cuestionario de la Policía Federal. Sin embargo, ya en la primera consulta con el Oficial de Policía 0, se dio cuenta de que el cuestionario necesitaría adecuación.

Oficial 0: Hola Yuri, amigo mío, ¿y tú? Para ver, te comento. Acabo de ver... Bueno, lo siento, dices portugués, lo siento. Es... Acabo de ver el cuestionario que enviaste. Veo mucho, las preguntas son totalmente coherentes con nuestra realidad en la policía española. No veo nada que estuviera fuera de contexto. Las preguntas que estás haciendo realmente son preguntas en las que estás preguntando si... Somos felices en la Policía Nacional o no, y todas son preguntas que realmente también forman parte de nuestra vida cotidiana como profesionales. La última pregunta que tendría mi duda si realmente tiene una colocación, una coherencia en nuestra profesión es la última pregunta que usted hace, en la que esta pregunta, si él es... Lo que las órdenes policiales que hay son por mérito o por indicación política. Creo que esta pregunta estaría un poco mal enfocada en el aspecto, porque en España sabes que la indicación política para un mando policial es mucho menos engorrosa que en Brasil. Es, por supuesto, el DAO (Director Adjunto de Operaciones), con usted puedo hablar cosas más específicamente de la policía nacional, el DAO es un mando político, aunque tiene una carrera profesional muy sólida que debe tener para poder llegar a este puesto, pero siempre la elección final es política, pero los otros mandos ya dependen del DAO, la de los Directores Generales, los Comisarios Principales, los Comisarios Generales. Así que preguntar si fue un designado político, creo que sería un poco correcto. Puedes dejar la pregunta vacía, como si dijeras, ¿crees que tu jefe lo es, o que el mando de la policía es por sus propios méritos, sí o no? Decir que es por mérito propio o por criterios políticos sería un poco más arriesgado, ¿sabes? ¿Qué pasa con los demás? Bueno, esa pregunta. Veo mucha consistencia

Al igual que en Brasil no hay transparencia en la selección de jefes y criterios como mérito, competencia, isonomía (debido a privilegiar uno de los puestos), entre otros, la pregunta "¿cree que su jefe ocupa el liderazgo actual por mérito / competencia o indicación política" gana otros contornos en España. Por regla general, el nombramiento puramente político, como

afirma el Oficial 0, es solo para altos funcionarios como el Director Operativo Adjunto y ciertos cargos de libre designación. Aun así, hace la advertencia de que este debe tener una carrera profesional sólida. Los otros jefes se eligen mediante concurso, en el que los agentes de policía solicitan y pasan por una junta de evaluación, si cumplen con los requisitos mínimos. Aunque hay cierto espacio para las subjetividades, hay criterios mínimos. Como dijo el oficial de policía 02, debido a la transparencia, aquellos que se sienten perjudicados o agraviados pueden impugnar el resultado. Por lo tanto, para adaptarse a la realidad española, esta pregunta se desarrolló en 4. Así, en comparación con el brasileño, el cuestionario final para España se muestra en la tabla 6.

Tabla 6

Comparación de preguntas

Policia Federal de Brasil	Policia Nacional de España
P1. ¿Actualmente usted se siente feliz trabajando en la Policía Federal?	P1. ¿Actualmente usted se siente feliz trabajando en la Policía Nacional?
P2. ¿Tiene las mismas oportunidades de crecimiento profesional que en otras categorías?	P2. ¿Existe la posibilidad de crecimiento profesional indistintamente para todos los agentes de policía?
P3. ¿Se siente infrautilizado por la administración del órgano?	P3. ¿Se siente infrautilizado por la administración del órgano?
P4. ¿Considera a su jefe un funcionario capaz de liderar y motivar a sus subordinados?	P4. ¿Considera a su jefe inmediato un funcionario capaz de dirigir y motivar a sus subordinados?
P5. ¿El ambiente de trabajo en la Policía Federal ha perjudicado su salud?	P5. ¿El ambiente de trabajo en la Policía Nacional ha perjudicado su salud?
P6. Debido a su trabajo en la Policía Federal, ¿ha recibido o está recibiendo tratamiento psicológico o psiquiátrico?	P6. Debido a su trabajo en la Policía Nacional, ¿ha recibido o está recibiendo tratamiento psicológico o psiquiátrico?
P7. Si pudiera trabajar en otra agencia federal, con la misma remuneración y régimen legal, ¿dejaría la Policía Federal?	P7. Si pudiera trabajar en otra agencia, con la misma remuneración y régimen legal, ¿dejaría la Policía Nacional?
P8. ¿Recomendaría la carrera de funcionario en la Policía Federal a un amigo o familiar?	P8. ¿Recomendaría la carrera de funcionario en la Policía Nacional a un amigo o familiar?
P9. ¿Cree que los dirigentes de la Policía Federal actúan en la defensa y valorización de todos los cargos de manera isonómica?	P9. ¿Cree que los líderes de la Policía Federal actúan en defensa y valoración de todos los policías de manera isonómica?
P10. ¿Cree que su jefe ocupa el liderazgo actual por mérito / competencia o nombramiento político?	P10. En general, ¿cree que la selección para los puestos de liderazgo consideran criterios como el mérito, la antigüedad y la capacidad?
	P11. ¿Cree que su jefe inmediato ocupa su puesto actual por mérito y competencia o simplemente por amiguismo o relaciones?
	P12. ¿Considera que los criterios de mérito, experiencia y competencia se tienen en cuenta en la selección de personas para puestos de libre nombramiento o prioriza cuestiones más personales y políticas?
	P13. ¿Considera que el modelo actual de libre nombramiento para altos cargos es adecuado para la institución o debe ser solo por mérito, competencia, experiencia y liderazgo?

Aunque el número de policías con los que se ha tenido contacto no es significativo para un estudio cuantitativo, a diferencia del realizado en la Policía Federal, con el objetivo de establecer cierta simetría, se ha decidido presentar las respuestas en el mismo formato. Sin embargo, es importante señalar que metodológicamente este no es un estudio cuantitativo, y el cuestionario se utilizó solo como guía para las entrevistas y luego se puso a disposición de la policía a través de *Google Forms*.

Tabla 7

Cuestionario de la Policía Nacional de España

Pregunta	Respondió	Ignoradas	Sí	No
P1. ¿Actualmente te sientes feliz trabajando en la Policía Nacional?	11	0	90,9% (10)	9,1% (1)
P2. ¿Existe la posibilidad de crecimiento profesional indistintamente para todos los agentes de policía?	11	0	81,8% (9)	18,2% (2)
P3. ¿Te sientes infrautilizado por la administración del órgano?	11	0	54,5% (6)	45,5% (5)
P4. ¿Consideras a tu jefe inmediato un funcionario capaz de dirigir y motivar a tus subordinados?	11	0	72,7% (8)	27,3% (3)
P5. ¿El ambiente de trabajo en la Policía Nacional ha perjudicado su salud?	11	0	27,3% (3)	72,7% (8)
P6. Debido a su trabajo en la Policía Nacional, ¿ha recibido o está recibiendo tratamiento psicológico o psiquiátrico?	11	0	0%	100% (11)
P7. Si pudieras trabajar en otra agencia, con la misma remuneración y régimen legal, ¿dejaría la Policía Nacional?	11	0	27,3% (3)	72,7% (8)
P8. ¿Recomendaría la carrera de funcionario en la Policía Nacional a un amigo o familiar?	11	0	90,9% (10)	9,1% (1)
P9. ¿Cree que los líderes de la Policía Federal actúan en defensa y valoración de todos los policías de manera isonómica?	11	0	0%	100% (11)
P10. En general, ¿cree que los criterios de selección para los puestos de liderazgo consideran criterios como el mérito, la antigüedad y la capacidad?	11	0	9,1% (1)	90,9% (10)
P11. ¿Cree que su jefe inmediato ocupa su puesto actual por mérito y competencia o simplemente por amiguismo o relaciones?	11	0	81,8% (9) Mérito y competencia	18,2% (2) Amiguismo o relaciones
P12. ¿Considera que los criterios de mérito, experiencia y competencia se tienen en cuenta en la selección de personas para puestos de libre nombramiento o prioriza cuestiones más personales y políticas?	11	0	9,1% (1) Mérito y competencia	90,9% (10) Cuestiones personales y políticas
P13. ¿Considera que el modelo actual de libre nombramiento para altos cargos es adecuado para la institución o debe ser solo por mérito, competencia, experiencia y liderazgo?	11	0	9,1% (1) Sí, es adecuado	90,9% (11) No, debería ser por sus propios méritos

En cuanto a la Q1, la gran mayoría respondió que sí, mereciendo atención al Oficial de Policía 01, quien destacó el orgullo de desempeñar una función esencial para la sociedad. Q1 también se relaciona con la percepción de la posibilidad de crecimiento profesional en la carrera (Q2) y la diversidad de atribuciones, lo que permitiría a la persona ejercer la atribución que tiene más afinidad. Asimismo, Q1 también se relaciona con Q7 y Q8, ya que, si uno está contento con el trabajo, nada más natural que no querer dejarlo y aún así indicarlo a los demás.

La baja rotación en ciertos cargos de jefatura, como comentó el Oficial de Policía 04, el retraso y la dificultad en el avance profesional, ciertos trabajos de servicio público, como la emisión de documentos, podrían estar relacionados con Q3. En líneas generales y de manera no exclusiva, podemos decir que los temas están relacionados con el ambiente de trabajo, la calidad de vida de los funcionarios, el horizonte y el reconocimiento/valorización profesional, la gestión de personas y conocimiento, la gobernanza y el liderazgo. Algunos de ellos merecen ser destacados por nuestro análisis.

En el modelo español, las entrevistas mostraron la importancia dada a los jefes experimentados, así como la preocupación por entrar en la escala ejecutiva por las mismas razones. Tales puntos no solo se reflejan en la calidad del servicio prestado, sino también en cuestiones internas de la corporación, como el liderazgo y el reconocimiento. Sobre si se consideraron los criterios de mérito, antigüedad y capacidad para la selección, una de las respuestas más simples y significativas, que refuerzan la importancia de tener un estándar adecuado, fue de la Policía 02, quien afirmó lo siguiente: "Debe tenerlo porque está en nuestras normas". Aunque, por regla general, la selección para jefes es transparente y trae criterios objetivos, no todo es posible medirlo de esta manera, no siendo, por lo tanto, garantía de selección de un buen jefe. Como también comenta el Oficial de Policía 02, hay características que solo en la vida cotidiana es posible evaluar. En cuanto a los puestos de libre designación, consideraron que, si bien existe un nivel mínimo de criterios, lo que prevalece son las relaciones personales y/o políticas. Esta libertad de elección, así como la relación directa con la política para los jefes superiores de la DAO, todos ocupados por personas ajenas a la corporación, no están muy bien considerados. Como se ha señalado a lo largo del trabajo, pueden dar lugar a interferencias negativas en la corporación, lo que es considerado un punto débil. Cuando se les preguntó, la mayoría consideró que un mejor modelo sería la evaluación de méritos. Salvo estos puestos superiores y los de libre designación, el modelo español claramente parece ser más adecuado en términos de gobernanza.

Otra observación importante está en Q9. Teniendo en cuenta que hay una carrera única, no tendría sentido preguntar sobre la mejora del trabajo, por lo que se cambió a "todos los oficiales de policía". Sin embargo, es interesante observar cómo la pregunta fue interpretada en el contexto español. Sorprendentemente, la respuesta a esta pregunta, así como en la Policía Federal, también fue negativa, pero en un sentido diferente. Mientras que en la realidad brasileña tenemos instituciones policiales divididas en dos o más, causando una serie de problemas reportados anteriormente, siendo, en palabras de Luiz Eduardo Soares, un tema que

"ciertamente causa graves conflictos internos e ineficiencias" (Soares, 2019, p. 87), en el caso español es diferente. Dado que el plan de carrera es único, no existe tal división y favorecimiento de posiciones, lo que facilita la adopción isonómica de criterios transparentes de competencia, experiencia y conocimiento. La respuesta negativa sobre el favoritismo aquí para algunos se traduce en premios y medallas, como fue cuestionado por uno de los sindicatos en el capítulo anterior, mientras que para otros se interpreta como un privilegio para ciertos sectores. En un ejemplo hipotético, es como si el sector de la lucha contra los narcóticos recibiera más atención y fuera favorecido por la administración que el de la emisión de pasaportes. El siguiente es un extracto de una entrevista sobre este punto.

Pregunta: ¿Crees que los dirigentes de la Policía Nacional actúan en la defensa y valoración de todos los policiales de manera isonómica, de la misma manera?

Policia 1: No, porque cada jefe tiene su especialidad y dirige a los suyos. Y quiere el bien para su unidad, no, no, en genérico.

Pregunta: Ah, vale. ¿Entonces como... trabajan como por categorías...

Policia 1: no, por categorías no, por especialidades.

Pregunta: Vale.

Policia 1: es Policía Judicial, que es la mía la que investiga el tráfico de drogas, Crimen sin luego está policía científica que saca vestigios huellas. Y así se va, hay 5 comisarías generales, información que es terrorismo aquí. ¿Cuál es más extranjera? Ajá. Y esas son todas, no me queda una. ¿Ya no me acuerdo ni yo.

Pregunta: pero la carrera es una única, no?

Policia 1: La carrera es absolutamente única.

Pregunta: Vale, entonces las defensas es solo para la especialidad, como hay gente que defiende más una especialidad que la otra y se busca recursos y cosas así.

Policia 1: eso, es eso, es eso.

En general, hemos podido observar que la legislación española es bastante completa cuando pensamos en los temas discutidos hasta ahora. El Estado español proporciona legalmente criterios que son importantes para la eficiencia y el buen gobierno de la administración pública en un claro esfuerzo por implementar la transparencia. Aunque las entrevistas y el análisis de documentos sindicales y de asociaciones han planteado cuestiones que aparentemente entran en conflicto con la norma, hay un avance en relación con Brasil.

Es imprescindible tener en cuenta que el ámbito de la seguridad pública, en la que se insertan los policías, está compuesto por una serie de conocimientos técnicos y académicos, y, por consiguiente, lo más razonable es que las propias instituciones reflejen y valoren la multidisciplinariedad entre sus jefes.

Formados por personas de las más diversas áreas académicas y profesionales, estos organismos necesitan incorporar en su normativa interna y en sus criterios de evaluación formal e informal elementos como competencias, formación técnica, mérito, experiencia y perfil de sus funcionarios, según determina la legislación española.

Al ingresar al órgano, los nuevos funcionarios pasan por un proceso de capacitación que les permite crear conocimientos y habilidades mínimas para realizar las más diversas funciones de competencia en la Policía Federal. Sin embargo, el proceso de aprendizaje y desarrollo de funcionarios es continuo, dependiendo no solo del interés y búsqueda individual de cada uno, sino de lo que el órgano ofrece como política de desarrollo de recursos humanos y educación continua, pasando también por la delegación de responsabilidades y ocupación de las más diversas funciones de toma de decisiones para todos sus funcionarios. Las especificidades de estas atribuciones deben ir más allá de los criterios de posición, afinidad y confianza, que aportan subjetividad, opacidad y desconfianza al proceso de selección de nominación para la asunción de cargos y funciones, generando también desaliento a los profesionales efectivos y calificados que se sienten desacreditados. Es necesario que se instituya criterios de selección transparentes y completos, a fin de que se posibilite la participación del mayor número de servidores, considerando los conocimientos, habilidades, actitudes y experiencia deseables para el ejercicio de una determinada función de liderazgo, para, solo en un segundo momento, ver quién está solicitando. Además de aportar eficiencia a la gestión y limitar la interferencia política, estaríamos contribuyendo a la reversión de los "nodos críticos" diagnosticados por el Plan Estratégico 2021-2023 de la Policía Federal y por José Ricardo Ventura Corrêa (2021), ambos discutidos aquí y cuyos datos fueron recolectados en la Tabla 1.

Por lo tanto, la gobernanza, cuando tomada en serio, adquiere un poder transformador en todas las esferas, sea en ámbito público sea en privado. Permite crear estímulos adecuados para los funcionarios, puesto que permite crear un horizonte de expectativa para los profesionales, elevando el nivel de formación, profesionalismo, motivación y excelencia en la prestación del servicio al ciudadano, además de convertirse en una herramienta eficaz en la lucha contra la indeseable injerencia política en las instituciones. De esta manera, también se

presenta como una herramienta poderosa para el fortalecimiento de estos y en la lucha contra la corrupción.

Consideraciones finales

En un análisis de los desafíos de realizar una investigación empírica en Derecho, además de las cuestiones metodológicas ya discutidas aquí, el profesor Roberto Kant de Lima (2010) señala las contribuciones que la Antropología tiene para ofrecer. La práctica antropológica presupone relativizar las verdades consagradas, mientras que la ley, estructurada para preservar un cierto orden, se reproduce a través de ellas. La guía epistemológica y gnosiológica del derecho se basa en el razonamiento abstracto del deber-ser, cuya orientación se da por la lógica de lo contradictorio y la disputa escolástica medieval desde la disidencia, siendo, en este sentido, poco propensa a las investigaciones empíricas que se sobresalen por la lógica de la argumentación y buscan consensos provisionales y sucesivos en la producción de conocimiento. Esta lógica dogmática, a menudo anticientífica, basada esencialmente en opiniones, más que en datos o evidencias, todavía sostiene la producción teórica de la ley, estipulando reglas y normas para la sociedad y las instituciones sin ningún fundamento o base empírica. En este sentido, la etnografía contribuye a exponer valores, ideologías y realidades diferentes a lo que se supone que es la norma o los discursos oficiales del campo, al contribuir también a desentrañar sus razones de ser. Como ejemplo, Kant de Lima (2010, p. 8) cita una entrevista concedida por el expresidente del Tribunal Superior de Justicia, el ministro Edson Vidigal, en la que criticó precisamente los datos empíricos aportados por la investigación académica encargada por la propia Corte Suprema de Brasil, cuya conclusión fue en el sentido de que en Brasil hay demasiados jueces y el Poder Judicial gasta de manera exagerada. Dijo el ministro: "[...] lo que pasa es que en Brasil hay muchas tesis de maestría. Y el personal es muy aficionado al elucubrar. Parece que esta investigación fue producto de un [...] No sé de dónde sacaron esa conclusión [...]" (Kant de Lima, 2010, p. 8)

Aún en esta línea, dicho autor, al hacer referencia a Alex Varella, aporta una observación pertinente:

En el texto escrito con Alex Varella sobre aspectos del campo jurídico del derecho brasileño (2008, p. 117), mencionamos este tema: "Su fervor teórico implica cómodamente prescindir del mundo, las especificidades y la diversidad empírica, para quedarse con el espejo, que continuamente les devuelve la imagen que desean". Lo que sí se verifica es que la dogmática acaba ejerciendo este papel reproductor simbólico de

imágenes idealizadas, aunque la realidad no se parezca a ellas. Al hacerlo, oscurece, con una cortina de humo, las relaciones de jerarquía, de poder, de desigualdad que se interiorizan en la sociedad, les guste o no a los juristas. No obstante, al mismo tiempo, al querer regular el empirismo normativamente, sin reconocerlo como parte del proceso de normalización de la sociedad, somete su proyecto normativador a sucesivos fracasos, los cuales terminan transformando esta normativación en solo una avalancha de control, en la que defiende no la obediencia voluntaria propia de las sociedades democráticas, sino el desprecio por las normas, siempre demasiado abstracto para regular algo (Kant de Lima, 2010, p. 11).

Una consecuencia de esta *praxis*, ya percibida por el propio ámbito jurídico, es la insatisfacción social con las respuestas prontas y definitivas que el derecho y las instituciones tienen que dar a los problemas dinámicos y cotidianos. Esta desconexión entre las demandas y la realidad social, por un lado, y la ley, por el otro, se refleja incluso en la crisis de legitimidad que tiene lugar en Brasil. Directa o indirectamente, entendemos que el resultado de este trabajo apunta en la misma dirección.

Cuando nos centramos en los temas de gobernanza y los criterios para seleccionar a los jefes de la Policía Federal, pudimos percibir reflexiones similares, en gran medida como consecuencia de la tradición "*bacharelesca*" brasileña, que no se nota en la Policía Nacional. Además de la ausencia de criterios técnicos, transparentes y formalmente constituidos, existe un claro desajuste entre lo que hoy es privilegiado por la Policía Federal y las mejores prácticas de gobernanza y gestión de la policía en el mundo contemporáneo. La ausencia de estudios empíricos, o mejor dicho, la falta de aplicación de estudios empíricos, la naturaleza conservadora y dogmática del derecho y el peso que se le da en la tradición brasileña, ha llevado a la perpetración de prácticas históricamente constituidas en la administración pública y las fuerzas de seguridad en detrimento de la evolución social y científica de las más diversas áreas del conocimiento y la calificación formativa y académica de los profesionales que hoy componen la policía brasileña. A esto se suma la práctica patrimonialista de "apoderarse" de las instituciones, como si tuvieran un "dueño", lo que contribuye a la prevalencia de privilegios e intereses particulares/privados -ya sean externos a corporaciones o categorías profesionales- e impide cambios y reformas en la medida en que se distorsiona la lógica racional-legal-burocrática weberiana, cuyo enfoque estaría en la eficiencia técnica y administrativa dirigida a brindar servicio a la sociedad (Campante, 2003, p. 161).

Los primeros cambios que sufrió la Policía Federal en el periodo de transición democrática, cuando los dirigentes dejaron gradualmente de ser militares⁴⁷ y comenzaron a provenir de la carrera policial federal, no interrumpieron esta práctica. La salida de los militares de la agencia llevó a una reorganización interna que fue analizada por Rocha (2004, p. 102), pero sin reformas significativas como bien señaló:

[...] la posibilidad de reforma de la estructura de la PF implica en lograr intereses y lealtades que se fortalecen y sedimentan enormemente. Y, exponiendo la categoría de delegados como un nuevo grupo hegemónico, convirtiéndose no solo en auxiliar de ex comandantes militares, sino en un sector aliado con las características de un grupo de confianza. Este grupo, así como los principales actores políticos y militares del país, ponen por encima la defensa de los intereses corporativos y una agenda táctica a los cambios estructurales para volver a armar un sistema ahora fragmentado. Por lo tanto, los delegados y sus aliados ayudan a evitar que la propia PF lleve a cabo algún tipo de planificación estratégica adecuada al actual régimen de democracia competitiva.

En esta misma línea se sostienen los planteamientos desarrollados en el Trabajo de Fin de Máster de Soares (2015), intitulado *Entre datos y controversias: la influencia de los militares en la creación e institucionalización de una policía federal brasileña*, que, por medio de un análisis histórico, demuestra de forma precisa la mentalidad y las prácticas de favoritismo en la gestión durante el período de transición. Según su investigación,

la importancia de indicar el nombre de un miembro del personal interno del DPF está relacionada con la guerra interna que se ha instalado dentro de la PF desde el final del régimen militar, cuando, a partir de entonces, hubo una expectativa, especialmente por parte de los delegados, *de que había llegado su turno dentro de la institución* (Soares, 2015, pág. 118, sin subrayar en el original).

Después de este período de transición democrática, pero aún sin reformas significativas, los conflictos internos adquirieron nuevos caracteres y contornos. Las consecuencias para el clima y la eficiencia institucional de esta perpetuación de las prácticas patrimonialistas de "incautación" – que, como buscamos demostrar, ignoran todos los puntos y principios hasta

⁴⁷ El último director general fuera de la carrera policial fue el oficial del ejército Wilson Brandi Romão, quien la dirigió del 09/07/1993-16/02/1995 (Fagundes, 2022, p. 85).

ahora debatidos en nombre de intereses particulares de grupos y categorías – fueron abordadas en el trabajo de Silva (2019):

El trabajo busca demostrar que la disputa interna en la Policía Federal ha cobrado nuevos contornos y se deriva, por un lado, de la invisibilidad institucional de los agentes y, por otro, de la búsqueda de los delegados para una mayor concentración del poder institucional. Debido a esto, los agentes, empleados, papiloscopistas (y expertos) – aunque actúan en la primera línea de la investigación criminal, y son, de hecho, responsables de ellos– tienen sus actividades reales camufladas por reglas que reservan a los delegados todas las atribuciones de "dirección, supervisión, coordinación, asesoramiento y control, al más alto nivel de jerarquía de la administración de la policía federal" (Silva, 2019, p. 24).

De manera comparativa, podríamos observar que España, a su vez, ha realizado cambios estructurales en sus fuerzas de seguridad con el fin de hacerlas más democráticas y eficientes para servir mejor a la sociedad. Aunque ambos países salieron de contextos de dictaduras, con el gobierno de España promulgando su constitución en 1978 y de Brasil en 1988, en ésta última han primado las visiones corporativas, patrimonialistas y conservadoras, mientras que en aquella se priorizó la lógica racional-jurídica en la búsqueda de la eficiencia para atender las demandas sociales de cambios a la hora de reorganizar las instituciones.

Esta ausencia de cambios, en el análisis de Luiz Eduardo Soares (2022), es consecuencia del carácter negociado del proceso de transición entre dictadura y democracia en Brasil, que impidió rupturas y cambios en el campo de Defensa y Seguridad Pública, cristalizados en los artículos 142 y 144 de la Constitución brasileña. Con respecto a la policía, el autor hace las siguientes consideraciones:

En lo que respecta a la policía, la operación logró congelar sus estructuras organizativas, manteniéndolas así indiferentes a la transición política. En otras palabras, la democracia heredó el modelo forjado en la dictadura. Con los organigramas legados al futuro, llegaron los profesionales y sus culturas corporativas, sus prácticas, valores y sobre todo su percepción de la misión de las instituciones policiales (Soares, 2022, pp. 56-57).

La permanencia de este marco hasta hoy solo es posible en relación con el poderoso *lobby* de parte de las corporaciones y la connivencia de la justicia, el Ministerio Público y,

especialmente, el poder político que, muchas veces arrinconado, cede a las presiones o se apoya en la ineficiencia del sistema para su propio beneficio (Soares, 2022, p. 57). Aún tratando sobre el tema de ausencia de modificación del modelo de policía brasileña, que se remonta al siglo XIX, el autor también concluye:

En resumen: entre los escombros de la dictadura que socava la reciente, limitada y precaria experiencia democrática brasileña, destacan las estructuras organizativas de la policía, forjadas en el régimen militar y ya cargadas con el pasado de iniquidades que se remontan a la esclavitud. [...] El ciclo incompleto de la actividad policial es inseparable de la militarización, la división estatal de la policía, los antagonismos internos y corporativos, las carreras divididas, el autoritarismo endémico, el racismo, el sesgo de clase y patriarcal, la ineficiencia crónica, la brutalidad letal, la corrupción degradante, la falta de control por parte de la sociedad y las instituciones republicanas (Soares, 2022, págs. 58-59).

Esta ausencia de cambios estructurales también ha generado impactos en los modelos de gestión de las instituciones que, como se buscó señalar, carecen de reglas claras de gobernanza que se centren en la mejora de las corporaciones, y no en el beneficio de sus controladores. Cuestiones como el mérito, la eficiencia, la transparencia, la isonomía y las evaluaciones técnicas están lejos del modelo de gestión utilizado, que, como en el patrimonialismo, sobresale en las relaciones personales y en favorecer las categorías funcionales. Como consecuencia principal, hay una pérdida de eficiencia debido a la subutilización de los conocimientos técnicos y la experiencia de su personal, así como de oportunidades para renovarse y reinventarse con respecto a su praxis, cultura y soluciones de gestión a los diversos desafíos que puedan surgir. En segundo lugar, está la dificultad para ejercer legítimamente el liderazgo, el desaliento generado por la ausencia de mérito en las decisiones, el reconocimiento funcional y la ausencia de perspectivas profesionales, factores todos ellos que impactan directamente en la eficiencia y calidad del servicio prestado, así como en la calidad de vida y el ambiente de trabajo. Asimismo, esta ausencia de criterios de gobernanza abre la puerta a la injerencia política no deseada y a la corrupción en el sentido más amplio. Todos estos puntos se traducen en factores de riesgo para las corporaciones policiales en su conjunto y para la Policía Federal. A pesar de que el texto constitucional ha previsto la estructuración de la carrera de la policía de la Unión, sólo el PRF está estructurado de esta

manera, dejando que la Policía Federal refleje este modelo en su estructura. Además del necesario reajuste de ordenanzas internas y externas, emitidas por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, que podían haber contribuido a un cambio en la cultura organizacional en lugar de reforzar la que ya existe hoy, la elaboración de una ley orgánica puede ser una oportunidad para romper con el pasado heredado, muy bien señalado por Luiz Eduardo Soares (2022), y preparar el cuerpo para el futuro, tal y como prevé la Constitución, como han hecho España y otros países del mundo. Sin estos cambios, el modelo policial brasileño de policías de ciclo incompleto e instituciones fraccionales, sin un plan de carrera único y, en consecuencia, sin el aprovechamiento de los mejores profesionales de sus cuadros de manera indistinta, seguirá siendo la excepción junto con los de Cabo Verde, Sierra Leona, Guinea Bissau y Turquía (Warde *et al.*, 2022, p. 17).

También es importante destacar que el presente estudio tiene un conjunto de limitaciones, entre las cuales vale la pena mencionar la limitación de tiempo y espacio para un trabajo de fin de Máster; la dificultad para obtener respuestas a las solicitudes de entrevistas realizadas en un universo limitado de relaciones personales e indicaciones de estos contactos para que el modelo de "bola de nieve" pudiera desarrollarse satisfactoriamente. También es destacable la negativa de algunos policías españoles en participar de las entrevistas o incluso de rellenar un formulario anónimo. En estas negativas, la preocupación por "evitar problemas" fue una constante, sugiriendo, como comentó el Oficial de Policía 04 en su entrevista, posibles excesos por parte del departamento en asuntos internos. Estos puntos, a diferencia del estudio sobre la Policía Federal que se basó en datos cuantitativos y la experiencia del autor de este trabajo durante más de 10 años en la institución, limitaron un mejor conocimiento sobre la Policía Nacional más allá de los estándares normativos. Sabemos que es muy común que el día a día y la praxis institucional se desvíen de la propuesta por la norma, por lo que una base de datos más grande sería importante para un mejor análisis.

Otro punto importante sobre la investigación que no formó parte de este estudio es la implicación del ciclo completo y la carrera única para la investigación policial en el modelo español y la ausencia de estos en el modelo brasileño. La concentración de poder en la persecución penal que ocurre en la investigación policial en Brasil es lo opuesto a la buena gobernanza, ya que genera ineficiencia, selectividad y debilita a toda la estructura, además de facilitar su manipulación y control de manera no republicana. En este punto, nos limitamos a dejar referencias de importantes autores brasileños sobre el tema, que han sido objeto de estudio y críticas durante años. Por otro lado, la ausencia de regulación de la carrera única en la Policía

Federal a través de la ley orgánica u otra ley normativa y el uso de los diversos conocimientos prácticos y académicos en la alta dirección de la agencia fue tratada desde el punto de vista de la gobernanza, la eficiencia administrativa, la motivación de los efectivos y los riesgos que el modelo actual representa para la institución. Tales riesgos, dado que repercuten en todas las actividades de la agencia, naturalmente también generan reflejos en las actividades de la policía investigadora, administrativa y judicial, teniendo implicaciones directas para los derechos y garantías fundamentales relacionados con el derecho penal y el procedimiento penal. Asimismo, desvincula a una institución de seguridad pública del campo de conocimiento “seguridad pública” en la que opera, el cual es multidisciplinario, ya que básicamente privilegia a los licenciados en Derecho para sus altos cargos.

Entendemos que los problemas de gestión abordados hasta ahora, sumados a los puntos comentados anteriormente, son de fundamental importancia para un análisis más amplio de la Policía Federal y para la propia seguridad pública brasileña en el nuevo contexto republicano y democrático inaugurado por la Constitución de 1988. Como cita Transparencia Internacional, para luchar contra la corrupción, necesitamos entender cómo esta funciona y cuáles son los sistemas que la permiten. Los factores de riesgo institucionales que rodean los problemas de gobernanza discutidos hasta ahora también son una forma de arrojar luz sobre estos temas. El hecho de que se conozca la realidad de otros países e instituciones genera un importante paradigma de reflexión y contribuye a la creación de posibles caminos y/o soluciones. Estos enfoques y análisis no sólo van más allá de los objetivos de este presente trabajo, sino que ofrecen posibles caminos a seguir en futuras investigaciones, las cuales pueden contribuir a la mejora de la normativa y la gestión de la seguridad pública en Brasil y España.

Referencias

Ananias, P. (2014). Gestão pública: desassombrando nossa história. *Revista do Serviço Público*, 61(4), 333-344. <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i4.54>

Azevedo, R. G., & Vasconcellos, F. B. (2011, janeiro/abril). O inquérito policial em questão – situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre a fragilidade do modelo brasileiro de investigação criminal. *Revista Sociedade e Estado*, 26(1), pp. 59- 75.

Barroso, L. R. (2016). *O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. https://www.conjur.com.br/2006-abr-26/triunfo_tardio_direito_constitucional_brasil

Bergue, S. T. (2019). *Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor Público*. Enap.

Berrocal Díaz, S. (2016). *El Camino a un nuevo modelo de policia en España*. [Tese de Doutorado]. Universitat Politècnica de València. <https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/63143>
Boterf, G. (2003). *Desenvolvendo a competências dos profissionais*. Artmed.

Braga, M. C. F. (2021, 4 de setembro). Notas sobre o estudo do enquadramento da Lei 12.846/13 no regime internacional de combate à corrupção. O desafio da fragmentariedade dos dados de sua aplicação. *Revista Jus Navigandi*, 6639. <https://jus.com.br/artigos/89622/notas-sobre-o-estudo-do-enquadramento-da-lei-12-846-13-no-regime-internacional-de-combate-a-corrupcao>

Campante, R. G. (2003). O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 46(1), 153-193.

Campos, P. T. (2015). Comentários à lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 2(1), 160-185.

Casa Civil. (2018). *Guia da política de governança pública*. Casa Civil da Presidência da República.

Casarin, H.C. S., & Casarin, S. S. (2012). *Pesquisa científica: da teoria à prática*. Ed. Intersaberes, 2012.

Cheker, M. (2022). “Cada cão que se lamba” o relacionamento entre o Ministério público e a polícia na apuração criminal. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Católica de Petrópolis.

Clifford, J. (2002). *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Ed. UFRJ, 2002.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). *Constituição*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Corrêa, J. R. V. (2021). *Segurança Pública e Modernidade: proposições reflexivas sobre a polícia brasileira*. Engenho das Letras.

[Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017](#). (2017, 23 de novembro). *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

Denzin, N. K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Aldine Pub. Co.

Dicionário online de Português. (2009). *Governança*. <https://www.dicio.com.br/governanca/>

Diehl, A. A., & Tatim, D. C. (2004). *Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas: métodos e técnicas*. Prentice Hall.

Dutra, J. S. (2004). *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. Atlas.

Federação Nacional dos Policiais Federais. (2021). *Sugestões dos Policiais Federais à Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal*. <https://api.fenapef.org.br/arquivos/noticia/arquivo/59fdeae32547c6f218f05b4e26736e52.pdf>

Ferreira, R. R. S. (2018). *Forças de Segurança: análise comparativa entre Portugal e Espanha*. Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada. Academia Militar.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Artmed.

Gil, A. C. (1989). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (2a ed.). Atlas.

Gonçalves, M. A., Marques, R., & Cardoso, V. Z. C. (2012). *Etnobiografia: Subjetivação e Etnografia. Coleção Sociologia & Antropologia*. PPGSA/IFCS/UFRJ. Viveiros de Castro Editora Ltda.

Junta Directiva de una policia para el siglo XXI. (2020, agosto). *Propuesta para trámite legislativo: Delegado RRHH y Anexos*. <https://policiasiglo21.com/wp-content/uploads/2022/06/Delegado-RRHH-Presentacion-propuesta-y-doc.-tecnico.pdf>

Kant de Lima, R., & Lupetti, B. (2010, 4 a 7 de agosto). *O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. [Apresentação de trabalho]. 7º encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, Pernambuco.

Kant de Lima, R. (2013, outubro, novembro e dezembro) Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas*. 6(4), 549-580.

Kant de Lima, R. (1992). Tradição inquisitorial no Brasil, da Colônia à República: da devassa ao inquérito policial. *Religião e Sociedade*, 16(1-2), 94-113.

Köche, J. C. (2015). *Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 34a ed. Vozes.

Laurence E. Lynn, Jr. et al. (2001). *Improving governance: a new logic for empirical research*. Georgetown University Press.

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (2013, 2 de agosto). *Dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm

Lei nº 13.034, de 28 de outubro de 2014. (2014, 29 de outubro). *Dispõe sobre a reestruturação da carreira policial federal, alterando a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, e sobre a remuneração da carreira de perito federal agrário, alterando a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002; altera a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; revoga dispositivos do Decreto-lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987; e dá outras providências*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13034.htm#art2

Lima, R. S., Bueno, S., & Santos, T. (2014). *Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública*. https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18699/CPJA_Lima%3b%20Bueno%3b%20Santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lucas, A. F., Pilau, L. S. B. (2019). *O estudo da Polícia Federal Brasileira nas ciências sociais*. 19º Congresso Brasileiro de Sociologia. Florianópolis.

Malaquias, R. A. D. (2019). *Segurança pública: O Novo Pacto Reformista da Sociedade Brasileira na Estruturação da Defesa Social*. (2a ed.). Juruá.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2017). *Fundamentos de metodologia científica*. (8a ed.). Atlas.

Mariano, B., & Warde, W. (2022). Apresentação. In: B. Mariano, & W. Warde (Orgs.). *Por uma segurança pública democrática, cidadã e antirracista*. Editora Contracorrente.

Menezes, A. W. N. C. (2009). *O Fenômeno do Bacharelismo à Luz de Gilberto Freyre*. In: *Revista Inter-Legere* nº 5: reflexões. <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/download/4580/3742/>

Minayo, M. C. S. (2009). *O desafio da pesquisa social*. (28a ed., pp. 9-29). Vozes.

Misse, M. (2010). *O inquérito policial no Brasil*. Booklink.

Misse, M. (2010). O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *Dilemas – revista de estudos de conflito e controle social*, 3(7). UFRJ.

Oliveira, J. F. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A emergência do Policiamento de Proximidade*. Edições Almedina.

Ordaz, R. G., & Librero, A. B. N. (2023). *Metodología cualitativa y cuantitativa en la investigación sociojurídica*. Usal. https://campus.fundacionusal.es/pluginfile.php/39162/mod_resource/content/1/Manual%20modulo%2015.pdf

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. OECD Publishin. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020_9e6d37a1-pt#page1

Organização dos Estados Americanos. (2005). *Convenção Interamericana Contra a Corrupção*. Departamento de Assuntos Jurídicos Internacionais. <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>

Pazello, Ricardo Prestes. (2012). *O “pensamento brasileiro” e o bacharelismo: uma revisão conceitual do fenômeno bacharelístico*. In: Revista Sociologia Jurídica Nº 14. <https://sociologiajuridica.net/o-pensamento-brasileiro-e-o-bacharelismo-uma-revisao-conceitual-do-fenomeno-bacharelistico/>

PF pede ao Ministério da Justiça o retorno de 191 policiais federais cedidos (2021, 24 de janeiro). *Estadão*. https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/01/24/interna_politica,1116871/pf-pede-ao-ministerio-da-justica-o-retorno-de-191-policiais-federais-c.shtml

Polícia Federal. (2021). *Plano Estratégico 2021-2023*. <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico/bs-resolucao-05-2-64-1-editado-1.pdf>

Popper, K. S. (1977). *Autobiografia*. Edusp.

Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018. *Regimento Interno da Polícia Federal*. Ministério da Segurança Pública. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/45573009/do1-2018-10-17-portaria-n-155-de-27-de-setembro-de-2018-45572868

Presidencia del gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia Del Gobierno.

Projeto EuroBrasil 2000. (2006). *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Secretaria de Gestão. Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão. [Artigos de Antônio Júlio de Almeida e Peter Van Der Knaap].

Rocha, B. L. (2004). *A Polícia Federal após a Constituição de 1988: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Santos, T. B. (2016). *Uma análise dos critérios adotados para o exercício da função de chefia na Polícia Federal em Mato Grosso do sul, à luz da abordagem interpretativista de gestão por competências*. [Dissertação de Mestrado Profissional]. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Schmidt, M. L. S. (2006). *Pesquisa participante: alteridade e comunidades interpretativas*. *Psicologia USP*, 17(2), 11-41.

Silva, A. J. M. (2019). *Fogo amigo: as disputas internas na Polícia Federal analisadas no contexto do debate sobre a reforma das instituições policiais e da investigação criminal no Brasil*. CRV.

- Silva, V. A. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, 6(2005), 541-558. <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>
- Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) governança pública*. Enap.
- Soares, L. E. (2019). *Desmilitarizar: Segurança pública e direitos humanos*. Boitempo Editorial.
- Soares, L. E. (2022). A crítica ao ciclo incompleto da atividade policial põe em xeque todo o sistema. In: B. Mariano, & W. Warde (Orgs). *Por uma segurança pública democrática, cidadã e antirracista*. Editora Contracorrente.
- Tatagiba, L., & Galvão, A. (2019, janeiro e abril). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, 25(1). <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925163>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista Do Serviço Público*, 70(4), 519-550. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>
- Thiollent, M. (1999). Notas para o debate sobre pesquisa-ação. In: C. R. Brandão (Org.). *Repensando a pesquisa participante*, Brasiliense, 82-103.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. Atlas.