

QUÉ ES,
CÓMO SE HACE Y
PARA QUÉ SIRVE EL
**TRABAJO
POLICIAL**

**CONSEJO
GENERAL
de POLICÍA**

■ **ENSAYOS SOBRE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE LA POLICÍA**

TOMO II



Ediciones Consejo General de Policía

Hacia la dignificación policial

Caracas, noviembre de 2010

Primera edición

Miembros del Consejo General de Policía

Tareck El Aissami,

Ministro del Poder Popular para Relaciones
Interiores y Justicia

Edgar Barrientos,

Viceministro del Sistema Integrado de Policía,

Rafael Isea,

Gobernador del estado Aragua

José Luis Rodríguez,

Alcalde del municipio Carrizal

Mercedes Prieto,

Representante del Ministerio Público

Larry Devoe,

Representante de la Defensoría del Pueblo

Pedro Tang,

En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

José Enrique González,

En representación de los cuerpos de policía
municipales y estatales

Soraya El Achkar,

En representación de la Red de Apoyo por
la Justicia y la Paz. Secretaria Ejecutiva del
Consejo General de Policía

Compilador

Andrés Antillano

Coordinadores

Andrés Antillano y Helga Malavé

Apoyo logístico:

Ricardo Mederos

Revisión y validación

Soraya El Achkar

Edición

Luis Gerardo Gabaldón

Nayví Morles

Diseño Gráfico

Lucía Polanco

Distribución Gratuita

Impresión

Grabados Nacionales

5.000 ejemplares

ISBN 978-980-7392-04-4

Hecho depósito de ley

Depósito legal: If41520103633465

Consejo General de Policía

Av. Urdaneta, Esq. Platanal, sede el Ministerio
del Poder Popular para Relaciones Interiores
y Justicia, piso 8. Caracas - Venezuela.

Tlf. (0212) 506.1111

www.consejopolicia.gob.ve

■ **ENSAYOS SOBRE DESEMPEÑO Y EVALUACIÓN DE LA POLICÍA**

TOMO II

INDICE

Introducción

11

¿Qué puede hacer la policía para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo?

19

Autores: David Weisburd y John E. Eck

La organización social del arresto

37

Autor: Donald Black

Interacción policía-público: Activación, repuesta y variables interpersonales y situacionales

59

Autores: Luis Gerardo Gabaldón y Mario Murúa

Patrulla vecinal: Peor el remedio

79

Autores: Alexis Romero Salazar y Raima Rujano Roque

La mejor policía del mundo aprende a cualquier precio

95

Autor: Otto M.J. Adang

Prólogo

UN GOBIERNO COMPROMETIDO CON LA POLICÍA

Tareck El Aissami

*Ministro del Poder Popular
para Relaciones Interiores y Justicia*



El Gobierno del Comandante Presidente Hugo Chávez ha priorizado, en los últimos 5 años, los procesos de transformación de la policía venezolana y ha convocado a toda la sociedad a participar de esta misión tan compleja porque se trata de cambiar un modelo policial, construido durante siglos bajo los principios del sistema capitalista, cuyo propósito no es proteger a las personas sino el capital.

Nuestro reto como gobierno socialista es configurar un nuevo modelo policial. Una policía que tenga como prioridad a las personas sin distinción alguna, el respeto a los derechos humanos y la protección de las libertades fundamentales. El nuevo modelo policial que comenzamos a impulsar con la aprobación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana es un modelo que está orientado a usar la fuerza de manera progresiva y diferenciada. Una policía al servicio de la comunidad, capaz de resolver los conflictos por las vías del diálogo y la negociación. Una Policía profesionalizada que utiliza criterios científicos para ser realmente auxiliares al sistema de administración de justicia. Una policía esencialmente preventiva y comunitaria.

El Gobierno del Comandante Presidente Hugo Chávez está empeñado en refundar el servicio policial para que nunca jamás se repitan las historias de violaciones a los derechos humanos y para que la policía se convierta en una institución capaz de garantizar la seguridad pública tan deseada. Por ello, la compilación de estudios sobre la Policía, realizado por el Profesor Andrés Antillano se convierte en un documento importante para quienes estamos al frente de esta refundación institucional de la policía venezolana, en tanto nos ofrece elementos importantes para que podamos seguir avanzando en la ruta que nos trazamos de diseñar una política pública en temas policiales alineada con “Proyecto Nacional Simón Bolívar - Primer Plan Socialista” cuyos ejes vertebradores son: la nueva ética socialista y la participación popular.

Estamos conscientes que el camino es largo pero estamos empeñados en seguir estudiando la policía como institución, redefinirla en sus propósitos y en diseñar mecanismos para evaluar su desempeño desde la consideración que la policía tiene como misión principal la protección de las personas. En tiempos de revolución, nos toca cambiar el rumbo de la historia de la policía para que se ponga al servicio del pueblo de Venezuela.

Patria socialista o muerte!! Venceremos!!

Presentación

EL CAMINO DE UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN POLICIAL

Soraya Beatriz El Achkar G.

*Miembro del Consejo General
de Policía y su Secretaria Ejecutiva.*



Desde el año 2006, el Gobierno del Presidente Hugo Chávez emprendió un ejercicio sostenido de reforma policial. Comenzó por instalar la Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL), cuya misión se centró en dos procesos inéditos para el país: el primero consistió en un diagnóstico de todos los cuerpos policiales y el segundo fue una consulta nacional sobre la policía que tenemos y la policía que aspiramos tener. Los resultados del diagnóstico y aquellos de la consulta nacional fueron cruzados en grandes matrices de información que permitieron generar el nuevo modelo policial para Venezuela y un pliego de recomendaciones al Estado venezolano de cara a marcar una pauta que permitiera darle continuidad al trabajo sobre la reforma policial deseada.

En el año 2008, el Ejecutivo Nacional aprobó por Ley Habilitante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (Gaceta Oficial 5.880 extraordinaria de fecha 09 de abril de 2008). La Ley logró recoger todas las recomendaciones de la Comisión Nacional para la Reforma Policial del año 2006 y el nuevo modelo policial. La novísima Ley marcó una ruta legislativa importante en temas policiales que se fue desarrollando inmediatamente.

En el año 2009, por voluntad del Gobierno del Presidente Hugo Chávez y de la mano del Ministro Tareck El Aissami se instala el Consejo General de Policía que es una instancia consagrada en la Ley Orgánica del Servicio de Policía, cuya función principal es servir como órgano asesor al Ministro de Interior y Justicia para el diseño de las políticas públicas en temas policiales. Ese año, el Consejo General de Policía trabajó para aprobar, conjuntamente con la Asamblea Nacional, La Ley del Estatuto de la Función Policial con el propósito de darle estabilidad laboral a la función policial y ordenar el ingreso, la carrera, los ascensos, los controles internos y externos, la profesionalización, todas las situaciones administrativas y la jubilación de todos los policías del país.

Durante los años 2009 y 2010, el Consejo General de Policía emprendió el camino de definir áreas de la función policial contempladas tanto en la Ley Orgánica del Servicio de Policía como en la Ley del Estatuto de la Función Policial. Han sido objeto de definición: la atención a las víctimas, la credencialización policial, el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, el equipamiento individual e institucional, los controles internos, la atención a las víctimas, el patrullaje, las reuniones de dirección, el servicio de policía comunal, la incorporación del enfoque de género en la institución, la organización y funcionamiento interno, la rendición de cuentas externas, las instalaciones policiales, las condiciones del medio ambiente laboral, los consejos disciplinarios, la homologación de rangos y jerarquías.

Cada una de estas áreas fue definida por la vía de Resoluciones Ministeriales que dieron paso luego, a una guía instruccional para que cada cuerpo policial, de forma autónoma, dirigiera su propia reforma. Esta

colección de practiguías de nombre “Baquíá” orienta el camino a seguir y señala indicadores de gestión institucional que permite la policía y sus autoridades, evaluar el nivel de cumplimiento en los procesos de adecuación.

Estamos conscientes que estos indicadores institucionales no garantizan la eficiencia policial pero son el primer paso en un largo camino por recorrer para garantizar el libre ejercicio de los derechos fundamentales de todo el pueblo venezolano. Muchos de los indicadores emanados de las resoluciones deben ser monitoreados y confrontados en la realidad con la misión principal de la policía que no es más que la de garantizar el libre ejercicio de los derechos fundamentales y prevenir la comisión de delitos porque todo el esfuerzo de reforma apunta a la idea de contar con cuerpos policiales que efectivamente garanticen seguridad. El camino recorrido desde el año 2006 hasta la fecha marca la ruta de una reforma que ha ido transitando por la vía de las definiciones sobre la función policial, de cara a la instalación de un servicio policial transparente, con indicadores suficientemente consensuados, sometido al escrutinio comunitario e institucional de modo tal que la Policía erradique la vieja práctica cultural de “salir a la calle con un cheque en blanco”.

En ese sentido, el Consejo General de Policía tiene la obligación de seguir examinando el servicio policial y la policía venezolana en particular con el propósito de definir el mandato policial y, por ende, los indicadores que luego nos permita evaluar su desempeño. Este trabajo de compilación realizado por el profesor Juan Andrés Antillano es parte de este esfuerzo por avanzar hacia un proceso de reforma sostenido sobre la base de los estudios policiales y de cara a ganar claridad sobre las funciones de la policía desde la consideración de que sólo la claridad sobre el mandato nos permitirá tener indicadores que nos permitan evaluar la actuación de la policía.

Esta compilación de estudios policiales inédita en el país y promovida por el Consejo General de Policía es un ensayo que ofrece información útil para que las decisiones sobre el diseño de las políticas públicas policiales se tomen de manera informada y disminuir los niveles de arbitrariedad y capricho en el diseño del servicio de policía. Sirva pues, la lectura de estos trabajos para conocer más las prácticas policiales y ajustar las decisiones del diseño institucional.



Introducción

Andrés Antillano.

El objetivo de este libro es ofrecer textos teóricos y empíricos sobre funciones, mandato, estrategias y evaluación de la actividad policial que sirvan al público interesado, a los decisores políticos, a expertos y académicos vinculados con la temática, así como especialmente a policías y estudiantes en proceso de formación en materia de policía y seguridad, con el propósito de contribuir al debate informado, a la formación y capacitación y a la construcción de políticas públicas relacionadas con policía y seguridad.

En tal sentido, los ensayos que lo conforman combinan la densidad conceptual y teórica con el estilo didáctico y pedagógico, la pluralidad paradigmática con la claridad de enfoques. Abordan distintas dimensiones vinculadas con el desempeño policial (el mandato y funciones de la policía, sus estrategias y acciones, la discusión sobre la medición y evaluación de su actividad, así como áreas específicas y sensibles de su actuación) tanto en su debate teórico, como en hallazgos empíricos que resultan de la investigación y análisis de distintas realidades. No es, por ello, un manual ni una guía prescriptiva que pretenda esclarecer qué debe hacer la policía, asunto que debe ser respondido al calor del debate colectivo entre autoridades, policías y la sociedad (pues, a fin de cuenta, el proceso permanente de definición por parte de la sociedad sobre la actividad policial constituye la garantía del carácter democrático de su mandato), sino que se contenta con ofrecer elementos para ese debate.

El tema del desempeño ha adquirido un lugar central en la discusión y práctica sobre la policía contemporánea. Ya sea en los foros académicos, que en las últimas décadas desplazan su interés de temas como el uso de la fuerza física hacia la preocupación

sobre las tácticas y actividades de la policía, en las políticas públicas y asignación presupuestaria, que se dirigen desde los esfuerzos en la consolidación organizacional a la optimización y evaluación de las operaciones de la policía, los recientes desarrollos tecnológicos orientados al monitoreo y registro de actividad policial, o la creciente preocupación de las propias organizaciones policiales por explicitar, mejorar y evaluar su ejercicio operativo, el problema del desempeño ha ocupado buena parte de los esfuerzos relacionados con los cambios recientes de la policía.

Esta preocupación aparece con fuerza a partir de los años 70, como respuesta al desgaste del modelo policial prevaleciente hasta entonces y a distintos signos que ponían en evidencia la creciente incapacidad de la policía para garantizar la seguridad y la convivencia. La caída de los índices de eficacia, la pobre eficiencia y elevados costos en contraste con sus magros resultados, la crítica a las estrategias convencionales, basadas en la aplicación uniforme de tácticas y el énfasis en procedimientos estandarizados, relegando a un segundo plano los resultados e impacto esperados, su creciente ilegitimidad y pérdida de credibilidad por parte del público, el aumento de las denuncias de violencia, abuso y corrupción, su inequidad al tratar con minorías y grupos excluidos, el desfase entre su comportamiento y los procesos de democratización y las demandas públicas de seguridad, contribuyeron a colocar en el debate el problema de lo que hace la policía y su función en las sociedades actuales.

En el caso de Venezuela, aunque con un marcado retraso con relación a otras latitudes, esta discusión ha cobrado fuerza durante los últimos años.

Luego de un proceso de deterioro de la policía, marcado por su incompetencia para garantizar seguridad a la mayoría de la población, episodios crecientes de violencia policial, violación de derechos fundamentales, corrupción y compromiso con actividades criminales, y la inauditableidad de su actividad y funcionamiento, en el año 2006 se inicia un proceso de reforma, orientado hacia la creación de un nuevo modelo policial adecuado a los procesos de democratización e inclusión social que encara el país, y que garantizara la seguridad y la convivencia democrática, dentro del marco de un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia. Con este cometido se crea una Comisión plural y multiagencial, la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol), que luego de un exhaustivo diagnóstico de la situación de la policía venezolana y una amplia consulta ciudadana, formula las bases de la transformación policial en el país. Con la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (promulgada en abril del 2008 y reformada en 2009), la Ley del Estatuto de la Función Policial (aprobada en 2009) y con el actual proceso de construcción de políticas públicas y estándares para la actividad policial, que desarrolla el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores a través del Consejo General de Policía, las recomendaciones de la Conarepol en buena medida adquieren concreción normativa y operativa.

Además de atender a la estructura, organización y profesionalización de la policía, el proceso de reforma ha enfatizado en la necesidad de adecuar el desempeño policial a los crecientes desafíos de garantizar seguridad, respeto a los derechos humanos y las exigencias que a la función policial suponen el marco normativo y programático de una sociedad democrática e incluyente. En su informe final, la Conarepol define la policía como una “función indelegable, civil, que opera dentro del marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de los tratados y principios internacionales sobre protección de los derechos humanos, orientada por los principios de permanencia, eficacia, eficiencia, universalidad, democracia y participación, control de desempeño y evaluación de acuerdo con procesos y estándares definidos y sometida a un control de proceso de planificación y desarrollo conforme a las necesidades dentro de los ámbitos políticos

territoriales nacionales, estatales y municipales”. Esta definición establece la naturaleza de la actividad policial (función pública indelegable, de carácter civil), su subordinación a normas constitucionales y acuerdos internacionales, enfatiza en la eficacia, eficiencia, equidad y regularidad (en términos territoriales y temporales) de su actividad, introduce la rendición de cuentas como mecanismo de control y evaluación de su desempeño, estandariza procesos y productos, y plantea un desarrollo racional de sus recursos y operaciones según las demandas y necesidades reales de la sociedad. Adicionalmente, desarrolla desde la perspectiva constitucional la función policial, define normas de actuación para los policías individuales y criterios para la asignación de competencias, y propone la creación de diversos mecanismos internos y externos de rendición de cuentas.

La Ley Orgánica define los fines de la policía (garantizar el libre ejercicio de los derechos, prevenir los delitos, apoyar a la administración, control vial y de tránsito y promover la resolución pacífica de conflictos), desarrolla el carácter y principios del servicio de policía y de sus actividades, asigna atribuciones exclusivas y concurrentes de los distintos niveles de policía, así como prescribe criterios para ordenar y articular su actuación según el tipo de situación, da desarrollo normativo al servicio de policía comunal como servicio profesional, preventivo, de proximidad y orientado a la solución de problemas, establece normas de actuación para los funcionarios policiales en función, regula de manera precisa el uso de la fuerza física policial y define mecanismos y procesos de evaluación, control, ajuste y rendición de cuenta (tanto interna como externa) para el desempeño policial.

Por su parte, la Ley del Estatuto de la Función Policial, además de definir el mandato policial, las condiciones personales para el desempeño policial, establecer principios generales, normas disciplinarias, derechos y deberes de los policías en el cumplimiento de sus funciones, otorga un peso fundamental a la evolución del desempeño individual para el desarrollo de la carrera policial y la asignación salarial, en contraste con las anteriores formas de desarrollo profesional que enfatizaba variables rígidas y estáticas (años de servicio, etc.) sin considerar el compromiso y desempeño de los funcionarios en sus actividades.

Esta *juridización* del desempeño policial no sólo da cuenta de la importancia que se le otorga en el proceso de transformación institucional de la policía, sino que permite avanzar en la regulación de una dimensión que, por su propia naturaleza y por su utilización estratégica en el contexto histórico venezolano, se desarrollaba como esfera desregulada y con frecuencia arbitraria de la actividad estatal sobre los ciudadanos. En tal sentido, se entiende el desempeño no sólo como un problema de eficiencia y eficacia de la actividad policial, sino de su equidad y subordinación a principios políticos y normativos que garanticen su concordancia con la legalidad, la democracia, los derechos humanos y la Constitución.

Eficacia, eficiencia y coherencia programática como dimensiones del desempeño policial.

Tanto en el debate como en los programas de reforma, el tema del desempeño policial expresa distintos desafíos. Al menos tres son particularmente relevantes para la discusión que se propone en este libro. Por un lado, el problema de su eficacia, o en qué medida y de qué forma la policía cumple el cometido asignado y logra los efectos esperados. En segundo lugar la eficiencia, entendida como la relación racional entre costos (económicos, operativos, sociales y políticos) y resultados. Y por último, su anclaje en marcos normativos y programáticos que articulen la actividad policial a proposiciones (explícitas o implícitas) sobre valores, fines, principios y normas que definen un modelo de sociedad y una forma de relación entre el estado y los ciudadanos.

La discusión sobre eficacia (o efectividad) de la policía empieza en los años 70, momento en que los métodos policiales tradicionales se muestran inoperantes para garantizar reducción del delito o de la inseguridad, a la vez que se cuestiona el excesivo énfasis en los medios aplicados más que en los resultados obtenidos. Como alternativa se procuran enfoques flexibles y versátiles, como la policía orientada a problemas, el acopio de información estratégica, o la policía comunitaria. La atención a la eficiencia se desarrolla posteriormente, en la década de los 80, en el contexto de los programas neoliberales y la reducción de las inversiones públicas del estado, y busca reducir costos a

través de mejoramiento de procesos internos, mecanismos rigurosos de registro y control, o enfoques multiagenciales que permitan transferir y compartir responsabilidades de la policía con otros actores. Por su parte, los enfoques que atienden al problema del desempeño desde sus implicaciones programáticas cobran fuerza en escenarios de democratización o posteriores a conflictos armados en que la policía jugó un papel activo a favor de una de las partes, o en casos en que el principal problema de la policía son las prácticas violatorias de los derechos humanos o su tratamiento inequitativo contra grupos excluidos o minoritarios, promoviendo en respuesta la incorporación de principios legales y organizacionales que reduzcan el uso de la fuerza, garanticen el control democrático de la actividad policial, conviertan a los derechos humanos en una dimensión transversal al desempeño, y generen prácticas más equitativas en el tratamiento de grupos vulnerables.

Podríamos suponer que estas tres dimensiones están íntimamente relacionadas: La policía debe lograr cumplir su cometido, pero sin costos desmedidos y dentro de un claro marco normativo y programático. En otras palabras, la policía debe garantizar seguridad, prevenir el delito y pacificar a la sociedad, pero no a cualquier costo ni a través de cualquier medio (vulnerando derechos, actuando al margen de la legalidad o reprimiendo a grupos sociales vulnerables a favor de determinadas élites, por ejemplo). Sin embargo, con demasiada frecuencia estos términos se abordan de manera aislada y separada, produciendo enfoques unilaterales y distorsionados. El énfasis en la eficacia puede derivar en una expansión indebida del poder policial, consistente con lo que se ha dado por llamar “estado policial”, en que la policía permea todas las esferas de la vida social y recurre a cualquier método como mecanismo de garantizar el control de cualquier desviación. La sobreestimación de la eficiencia conduce al predominio de enfoques “manageriales”, centrados exclusivamente en los procesos internos y que renuncian a cualquier objetivo externo o cualquier principio de justicia y equidad. Suponer que la simple adopción de estándares constitucionales y programáticos es suficiente para mejorar el desempeño policial, con frecuencia desemboca en un simple uso declarativo de los mismos o, paradójicamente, en la informalización e invisibilización de prácticas

rutinarias de la policía que terminan por convertirse en aún más peligrosas y dañinas.

Por esta razón se requieren aproximaciones globales que comprendan las distintas dimensiones y sus relaciones, sin desplazar alguna de ellas por poner acento en otras. Este es el enfoque que privilegia este libro, abordando el desempeño desde las dimensiones programáticas de la actividad policial (su mandato y funciones), desde sus estrategias, tácticas y operaciones, y desde los aspectos a considerar para medir y evaluar tanto sus procesos como sus resultados.

Plan de la obra.

El libro está dividido en tres tomos. En el Tomo I, con carácter introductorio, se esbozan los elementos que hemos considerado principales de la discusión sobre el desempeño policial. El primer trabajo, de nuestra autoría, *“Consideraciones sobre el desempeño policial”*, presenta algunos de los debates actuales en torno a la actividad policial, la tensión entre tareas vinculadas con el mantenimiento del orden y la aplicación de la ley, la discusión sobre la discrecionalidad de la policía para definir cursos de acción diversos según la situación, el mandato de la policía y arriesga algunas hipótesis sobre sus funciones en las sociedades contemporáneas. Más que un “estado del arte” que pretende reseñar el amplio debate sobre la cuestión, lo que sería una tarea desmedida para los más bien limitados alcances de este trabajo, nos proponemos un marco inicial para situar la discusión que proponen los trabajos posteriores.

Hay que advertir que este primer trabajo, como muchos de los que componen este libro, privilegia una aproximación sociológica (que entiende a la policía como una organización social, y como parte de un contexto social más amplio que la influye y en el que ella influye), más que jurídica o prescriptiva. En contraste, el trabajo siguiente, *“Marco normativo de la policía venezolana”*, de Elsie Rosales, realiza un análisis normativo sobre la función y actividad policial en Venezuela, partiendo desde la norma constitucional y de otras fuentes del derecho

venezolano, para evidenciar contradicciones, tensiones, lagunas y desafíos, como por ejemplo la problemática ubicación del uso de la fuerza física (característica central de la actividad policial) en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho y Justicia, como el que plantea la Constitución, la tensión entre discrecionalidad y regulación, o la relación entre la noción de servicio público y ejercicio de la coerción autorizada, que define a la policía. Termina desarrollando las implicaciones legales que para el desempeño policial se derivan del reciente proceso de reforma y sus concreciones jurídicas.

El mandato policial, entendido como el ámbito de problemas del que se ocupa la policía y de las estrategias autorizadas social y legamente para tratar con estos, y las funciones de la policía, los efectos de largo alcance de la actividad policial sobre los actores sociales y sobre las relaciones entre ellos, colocan la discusión del desempeño en su ubicación más estructural, pues glosa la relación de la praxis policial con la sociedad en su conjunto. El trabajo de Peter Manning, *“El mandato policial”*, que entiende la actividad policial como un conjunto de estrategias simbólicas que ordenan la “puesta en escena” de la policía frente a la sociedad como auditorio –o perspectiva dramatúrgica– entiende el mandato policial como el dominio sobre el que se ejerce esos “derechos dramatúrgicos” o procesos de simbolización, condicionados por variables estructurales e históricas. En tal sentido, su trabajo (que forma parte de una investigación más amplia del autor en que compara la policía británica con la norteamericana) revisa los procesos de transformación del mandato policial en EE.UU a partir de las contradicciones de la sociedad norteamericana (la relación entre legalidad y violencia, por ejemplo), así como las propias contradicciones institucionales de la policía, que se derivan de su inserción en estas tensiones. Este trabajo permite evidenciar que lo que la policía hace o se espera que haga, depende más de las tensiones estructurales y demandas contradictorias de la sociedad, y de cómo la policía gestiona simbólicamente estas contradicciones, que de mandatos formales y explícitos.

El ensayo de Muniz y Proença, *“De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial”*, parte de la doble relación que mantiene la sociedad con la actividad policial: entendida como mandante (que le otorga a la policía un determinado mandato) a la vez que como objeto del mandato (la actividad policial). Esta doble relación hace de la accountability (que podríamos traducir, no sin problemas, como rendición de cuentas) una dimensión esencial del mandato policial pues permite la redefinición permanente y democrática de lo que la policía hace y debe hacer. En este trabajo exploran el significado de accountability y de mandato, para luego acotarlos a la esfera de la actividad policial. Terminan por proponer una aproximación operativa a la accountability del mandato policial, a partir de la oportunidad para la actuación policial y la “propiedad” (adecuación o calidad) de esta actuación, lo que permitiría juicios políticos y a la vez instrumentales sobre el desempeño.

Monsalve, en su trabajo *“La calidad de vida y su relación con el servicio policial”*, propone una aproximación al mandato y actividad de la policía que lo comprenda como servicio público que busca impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos, dirigiéndose a satisfacer sus necesidades sociales relacionadas con la seguridad. Esta idea, que tiene implicaciones tanto conceptuales como operativas para el desempeño policial, formaría parte de enfoques policiales que han cobrado fuerza en los últimos años, como lo que Wilson llamó estilo policial de servicio o las innovaciones más actuales en estrategias policiales, como la policía comunitaria, y se desmarca en parte a la tradición legalista que ha prevalecido en la policía venezolana.

Este tomo contiene el trabajo de Gabaldón y Antillano *“Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: Una visión comparada”*, que documenta dos casos recientes de reforma policial aparentemente muy dispares: los cambios institucionales de la policía norirlandesa luego del fin de la guerra civil, y el proceso conducido por la Conarepol en 2006. Pese a las diferencias tanto entre los contextos como en los contenidos de las dos reformas, ambos procesos coinciden en intentar ser una respuesta a una reducción del espacio social de la policía (la disminución de la confianza pública

en la actividad policial) y en aspectos centrales abordados en los cambios institucionales, como la rendición de cuenta, regulación del uso de la fuerza física, o la transversalización de los derechos humanos a toda la actividad policial. El informe sirve también para bosquejar los elementos más significativos del nuevo modelo policial propuesto por la Conarepol, que en buena medida se concreta con la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio de Policía y con el desarrollo actual de estándares y políticas públicas en materia de policía.

Si la discusión sobre su mandato y funciones permite explicitar el anclaje estructural de la actividad de la policía, abordarla a partir de sus estrategias y tácticas pone en evidencia la manera en que el trabajo policial se define y construye en la interacción social. El Tomo II presenta distintos trabajos sobre las actividades rutinarias de la policía y las estrategias y los enfoques que utiliza. Los de Black y el de Gabaldón y Murúa analizan para dos contextos diferentes (tres ciudades norteamericanas el primero, una ciudad del occidente de Venezuela el último) la manera en que la actividad policial es definida de manera fluida en la interacción cara a cara entre policías y público, que cobra la forma de encuentros en que las expectativas y respuestas recíprocas de policías y ciudadanos moldean la actuación de los funcionarios (activación, tipo de eventos y escenarios en que intervienen, aplicación de alguna medida legal o de uso de la fuerza física). Sin embargo, los dos trabajos muestran diferencias importantes entre las policías estudiadas. Mientras el trabajo de Black, *“La organización social del arresto”*, refleja una policía que fundamentalmente es activada por las demandas de servicio del público, y cuya intervención es en buena medida controlada y definida por los intereses de los ciudadanos que solicitan la intervención, el trabajo de Gabaldón y Murúa, *“Interacción Policía-Público: Activación, respuestas y variables interpersonales y situacionales”*, muestra una policía relativamente aislada de las demandas ciudadanas, que actúa de manera proactiva, y que define su intervención atendiendo a las características de los involucrados y a la situación. Si bien en los dos estudios se identifica la actitud del sospechoso como una variable fundamental para explicar la conducta del

policía, en el caso venezolano sus características sociales y físicas pueden tener igual o mayor relevancia.

El trabajo de Weisburd y Eck, *“¿Qué puede hacer la policía para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo?”*, se ocupa de las estrategias policiales, dando cuenta de los cambios recientes y de algunas de las nuevas modalidades de trabajo policial. Evalúa los métodos propios de lo que denominan el modelo tradicional de prácticas policiales (incremento en el número de efectivos, patrullaje vehicular, respuestas rápidas a solicitudes de emergencia, detenciones generalizadas, etc.), para concluir que resultan poco efectivos para garantizar seguridad, y los contrasta con nuevas estrategias (policía comunitaria, policía orientada a problemas, vigilancia de puntos conflictivos, etc.), proponiendo como aspectos a considerar para mejorar la efectividad el nivel de enfoque o focalización en el objetivo, y la diversidad de métodos o tácticas utilizadas.

Las pretensiones de sustituir o acompañar la policía profesional por la transferencia de labores de vigilancia a los ciudadanos, tesis que cada cierto tiempo reaparece en discursos de derecha sobre la seguridad, implica generalmente efectos paradójicos y perversos tanto en relación con el delito, la seguridad y la violencia, como sobre los vínculos sociales al interior de la comunidad. La investigación de Romero y Rujano, *“Patrulla vecinal: peor el remedio...”*, que registra y analiza una experiencia de este tipo que tuvo lugar en barrios populares de la ciudad de Maracaibo, ilustra estos posibles efectos, por remitir más a una generalización del control privado que a una ampliación del espacio público, incrementar la violencia, ahora en manos de quienes pretenden actuar para reducirla, y aumenta el temor y la demonización de determinados grupos y personas en el vecindario.

Cerramos este segundo tomo con un trabajo que atiende a las condiciones que requiere una policía para mejorar su desempeño (Adang: *“La mejor policía del mundo aprende a cualquier precio”*), en que se concluye que la capacidad como organización de aprender de su entorno y de su propia práctica, a través de la investigación y el análisis de su

actividad, es un factor clave para optimizar sus operaciones e identificar buenas prácticas.

El Tomo III está dedicado a la evaluación, la rendición de cuentas y a los indicadores que permitan medir y ponderar el desempeño policial. La medición y evaluación de lo que hace la policía tiene implicaciones que van más allá del registro y control de los procesos y productos, pues termina por moldear la propia actividad policial y permite el control democrático de una organización tradicionalmente marcada por su reluctancia a rendir cuenta de sí. Un segundo trabajo de Muniz y Proença, *“Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial”*, plantea el tema a partir del desarrollo conceptual del mandato policial (el uso de la fuerza situacionalmente justificada, de acuerdo a la célebre fórmula de Bittner), su desdoblamiento en efectos sobre las interacciones sociales (prevención, disuasión y represión) y su evaluación en términos de eficacia y proficiencia (que los autores definen como capacidad o habilidad medios y recursos, equivalente al término eficiencia). Terminan por proponer algunas medidas y patrones de medición sobre la actividad policial.

Ignacio Cano, en *“Cómo evaluar la policía”*, discute las dimensiones de la evaluación (eficiencia y eficacia) y distintos tipos de indicadores de evaluación (de proceso, de resultados, de impacto) en relación con las características propias de la actividad policial, para luego discutir y ponderar distintos tipos de indicadores de uso frecuente en la evaluación del desempeño policial.

El texto de López-Portillo y Martínez-Solares, *“Controles internos o de cómo la policía vigila a la policía”*, que introduce la discusión de los mecanismos de rendición de cuentas y la oposición entre controles internos y externos. El llamado Modelo Profesional, que con muchas variantes estuvo vigente en nuestro país por décadas, apostó siempre por la primacía de los controles internos (el papel de las Inspectorías u Oficinas de Asuntos Internos como instancia exclusiva de rendición de cuentas de la conducta individual, sobre todo de la desviada), para luego inclinarse las concepciones emergentes por los mecanismos externos de rendición de cuenta (comités ciudadanos,

comisiones parlamentarias o ministeriales, Ombudsman, etc.) en un claro movimiento pendular. La propuesta de los autores es la de complementar y equilibrar ambos tipos de controles, así como combinar la investigación y sanción de la conducta desviada individual con la evaluación agregada (del desempeño colectivo y patrones organizacionales que lo condicionan). Terminan por reconocer que el fortalecimiento de los mecanismos internos de control y rendición de cuenta, en tanto fundamentales para contener y prevenir los abusos policiales y generar crecimiento en las capacidades de la organización policial, son esenciales para las policías de los países latinoamericanos.

El tercer tomo lo cierran dos trabajos adicionales que se dedican a considerar el desempeño policial en áreas particularmente sensibles y relevantes. La investigación de Reynaldo Hidalgo, *“Violencia de pareja y respuesta policial. Un estudio descriptivo de las actitudes y respuestas de los policías venezolanos ante la denuncia por violencia de pareja”*, analiza datos de cómo la policía percibe y trata casos de violencia doméstica en un municipio capitalino, hallando que, como ya se había discutido a propósito de los trabajos de Black y de Gabaldón y Murúa, la respuesta de la policía, más que depender de lo previsto por la Ley, se construye en la interacción entre funcionarios, víctimas agresor, de las expectativas y actitudes de los agentes, y de factores situacionales y sociales. La implicación de la policía en casos como la violencia doméstica, contribuye a redefinir su rol y la naturaleza de su

desempeño, tradicionalmente relacionado con la intervención en conflictos en áreas públicas y al servicio de mandatos universales (la ley, etc) o del poder de la organización para definir las situaciones y los resultados de las intervenciones para involucrarse en disputas entre particulares y en espacios generalmente considerados como privados e íntimos, y muchas veces al servicio de los intereses de los particulares implicados.

Finalmente, presentamos un trabajo pionero de Gabaldón, Briceño y Boada sobre la construcción del caso penal por parte de agentes de investigaciones. Aunque la investigación se realizó bajo otro modelo procesal, transformado por la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal en 1998, probablemente tengan plena vigencia su atención a cómo intervienen factores situacionales (como la existencia de un sospechoso arrestado), organizacionales (como la disponibilidad de recursos y personal, “cumplimiento de cuotas” de casos resueltos) y actitudinales, así como características de víctimas y sospechosos, en la definición del curso de una investigación penal, en términos de duración y resultados de la investigación.

¿QUÉ PUEDE HACER LA POLICÍA PARA REDUCIR

LA DELINCUENCIA, LOS DISTURBIOS Y EL MIEDO?*

► David Weisburd** / John E. Eck***



1. INTRODUCCIÓN

Los autores hacen una revisión de los estudios realizados sobre la efectividad de la policía al reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo al delito en el contexto de una tipología de nuevas prácticas policiales. Esta tipología resalta dos dimensiones: una relativa a la *diversidad de planteamientos*, y otra el *nivel de enfoque*. Los autores encuentran que hay poca evidencia que apoye el modelo tradicional de control policial –que es bajo en estas dos dimensiones. Por el contrario, los estudios sugieren que es mejor realizar una inversión continuada en innovaciones policiales que requieren un mayor enfoque y adaptar a cada situación los esfuerzos policiales, lo que debe combinarse con la ampliación de las herramientas de control policial para que no se limiten a las más sencillas herramientas de las fuerzas del orden. La mejor prueba de la eficacia de la policía al reducir la delincuencia y los disturbios la encontramos en el caso de las prácticas policiales centradas geográficamente, como el mantenimiento del orden de los puntos conflictivos. Las prácticas de vigilancia comunitaria reducen el miedo a la delincuencia, pero los autores no han encontrado pruebas consistentes de que la vigilancia comunitaria (cuando se lleva a cabo sin modelos de vigilancia orientada hacia la solución de problemas) afecte a la delincuencia o a los disturbios. Cada vez hay más evidencia de la efectividad del mantenimiento del orden orientado a la solución de problemas a la hora de reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo. De manera más general, los autores encuentran que muchas de las prácticas policiales aplicadas comúnmente en los Estados Unidos no han sido estudiadas de manera sistemática o bien han sido examinadas en el contexto de estudios diseñados de forma que no permiten a los profesionales o a los que diseñan las políticas obtener conclusiones sólidas.

La década pasada ha sido el periodo más innovador en el mantenimiento del orden Americano. Enfoques tales como la vigilancia comunitaria, la vigilancia orientada a la solución de problemas, la vigilancia en los puntos conflictivos y la vigilancia de la rotura de cristales surgieron en la década de los 90 o fueron adoptados, de manera general, en esa época por los cuerpos policiales. Los cambios en las fuerzas del orden en América fueron drásticos. Pasaron de ser una institución conocida por su conservadurismo y su resistencia al cambio, a convertirse de repente en líderes de la innovación en la justicia criminal. Esta nueva apertura a la innovación, y la experimentación generalizada en las nuevas prácticas formaban parte de una confianza renovada en el mantenimiento del orden americano que se podía encontrar no sólo entre los profesionales de la policía sino también entre los estudiosos y el público en general. Aunque existe un debate sobre la causa de la disminución de la delincuencia en los años 90, muchos altos cargos

* Reproducido con autorización de los autores. Publicado originalmente en José Luis Guzmán Dálbora y Alfonso Serrano Maíllo, *Derecho Penal y Criminología como fundamento de la Política Criminal*, Dykinson, Madrid, 2006, pp.1319-1345.

** Catedrático de Criminología en la Facultad de Derecho de la Universidad Hebrea y catedrático de criminología y justicia criminal en la Universidad Maryland College Park. También es miembro senior de la Police Foundation en Washington D.C.

*** Catedrático de la División de Justicia Criminal en la Universidad de Cincinnati.

Nuestra revisión de las prácticas policiales en este documento deriva de un informe de un subcomité sobre la eficacia policial, que forma parte de un estudio más amplio sobre investigación policial y prácticas realizado por la National Academy of Sciences, dirigido por Wesley G. Skogan.

Copresidimos el subcomité encargado de analizar la eficacia policial, que también incluía a David Bayley, Ruth Peterson y Lawrence Sherman. Aunque en gran medida nos basamos en esta revisión, nuestro análisis va más allá y representa nuestra interpretación de los resultados. Nuestro estudio se ha beneficiado en gran medida de los comentarios que amablemente nos hicieron Carol Petrie y Kathleen Frydl, de la National Academy of Sciences. También queremos agradecer a Nancy Morris y a Sue-Ming su ayuda en la preparación de este documento.

policiales, especialistas en asuntos policiales así como profanos en la materia encontraron como explicación principal las nuevas prácticas policiales (Bratton 1998; Eck y Maguire 2000; Kelling y Sousa 2001).

Al tiempo que muchas personas en Estados Unidos defendían que eran los nuevos métodos policiales la causa de las mejoras en la seguridad ciudadana, numerosos expertos y profesionales de la policía calificaron las prácticas policiales dominantes en las décadas anteriores como poco económicas e ineficaces. Estas críticas al “modelo tradicional” de prácticas policiales constituían parte de una crítica más general al sistema de justicia criminal que emergió ya a mediados de los años 70 (ej. Ver Martinson 1974). Como en otras áreas del sistema de justicia criminal, una serie de estudios sugerían que algunas prácticas como las patrullas aleatorias de prevención o la respuesta rápida a las llamadas a la policía pidiendo sus servicio de atención tenían poco impacto en la delincuencia o en el miedo a la delincuencia en las comunidades americanas (ej. ver Kelling et al. 1974; Spelman y Brown 1981). En la década de los 90, se había generalizado la estimación de que las prácticas policiales para combatir la delincuencia resultaban ineficaces (Bayley 1994; Gottfredson y Hirschi 1990), y esta circunstancia ayudó sin duda a introducir rápidas innovaciones policiales en esa época.

En este artículo revisamos los elementos fundamentales que han dado lugar a las recientes innovaciones policiales americanas. ¿Los estudios demuestran que los modelos tradicionales de prácticas policiales son ineficaces a la hora de combatir el delito y los disturbios? ¿Sería necesario realizar un estudio más detallado de alguno de los elementos del modelo tradicional antes de desecharlo como método para reducir la delincuencia y los disturbios? ¿Las innovaciones policiales recientes prometen ser más eficaces a la hora de aumentar la seguridad ciudadana o los resultados del estudio sugieren que éstas son populares pero en realidad ineficaces? ¿Qué lecciones podemos extraer del estudio sobre las innovaciones de la policía para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo al delito de las dos últimas décadas? ¿Este estudio nos lleva realmente a un conjunto de recomendaciones generales para el las fuerzas del orden en América o para los investigadores de la policía?

Nuestro artículo examina estas cuestiones en el contexto de una revisión de los estudios dirigidos a ver qué prácticas policiales funcionan. Nos centramos en elementos específicos de la seguridad comunitaria: delincuencia, miedo y disturbios. Comenzamos desarrollando una tipología de prácticas policiales que nos sirve para organizar y evaluar los resultados relativos a la eficacia policial.

A continuación comentamos cómo se han evaluado y valorado dichos resultados. ¿Qué criterios hemos utilizado para determinar el valor de los estudios y alcanzar conclusiones sobre la eficacia de las prácticas policiales? ¿Cómo decidimos si los resultados eran suficientemente convincentes para fundamentar afirmaciones más generales sobre programas concretos o estrategias específicas? A continuación comentamos los resultados. Queremos identificar qué dicen los estudios existentes sobre los efectos de las principales prácticas policiales. Una vez resumidos los estudios publicados, concluimos con una síntesis más amplia de los resultados revisados y unos comentarios sobre las implicaciones que puede tener en las prácticas policiales y el estudio de los métodos policiales.

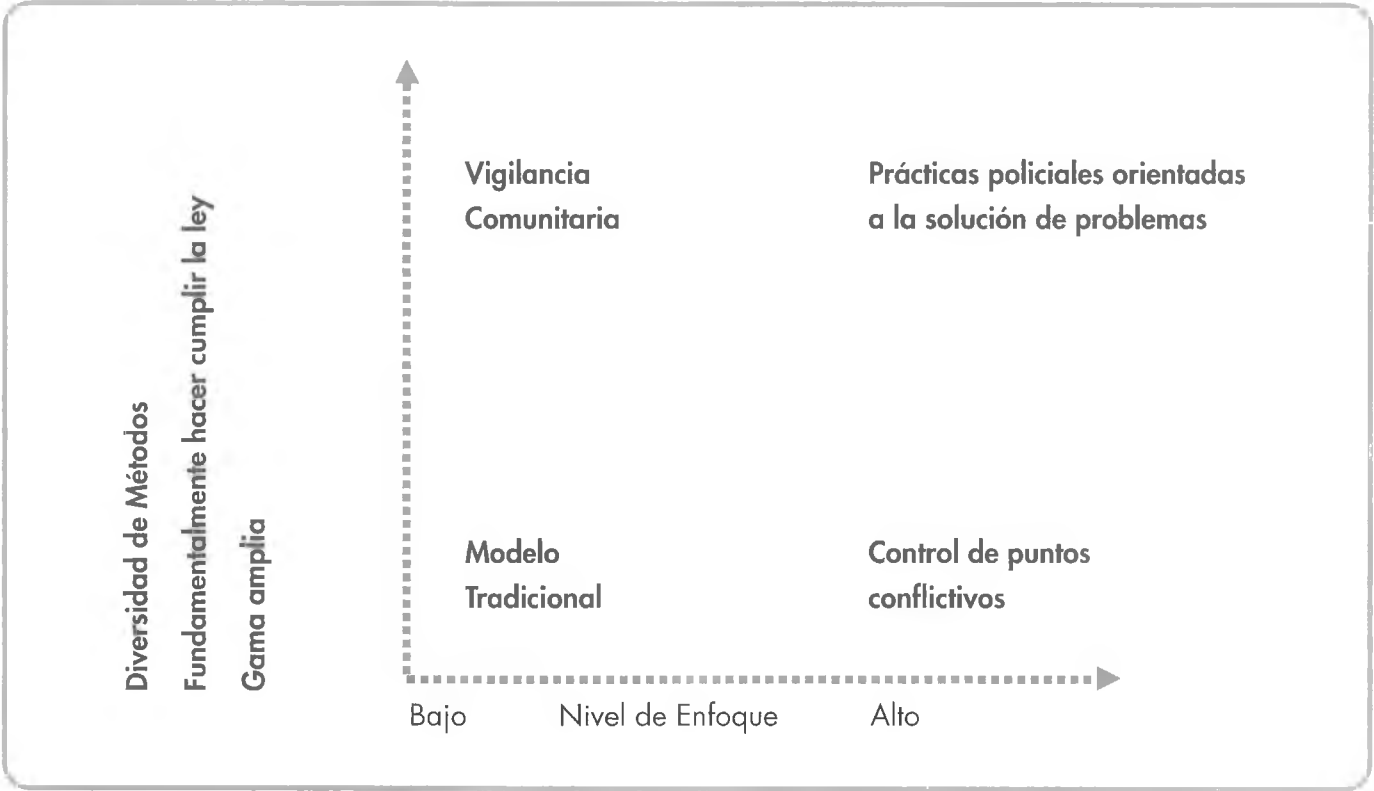
► 2. EL MODELO TRADICIONAL DE LAS FUERZAS DEL ORDEN Y RECIENTES INNOVACIONES POLICIALES: UNA TIPOLOGÍA DE PRÁCTICAS POLICIALES

En las últimas tres décadas, los expertos han criticado cada vez más el denominado modelo tradicional de prácticas policiales (Bayley 1994; Goldstein 1990; Visher y Weisburd 1998). Este modelo se basa en general en una aplicación uniforme de estrategias reactivas para suprimir la delincuencia y continúa siendo la forma dominante de actuación policial en los Estados Unidos. El modelo tradicional se basa en el supuesto de que las estrategias genéricas para la reducción de la delincuencia pueden aplicarse a toda la jurisdicción sin tener en cuenta el nivel de delincuencia, la naturaleza del delito u otras variaciones. Estas estrategias, como aumentar el tamaño del cuerpo de policía, patrullas aleatorias por toda la comunidad, la respuesta rápida a las llamadas a la central, las investigaciones de seguimiento generalizadas y la seguridad intensiva así como las detenciones, son ejemplos de este modelo de prácticas policiales tradicionales o estándar.

Dado que el modelo tradicional busca proporcionar un nivel generalizado de atención policial, ha sido a menudo criticado por centrarse en los medios o en los recursos de que dispone la policía más que en la eficacia policial al reducir la delincuencia, los disturbios o el miedo (Goldstein 1979). En consecuencia, al poner en marcha las patrullas preventivas en una ciudad, los departamentos de policía que siguen el modelo tradicional, medirán a menudo su éxito según el número de coches que patrullan por las calles en ciertos momentos. En los departamentos que intentan reducir los tiempos de respuesta a las llamadas realizadas por los ciudadanos, las mejoras en el tiempo medio de respuesta se convierten con frecuencia en el baremo de medición de éxito del departamento. En este sentido, seguir el modelo tradicional puede llevar a los cuerpos de policía a preocuparse más por cómo se distribuyen los servicios de atención policial que por saber si realmente tienen un impacto en la seguridad pública.

Este modelo también ha sido criticado por basarse para la prevención del crimen en la autoridad que les confiere tradicionalmente el ser agentes de la ley. (Goldstein 1987). Los cuerpos de policía según el modelo tradicional utilizan generalmente una gama limitada de prácticas muy orientadas al cumplimiento de la ley y rara vez recurren a otras instituciones fuera de la policía (con la notable excepción de otros sectores del sistema de justicia criminal). “El hacer cumplir la ley” es un elemento central del modelo tradicional de las fuerzas del orden, sugiere que las herramientas principales de que dispone la policía, o que puede usar legítimamente, son las derivadas de la autoridad que tienen como agentes de la ley.

Tabla 1
Dimensiones de las estrategias policiales



No es ninguna coincidencia que los cuerpos policiales sean llamados comúnmente “cuerpos de seguridad del Estado”. En el modelo tradicional de mantenimiento del orden, la amenaza de detención y de castigo es el centro de las prácticas policiales para prevenir y controlar la delincuencia.

Las innovaciones recientes en las prácticas policiales han tendido a expandirse más allá del modelo tradicional del mantenimiento del orden en dos dimensiones. La Tabla 1 describe esta relación. El eje vertical del diagrama, *diversidad de métodos*, representa el contenido de las prácticas empleadas. Las estrategias que se basan primordialmente en hacer cumplir la ley de forma tradicional están en la parte baja de esta coordenada. El eje horizontal, *nivel de enfoque*,

representa el enfoque o centrado de las actividades policiales. Las estrategias generalizadas y aplicadas de manera uniforme en distintos sitios o distintos tipos de delinquentes están en la parte de la izquierda de este eje. Las innovaciones en métodos policiales en la última década se han desplazado hacia fuera en una o ambas dimensiones. Esto se ve en el caso de tres de las principales nuevas tendencias de las dos últimas décadas: la vigilancia comunitaria, el control policial en puntos conflictivos y las prácticas policiales orientadas a la solución de problemas. Vemos desde el principio, que al recalcar algunos componentes específicos de estas innovaciones, la frontera entre los diferentes métodos se hace menos distinguible, y que éstos a menudo se solapan en la práctica real policial.

Estudiaremos con más detalle este punto al examinar más adelante algunas estrategias específicas.

La vigilancia comunitaria, quizás la nueva técnica policial más adoptada de la última década es muy difícil de definir: su definición ha variado con el tiempo y es diferente en cada cuerpo policial (Eck y Rosenbaum 1994; Greene y Mastrofski 1988). No obstante uno de los supuestos principales de la vigilancia comunitaria, es que la policía puede disponer de más recursos para realizar sus funciones policiales de los que dispone tradicionalmente por su autoridad como agente de la ley. Por ejemplo, la mayoría de los expertos están de acuerdo en que la vigilancia comunitaria debería conllevar una mayor participación de la comunidad en la definición de los problemas de la delincuencia y en las actividades policiales para prevenir y controlar la delincuencia (Goldstein 1990; Skolnick y Bayley 1986; Weisburd, McElroy y Hardyman 1988). La vigilancia comunitaria sugiere un mayor apoyo en el control de la delincuencia que se base más en la comunidad, que encuentra sus recursos tanto en el público como en la policía. Por lo tanto, se sitúa en un nivel alto en la dimensión de la diversidad de métodos en nuestra tipología. Se sitúa más a la izquierda en la dimensión del nivel de enfoque porque cuando la vigilancia comunitaria se emplea sin un enfoque de solución de problemas (ver más tarde), proporciona unos servicios de atención comunes en toda una jurisdicción.

El control policial de puntos críticos (Braga 2001; Sherman y Weisburd 1995; Weisburd y Braga 2003) representa un nuevo método importante para el control de la delincuencia que es un ejemplo de las nuevas técnicas aplicadas a nuestra segunda dimensión, el nivel de enfoque. Exige que la policía identifique sitios específicos de su jurisdicción en donde se concentra la delincuencia y por lo tanto, tienen que desplazar recursos a esos emplazamientos. Cuando se usan tan solo los métodos tradicionales para hacer cumplir la ley en dichos

puntos conflictivos, tales como la patrulla dirigida, el control policial de los puntos críticos se sitúa en la parte derecha del eje horizontal (alto en nivel de enfoque), pero a bajo en diversidad de métodos.

Las prácticas policiales orientadas a la resolución de problemas (Goldstein 1990) van más allá del modelo tradicional en términos tanto de enfoque como de las herramientas utilizadas. Las prácticas policiales orientadas a la resolución de problemas, como su nombre sugiere, requieren que la policía se centre en problemas específicos para ajustar sus estrategias a estos problemas que se han identificado. Por lo tanto, no siguen el enfoque generalizado “una solución para todo” del modelo tradicional y exigen prácticas policiales específicas y hechas a la medida. Pero a la hora de definir estas actuaciones, las prácticas policiales orientadas a la resolución de problemas también requieren que la policía mire más allá de su autoridad como agentes de la ley y que haga uso de otros métodos que les permitan enfrentarse a los problemas. En las prácticas policiales orientadas a la resolución de problemas, pueden utilizar recursos comunitarios o puede que tengan que recurrir a la ayuda de otros organismos.

► 3. EVALUACIÓN DE LAS CONCLUSIONES

Antes de comentar lo que nos indica nuestra revisión sobre el modelo tradicional de prácticas policiales y las innovaciones policiales recientes, es importante establecer los criterios que hemos utilizado para evaluar las conclusiones que hemos revisado. No hay una norma estricta para determinar cuándo los estudios proporcionan resultados más fiables o válidos, ni ninguna línea clara que nos indique cuándo hay pruebas suficientes para poder llegar a una conclusión clara. No obstante, los sociólogos generalmente están de acuerdo con algunas directrices básicas para evaluar la validez de las conclusiones de los estudios. Quizás, el criterio más aceptado está relacionado con lo que normalmente se denomina validez interna (Sherman et al. 2002; Weisburd, Lum, y Petrosino 2001). Las conclusiones de los estudios diseñados de forma que el investigador puede establecer una clara relación entre las intervenciones o programas estudiados y los resultados observados normalmente se consideran más válidas que aquellos que muestran conexiones más ambiguas entre la causa y el efecto. En términos formales, se considera que los primeros tienen una mayor validez interna. Al revisar los estudios, hemos utilizado la validez interna como el criterio principal para evaluar la validez de las conclusiones.

Normalmente, los investigadores están de acuerdo con que los experimentos aleatorios proporcionan mayor nivel de validez interna que los estudios no experimentales (ver, Boruch, Victor, y Cecil 2000; Campbell y Boruch 1975; Cook y Campbell 1979; Farrington 1983; Feder y Boruch 2000; Shadish, Cook, y Campbell 2002; Weisburd 2003). En los estudios aleatorios, la gente o los lugares son asignados al azar para su tratamiento y control o para grupos de comparación. Esto significa que se distribuyen de igual manera entre todos los grupos todas las causas, excepto el tratamiento en sí. Consiguientemente, si se encuentra un efecto para una intervención, el investigador podrá concluir con seguridad que la causa fue la intervención en sí y no otro factor que genere confusión.

Otra clase de estudios, referidos aquí como casi-experimentos, proporcionan menos confianza a la hora de establecer un vínculo entre los programas o estrategias estudiadas y los resultados observados (Cook y Campbell 1979). Generalmente, los casi-experimentos se dividen en tres clases. En la primera clase, el estudio compara un grupo "experimental" con un grupo de control o de comparación, pero los sujetos del estudio no son asignados a las categorías al azar. En la segunda clase de casi-experimentos, se reproduce una larga lista de observaciones tras el tratamiento. La tercera clase de casi-experimentos combina el uso de un grupo de control con datos de series cronológicas. Este último método normalmente proporciona las conclusiones más sólidas entre los distintos casi-experimentos.

Se supone que los modelos casi-experimentales tienen un nivel inferior de validez interna que los estudios experimentales aleatorios, de todos modos, porque que el investigador nunca puede estar seguro de que las condiciones de comparación son verdaderamente equivalentes.

Finalmente, los estudios que se basan tan sólo en controles estadísticos –generalmente denominados *no experimentales* o *correlacionales*– se suele considerar que llevan al nivel más bajo de validez interna (Cook y Campbell 1979; Sherman et al. 1997). En las investigaciones no experimentales, ni los investigadores ni los que elaboran las políticas varían los tratamientos de manera intencionada para probar los resultados. Más bien, los investigadores observan variaciones naturales en los resultados y examinan las relaciones entre estas variaciones y las prácticas policiales. Por ejemplo, cuando se intenta determinar si las dotaciones de personal influyen en la delincuencia, los investigadores pueden examinar la relación entre los niveles de dotación de personal y la tasa de delincuencia en las ciudades. La dificultad de este método es clara: puede haber otros factores que influyan en la delincuencia y que puedan

confundirse con la dotación de personal. Para evitar este problema, los investigadores intentan controlar estos otros factores de manera estadística. Está generalmente aceptado, de todos modos, que las causas desconocidas o no medidas suelen ser una amenaza grave para la validez interna de estos estudios correlacionales (Feder y Boruch 2000; Kunz y Oxman 1998; Pedhazzer 1982).

En nuestro estudio, nos basamos en estos juicios generales sobre la capacidad de la investigación para concluir afirmaciones de alta validez interna en cuanto a las prácticas estudiadas. De todos modos, también reconocemos que hay otros criterios importantes a la hora de evaluar la validez de la investigación. Aunque los expertos generalmente reconocen que los experimentos aleatorios tienen una validez interna superior que los estudios no aleatorios, algunos especialistas han sugerido que los resultados de los experimentos de campo aleatorios pueden verse comprometidos por la dificultad de poner en marcha estos métodos (Cornish y Clarke 1972; Eck 2002; Pawson y Tilley 1997). Consiguientemente, también hemos tenido en cuenta la integridad de la implementación del modelo de investigación a la hora de evaluar las evidencias.

Incluso si un investigador puede establecer una fuerte relación entre las prácticas examinadas en un estudio en particular y su influencia en el delito, los disturbios o en el miedo al delito, si no se pueden sacar conclusiones de este estudio para otras jurisdicciones o prácticas policiales más generales, entonces, los hallazgos no serán muy útiles. Además, la mayoría de los científicos sociales están de acuerdo con que siempre se ha de ser cauto a la hora de establecer conclusiones políticas sólidas de un único estudio, sin importar lo bien establecido que esté (Manski 2003; Weisburd y Taxman 2000). Por estas razones, tuvimos en cuenta tales factores adicionales relacionados con nuestra capacidad de generalizar con los hallazgos de los estudios a la hora de sacar nuestras conclusiones.

► 4. LO QUE FUNCIONA EN EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA, LOS DISTURBIOS Y EL MIEDO A LA DELINCUENCIA

A continuación revisamos las conclusiones sobre qué es lo que funciona en el mantenimiento del orden utilizando los criterios explicados anteriormente. Al organizar nuestro estudio, nos basamos en nuestra tipología de prácticas

policiales y por lo tanto dividimos nuestra exposición en cuatro secciones que representan los cuatro tipos generales de métodos policiales sugeridos en nuestra explicación de la Tabla 1. Para cada tipo, comenzamos con una propuesta general que resume lo que dicen los estudios publicados sobre la eficacia de ese método a la hora de reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo a la delincuencia.

Proposición 1: El modelo tradicional de prácticas policiales se ha basado en proveer de recursos policiales y aplicar la autoridad policial como agentes de la ley para prevenir la delincuencia y los disturbios de manera uniforme en toda una amplia gama de delitos y en todas las jurisdicciones en las que sirve la policía. A pesar de la confianza de muchos cuerpos policiales en estas prácticas estándar, existen pocas evidencias que demuestren que tales enfoques son efectivos a la hora de controlar la delincuencia y los disturbios o a la hora de reducir el miedo al delito.

En nuestro estudio del modelo tradicional de prácticas policiales, hemos identificado cinco estrategias generales que han sido objeto de estudios sistemáticos durante las tres últimas décadas: (1) aumentar el número de agentes; (2) patrullas aleatorias por toda la comunidad; (3) respuesta rápida a las llamadas de los ciudadanos; (4) investigaciones generalizadas de la delincuencia; y (5) políticas de aplicación de la ley y de detenciones aplicadas de manera general e intensiva.

1. Aumentar el tamaño de los cuerpos de policía

La información de los casos prácticos en los que la policía de repente ha dejado de prestar sus servicios (por ejemplo, huelgas de policías) demuestra que la ausencia de policía suele llevar a un aumento de la delincuencia (Sherman y Eck 2002). Mientras que estos estudios generalmente no son muy consistentes en su concepción, sus conclusiones sí que lo son. Pero la conclusión de que quitar a toda la policía llevaría a índices más altos de delincuencia no responde la cuestión principal que interesa a muchos expertos y políticos – es decir, si los incrementos marginales del número de agentes de policía llevarían a una reducción en el delito, los disturbios y el miedo. Las informaciones en este caso son contradictorias y la concepción del estudio generalmente no distingue entre los efectos de las fuerzas policiales y los factores que de manera ordinaria se asocian con la contratación policial como los cambios en las tácticas o en las estructuras organizativas. La mayoría de los estudios han concluido que las variaciones en las fuerzas policiales en el tiempo no afectan a las tasas de delincuencia (Chamlin y Langworthy 1996; Eck y Maguire

2000; Niskanen 1994; van Tulder 1992). De todos modos, dos estudios recientes que utilizan modelos estadísticos más sofisticados sugieren que los aumentos marginales del número de efectivos de la policía están relacionados con las disminuciones en los niveles de delincuencia (Levitt 1997; Marvell y Moody 1996).

2. Patrullas aleatorias por toda la comunidad

Las patrullas preventivas aleatorias por las distintas jurisdicciones siguen siendo una de las prácticas policiales tradicionales más arraigadas. A pesar del uso continuado de las patrullas preventivas por parte de muchos cuerpos policiales, las evidencias que apoyan esta práctica son poco consistentes, y los estudios revisados tienen más de veinticinco años. Dos estudios, ambos utilizan modelos casi-experimentales poco consistentes, sugieren que las patrullas preventivas aleatorias pueden tener un impacto en la delincuencia (Dahmann 1975; Press 1971). Un estudio de las patrullas preventivas realizado a mayor escala y de manera más persuasiva en Kansas City demostró que la práctica tradicional de la patrulla preventiva no reduce la delincuencia, los disturbios o el miedo al delito (Kelling et al. 1974). De todos modos, mientras que éste es un estudio histórico, la validez de sus conclusiones también ha sido debatida dados los fallos metodológicos (Larson y Cahn 1985; Minneapolis Medical Research Foundation 1976; Sherman y Weisburd 1995).

3. Respuesta rápida a las llamadas de los ciudadanos

Un tercer componente del modelo tradicional de prácticas policiales, la respuesta rápida a las llamadas, tampoco ha probado haber reducido la delincuencia, ni siquiera haber aumentado las posibilidades de practicar detenciones en la mayoría de las situaciones. La teoría que subyace a la reducción de la delincuencia mediante la respuesta rápida es que si la policía llega rápidamente a la escena del delito detendrán a los delincuentes, proporcionando así un elemento disuasorio general contra la delincuencia. No se ha realizado ningún estudio sobre los efectos directos de esta estrategia sobre los disturbios y el miedo a la delincuencia. Las mejores evidencias sobre la efectividad de la respuesta rápida se sacan de dos estudios realizados a finales de los años 1970 (Kansas City Police Department 1977; Spelman y Brown 1981). Las informaciones del estudio de cinco ciudades en estos dos estudios demuestran coherentemente que la mayoría de los delitos (alrededor del 75 por ciento en la fecha de los estudios) se descubrieron cierto tiempo después de que se hubieran cometido. Consecuentemente, los

delinquentes, en estos casos, tenían mucho tiempo para escapar. En la minoría de los delitos en los que el delincuente y la víctima tenían algún tipo de contacto, la tardanza por parte del ciudadano al llamar a la policía acaba con cualquier efecto que pudiera tener una mejora marginal en el tiempo de respuesta que se pudiera obtener.

4. Seguimiento generalizado de la investigación de los delitos

Hasta la fecha, ningún estudio examina el impacto directo de las mejoras generalizadas en las técnicas policiales de investigación de la delincuencia, los disturbios y el miedo a la delincuencia. De todos modos, se ha asumido que el aumento de la probabilidad de resolución de un delito mediante la detención conseguiría un efecto disuasorio o de incapacitación. Las investigaciones sugieren, no obstante, que el único factor más importante que conlleva a la detención es la presencia de testigos o de pruebas físicas (Greenwood, Chaiken, y Petersilia 1977; Eck 1983) – factores que no están bajo el control de la policía y que son difíciles de gestionar con las mejoras en los métodos de investigación.

5. Aplicación generalizada del cumplimiento de la ley y de detenciones

Las estrategias de la aplicación de la ley han sido durante mucho tiempo la base de la lucha contra la delincuencia. Hemos revisado tres áreas generales de la aplicación intensiva dentro del modelo tradicional: control policial de los disturbios, interrogatorios generales y cumplimiento de las normas de tráfico, y políticas de detención obligatoria y preferente en caso de violencia doméstica.

5.1. Control policial los disturbios.

El modelo de cumplimiento intensivo, aplicado generalizadamente en los casos de faltas y otros tipos de disturbios ha sido recientemente descrito como “control policial de ventanas rotas” (“broken windows policing”) (Kelling y Coles 1996; Kelling y Sousa 2001) o “control policial de tolerancia cero” (Bowling 1999; Cordner 1998; Dennis y Mallon 1998; Manning 2001). Mientras que la percepción general es que las estrategias de la aplicación de la ley (sobre todo las detenciones) aplicadas extensivamente contra los delinquentes que cometen delitos leves llevan a la reducción de delitos más graves, los estudios no proporcionan una base sólida a esta suposición. Por ejemplo, Slogan (1990, 1992) resumió los estudios realizados en siete ciudades y no encontró ninguna evidencia de que la aplicación

por la fuerza de la ley redujera la delincuencia, que al contrario aumentó a pesar de los proyectos especiales que se estaban estudiando. También, se han refutado ciertas afirmaciones más recientes sobre los efectos del control policial de los disturbios basadas en la reducción de los delitos en la ciudad de Nueva York porque se confunden ya sea con cambios organizativos en Nueva York (especialmente Compstat; ver Eck y Maguire 2000), ya sea con otros cambios como la epidemia del crack (ver Bowling 1999; Blumstein 1995) o con tendencias delictivas más generales (Eck y Maguire 2000). Un estudio correlacional realizado por Kelling y Sousa (2001) encontró una relación directa entre las detenciones por faltas leves y la delincuencia más seria en Nueva York, aunque hay ciertas limitaciones en la base de datos que plantean dudas sobre la validez de estas conclusiones.

5.2. Interrogatorios generalizados *in situ* y vigilancia y control del tráfico

La efectividad de los interrogatorios *in situ* a la hora de reducir determinados tipos de delitos se basa en pruebas limitadas, aunque se han realizado pocos estudios y las conclusiones son variadas. Según un importante estudio casi experimental (Boydston 1975), el delito de desorden disminuía al introducir los interrogatorios *in situ* en un distrito policial. Whitaker et al. (1985) llegan a las mismas conclusiones en un estudio comparativo sobre el delito y la policía en sesenta vecindarios de Tampa, Florida; San Luis, Misuri; y Rochester, Nueva York. Los investigadores también han estudiado las repercusiones de los interrogatorios *in situ* analizando las variaciones de intensidad en la vigilancia y control del tráfico. Dos estudios comparativos indican que tales intervenciones reducen determinados tipos de delitos (Sampson y Cohen 1988; J. Q. Wilson y Boland 1979). Sin embargo, el vínculo causal existente entre la aplicación de la ley y el delito en estos estudios es incierto. En una investigación más directa sobre la relación entre las detenciones de vehículos y el delito, Weiss y Freels (1996) comparaban una zona de tratamiento donde aumentaron las detenciones de vehículos con una zona de control coincidente. Los investigadores no encontraron ninguna diferencia significativa en los delitos denunciados en ambas zonas.

5.3. Normativa sobre detenciones obligatorias en los casos de violencia doméstica

En muchos estados, la legislación exige ahora la detención obligatoria en los casos de delitos menores por violencia doméstica. De acuerdo con el modelo tradicional de control policial, estas leyes se aplicarán en

todas las ciudades de un estado y en todas las zonas de las ciudades y afectan a todas las personas que cometan delitos en cualquier circunstancia. Las investigaciones y el interés ciudadano en la normativa sobre las detenciones obligatorias en los casos de violencia doméstica se vieron impulsados por un importante estudio experimental realizado en Minneapolis, Minnesota (Sherman y Berk 1984a, 1984b), según el cual se observaba una reducción de las infracciones entre los infractores que eran detenidos frente a los que recibían asesoramiento o eran separados de sus parejas. Este estudio generó una serie de respuestas respaldadas por el Instituto Nacional de Justicia. Estos ensayos tuvieron efectos disuasorios en dos ciudades, mientras que en otras tres ciudades no tuvieron ningún efecto (Berk et al. 1992; Dunford 1990; Dunford, Huizinga y Elliot 1990; Hirschel y Hutchinson 1992; Pate y Hamilton 1992; Sherman et al. 1991), lo que sugiere que la repercusión de las detenciones varía según la ciudad, el vecindario y las características del infractor (véase también Sherman 1992; Maxwell, Garner y Fagan 2001, 2002).

Proposición 2: durante las dos últimas décadas, se ha producido una importante aportación de la policía y los ciudadanos a la vigilancia comunitaria. Dado que la vigilancia comunitaria abarca tácticas muy diversas, no es posible valorar su repercusión como estrategia general. En términos generales, las pruebas existentes no avalan suficientemente la postura de que los modelos de vigilancia comunitaria inciden significativamente en el delito o los disturbios. Sí hay una mayor evidencia de que las tácticas de vigilancia comunitaria contribuyen a reducir el miedo al delito.

Las prácticas policiales asociadas a la vigilancia comunitaria han sido muy numerosas. Por su parte, las estrategias asociadas a la vigilancia comunitaria han cambiado en ocasiones. Las patrullas a pie, por ejemplo, se consideraban un elemento importante de la vigilancia comunitaria en los años 80, pero no han sido un componente básico en programas recientes de vigilancia comunitaria. Como consecuencia, a menudo es difícil determinar si los investigadores que estudian la vigilancia comunitaria en distintas instituciones y en diferentes momentos están analizando el mismo fenómeno. Un estudio comparativo reciente que intenta evaluar la repercusión global de la aportación del gobierno federal a la vigilancia comunitaria determinó que los “programas de subvenciones y contrataciones” (Zhao, Scheider y Thurman 2002) tenían un efecto positivo en el control de los delitos. No obstante, una revisión reciente de este trabajo realizada por la Oficina General de Contaduría (GAO) de los Estados Unidos (2003) ha cuestionado la validez de las conclusiones.

Los estudios no respaldan la postura de que las reuniones ciudadanas (Wycoff y Skogan 1993), la vigilancia vecinal

(Rosenbaum 1989), las oficinas públicas (Skogan 1990; Uchida, Forst y Annan 1992), o los boletines informativos (Pate y Annan 1989) reduzcan los delitos, aunque Skogan y Hartnett (1995) determinaron que dichas tácticas disminuyen la percepción que la comunidad tiene de los disturbios. Según las investigaciones, las visitas de puerta a puerta reducen tanto el delito (véase Sherman 1997) como los disturbios (Skogan 1992). Sin embargo, no basta con proporcionar a los ciudadanos información sobre el delito para prevenirlo (Sherman 1997).

Tal como se mencionó anteriormente, las patrullas a pie fueron un componente importante en las primeras iniciativas de vigilancia comunitaria. Uno de los primeros estudios no controlados que se llevó a cabo sobre las patrullas a pie en Flint, Michigan, llegaba a la conclusión de que con las patrullas a pie se reducía el número de delitos denunciados (Trojanowicz 1986). No obstante, según Bowers y Hirsch (1987), no se observó una reducción apreciable del número de delitos o los problemas de desorden debido a la presencia de patrullas a pie en Boston. Un estudio más riguroso de las patrullas a pie en Newark también llegó a la conclusión de que las persecuciones delictivas no disminuían (Police Foundation 1981). No obstante, el mismo estudio determinó que las patrullas a pie reducían el miedo de los residentes al delito.

Otras pruebas indican que la vigilancia comunitaria reduce el nivel de miedo de los ciudadanos cuando los programas se centran en aumentar la interacción entre la comunidad y la policía. Una serie de estudios casi experimentales demuestran que las estrategias de vigilancia que se caracterizan por una implicación más directa de la policía y los ciudadanos, como las patrullas subcontratadas por los ciudadanos, las estaciones de policía comunitarias y la vigilancia comunitaria coordinada, tienen un impacto negativo en el miedo a la delincuencia entre los individuos y en el grado individual de preocupación con respecto a los delitos en el vecindario (Brown y Wycoff 1987; Pate y Skogan 1985; Wycoff y Skogan 1986).

Un aspecto de la vigilancia comunitaria que sólo ha sido objeto de investigación sistemática recientemente tiene que ver con la repercusión que tiene el comportamiento de los agentes de policía con los ciudadanos. La negativa de los ciudadanos a acatar las órdenes de los agentes de policía se pueden considerar como una forma de desorden. ¿Influye el comportamiento del agente en la obediencia del ciudadano? Basándose en repetidas observaciones de confrontaciones entre la policía y los ciudadanos en tres ciudades, los investigadores determinaron que cuando los agentes eran irrespetuosos con los ciudadanos, éstos eran menos propensos a acatar las órdenes (Mastrofski, Snipes y Supina 1996; McCluskey, Mastrofski y Parks 1999).

Proposición 3: en las dos últimas décadas ha habido un interés creciente en las prácticas policiales dirigidas a determinados tipos de delinquentes y lugares donde se cometen delitos. En concreto, vigilar los puntos conflictivos donde se han cometido delitos se ha convertido en una práctica policial común a la hora de abordar los problemas de seguridad ciudadana. Aunque la efectividad de dirigirse a determinados tipos de delinquentes sólo está respaldada por pruebas poco consistentes, la evidencia demuestra que aplicar un modelo geográfico focalizado en los problemas relacionados con los delitos puede aumentar la efectividad de la vigilancia a la hora de reducir el delito y los disturbios.

Mientras que el modelo tradicional de vigilancia sugiere que las actividades policiales deben extenderse uniformemente por las comunidades urbanas y aplicarse por igual a los individuos que son objeto de la atención policial, un número creciente de prácticas policiales se centra en asignar recursos policiales de un modo focalizado. Hemos analizado tres aspectos específicos de los estudios: (1) las medidas policiales enérgicas, (2) la vigilancia de puntos conflictivos y (3) el foco de atención en los delinquentes reincidentes.

1. Medidas policiales enérgicas

Existe un largo historial de medidas policiales enérgicas que se dirigen a zonas especialmente conflictivas o problemas. Estas tácticas se distinguen de otros modelos recientes (descritos a continuación) de vigilancia de puntos conflictivos en que son concentraciones temporales de recursos policiales que no se aplican ampliamente. Tras revisar varios casos prácticos, Sherman (1990) determinó que existían sólidas evidencias de que las medidas enérgicas tenían efectos disuasorios a corto plazo, aunque la investigación no apoya esta afirmación de manera uniforme (véase, por ejemplo, Annan y Skogan 1993; Barber 1969; Kleiman 1988). En los distintos casos revisados por Sherman (1990), también se destaca que las medidas enérgicas no desembocaron en un desplazamiento espacial del delito hacia las zonas próximas.

2. Vigilancia de puntos conflictivos

Aunque se han realizado numerosos esfuerzos por situar el foco de atención en las patrullas policiales (Gay, Schell y Schack 1977; O. W. Wilson 1967), la aparición de lo que a menudo se conoce como *vigilancia de puntos conflictivos* generalmente se atribuye a innovaciones teóricas, empíricas y tecnológicas en los años 80 y 90 (Weisburd y Braga 2003; Braga 2001; Sherman y Weisburd 1995). Una serie de estudios aleatorios

realizados demuestran que la vigilancia focalizada en los puntos conflictivos puede dar lugar a una reducción del delito y los disturbios (véase Braga 2001).

El primero de estos estudios, el *Minneapolis Hot Spots Patrol Experiment* (Sherman y Weisburd 1995), utilizó un mapa computarizado de llamadas por delito para identificar 110 puntos conflictivos cuya extensión era de una manzana de calles aproximadamente. La patrulla policial se dobló por término medio en las zonas experimentales durante un período de diez meses. El estudio determinó que en las zonas experimentales se producía una reducción estadísticamente considerable de las llamadas por delito y los disturbios observados, en comparación con los puntos conflictivos de control. Otro ensayo aleatorio, el *Kansas City Crack House Raids Experiment* (Sherman y Rogan 1995a), también apuntaba a que las medidas enérgicas adoptadas en zonas de tráfico de drogas también conducían a mejoras significativas en las zonas experimentales, aunque los resultados (cuantificados a partir de las llamadas de los ciudadanos y los informes de infracciones) eran moderados y desaparecían en poco tiempo. En otro estudio aleatorio, sin embargo, Eck y Wartell (1996) determinaron que si las redadas iban inmediatamente seguidas de contactos policiales con los dueños de las propiedades, la prevención del delito se reforzaría y podría mantenerse durante períodos prolongados. Otras repercusiones más generales del delito y los disturbios se recogen en dos ensayos aleatorios que utilizan un modelo más personalizado, orientado a la solución de problemas, sobre la vigilancia de puntos conflictivos (Braga et al. 1999; Weisburd y Green 1995a, dado que utilizan modelos orientados a la solución de problemas, los analizamos en más detalle en la sección siguiente). Estudios no experimentales llegan a conclusiones similares (véase Hope 1994; Sherman y Rogan 1995b).

La efectividad del modelo de vigilancia de puntos conflictivos tiene un sólido respaldo empírico. No obstante, tales modelos resultarían menos útiles si se limitaran a desplazar el delito a las zonas próximas. Mientras que cuantificar el desplazamiento del delito resulta complejo y es motivo de debate (véase, por ejemplo, Weisburd y Green 1995b), una serie de estudios previamente citados abordaban el desplazamiento geográfico a zonas próximas. El ensayo *Jersey City Drug Market Analysis Experiment* (Weisburd y Green 1995a), por ejemplo, cuantificó el desplazamiento en dos zonas próximas a cada punto conflictivo. No se observó un desplazamiento significativo de los delitos ni se registraron llamadas por desorden. Cabe destacar, no obstante, que según los investigadores las llamadas relacionadas con asuntos de droga y de moral pública descendieron en las zonas de desplazamiento. La "difusión de las ventajas de controlar el delito" (Clarke y Weisburd 1994) también se recogió en

el *New Jersey Violent Crime Places Experiment* (Braga et al. 1999), el estudio *Beat Health* (Green Mazerolle y Roehl 1998) y el *Kansas City Gun Project* (Sherman y Rogan 1995b). Todos estos estudios ponían de manifiesto que no se había producido ningún desplazamiento del delito y que se habían observado mejoras en las zonas próximas. Solo Hope (1994) habla de un desplazamiento directo del delito, aunque éste se produjo únicamente en la zona inmediata a los lugares tratados y la repercusión del desplazamiento fue mucho menor que la repercusión de la prevención del delito.

3. Poner el foco de atención en los delincuentes reincidentes

Dos estudios aleatorios ponen de manifiesto que la investigación secreta de delincuentes peligrosos previamente condenados genera un elevado número de detenciones y encarcelamientos por agente y hora, en comparación con otras asignaciones de los recursos policiales (Abrahamse y Ebener 1991; Martin y Sherman 1986). No obstante, es importante señalar que estas valoraciones estudiaban la efectividad de la percepción de los programas de delincuentes reincidentes y no la repercusión directa de dichas tácticas en los delitos. Un estudio reciente, el Boston Ceasefire Project (Kennedy, Braga y Piehl 1996), que aplicó un modelo de varias instituciones orientado a la solución de problemas (denominado estrategia de “*pulling levers*”), llegó a la conclusión de que cuando las bandas juveniles eran el foco de atención, se producía una reducción en el número de muertes relacionadas con las bandas y disminuían otros incidentes vinculados a las armas (Kennedy et al. 2001).

Otra forma de identificar y detener a delincuentes reincidentes consiste en operaciones policiales dirigidas a controlar el tráfico de artículos robados en las que los agentes se hacen pasar por comerciantes para, posteriormente, detener a los delincuentes que intentan venderles los artículos robados (véase Weiner, Chelst, y Hart 1984; Pennell 1979; Criminal Conspiracies Division 1979). Aunque esta práctica sirvió para realizar una serie de valoraciones, la mayoría aplicaban diseños de investigación poco sólidos, por lo que era difícil determinar si estas operaciones policiales redujeron el delito. Parece haber consenso en que por medio de estas tácticas hay más probabilidades de detener a los delincuentes activos de más edad en comparación con otras prácticas de aplicación de la ley más tradicionales, pero no se ha demostrado que repercutan en el delito (Langworthy 1989; Raub 1984; Weiner, Stephens, y Besachuk 1983).

Proposición 4: la vigilancia orientada a la solución de problemas surgió en la década de los 90 como una

estrategia policial clave a la hora de resolver problemas relacionados con la delincuencia y los disturbios. Hay evidencias crecientes de que la vigilancia orientada a la solución de problemas es un modelo efectivo para reducir la delincuencia, los disturbios y el miedo.

Las investigaciones demuestran que la capacidad de solucionar problemas reduce la delincuencia y los disturbios. Una serie de cuasi experimentos llevados a cabo a mediados de los 80 revelan de forma inequívoca que el modelo orientado a la solución de problemas puede reducir el miedo al delito (Cordner 1986), los delitos violentos y contra la propiedad (Eck y Spelman 1987), los homicidios juveniles relacionados con armas de fuego (Kennedy et al. 2001), y varios tipos de desorden, entre los que se incluyen la prostitución y el tráfico de drogas (Capowich y Roehl 1994; Eck y Spelman 1987; Hope 1994). Por ejemplo, un cuasi experimento realizado en complejos de viviendas sociales de Jersey City, Nueva Jersey (Green Mazerolle et al. 2000) determinó que las prácticas policiales orientadas a la solución de problemas tenían como resultado una reducción cuantificable de los delitos violentos y contra la propiedad, aunque la proporción era diferente en los seis complejos de viviendas que fueron objeto de estudio. En otro ejemplo, Clarke y Goldstein (2002) observan una reducción de los robos de electrodomésticos producidos en zonas residenciales de nueva construcción después de un minucioso análisis de este problema por parte del Departamento de Policía de Charlotte-Mecklenburg y la introducción de cambios en las prácticas de construcción de las empresas constructoras.

Dos estudios experimentales de aplicaciones de solución de problemas en puntos conflictivos sugieren la efectividad a la hora de reducir el delito y los disturbios¹. En un estudio aleatorio en puntos conflictivos donde se producían delitos violentos, Braga et al. (1999) señalan una disminución de los delitos contra la propiedad y violentos en las zonas de tratamiento. Mientras que este estudio analizaba los modelos orientados a la solución de problemas, es importante destacar que la atención policial focalizada sólo se aplicó en las zonas experimentales. Como consecuencia, es difícil distinguir entre la repercusión que tiene aplicar una atención focalizada en puntos conflictivos y la repercusión que tiene desarrollar los esfuerzos de focalización mediante un modelo orientado a la solución de problemas. El ensayo *Jersey City Drug Market Analysis Experiment* (Weisburd y Green 1995a) respalda de forma más directa la ventaja añadida que supone la aplicación de modelos orientados a la solución de problemas en la vigilancia de puntos conflictivos. En dicho estudio, un número similar de policías de narcóticos fueron destinados a los puntos conflictivos de tratamiento y control. Weisburd y Green (1995a) compararon la efectividad de la aplicación de la

ley no sistemática orientada a las detenciones basándose en una selección de objetivos *ad hoc* (el grupo de control) con una estrategia de tratamiento que implicaba el análisis de los puntos conflictivos, seguido por la aplicación local de la ley y la colaboración de los propietarios y las instituciones gubernamentales locales, y que terminaba con la supervisión y el mantenimiento una semana después de la intervención. En comparación con los puntos conflictivos de tráfico de drogas bajo control, los puntos conflictivos de tráfico de drogas tratados dieron mejores resultados en cuanto a los delitos relacionados con los disturbios.

Aunque no tengan un fundamento policial, los datos sobre la efectividad de las estrategias circunstanciales y encaminadas a impedir las oportunidades de comisión de delitos respaldan indirectamente la efectividad de la solución de problemas a la hora de reducir el delito y los disturbios. La vigilancia orientada a la solución de problemas se ha vinculado a la teoría de la actividad rutinaria, las perspectivas de elección racional y la prevención del delito circunstancial (Clarke 1992a, 1992b; Eck y Spelman 1987). Un reciente análisis de los programas de prevención dirigidos a impedir las oportunidades de comisión de delitos y desórdenes en lugares pequeños determinó que la mayoría de los estudios revelan una disminución de los incidentes relacionados con la delincuencia y los disturbios (Eck 2002; Poyner 1981; Weisburd 1997).

Además, muchos de estos esfuerzos fueron resultado de las estrategias policiales orientadas a la solución de problemas. Hemos observado que muchos de los estudios revisados se basaban en diseños de investigación poco fundados (Clarke 1997; Weisburd 1997; Eck 2002).

Tabla 1
Resumen de conclusiones sobre la investigación de la efectividad policial

Estrategias policiales . . .	No focalizadas	Focalizadas
Aplicar diversos modelos, como las sanciones reguladoras	Evidencia poco sólida de efectividad. Vigilancia comunitaria impersonal como, por ejemplo, los boletines informativos. Evidencia poco sólida a moderada de efectividad. Contactos personales en la vigilancia comunitaria.	Evidencia moderada de efectividad. Vigilancia orientada a la solución de problemas Evidencia sólida de efectividad. Solución de problemas en puntos conflictivos.
Basarse casi exclusivamente en las sanciones reguladoras.	Contactos respetuosos entre la policía y los ciudadanos que mejoran la legitimidad de las patrullas policiales a pie (reducción del miedo). Evidencia poco sólida de efectividad. Incorporación de más policías. Patrulla general. Respuesta rápida. Investigaciones de seguimiento. Detenciones sin distinción en los casos de violencia doméstica.	Evidencia poco sólida de efectividad. Investigación de delincuentes reincidentes. Evidencia moderada a sólida de efectividad. Regulación intensiva focalizada. Patrullas de puntos conflictivos.

¹ Un primer estudio experimental de puntos conflictivos que analizaba la solución de problemas en los lugares con alta frecuencia de llamadas por delincuencia no mostraba que se hubiera producido una reducción significativa del delito o los disturbios (Buerger 1994; Sherman 1990). No obstante, Buerger, Cohn y Petrosino (1995) argumentan que la muestra elegida para el estudio no era suficientemente significativa.

► 5. DEBATE

Iniciamos este artículo con una serie de interrogantes sobre lo que hemos aprendido después de haber investigado la efectividad policial durante las últimas tres décadas. La Tabla 1 resume las conclusiones generales a las que hemos llegado utilizando la tipología de prácticas policiales que presentamos previamente. Una de las observaciones más sorprendentes de nuestro estudio es la evidencia relativamente débil —definida como baja en nuestras dos vertientes de innovación— que respalda el modelo tradicional de vigilancia. Aunque este enfoque sigue siendo el modelo dominante utilizado por muchas instituciones policiales para combatir el delito y los disturbios, hemos encontrado poca evidencia empírica que demuestre la efectividad de las tácticas basadas principalmente en la autoridad de la policía para hacer cumplir la ley. Tanto si la estrategia analizada se basaba en el patrullaje preventivo generalizado, los esfuerzos por reducir el tiempo de respuesta a las llamadas de los ciudadanos, el incremento en el número de agentes de policía o la introducción de investigaciones generalizadas de seguimiento o actividades de aplicación de la ley intensivas y sin distinción, los estudios no revelan que haya una reducción significativa del delito y los disturbios ni del miedo de los ciudadanos a la delincuencia. Por supuesto, el hecho de que no haya datos de investigación suficientes que avalen una práctica no significa que ésta no sea efectiva. Dada la continua importancia del modelo tradicional de vigilancia norteamericano, resulta sorprendente que se hayan llevado a cabo tan pocos estudios sobre muchos de sus componentes clave. La patrulla preventiva, por ejemplo, sigue siendo un componente básico de las tácticas policiales norteamericanas. Sin embargo, los conocimientos sobre la patrulla preventiva se basan en un número reducido de estudios que tienen más de veinte años de antigüedad y que han sido objeto de considerables críticas. Incluso en los casos en los que se han realizado numerosos estudios como, por ejemplo, la repercusión de incorporar más agentes de policía, los patrones no experimentales utilizados para valorar los resultados normalmente dificultan la extracción de conclusiones convincentes.

Esto plantea un interrogante más general acerca de nuestra capacidad para llegar a conclusiones sólidas en relación con los componentes principales del modelo tradicional de vigilancia. Con la excepción de las detenciones obligatorias en los casos de violencia doméstica, los datos que analizamos se han extraído de valoraciones no experimentales. Generalmente, estos estudios se echan por tierra de una u otra forma porque la validez de las conclusiones presentadas está cuestionada. De hecho, muchos de los estudios en campos como la repercusión de la contratación de

agentes son estudios comparativos que utilizan datos existentes de fuentes oficiales. Algunos economistas han argumentado que el uso de modelos estadísticos econométricos puede proporcionar un nivel de confianza casi tan elevado como los experimentos aleatorios (Heckman y Smith 1995). Pensamos que esta confianza no está justificada en los estudios sobre la policía, debido en primer lugar a la falta de modelos teóricos sólidos para interpretar los resultados de la vigilancia, así como otras cuestiones de validez y fiabilidad que pueden surgir acerca de los datos oficiales de la policía. Pero de qué manera afecta esto a nuestra capacidad para extraer conclusiones sólidas sobre las prácticas policiales que son difíciles de valorar mediante el uso de modelos aleatorios, como el número creciente de agentes o los tiempos de respuesta más cortos.

Una respuesta simple a esta cuestión es argumentar que nuestra tarea consiste en mejorar nuestros métodos y datos a lo largo del tiempo con el objetivo de mejorar la validez de nuestras conclusiones. En este sentido, un estudio reciente sobre la fuerza policial ha intentado poner de manifiesto métodos que posiblemente mejoran las conclusiones anteriores (véase, por ejemplo, Levitt 1997). Creemos que este enfoque es importante para llegar a conclusiones sólidas no sólo sobre la efectividad del modelo tradicional de vigilancia, sino también sobre la reciente innovación policial. Pero, de una forma más general, pensamos que los métodos experimentales pueden aplicarse más ampliamente en este campo, del mismo modo que en otros campos de la vigilancia. Así, por ejemplo, no vemos ninguna razón para no incorporar experimentalmente nuevos agentes de policía a los programas del gobierno federal que ofrecen asistencia financiera a instituciones policiales locales. Aunque el uso de métodos experimentales puede ser controvertido en esos casos, el hecho de que no sepamos si los incrementos marginales de la fuerza policial son efectivos para reducir el delito, los disturbios o el miedo pone de manifiesto la importancia y la legitimidad de dichos métodos.

Aunque existen pocos datos que prueben la efectividad de los modelos típicos de vigilancia a la hora de reducir la delincuencia, los disturbios o el miedo al delito, la mayor evidencia de efectividad policial en nuestros estudios se encuentra en la celda de la tabla que representa los esfuerzos policiales focalizados. Los estudios centrados en los recursos policiales destacados en puntos conflictivos de delitos ofrecen la mayor evidencia colectiva de la efectividad policial que hay disponible actualmente.

Una serie de estudios experimentales aleatorios sugieren que la vigilancia de puntos conflictivos es efectiva para reducir el delito y los disturbios y puede lograr

este objetivo sin que se produzca un desplazamiento significativo de las ventajas de controlar la delincuencia. De hecho, los datos del estudio indican que la difusión de las ventajas de controlar el delito a zonas próximas a los puntos conflictivos tratados es mayor que cualquier resultado de desplazamiento.

Las dos celdas restantes de la tabla indican la promesa de nuevas directrices en cuanto a la vigilancia en los Estados Unidos. No obstante, también ilustran una vez más la tendencia a la adopción de prácticas policiales ampliamente utilizadas con el fin de huir de la investigación sistemática o de alta calidad. La vigilancia comunitaria se ha convertido en uno de los modelos más utilizados en la vigilancia estadounidense y ha recibido un respaldo federal sin precedentes para crear la Oficina de Servicios de Vigilancia Comunitaria (COPS) y su programa para instituciones policiales. Sin embargo, al repasar los estudios existentes, no pudimos encontrar ningún plan de trabajo que nos permitiera evaluar con total confianza la efectividad de la vigilancia comunitaria. Dada la importancia de la vigilancia comunitaria, nos sorprendió que no hubiera disponible algún estudio más sistemático. Al igual que sucede con muchos componentes del modelo tradicional, los diseños de investigación de los estudios que revisamos eran con frecuencia poco sólidos y no observamos ensayos aleatorios que evaluaran los modelos de vigilancia comunitaria.

Aunque los datos disponibles no permitan extraer conclusiones definitivas respecto a las estrategias de vigilancia comunitaria, no encontramos ninguna prueba consistente de que la vigilancia comunitaria (cuando se introduce sin estar orientada a la solución de problemas) repercutiera en el delito o los disturbios. No obstante, las investigaciones existentes indican que cuando la policía colabora más con los ciudadanos, el nivel de miedo de éstos disminuye. Además, existe una evidencia creciente que demuestra que cuando la policía obtiene una mayor legitimidad entre los ciudadanos y los delincuentes, disminuyen las probabilidades de cometer delitos.

Existe una evidencia mayor y más consistente de que las estrategias focalizadas que recurren a una variedad más amplia de tácticas de aplicación de la ley pueden ser efectivas para reducir el delito y los disturbios. Estas estrategias, incluidas en la parte superior derecha de la tabla, pueden catalogarse de una forma más general en el modelo de vigilancia orientada a la solución de problemas. Aunque muchos programas de vigilancia orientada a la solución de problemas utilizan prácticas tradicionales de aplicación de la ley, otros recurren a un grupo más amplio de estrategias y modelos. Los estudios existentes sugieren que tales herramientas pueden ser efectivas cuando se combinan con una filosofía táctica que enfatiza las prácticas de vigilancia hechas a medida

según las características específicas de los problemas o los lugares que son objeto de intervención. Aunque la evidencia principal que respalda la efectividad de la vigilancia orientada a la solución de problemas tiene carácter no experimental, los primeros estudios experimentales en este campo confirman la efectividad de los modelos orientados a la solución de problemas e indican que la expansión del conjunto de prácticas de vigilancia junto con un mayor foco de atención pueden incrementar la efectividad global.

► 6. CONCLUSIONES

Revisar la amplia variedad de estudios sobre la efectividad policial para reducir el delito, los disturbios y el miedo, en lugar de centrarse en una táctica o modelo específico permite analizar los estudios sobre vigilancia en contexto y evaluar lo que la corriente de conocimiento que poseemos sugiere en cuanto a las prácticas de vigilancia en las próximas décadas. Quizás la conclusión más inquietante de nuestro estudio es que seguimos sin tener datos sobre muchas de las prácticas básicas de la vigilancia norteamericana.

Muchas de las tácticas que se utilizan ampliamente en los Estados Unidos no han sido objeto de la investigación sistemática sobre la policía ni se han estudiado en el contexto de diseños de investigación que permiten a los profesionales o responsables de la toma de decisiones llegar a conclusiones sólidas. Pensamos que este hecho es especialmente preocupante al tener en cuenta el enorme gasto público en tales estrategias y la implicación de su efectividad en la seguridad ciudadana. La investigación sobre la policía norteamericana debe ser más sistemática y experimental si se pretende que de respuestas firmes a importantes cuestiones relativas tanto a la práctica como a la policía.

Pero, ¿qué debería hacer la policía respecto a los estudios existentes sobre la efectividad policial? La práctica policial se ha centrado en estrategias típicas que se basan principalmente en el poder coercitivo de la policía. No hay evidencias fiables que sugieran que este modelo tradicional de vigilancia vaya a lograr que las comunidades se sientan más seguras. Aunque los cuerpos de policía puedan apoyar esos modelos por diferentes razones, no existe ninguna evidencia científica sólida de que tales tácticas conduzcan al control del delito o los disturbios ni a la reducción del miedo. En cambio, los datos de las investigaciones apuntan a que es necesario continuar realizando inversiones con el fin de introducir innovaciones policiales que permitan dirigir la atención y los esfuerzos hacia la ampliación de las herramientas de

vigilancia disponibles más allá de la simple aplicación de la ley. Las pruebas más sólidas tienen que ver con el foco de atención y se refieren a tácticas como la vigilancia de puntos conflictivos. Los cuerpos de policía ahora se basan en dichos modelos de forma rutinaria (Weisburd et al. 2001; Weisburd y Lum 2001) y los estudios sugieren que dicha confianza está justificada. ¿Deben los cuerpos de policía continuar respaldando la vigilancia comunitaria orientada a la solución de problemas? Nuestro estudio sugiere que la vigilancia comunitaria (si no se combina con modelos orientados a la solución de problemas) hará que los ciudadanos se sientan más seguros, pero no incidirá necesariamente en el delito y los disturbios. En cambio, los datos existentes sobre la repercusión de la vigilancia orientada a la solución de problemas apuntan a una reducción de la delincuencia, los disturbios y el miedo.

REFERENCIAS

- Abrahamse, Allan F. y Patricia A. Ebener. 1991. An experimental evaluation of the Phoenix repeat offender program. *Justice Quarterly* 8 (2): 141-68.
- Annan, Sampson O. y Wesley G. Skogan. 1993. *Drug enforcement in public housing: Signs of success in Denver*. Washington, DC: Police Foundation.
- Barber, R. N. 1969. Prostitution and the increasing number of convictions for rape in Queensland. *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 2 (3): 169-74.
- Bayley, David H. 1994. *Police for the future*. New York: Oxford University Press.
- Berk, Richard A., Alec Campbell, Ruth Klap y Bruce Western. 1992. Bayesian analysis of the Colorado Springs spouse abuse experiment. *Journal of Criminal Law and Criminology* 83 (1): 170-200.
- Blumstein, Alfred. 1995. Youth violence, guns and the illicit-drug industry. *Journal of Criminal Law and Criminology* 86:10-36.
- Boruch, Robert, Timothy Victor y Joe Cecil. 2000. Resolving ethical and legal problems in randomized studies. *Crime and Delinquency* 46 (3): 330-53.
- Bowers, William y Jon H. Hirsch. 1987. The impact of foot patrol staffing on crime and disorder in Boston: An unmet promise. *American Journal of Policing* 6 (1): 17-44.
- Bowling, Benjamin. 1999. The rise and fall of New York murder. *British Journal of Criminology* 39 (4): 531-54.
- Boydston, John. 1975. *The San Diego field interrogation experiment*. Washington, DC: Police Foundation.
- Braga, Anthony A. 2001. The effects of hot spots policing on crime. *The Annals of American Political and Social Science* 578:104-25.
- Braga, Anthony A., David Weisburd, Elin J. Waring, Lorraine Green Mazerolle, William Spelman y Francis Gajewski. 1999. Problem-oriented policing in violent crime/places: A randomized controlled experiment. *Criminology* 37 (3): 541-80.
- Bratton, William J. 1998. Crime is down in New York City: Blame the police. En *Zero tolerance: Policing a free society*, edición de William J. Bratton y Norman Dennis. London: Institute of Economic Affairs Heath and Welfare Unit.
- Brown, Lee P. y Mary Ann Wycoff. 1987. Policing Houston: Reducing fear and improving service. *Crime and Delinquency* 33:71-89.
- Buerger, Michael E. 1994. The problems of problem-solving: Resistance, interdependencies, and conflicting interests. *American Journal of Police* 13 (3): 1-36.
- Buerger, Michael E., Ellen G. Cohn y Anthony J. Petrosino. 1995. Defining the "hot spots of crime": Operationalizing theoretical concepts for field research. En *Crime and place*, edición de John Eck y David Weisburd. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Campbell, Donald T. y Robert Boruch. 1975. Making the case for randomized assignment to treatments by considering the alternatives: Six ways in which quasi-experimental evaluations in compensatory education tend to underestimate effects. En *Evaluation and experiment: Some critical issues in assessing social programs*, edición de Carl A. Bennett y Arthur A. Lumsdaine. New York: Academic Press.
- Capowich, George E. y Janice A. Roehl. 1994. Problem-oriented policing: Actions and effectiveness in San Diego. En *Community policing: Testing the promises*, edición de Dennis P. Rosenbaum. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Chamlin, Mitchell B. y Robert Langworthy. 1996. The police, crime, and economic theory: A replication and extension. *American Journal of Criminal Justice* 20 (2): 165-82.
- Clarke, Ronald V. 1992a. Situational crime prevention: Theory and practice. *British Journal of Criminology* 20:136-47.
- 1992b. *Situational crime prevention: Successful case studies*. Albany, NY: Harrow and Heston.
- 1997. *Situational crime prevention: Successful case studies*. 2.^a ed. New York: Harrow and Heston.
- Clarke, Ronald V. y Herman Goldstein. 2002. Reducing theft at construction sites: Lessons from a problem-oriented project. En *Analysis for crime prevention*, edición de Nick Tilley. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Clarke, Ronald V. y David Weisburd. 1994. Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. *Crime Prevention Studies* 2:165-84.
- Cook, Thomas y Donald Campbell. 1979. *Quasi-experimentation: Design and analysis issues*. Chicago: Rand McNally.
- Cordner, Gary W. 1986. Fear of crime and the police: An evaluation of a fear-reduction strategy. *Journal of Police Science and Administration* 14 (3): 223-33.
- 1998. Problem-oriented policing vs. zero-tolerance. En *Problem-oriented policing*, edición de Tara O'Connor Shelly y Anne C. Grant. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

- Cornish, Derek B. y Ronald V. Clarke. 1972. *Home office research studies, number 15: The controlled trial in institutional research: Paradigm or pitfall for penal evaluators?* London: Her Majesty's Stationery Office.
- Criminal Conspiracies Division. 1979. *What happened: An examination of recently terminated anti-fencing operations—A special report to the administrator*. Washington, DC: Law Enforcement Assistance Administration, U.S. Department of Justice.
- Dahmann, Judith S. 1975. *Examination of Police Patrol Effectiveness*. McLean, VA: Mitre Corporation.
- Dennis, Norman y Ray Mallon. 1998. Confident policing in Hartlepool. En *Zero tolerance: Policing a free society*, edición de William J. Bratton y Norman Dennis. London: Institute of Economic Affairs Heath and Welfare Unit.
- Dunford, Franklin W. 1990. System-initiated warrants for suspects of misdemeanor domestic assault: A pilot study. *Justice Quarterly* 7 (1): 631-54.
- Dunford, Franklin W., David Huizinga y Delbert S. Elliott. 1990. Role of arrest in domestic assault: The Omaha police experiment. *Criminology* 28 (2): 183-206.
- Eck, John E. 1983. *Solving crime: A study of the investigation of burglary and robbery*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- 2002. Preventing crime at places. En *Evidence-based crime prevention*, edición de Lawrence W. Sherman, David Farrington, Brandon Welsh, y Doris Layton MacKenzie, 241-94. New York: Routledge.
- Eck, John E. y Edward Maguire. 2000. Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. En *The crime drop in America*, edición de Alfred Blumstein y Joel Wallman. New York: Cambridge University Press.
- Eck, John E. y Dennis Rosenbaum. 1994. The new police order: Effectiveness, equity and efficiency in community policing. En *Community policing: Testing the promises*, edición de Dennis P. Rosenbaum. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Eck, John E. y William Spelman. 1987. *Problem solving: Problem oriented policing in Newport news*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Eck, John E. y Julie Wartell. 1996. *Reducing crime and drug dealing by improving place management: A randomized experiment: Report to the San Diego Police Department*. Washington, DC: Crime Control Institute.
- Farrington, David. 1983. Randomized studies in criminal justice. *Crime and justice: An annual review of research*, vol. 4, edición de Michael Tonry y Norval Morris. Chicago: University of Chicago Press.
- Feder, Lynette y Robert Boruch. 2000. The need for randomized experimental designs in criminal justice settings. *Crime and Delinquency* 46 (3): 291-94.
- Gay, William G., Theodore H. Schell y Stephen Schack. 1977. *Prescriptive package: Improving patrol productivity, volume I routine patrol*. Washington, DC: Office of Technology Transfer, Law Enforcement Assistance Administration.
- General Accounting Office. 2003. *Technical assessment of Zhao and Thurman's 2001 Evaluation of the effects of COPS grants on crime*. Retrieved September 3, 2003, from <http://www.gao.gov/new.items/d03867r.pdf>.
- Goldstein, Herman. 1979. Improving policing: A problem oriented approach. *Crime and Delinquency* 24:236-58.
- 1987. Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements and threshold questions. *Crime and Delinquency* 33 (1): 6-30.
- 1990. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill.
- Gottfredson, Michael y Travis Hirschi. 1990. *A general theory of crime*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Greene, Jack R. y Stephen D. Mastrofski, eds. 1988. *Community policing: Rhetoric or reality*. New York: Praeger.
- Green Mazerolle, Lorraine, Justin Ready, William Terrill y Elin Waring. 2000. Problem-oriented policing in public housing: The Jersey City evaluation. *Justice Quarterly* 17 (1): 129-58.
- Green Mazerolle, Lorraine y Jan Roehl. 1998. *Civil remedies and crime prevention*. Munsey, NJ: Criminal Justice Press.
- Greenwood, Peter W., Jan Chaiken y Joan Petersilia. 1977. *The criminal investigation process*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Heckman, James y Jeffrey A. Smith. 1995. Assessing the case for social experimentation. *Journal of Economic Perspectives* 9 (2): 85-110.
- Hirschel, David J. y Ira W. Hutchinson. 1992. Female spouse abuse and the police response: The Charlotte, North Carolina experiment. *Journal of Criminal Law and Criminology* 83 (1): 73-119.
- Hope, Tim. 1994. Problem-oriented policing and drug market locations: Three case studies. En *Crime prevention studies*, vol. 2, edición de Ronald V. Clarke. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Kansas City Police Department. 1977. *Response time analysis*. Kansas City, MO: Kansas City Police Department.
- Kelling, George y Catherine M. Coles. 1996. *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Free Press.
- Kelling, G. y W. H. Sousa Jr. 2001. *Do police matter? An analysis of the impact of New York City's Police Reforms Civic Report 22*. New York: Manhattan Institute for Policy Research.
- Kelling, George, Tony Pate, Duane Dieckman y Charles Brown. 1974. *The Kansas City preventive patrol experiment: Technical report*. Washington, DC: Police Foundation.
- Kennedy, David M., Anthony A. Braga y Anne Morrison Piehl. 1996. *Youth gun violence in Boston: Gun markets, serious youth offenders, and a use reduction strategy*. Boston, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Kennedy, David M., Anthony A. Braga, Anne Morrison Piehl y Elin J. Waring. 2001. *Reducing gun violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. Washington, DC: U.S. National Institute of Justice.

- Kleiman, Mark. 1988. Crackdowns: The effects of intensive enforcement on retail heroin dealing. En *Street-level drug enforcement: Examining the issues*, edición de Marcia Chaiken. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Kunz, Regina y Andrew Oxman. 1998. The unpredictability paradox: Review of empirical comparisons of randomized and non-randomized clinical trials. *British Medical Journal* 317:1185-90.
- Langworthy, Robert H. 1989. Do stings control crime? An evaluation of a police fencing operation. *Justice Quarterly* 6 (1): 27-45.
- Larson, Richard C. y Michael F. Cahn. 1985. *Synthesizing and extending the results of police patrols*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Levitt, Steven D. 1997. Using election cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime. *American Economic Review* 87 (3): 270-90.
- Manning, Peter K. 2001. Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD. *Theoretical Criminology* 5 (3): 315-44.
- Manski, Charles F. 2003. Credible research practices to inform drug law enforcement. *Criminology and Public Policy* 2 (3): 543-56.
- Martin, Susan E. y Lawrence W. Sherman. 1986. Selective apprehension: A police strategy for repeat offenders. *Criminology* 24 (1): 155-73.
- Martinson, Robert. 1974. What works? Questions and answers about prison reform. *Public Interest* 35:22-54.
- Marvell, Thomas B. y Carlisle E. Moody. 1996. Specification problems, police levels, and crime rates. *Criminology* 34 (4): 609-46.
- Mastrofski, Stephen D., Jeffrey B. Snipes y Anne E. Supina. 1996. Compliance on demand: The public response to specific police requests. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 3:269-305.
- Maxwell, Christopher D., Joel D. Garner y Jeffrey A. Fagan. 2001. *The effects of arrest on intimate partner violence: New evidence from the spouse assault replication program, research in Brief NCJ 188199*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- 2002. The preventive effects of arrest on intimate partner violence: Research, policy, and theory. *Criminology and Public Policy* 2 (1): 51-95.
- McCluskey, John D., Stephen D. Mastrofski y Roger B. Parks. 1999. To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests. *Police Quarterly* 2:389-416.
- Minneapolis Medical Research Foundation, Inc. 1976. Critiques and commentaries on evaluation research activities—Russell Sage reports. *Evaluation* 3 (1-2): 115-38.
- Niskanen, William. 1994. Crime, police, and root causes. *Policy Analysis* 218. Washington, DC: Cato Institute.
- Pate, Anthony M. y Sampson O. Annan. 1989. *The Baltimore community policing experiment: Technical report*. Washington, DC: Police Foundation.
- Pate, Anthony M. y Edwin E. Hamilton. 1992. Formal and informal deterrents to domestic violence: The Dade County spouse assault experiment. *American Sociological Review* 57:691-98.
- Pate, Anthony M. y Wesley G. Skogan. 1985. *Coordinated community policing: The Newark experience. Technical report*. Washington, DC: Police Foundation.
- Pawson, Ray y Nick Tilley. 1997. *Realistic evaluation*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pedhazur, Elazar J. 1982. *Multiple regression in behavioral research: Explanation and prediction*. New York: Hold, Rinehart and Winston.
- Pennell, Susan. 1979. Fencing activity and police strategy. *Police Chief* (September): 71-75.
- Police Foundation. 1981. *The Newark foot patrol experiment*. Washington, DC: Police Foundation.
- Poyner, Barry. 1981. Crime prevention and the environment—Street attacks in city centres. *Police Research Bulletin* 37:10-18.
- Press, S. James. 1971. *Some effects of an increase in police manpower in the 20th precinct of New York City*. New York: New York City Rand Institute.
- Raub, Richard A. 1984. Effects of antifencing operations on encouraging crime. *Criminal Justice Review* 9 (2): 78-83.
- Rosenbaum, Dennis. 1989. Community crime prevention: A review and synthesis of the literature. *Justice Quarterly* 5 (3): 323-95.
- Sampson, Robert J. y Jacqueline Cohen. 1988. Deterrent effects of the police on crime: A replication and theoretical extension. *Law and Society Review* 22 (1): 163-89.
- Shadish, William R, Thomas Cook y Donald Campbell. 2002. *Experimental and quasi-experimental designs*. Boston: Houghton Mifflin.
- Sherman, Lawrence W. 1990. Police crackdowns: Initial and residual deterrence. En *Crime and justice: A review of research*, vol. 12, edición de Michael Tonry y Norval Morris. Chicago: University of Chicago Press.
- 1992. *Policing domestic violence: Experiments and dilemmas*. New York: Free Press.
- 1997. Policing for prevention. En *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising—A report to the attorney general of the United States*, edición de Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter y Shawn Bushway. Washington, DC: United States Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Sherman, Lawrence W. y Richard A. Berk. 1984a. *Specific deterrent effects of arrest for domestic assault Minneapolis*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- 1984b. Specific deterrent effects of arrest for domestic assault. *American Sociological Review* 49 (2): 261-72.
- Sherman, Lawrence W. y John E. Eck. 2002. Policing for prevention. En *Evidence based crime prevention*, edición de Lawrence W. Sherman, David Farrington y Brandon Welsh. New York: Routledge.
- Sherman, Lawrence W., David P. Farrington, Brandon C. Welsh y Doris Layton MacKenzie. 2002. *Evidence-based crime prevention*. New York: Routledge.

- Sherman, Lawrence W., Denise Gottfredson, Doris Layton MacKenzie, John E. Eck, Peter Reuter y Shawn Bushway. 1997. *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising—A report to the attorney general of the United States*. Washington, DC: United States Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Sherman, Lawrence W. y Dennis P. Rogan. 1995a. Deterrent effects of police raids on crack houses: A randomized, controlled, experiment. *Justice Quarterly* 12 (4): 755-81.
- 1995b. Effects of gun seizures on gun violence: "Hot spots" patrol in Kansas City. *Justice Quarterly* 12 (4): 673-93.
- Sherman, Lawrence W., Janell D. Schmidt, Dennis P. Rogan, Patrick R. Gartin, Ellen G. Cohn, Dean J. Collins y Anthony R. Bacich. 1991. From initial deterrence to long-term escalation: Short custody arrest for poverty ghetto domestic violence. *Criminology* 29 (4): 1101-30.
- Sherman, Lawrence W. y David Weisburd. 1995. General deterrent effects of police patrol in crime "hot spots": A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly* 12 (4): 625-48.
- Skogan, Wesley G. 1990. *Disorder and decline*. New York: Free Press.
- 1992. *Impact of policing on social disorder: Summary of findings*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Skogan, Wesley G. y Susan M. Hartnett. 1995. *Community policing Chicago style: Year two*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.
- Skolnick, Jerome H. y David H. Bayley. 1986. *The new blue line: Police innovation in six American cities*. New York: Free Press.
- Spelman, William y Dale K. Brown. 1981. *Calling the police: A replication of the citizen reporting component of the Kansas City response time analysis*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- Trojanowicz, Robert. 1986. Evaluating a neighborhood foot patrol program: The Flint, Michigan project. En *Community crime prevention: Does it work?* edición de Dennis Rosenbaum. Beverly Hills, CA: Sage.
- Uchida, Craig, Brian Forst y Sampson O. Annan. 1992. *Modern policing and the control of illegal drugs: Testing new strategies in two American cities*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- van Tulder, Frank. 1992. Crime, detection rate, and the police: A macro approach. *Journal of Quantitative Criminology* 8 (1): 113-31.
- Visher, Christy y David Weisburd. 1998. Identifying what works: Recent trends in crime. *Crime, Law and Social Change* 28:223-42.
- Weiner, Kenneth, Kenneth Chelst y William Hart. 1984. Stinging the Detroit criminal: A total system perspective. *Journal of Criminal Justice* 12:289-302.
- Weiner, Kenneth, Christine K. Stephens y Donna L. Besachuk. 1983. Making inroads into property crime: An analysis of the Detroit anti-fencing program. *Journal of Police Science and Administration* 11 (3): 311-27.
- Weisburd, David. 1997. *Reorienting crime prevention research and policy: From the causes of criminality to the context of crime*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- 2003. Ethical practice and evaluation of interventions in crime and justice: The moral imperative for randomized trials. *Evaluation Review* 27:336-54.
- Weisburd, David y Anthony A. Braga. 2003. Hot spots policing. En *Crime prevention: New approaches*, edición de Helmut Kury y Obergfeld-Fuchs. Mainz, Germany: Weisner Ring.
- Weisburd, David y Lorraine Green. 1995a. Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly* 12 (4): 711-35.
- 1995b. Assessing immediate spatial displacement: Insights from the Minneapolis hot spot experiment. En *Crime and place: Crime prevention studies*, vol. 4, edición de John E. Eck y David Weisburd. Monsey, NY: Willow Tree Press.
- Weisburd, David y Cynthia Lum. 2001. Translating research into practice: Reflections on the diffusion of crime mapping innovation. Retrieved September 5, 2003, from <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/maps/Conferences/01conf/Papers.html>
- Weisburd, David, Cynthia Lum y Anthony Petrosino. 2001. Does research design affect study outcomes in criminal justice? *Annals of American Political and Social Science* 578:50-70.
- Weisburd, David, Stephen Mastrofski, Anne Marie McNally y Rosann Greenspan. 2001. *Compstat and organizational change: Findings from a national survey*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Weisburd, David, Jerome McElroy y Patricia Hardyman. 1988. Challenges to supervision in community policing: Observations on a pilot project. *American Journal of Police* 7 (2): 29-50.
- Weisburd, David y Faye Taxman. 2000. Developing a multi-center randomized trial in criminology: The case of HIDTA. *Journal of Quantitative Criminology* 16 (3): 315-39.
- Weiss, Alexander y Sally Freels. 1996. Effects of aggressive policing: The Dayton traffic enforcement experiment. *American Journal of Police* 15 (3): 45-64.
- Whitaker, Gordon P, Charles Phillips, Peter Haas y Robert Worden. 1985. Aggressive policing and the deterrence of crime. *Law and Policy* 7 (3): 395-416.
- Wilson, James Q. y Barbara Boland. 1979. The effect of police on crime. *Law and Society Review* 12 (3): 367-90.
- Wilson, O. W. 1967. *Crime prevention—Whose responsibility?* Washington, DC: Thompson Book.
- Wycoff, Mary Ann y Wesley G. Skogan. 1986. Storefront police offices: The Houston field test. En *Community crime prevention: Does it work?* edición de Dennis Rosenbaum. Beverly Hills, CA: Sage.
- 1993. *Community policing in Madison: Quality from the inside, out*. Washington, DC: Police Foundation.
- Zhao, Jihong, Matthew C. Scheider y Quint Thurman. 2002. Funding community policing to reduce crime: Have COPS grants made a difference? *Criminology and Public Policy* 2 (1): 7-32.

LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL ARRESTO*

► *Donald Black*

El presente texto ofrece un conjunto de materiales descriptivos sobre las condiciones sociales bajo las cuales los funcionarios policiales efectúan arrestos en encuentros rutinarios con los ciudadanos. En este sentido contribuye a un modesto incremento en la expansión de la literatura dedicada al derecho desde una perspectiva empírica. Un considerable segmento de la reflexión académica sobre el derecho en acción se ha concentrado en el derecho penal en general y en el mundo policial en particular (véase Skolnick, 1965; Bordua y Reiss, 1967; Schur, 1968; Manning, 1972), pero lo que estos estudios pueden arrojar más allá del simple atesoramiento de datos es todavía poco claro. Quizás cierto grado de planificación de los cambios en el sistema de justicia penal pueda ser un paso adelante, bien a nivel de la doctrina jurídica o de la administración del derecho. En cualquier caso, la evaluación pareciera ser el propósito, así como la reforma sería el resultado esperado de buena parte de la investigación empírica. Este artículo procura una suerte distinta de rendimiento de los resultados, esto es, una contribución a la teoría sociológica del derecho(1). Por consiguiente, mi análisis descuida deliberadamente las políticas de reforma o la evaluación de la policía; es intencionalmente incoloro, tratando de examinar el arresto para inferir patrones relevantes para la comprensión de todas las instancias de control jurídico.

El análisis empírico indaga cómo un determinado número de circunstancias afecta la probabilidad del arresto. Los factores considerados son la raza del sospechoso, la severidad legal del delito en cuestión, la evidencia disponible en el campo, la preferencia del reclamante, las relaciones sociales entre el reclamante y el sospechoso, el grado de deferencia manifiesto por el sospechoso hacia la policía y la manera cómo la policía maneja el incidente, bien sea en respuesta a una solicitud del ciudadano o como producto de su propia iniciativa. La investigación procura descubrir principios generales de acuerdo a los cuales los funcionarios policiales rutinariamente utilizan o contienen su capacidad para arrestar, revelando, en consecuencia, parte de la organización social del arresto (2).

El texto comienza con una breve descripción etnográfica del trabajo policial rutinario, destinada a colocar el arresto dentro de su contexto mundano. Luego se presentan los resultados sobre el arresto, destacando primeramente los encuentros policiales que involucran tanto al reclamante como al sospechoso, y luego los encuentros con sospechosos únicamente. El ensayo concluye con algunas especulaciones sobre la relevancia de los resultados empíricos para una teoría general del control jurídico, cambiando el foco desde una sociología de la policía hacia una sociología del derecho.

* Reproducido con autorización del autor de su libro *The Customs and the Manners of the Police*. Academic Press, San Diego, 1980. Publicado originalmente en *Stanford Law Review*, 1971, 23, 6, pp. 1087-1111. Traducción de Luis Gerardo Gabaldón.

EL TRABAJO RUTINARIO DE LA POLICÍA

Como tema de estudio, el arresto puede fácilmente deformar la realidad del trabajo policial rutinario. Muy a menudo la rutina es equiparada con el ejercicio de la facultad de arrestar, no solamente por parte del público en general sino también por abogados y funcionarios policiales. En realidad, la ronda diaria del patrullero policial, que constituye el tema del presente ensayo, rara vez implica el arresto(3) o incluso el contacto con un delincuente sospechoso. La observación más superficial de los patrulleros en su trabajo echa por tierra el imaginario de la gente que les atribuye como modo de vida el encarcelamiento de los ciudadanos.

Los modernos departamentos policiales están diseñados para responder a las llamadas de servicio de los ciudadanos. La gran mayoría de los incidentes que maneja la policía emerge cuando el ciudadano telefona a la policía y el despachador envía una patrulla para enfrentar la situación. Los funcionarios, en consecuencia, resultan implicados en una vasta gama de problemas humanos, la mayor parte de ellos no producto de su escogencia, y muchos de los cuales tienen poco o nada que ver con la aplicación del derecho penal. Los policías transportan gente a los hospitales, escriben reportes de accidentes automovilísticos y arbitran y median entre partes en conflicto, sean vecinos, maridos y mujeres, propietarios e inquilinos, comerciantes y clientes. Los policías levantan informes sobre personas desaparecidas, dirigen el tránsito, controlan multitudes, redactan informes de mordeduras de perros e identifican autos abandonados. También remueven objetos peligrosos de las calles y, ocasionalmente, se ocupan de algún animal muerto. La policía desdeña este tipo de trabajo, pero lo hace todos los días. Tales incidentes rara vez resultan en un arresto y, no obstante, representan cerca de la mitad de los incidentes que enfrentan los patrulleros como consecuencia de las situaciones reportadas por las llamadas telefónicas de los ciudadanos (Black, 1968: 51-57; Cumming, Cumming y Edell, 1965). Los patrulleros también gastan mucho tiempo con *desorden juvenil*, una categoría policial típicamente aplicable a la notoria perturbación juvenil de la paz de los adultos, tales como grupos ruidosos de adolescentes en las esquinas, juegos de pelota en la calle, franqueo de o juegos en inmuebles abandonados o en sitios en construcción y lanzamiento de piedras. Estas situaciones, igualmente, rara vez concluyen con un arresto. En realidad, algunos policías perciben el manejo de los disturbios juveniles simplemente como un trabajo que se realiza a favor de vecinos irritados. Lo mismo se puede decir de las

multas por estacionarse mal o como consecuencia de los reclamos de los ciudadanos. Debería agregarse que todo este esfuerzo requiere de papeleo aburrido.

Algo menos de la mitad de los encuentros que se producen como consecuencia de llamadas telefónicas tienen que ver con un delito más grave (*felony*) o con una falta (*misdemeanor*) más allá del disturbio juvenil. Sin embargo, aun los incidentes delictivos son conformados situacionalmente en modo de excluir el arresto la mayor parte de las veces, dado que en la mayoría de los casos no se encuentra presente el sospechoso cuando la policía llega al sitio del suceso. En un 77% de los casos de delitos más graves y en un 51% de las faltas el único ciudadano relevante que participa es un reclamante (Black, 1970: 737). En un puñado de otros casos, el único ciudadano presente es un informante o un transeúnte. Cuando no está a la mano el sospechoso sobre el terreno, el principal resultado oficial a esperar es un informe sobre el delito, documento básico a partir del cual se compilan las estadísticas delictivas que constituye un prerrequisito operacional para el desarrollo de la investigación ulterior por parte de la división de los detectives. Solo la pequeña porción de encuentros iniciados por los ciudadanos, en los cuales el sospechoso se encuentra presente cuando la policía llega al lugar, constituye la base apropiada de un estudio sobre los arrestos, y en la gran mayoría de estos casos también participa un ciudadano reclamante como parte. Por consiguiente, cualquier estudio sobre los arrestos rutinarios debe considerar el rol del reclamante, a la par de los roles del funcionario policial y del sospechoso (4).

Los patrulleros policiales ocasionalmente inician encuentros por cuenta propia. Esto es *trabajo policial proactivo*, por oposición al trabajo *reactivo* que es desarrollado como respuesta a la iniciativa de los ciudadanos y que consume la mayor parte del día promedio de un patrullero(5). En un turno nocturno (ordinariamente entre 4 p.m. y medianoche) la típica carga de trabajo para una radio patrulla consiste en seis encuentros provenientes del despacho central y un encuentro proactivo. La proporción entre encuentros reactivos y proactivos varía considerablemente según las rondas, el día de la semana, el territorio cubierto y el número de patrullas en servicio. Un fin de semana extremadamente recargado podría incluir hasta 20 despachos centrales por patrulla, y bajo estas condiciones de saturación, los funcionarios policiales podrían no iniciar ningún encuentro por cuenta propia. En otro tiempo y lugar una patrulla podría no recibir despacho alguno, mientras los funcionarios podrían iniciar hasta ocho o diez encuentros en la calle. Durante el estudio de observación en las tres ciudades, solamente 13% de los incidentes vino a la atención de la policía sin necesidad de la participación de los ciudadanos(6). Aun así, la mayor parte de los policías



y de los ciudadanos probablemente piensa que el trabajo proactivo policial es la representación más cabal de la función policial.

Los encuentros iniciados por la policía constituyen una confrontación cruda entre el Estado y los ciudadanos. Difícilmente un ciudadano reclamante toma parte en un encuentro proactivo sobre el terreno, y en el caso que lo hiciera, ello sería cuando el funcionario descubriera una situación de victimización o si el reclamante se acercara inmediatamente después del encuentro del policía con el sospechoso. Incluso, el abanico de incidentes que maneja la policía, esto es, su cobertura operacional, es muy diferente cuando cuenta con la discreción para seleccionar situaciones a las cuales prestar atención, en comparación con los casos en los cuales la discreción corresponde al ciudadano. En el trabajo policial reactivo, los policías son servidores del público, con la consecuencia de que los disturbios sociales que ellos supervisan normalmente tienen poco que ver con el derecho penal. El arresto es usualmente una imposibilidad situacional. En el trabajo proactivo, el funcionario es más que todo un guardián público y su cobertura operacional depende de su voluntad; las únicas limitaciones residen en el derecho y en la propia decisión policial. Con todo, la realidad del trabajo policial proactivo conserva una característica irónica: la organización del delito en tiempo y espacio generalmente priva a los funcionarios en patrullaje libre de la posibilidad de arrestar por casos serios. La mayor parte de los delitos más graves ocurre fuera de las calles y debe ser detectada por los ciudadanos, pero aun aquéllos que ocurren en un espacio público visible escapan usualmente del ámbito del funcionario. Cuando la policía tiene la oportunidad de iniciar un encuentro, la ocasión típica es una infracción de tránsito. Las infracciones de tránsito constituyen la mayoría de los encuentros proactivos, y la mayor parte del resto constituyen pequeñas *alteraciones del orden*(7). En breve, cuando el rol policial deviene rígidamente agresivo en su forma, la sustancia es opacamente trivial, y estos incidentes legales triviales proveen, en la práctica, el grueso de la base para el arresto en las operaciones policiales proactivas.

Quizás el estudio del arresto merma la significación legal del encuentro policial cotidiano. De todos modos, aun cuando las situaciones de arresto son poco comunes en el trabajo cotidiano, la invocación del proceso penal da cuenta de más acusaciones, juicios y sanciones y de mayor cantidad de controversias públicas y conflictos que cualquier otro mecanismo en el sistema jurídico. Siendo la ocasión para el control legal, pues, el arresto demanda, sin duda, un estudio empírico (8).

Antes de proceder, debe destacarse que, aunque el observador registró un total de 5.713 incidentes en este estudio, la base para el presente análisis está dada por poco más del 5% de dicha cantidad. Esta disminución se debe, básicamente, a la generalizada ausencia de oportunidades para el arresto por parte del patrullero policial, como se destacó anteriormente. Los encuentros de tránsito fueron excluidos también, aun cuando técnicamente cualquier infracción de tránsito represente una posibilidad para el arresto. Además, otros casos fueron eliminados porque implicaban factores que podrían distorsionar o confundir el análisis. En esta categoría se incluyen los casos iniciados por ciudadanos que se trasladan a la estación policial solicitando ayuda (6% del total) o quienes acudieron a la policía desde la calle (5%). Estos encuentros implican aspectos situacionales particulares que aconsejan un tratamiento separado. Por razones similares, los encuentros con ciudadanos de raza o estatus social combinados fueron dejados de lado (9). Finalmente, la muestra considerada excluye a los sospechosos menores de 18 años, considerados como jóvenes y a los sospechosos de estatus de cuello blanco (10). El análisis, por consiguiente, se refiere a los patrones de arresto policial en encuentros con sospechosos adultos, predominantemente de estatus de cuello azul.

Y EL SOSPECHOSO

El encuentro policial que implica tanto al sospechoso como al reclamante constituye un microcosmos dentro del sistema jurídico. En él se personifican el Estado, la supuesta amenaza al orden social y la ciudadanía. Los reclamantes son a los encuentros policiales lo que los grupos de interés son a las legislaturas o los demandantes a los juicios civiles. Su presencia marca una diferencia dramática en los encuentros policiales, especialmente si dichos reclamantes asumen el rol de cabilderos situacionales. Esta sección mostrará, entre otras cosas, que el destino de los sospechosos está atado a los reclamantes tanto como a los funcionarios policiales mismos.

De los 176 encuentros implicando tanto a un reclamante como a un sospechoso, un poco más de la tercera parte estuvo vinculado a delitos más graves; el resto fueron faltas de diversa naturaleza. La policía realizó arrestos más a menudo en casos de delitos más graves que en casos de faltas, lo cual no es sorprendente, aunque la diferencia no es tan grande como podría esperarse: el arresto se produce en el 58% de los encuentros que implican delitos más graves, y en el 44% de aquéllos que implican faltas. La policía libera, por consiguiente, cerca de la mitad de los sospechosos de delitos, una sorprendente baja tasa de arrestos que requiere explicación (11).

EVIDENCIA

Otros factores además de las pruebas disponibles para el funcionario policial sobre el terreno afectan la probabilidad del arresto, por cuanto incluso las situaciones con evidencia situacional excepcionalmente clara sobre la responsabilidad penal no asegura el resultado del encuentro. Una de las dos formas principales de prueba que se encuentra presente cuando la policía confronta a un sospechoso es la presencia del reclamante: bien la policía llega al sitio a tiempo para observar la infracción misma, bien un ciudadano, usualmente el reclamante, ofrece testimonio contra el sospechoso. Solo rara vez algún otro tipo de evidencia se encuentra disponible, como un rastro físico en la persona del sospechoso o en la morada. Por otro lado, únicamente en tres de los encuentros con reclamantes y sospechosos hubo

ausencia total de evidencia situacional. En estos pocos casos la policía actuó con base a lo que supo por la queja original, tal como fue reportada en el despacho radial y sobre lo que escuchó del delito por parte del reclamante, sin que tuviera ninguna otra información aparente en la situación de campo que pudiera vincular al sospechoso con el supuesto delito.

En la gran mayoría de las situaciones de delitos más graves, la mejor evidencia disponible para la policía es el testimonio del ciudadano, mientras en las situaciones de faltas los funcionarios policiales presencian la infracción misma. Estas circunstancias sobre las evidencias son básicamente equivalentes, por cuanto las normas norteamericanas sobre el arresto, cuando no existe una orden formal de detención, son más exigentes tratándose de una falta que tratándose de un delito más grave: en la mayor parte de las jurisdicciones la policía debe, generalmente, observar la infracción o procurarse una declaración jurada del reclamante antes de efectuar un arresto por una falta sobre el terreno, mientras que en los casos de delitos más graves los funcionarios requieren contar con *causa probable o razones fundadas* para pensar que el sospechoso es culpable. Por ello, aunque la evidencia usualmente es mayor en los casos de faltas que en casos de delitos más graves, el derecho compensa a la policía dándole mayor poder para arrestar en las situaciones de los delitos más graves, minando la ventaja que de otro modo los delincuentes más graves podrían tener a nivel agregado.

La tabla 1 indica que la policía no utiliza todo el poder legal que posee. Ella arresta solamente un poco más de la mitad de los sospechosos de delitos más graves contra quienes obra un declaración testimonial en el terreno, si bien la condición de *causa probable* se puede asumir que se cumplió en casi todos esos incidentes. Más aún, durante el estudio de observación la policía liberó a dos de seis sospechosos de delitos más graves observados mientras, aparentemente, cometían el hecho. Estos dos casos son dignos de mención aunque provienen de una muestra varias veces más pequeña que otras muestras. En las situaciones de faltas, la tasa de arresto es de aproximadamente dos tercios de los casos cuando la policía observa la infracción, mientras cae a un tercio cuando la evidencia proviene únicamente del testimonio del ciudadano. Por consiguiente, una perspectiva puramente jurídica no da cuenta de las diferencias en las prácticas del arresto. En ninguno de los tres casos donde no había evidencia disponible hizo la policía un arresto, y donde la posición legal de la policía era, cuando mucho, precaria, esto es, situaciones de faltas con nada más como evidencia que el testimonio del ciudadano, la tasa de arrestos resultó relativamente baja.

Tabla 1
Tasas de arresto en los encuentros iniciados por los ciudadanos de acuerdo al tipo de infracción y la evidencia disponible en el terreno a)

Infracción	Evidencia	Número de casos	Tasa arrestos
Delito grave	Policía testigo b)	6	(4)
	Testimonio ciudadano	45	56
	Otra evidencia	1	(0)
	Sin evidencia	0	(0)
Falta	Policía testigo b)	52	65
	Testimonio ciudadano	39	31
	Otra evidencia	0	(0)
	Sin evidencia	3	(0)
Total c)	Policía testigo b)	58	66
	Testimonio ciudadano	84	44
	Otra evidencia	1	(0)
	Sin evidencia	3	(0)

a) Porcentaje. Entre paréntesis casos donde el número total de incidentes es estadísticamente bajo como para justificar una generalización sobre la tasa de arresto.

b) La categoría incluye todos los casos en los cuales la observación de la supuesta infracción por parte del policía fue complementada por otro tipo de evidencia.

c) Excluye 30 casos en los cuales el observador no determinó el tipo de evidencia.
 Total general 146 casos.

LA PREFERENCIA

DEL RECLAMANTE

Aunque los reclamantes se encuentran frecuentemente presentes cuando la policía decide no invocar el derecho contra sospechosos que resultan altamente vulnerables al arresto, aquéllos no se quejan necesariamente de la indulgencia policial. De hecho, en 24% de los casos de faltas y en 21% de los casos de delitos más graves el reclamante expresó a la policía su preferencia por la clemencia(12). El reclamante manifiesta su preferencia por un arresto en 34% de las faltas y en 48% de los delitos más graves. En el resto de los encuentros la preferencia del reclamante no es clara: frecuentemente su comportamiento explícito es pasivo, especialmente en lo referente a las faltas.

Los resultados de la tabla 2 indican que las prácticas de arresto, tanto para delitos graves como para faltas, reflejan claramente las preferencias del reclamante, sean éstas de carácter compasivo o vindicativo. En las situaciones de delitos más graves, cuando el testimonio de un ciudadano vincula a un sospechoso con el delito, el arresto se produce en cerca de tres cuartas partes de los casos en los cuales dicho reclamante especifica su preferencia por tal resultado. Cuando el reclamante prefiere que no se aplique el arresto, la policía contraviene su preferencia en solo una décima parte de los casos. Los reclamos pasivos o inexpresivos conducen al arresto de los sospechosos en poco menos de las dos terceras partes de las situaciones, siempre que la policía cuente con evidencia testimonial. Por consiguiente, cuando el reclamante deja la decisión de arrestar completamente en manos de la policía, ésta de ningún modo se muestra reticente

a arrestar a un sospechoso de delito grave, pero sí resulta claramente reticente a hacerlo cuando el reclamante ejerce presión a favor del sospechoso.

Los resultados para las faltas muestran, de igual modo, alto grado de aceptación policial de la preferencia del reclamante y demuestran la relevancia de la evidencia situacional en el destino del sospechoso. Los encuentros donde el reclamante claramente prefiere el arresto y donde la policía observa la infracción por sí misma tienen una muy alta probabilidad de arresto (95%), proporción que es algo más alta que en los casos de delitos graves donde existe solamente el testimonio (74%). Cuando la principal evidencia situacional es el testimonio del ciudadano contra el sospechoso de una falta, la primera proporción baja al 70%. Por otro lado, aun cuando la policía observe la ejecución de la infracción, la proporción de los arrestos baja a menos de un quinto en los encuentros donde el reclamante prefiere abiertamente la indulgencia hacia su adversario. Claramente, la preferencia del reclamante es un factor situacional más poderoso que la evidencia, si bien ambos operan conjuntamente. Como podría ser esperado, la evidencia es particularmente concluyente solamente cuando el reclamante no expresa clara preferencia por la acción policial; en estos casos el sospechoso tiene casi dos veces la probabilidad de ser arrestado cuando la policía observa la infracción así como cuando la principal evidencia es el testimonio del reclamante o de otro ciudadano. Como se destacó antes, sin embargo, el reclamante manifiesta claramente su preferencia en la mayoría de los encuentros.

Tabla 2

Tasas de arresto en los encuentros iniciados por los ciudadanos de acuerdo al tipo de infracción, principal evidencia situacional y preferencia del reclamante a)

Evidencia	Preferencia	Número de casos	Tasa arrestos
Delitos graves b)			
Policía testigo	Arresto	2	(1)
	Poco clara	4	(3)
	No arresto	0	(0)
Testimonio	Arresto	23	74
	Poco clara	11	64
	No arresto	11	9
Total	Arresto	25	72
	Poco clara	15	67
	No arresto	11	9
Faltas c)			
Policía testigo	Arresto	21	95
	Poco clara	23	52
	No arresto	11	18
Testimonio	Arresto	10	70
	Poco clara	15	27
	No arresto	11	9
Total	Arresto	31	87
	Poco clara	38	42
	No arresto	22	14

a) Porcentaje. Entre paréntesis casos donde el número total de incidentes es estadísticamente bajo como para justificar una generalización sobre la tasa de arresto.

b) Excluye un caso de otra evidencia y 7 casos en los cuales el observador no determinó el tipo de evidencia.

c) Excluye 3 casos de no evidencia y 23 casos en los cuales no se pudo determinar la evidencia.

DISTANCIA RELACIONAL

Cuando la policía entra en un encuentro que envuelve tanto a un reclamante como a un sospechoso, los halla en una situación no sólo de conflicto legal sino de conflicto interpersonal mediado por una relación social, sea ésta entre miembros de una familia, conocidos, vecinos, amigos, socios en negocios o extraños. Los resultados en la tabla 3 sugieren que las prácticas del arresto varían de acuerdo a la naturaleza de la relación entre el reclamante y el sospechoso en el conflicto. La probabilidad del arresto es mayor cuando los ciudadanos enfrentados mantienen mayor distancia social en su relación mutua, esto es, cuando son extraños. En especial, los casos de delitos más graves revelan que el arresto es más probable a medida que aumenta la distancia de la relación entre las partes. Así, 44% de los sospechosos resultan arrestados en casos de miembros de familia, 77% en aquellos casos que involucran a amigos, vecinos o conocidos y 88% cuando la relación es de extraños(13). En los casos de delitos menos graves este patrón no es tan consistente. Aunque la probabilidad del arresto es todavía más alta en los conflictos entre extraños, la menor probabilidad está representada por las situaciones que envuelven amigos, vecinos y conocidos. La tabla 3 también muestra el efecto de la preferencia del reclamante en varios escenarios relacionales, aunque el número de casos en cada categoría es muy pequeño para realizar comparaciones significativas.

Tabla 3

Tasas de arresto en los encuentros iniciados por los ciudadanos de acuerdo al tipo de infracción, tipo de relación entre reclamante y sospechoso y preferencia del reclamante a)

Relación	Preferencia	Número de casos	Tasa arrestos
Delitos graves			
Familiar	Arresto	20	55
	Poco clara	8	(6)
	No arresto	10	(0)
Amigos	Arresto	5	(4)
Vecinos	Poco clara	8	(6)
Conocidos	No arresto	0	(0)
Extraños	Arresto	3	(3)
	Poco clara	2	(2)
	No arresto	3	(2)
Faltas			
Familiar	Arresto	15	80
	Poco clara	13	38
	No arresto	8	(0)
Amigos	Arresto	11	64
Vecinos	Poco clara	15	40
Conocidos	No arresto	20	5
Extraños	Arresto	15	87
	Poco clara	15	47
	No arresto	5	(0)

a) Porcentaje. Entre paréntesis casos donde el número total de incidentes es estadísticamente bajo como para justificar una generalización sobre la tasa de arresto.

RAZA, RESPETO Y ACTITUD DEL RECLAMANTE

La tabla 4 demuestra que la policía arresta a los negros en mayor proporción que a los blancos. Sin embargo, no hay evidencia para sostener que la policía discrimine a los negros. Más bien, las diferencias debidas a la raza parecen ser una función de la relativa mayor frecuencia con la cual los sospechosos negros expresan irrespeto hacia la policía. Cuando la tasa de arrestos para los sospechosos negros respetuosos se compara con la de los blancos respetuosos, no se observan diferencias en la probabilidad del arresto. Sin embargo, antes de examinar estos resultados en detalle conviene destacar la importancia de la actitud respetuosa del ciudadano.

Si se consideran en conjunto los casos de delitos más graves con los de las faltas, la tasa de arresto para los sospechosos que muestran gran deferencia constituye el 40% de los diez casos observados. Para los sospechosos que muestran una actitud respetuosa la proporción se mantiene en el 42% de los 71 casos observados, pero se eleva a 70% de los 37 casos observados de sospechosos antagonistas o irrespetuosos (14). Los sospechosos que rehúsan acatamiento a la autoridad policial ponen, pues, en juego su libertad. Este patrón persiste en los casos de delitos más graves y de las faltas cuando se consideran separadamente, pero las pequeñas muestras resultantes de dividir los datos por tipo de infracción excluyen cualquier comparación más exhaustiva entre niveles de comportamiento deferente e irrespetuoso. La policía realizó arrestos en 40% de los 25 encuentros implicando delitos más graves en los cuales el sospechoso se comportó en forma respetuosa, comparados con 69% de los encuentros en los cuales se comportó en forma irrespetuosa. En las situaciones que implican faltas las proporciones son 43% sobre 46 casos y 71% sobre 21 casos. Más aun, la policía está mayormente dispuesta a arrestar a un sospechoso de una falta que se muestra irrespetuoso que a uno de delito más grave que se muestra respetuoso. En este sentido, la policía ejerce su autoridad más severamente de lo que aplica la ley.

Tabla 4

Tasas de arresto en los encuentros iniciados por los ciudadanos de acuerdo al tipo de infracción y la raza del sospechoso (%)

Infracción	Raza	Número de casos	Tasa arrestos
Delitos graves	Negra	48	60
	Blanca	11	45
Faltas	Negra	75	47
	Blanca	42	38
Todas las infracciones	Negra	123	52
	Blanca	53	39

La preferencia del reclamante puede debilitar en alguna medida el efecto del grado de respeto que manifiesta el sospechoso, aunque como muestra la tabla 5, cuando la preferencia del reclamante se mantiene constante hay alguna evidencia de que este patrón general se mantiene. Cuando el reclamante expresa una preferencia por el arresto, la policía parece decidir aplicar éste de forma más rápida si el sospechoso se muestra irrespetuoso que si se muestra respetuoso, si bien solo un pequeño de casos con estas características pudo ser observado. La tabla 5 demuestra también que cuando el reclamante desea un arresto y cuando el sospechoso se muestra respetuoso, la probabilidad de arresto para los sospechosos negros y blancos es casi igual; pero los sospechosos negros se muestran más frecuentemente irrespetuosos frente a la policía que los blancos, y esto incrementa desproporcionadamente su tasa de arrestos. Adicionalmente, debe ser destacado que cuando la preferencia del reclamante no es clara, el grado de deferencia que muestra el sospechoso es crucial. La policía arresta sospechosos respetuosos en un 32% de estos casos, mientras lo hace con sospechosos irrespetuosos en un 83%. Esta diferencia es más amplia y significativa que

cuando el reclamante manifiesta su preferencia por el arresto (68% vs. 75%, con solo 16 casos encuadrables en la categoría de comportamiento irrespetuoso). Especialmente cuando los reclamantes son pasivos, por consiguiente, puede apreciarse que los sospechosos llevan su destino en sus propias manos. Más aun, bajo estas circunstancias los negros tienden a ser más irrespetuosos que los blancos hacia la policía, algo que opera en su propia desventaja.

Tabla 5

Tasas de arresto en los encuentros iniciados por los ciudadanos de acuerdo a preferencia del reclamante, raza del sospechoso y grado de deferencia a)

Raza	Deferencia	Número de casos	Tasa arrestos
El reclamante prefiere el arresto			
Negra	Muy deferente	2	(2)
	Respetuoso	19	68
	Antagonista	12	83
Blanca	Muy deferente	1	(1)
	Respetuoso	15	(67)
	Antagonista	4	(2)
Mezclados(b)	Muy deferente	3	(3)
	Respetuoso	34	68
	Antagonista	16	75
Preferencia del reclamante poco clara			
Negra	Muy deferente	2	(0)
	Respetuoso	18	33
	Antagonista	15	93
Blanca	Muy deferente	1	(1)
	Respetuoso	7	(2)
	Antagonista	3	(1)
Mezclados(c)	Muy deferente	3	(1)
	Respetuoso	25	32
	Antagonista	18	83
El reclamante prefiere que no se arreste			
Negra	Muy deferente	3	(0)
	Respetuoso	13	23
	Antagonista	4	1
Blanca	Muy deferente	1	(0)
	Respetuoso	6	(1)
	Antagonista	1	(0)
Mezclados(d)	Muy deferente	4	(0)
	Respetuoso	19	21
	Antagonista	5	(1)

a) Porcentaje. Entre paréntesis casos donde el número total de incidentes es estadísticamente bajo como para justificar una generalización sobre la tasa de arresto.

b) Excluye 16 casos en los cuales el grado de deferencia del sospechoso no pudo ser determinado.

c) Excluye 15 casos en los cuales el grado de deferencia del sospechoso no pudo ser determinado.

d) Excluye 18 casos en los cuales el grado de deferencia del sospechoso no pudo ser determinado.

La pequeña muestra de casos excluye la posibilidad de un análisis completo de los encuentros en los cuales el reclamante se inclinaba por la clemencia ante su adversario. Los casos resultan únicamente adecuados para establecer que un sospechoso respetuoso está menos expuesto a ser arrestado bajo estas condiciones que cuando el reclamante prefiere el arresto o no expresa preferencia al respecto. Aunque estadísticamente desdeñable, es también de destacar que cuatro de cinco sospechosos irrespetuosos fueron liberados por la policía en estas condiciones, lo cual indica que los reclamantes pueden contar con una palabra suficientemente persuasiva para salvar a los sospechosos irrespetuosos de una arresto.

ENCUENTROS

SIN RECLAMANTES

Los encuentros policiales cuando hay únicamente sospechosos comprenden la minoría de los casos, aunque tienen significación especial en la descripción del trabajo policial. Cuando no existe un reclamante para mediar en el encuentro, este último se desarrolla exclusivamente entre el Estado y el acusado. Este tipo de situación surge a menudo cuando los ciudadanos llaman a la policía pero rehúsan identificarse o cuando se identifican pero no están presentes cuando la policía llega al sitio; en estos casos la policía maneja incidentes, usualmente en espacios públicos, como servidores de mandantes desconocidos. Solo rara vez detecta la policía por sí misma y actúa en situaciones delictivas sin el concurso de un ciudadano interesado.

Esta sección aborda separadamente los encuentros iniciados por ciudadanos y aquéllos iniciados por la policía. Cuando no participa un reclamante, sin embargo, el análisis contiene menor número de variables. Ausentes se encuentran la preferencia del reclamante y la distancia relacional entre reclamante y sospechoso. Por cuanto la policía rara vez se topa con sospechosos de delitos graves sin la ayuda de un testigo reclamante, la seriedad legal de la infracción del sospechoso solitario es igualmente invariable. Casi todos los encuentros iniciados por la policía implican faltas. Finalmente, la evidencia situacional en la gran mayoría de estos casos es la pretensión policial de haber atestiguado una infracción, y el tamaño de la muestra es muy pequeño para permitir un análisis separado de los casos que descansan sobre otro tipo de evidencias o de aquéllos basados exclusivamente en una sospecha difusa. Por consiguiente, el análisis se limita al efecto que tienen en las tasas de arresto la raza del sospechoso, su grado de respeto por la policía y el tipo de movilización policial, esto es, si fue el ciudadano o fue la policía quienes iniciaron el encuentro.

RAZA, RESPETO

Y EL SOSPECHOSO SOLITARIO

En 67 situaciones la policía presencié una falta después de haber sido llamada a la escena como producto de una llamada telefónica de un ciudadano. La policía arrestó al 49% de los sospechosos de estos casos. En otras 45 situaciones la policía presencié una falta y participó en el encuentro con el sospechoso como producto de su propia iniciativa. En estos últimos casos el arresto resultó ligeramente superior, 62% de los casos. Por consiguiente, la policía parece ser un poco más severa cuando actúa basada en su propia autoridad que cuando responde a las

llamadas de los ciudadanos. Cuando un ciudadano llama a la policía pero evita el encuentro en el terreno, la policía pareciera equiparar su propia indiferencia con aquella demostrada por el ciudadano.

La tabla 6 muestra las tasas de arresto para negros y blancos en encuentros iniciados por los ciudadanos y por la policía sin que haya participado un reclamante. En los dos tipos de situación, la policía parece arrestar a los negros en una proporción más alta, aunque en los encuentros iniciados por la policía tal diferencia pareciera ser estadísticamente insignificante, tomando en consideración el tamaño de la muestra.

Tabla 6

Tasas de arresto en los encuentros de la policía con sospechosos cuando aquélla observó la falta, y sin reclamantes, de acuerdo al tipo de movilización y a la raza del sospechoso (%)

Tipo encuentro	Raza	Número de casos	Tasa arrestos
Ciudadano inicia	Negra	43	58
	Blanca	24	33
Policía inicia	Negra	28	64
	Blanca	17	59

La tabla 7 muestra, sin embargo, que en los encuentros que implican reclamantes, la diferencia racial desaparece cuando el grado de respeto del sospechoso hacia la policía se mantiene constante. En los encuentros iniciados por los ciudadanos, los sospechosos negros, desproporcionadamente, muestran irrespeto por la policía, respondiendo ésta con una mayor tasa de arrestos (83%). La policía arresta solamente a 36% de los sospechosos negros que muestran respeto, tasa comparable con aquella de los sospechosos blancos (29%, una diferencia de solo un caso entre los catorce de la muestra). Considerando ambas razas en conjunto, en los encuentros iniciados por los ciudadanos, la conducta irrespetuosa hacia la policía resulta claramente determinante para un sospechoso cuyo comportamiento ilegal es presenciado directamente por la policía. Una muestra de respeto hacia los funcionarios, por otro lado, puede sobrepasar la evidencia comprometedora para el sospechoso. En los encuentros iniciados por la policía, las tasas de arresto para negros y blancos respetuosos son, de nuevo, casi iguales, sin que haya diferencias significativas entre la vulnerabilidad de los sospechosos respetuosos y la de aquéllos que se muestran irrespetuosos hacia la policía. Por consiguiente, ni la raza ni el grado de respeto del sospechoso predice la tasa de arrestos en los encuentros iniciados por la policía con ocasión de las faltas. La similitud de las tasas de arresto entre sospechosos irrespetuosos y respetuosos constituye la mayor diferencia entre los encuentros iniciados por la policía por propia iniciativa y aquéllos iniciados por los ciudadanos. De hecho, ella es la mayor anomalía en los resultados discutidos en este análisis, aunque podría desaparecer si la muestra de los encuentros iniciados por la policía por propia iniciativa fuese mayor.

Tabla 7

Tasas de arresto en los encuentros de la policía con sospechosos cuando aquélla observó la falta, y sin reclamantes, de acuerdo al tipo de movilización, la raza del sospechoso y grado de deferencia a)

Raza	Deferencia	Número de casos	Tasa arrestos
Encuentros iniciados por el ciudadano			
Negra	Muy deferente	5	(0)
	Respetuoso	14	36
	Antagonista	18	83
Blanca	Muy deferente	3	(1)
	Respetuoso	14	29
	Antagonista	5	(3)
Mezclados(b)	Muy deferente	8	(1)
	Respetuoso	28	32
	Antagonista	23	78
Encuentros iniciados por la policía			
Negra	Muy deferente	2	(1)
	Respetuoso	13	69
	Antagonista	10	70
Blanca	Muy deferente	1	(0)
	Respetuoso	10	70
	Antagonista	6	(3)
Mezclados(c)	Muy deferente	3	(1)
	Respetuoso	23	70
	Antagonista	16	62

a) Porcentaje. Entre paréntesis casos donde el número total de incidentes es estadísticamente bajo como para justificar una generalización sobre la tasa de arresto.

b) Excluye 8 casos en los cuales el grado de deferencia del sospechoso no pudo ser determinado.

c) Excluye 3 casos en los cuales el grado de deferencia del sospechoso no pudo ser determinado.

GENERALIZACIONES

Los resultados más relevantes del presente estudio pueden ser presentados como generalizaciones empíricas con el fin de proporcionar un perfil manejable del comportamiento policial en situaciones rutinarias, donde el arresto constituye una posibilidad. Empero, los patrones de arresto también pueden sugerir principios más amplios conforme a los cuales se define una política jurídica, se movilizan recursos legales y se adoptan determinadas disposiciones(15). De modo que, cuando parece apropiado, se realizarán inferencias de estos resultados hacia proposiciones más abstractas, al nivel de una teoría sociológica del derecho.

MOVILIZACIÓN

La mayor parte de las situaciones en las cuales se arresta surgen a través de la iniciativa de los ciudadanos antes que de la policía. En este sentido, el procedimiento penal es invocado de una manera que no resulta diversa a la de los sistemas de derecho privado, que se movilizan a través de un proceso reactivo que depende de la iniciativa de ciudadanos reclamantes persiguiendo sus propios intereses. En el derecho penal, como en otras áreas del derecho público, si bien el Estado tiene la autoridad formal para intentar la acción penal por propia iniciativa, en los casos usuales, dicha acción es producto de un reclamo ciudadano.

Una implicación de este patrón es que la mayoría de los casos penales pasa a través del filtro moral de la población antes de que el Estado asuma su rol de aplicación del derecho. Una parte fundamental de la responsabilidad por el cumplimiento del derecho penal, por consiguiente, se mantiene fuera de las manos policiales. Tal como sucede con los tribunales en el ámbito del derecho privado, por consiguiente, la policía opera como un servidor moral de la ciudadanía. Una implicación adicional de este patrón es que la función disuasiva del procedimiento penal, en gran medida, depende de la voluntad de los ciudadanos de movilizar el derecho penal, así como la función disuasiva del derecho privado depende en gran medida de los ciudadanos demandantes (16). Las sanciones no pueden disuadir el comportamiento contrario a derecho si el derecho permanece en letargo debido a un proceso ineficaz de movilización (17). En este sentido, todos los sistemas jurídicos descansan en gran medida sobre los ciudadanos privados.

RECLAMANTES

Las prácticas del arresto reflejan claramente las preferencias de los ciudadanos reclamantes, en particular cuando dicha preferencia es por la indulgencia. La policía es, consiguientemente, un instrumento de los reclamantes de dos formas; en general, ella maneja lo que el reclamante desea que maneje, y ella lo hace en la forma como el reclamante lo indica.

A menudo los estudiosos de la policía comentan que la comunidad tiene el tipo de policía que quiere, como si la comunidad delinease la función policial, de alguna manera, mediante un proceso legislativo de facto (véase Slater, 1970: 49). Pero esta visión es claramente imprecisa, por no decir errónea. De hecho, la policía sirve a una masa atomizada de reclamantes antes que a una comunidad organizada. Gran parte de la carga del trabajo policial implica contactos aislados y caso por caso entre funcionarios singulares y reclamantes individuales. En este sentido la policía sirve a un mandante fantasma que mora entre la población, quien es todo el mundo y a la vez nadie. Debido a ello, la policía es, al mismo tiempo, un blanco fácil, pero a la vez esquivo, de la crítica. Su trabajo evita el cambio planificado, pero a medida que ocurren desplazamientos en los deseos de la ciudadanía atomizada, que la llama y dirige hacia el trabajo, los cambios inciden en su comportamiento efectivo, consciente o inconscientemente.

El cumplimiento, por parte de la policía, con las exigencias de los reclamantes, le confiere al trabajo policial un carácter radicalmente democrático. Su resultado no es, sin embargo, un estándar uniforme de justicia, dado que los estándares morales de los reclamantes varían en alguna medida entre la población. En realidad, cumpliendo con los reclamantes,

la policía de hecho perpetúa la diversidad moral que se encuentra en la masa ciudadana(18). En este sentido, de nuevo, el sistema de derecho público es similar al sistema de derecho privado (véase Pashukanis, 1927). Ambos son organizados, de forma visible e invisible, para dar prioridad a las demandas de los ciudadanos dispersos. Quien quiera disponga el derecho y como quiera que resulte aplicado, muchos soberanos invocan la acción del derecho(19). Los sistemas de derecho público son peculiares en el sentido que su organización formal les permite iniciar y adelantar los casos sin reclamantes como patrocinadores, pero la realidad de los sistemas de derecho público como la policía traiciona su apariencia. Más bien los ciudadanos continuamente socavan la uniformidad, tanto en la aplicación del derecho público como del derecho privado. Puede ser, incluso, que la organización democrática inevitablemente comprometa la uniformidad en la aplicación de la ley(20).

| INDULGENCIA |

La policía actúa con indulgencia en sus prácticas rutinarias de arresto. Ella utiliza el poder de arrestar bastante menos de lo que la legislación pareciera permitir. La indulgencia legal, no obstante, no es una peculiaridad de la policía. Especialmente en el sector del derecho privado (véase Macaulay, 1963) así como en otras áreas del derecho público (véase Mileski, 1971b), el proceso oficial para orientar las quejas se invoca mucho menos frecuentemente de lo que supone la detección de la ilegalidad. Los ciudadanos y los funcionarios públicos manifiestan resistencia hacia el empleo del poder legal como respuesta inmediata a la ilegalidad, y una sociología del derecho debería tratar como problemático el hecho de que los casos legales puedan siquiera surgir.

| EVIDENCIA |

La evidencia es un factor importante en el arresto. Mientras más fuerte la evidencia en la situación sobre el terreno, más probable resulta el arresto. Así, cuando los policías presencian por sí mismos una infracción legal, resultan más propensos a arrestar al sospechoso que cuando solo escuchan sobre la infracción por parte de un tercero. Pero rara vez confrontan a personas sospechosas sin disponer de evidencias; y más rara vez aún resultan los arrestos sin soporte de algún tipo de evidencia.

La importancia de la evidencia situacional no implica ningún avance en el conocimiento; la evidencia juega su rol en cada procedimiento legal. Es más bien la definición de lo que constituye evidencia, antes que la exigencia de alguna evidencia, lo que produce diferencias entre sistemas jurídicos. Debería también ser enfatizado que aun cuando la evidencia en contra de un sospechoso sea muy fuerte, la policía frecuentemente adopta decisiones ajenas al arresto. Por consiguiente, la evidencia pareciera ser una condición necesaria pero no suficiente para predecir la invocación del derecho.

| GRAVEDAD |

La probabilidad del arresto es mayor en las situaciones de delitos más graves que en aquellas que implican hechos de una importancia relativamente menor. Tampoco este resultado es inesperado, aunque tiene significación teórica. Significa que la policía maneja el arresto como sanción que corresponde a la gravedad definida de un evento delictivo de la misma manera como los legisladores y los jueces disponen el castigo. La concepción jurídica del arresto contrasta claramente con esta práctica, manteniéndose que el arresto deriva de la detección de cualquier acto delictivo, con independencia de su nivel de gravedad legal. En este sentido el arresto representa la facultad de legislar y adjudicar por parte de los funcionarios policiales. Las prácticas del arresto deberían, en consecuencia, contribuir en forma desproporcionada a la disuasión de los delitos graves, por cuanto el perpetrador de un delito grave, cuyo

acto es detectado, se arriesga en mayor medida a ser arrestado así como a sufrir un castigo más grave. Esto también significa que el mayor riesgo de ser arrestado puede ayudar a compensar la más baja probabilidad de detección para algunos de los delitos más graves (véase Black, 1970: 735).

| INTIMIDAD |

A mayor distancia relacional entre reclamante y sospechoso, mayor la probabilidad del arresto. Cuando un reclamante solicita el arresto de un sospechoso, la policía está más dispuesta a cumplir la expectativa si los adversarios son extraños. El arresto resulta menos probable entre adversarios amigos, vecinos o conocidos, y la menor probabilidad se da cuando se trata de miembros de una familia. Los policías, además, toman en cuenta estas variables al momento de redactar sus informes escritos (Black, 1970: 740). La distancia relacional parece ser el factor más importante en la decisión de litigar con ocasión de disputas contractuales (Macaulay, 1963:56), así como en otros contextos de derecho privado(21). Tal pareciera que en todas las cuestiones legales, la distancia relacional afecta la probabilidad del litigio. Si esto es así, ello significa que el derecho tiene, comparativamente, poco que ver con el mantenimiento del orden entre personas íntimas.

Sin embargo, los resultados sobre la influencia de la distancia relacional en las prácticas del arresto podrían simplemente reflejar el hecho de que el control jurídico es más probable que opere en condiciones de indisponibilidad de control sublegal (véase Pound, 1948: 18-25; Schwartz, 1954; van der Sprenkel, 1962; Nader y Metzger, 1963; Cohen, 1966; Peattie, 1968: 54-62). A mayor distancia relacional, menor la probabilidad de que operen mecanismos sublegales de control social y, por consiguiente, es más probable que se invoque la aplicación de la ley. Este parece ser un principio útil para entender el incremento de la relevancia de control jurídico en la evolución social(22). A lo largo del tiempo, el transcurso de la historia muestra proporcionalmente mayor número de extraños quienes necesitan del derecho para mantenerse juntos y aparte. El derecho pareciera hablar en ausencia de la comunidad, y se vuelve más prominente a medida que se disuelve la comunidad (véase Tonnies, 1887: 202).

| IRRESPECTO |

La probabilidad del arresto se incrementa cuando el sospechoso se manifiesta irrespetuoso frente a la policía. Este mismo patrón se observa en el comportamiento de los jóvenes hacia la policía (Pilliavin y Briar, 1964: 210), en los encuentros de los patrulleros policiales con los jóvenes (Black y Reiss, 1970: 74-75) y en el uso de la violencia ilegal por parte de la policía (Westley, 1953; Chevigny, 1969: 51-83; Reiss, 1968a: 18). Incluso los reclamantes irrespetuosos reciben alguna penalidad por parte de la policía, dado que su queja tiene menos probabilidades de ser atendida (Black, 1970: 742-744).

En su forma, el irrespeto hacia la policía en un encuentro es equivalente al desacato en una audiencia judicial. Es la rebelión contra el sistema de procesamiento. A diferencia de los jueces, sin embargo, la policía no cuenta con recursos especiales en su arsenal legal para tratar con los ciudadanos que rehúsan reconocer su autoridad, bien sea a nivel verbal o de otro modo simbólico. Quizás, en la medida en que el sistema jurídico llegue a diferenciarse más, el delito de *desacato a la policía* podría ser contemplado explícitamente. Desde un punto de vista radicalmente conductista, este delito ya existe, y la cuestión es si llegará a formalizarse en el derecho escrito.

Todos los sistemas legales defienden su propia autoridad con energía y de forma expedita. Cuestionar o atacar la legitimidad del procedimiento legal implica la invocación del derecho, una sanción en sí misma, o la aplicación de una sanción aún más severa, lo cual es siempre problemático en una determinada confrontación. El derecho pareciera responder ante cualquier revuelta frente a su integridad. De este modo, podría ser útil considerar el irrespeto hacia el funcionario policial como una forma menor de desorden civil, o como una revolución en los casos de las más graves formas de irrespeto.

| DISCRIMINACIÓN |

No hay evidencias en este análisis que muestren que la policía discrimina en función de la raza. La policía arresta a los negros en una proporción comparativamente más alta, aunque las diferencias entre razas son, aparentemente, el resultado de la más alta proporción de negros que se muestran irrespetuosos frente a la policía (23). Este resultado está corroborado por varios otros estudios basados en observación directa sobre la policía (véase, en general, La Fave, 1965; Skolnick, 1966: 83-88, Tiffany, Mc Intyre y Rosenberg, 1967; Yale Law Journal Editors, 1967a: 1645) (24). Estos resultados deberían apreciarse en el sentido que, por lo general, el comportamiento inapropiado o ilegal hacia los negros no constituye, por sí mismo, prueba de discriminación racial. Un resultado que permitiera soportar la hipótesis de discriminación requeriría un análisis comparado entre varias razas, manteniendo constante el nivel de respeto demostrado hacia la policía. Ningún estudio sobre opiniones o percepciones de los ciudadanos (por ejemplo Werthman y Piliavin, 1967) o sobre estadísticas oficiales (por ejemplo, Goldman, 1963:45; Wilson, 1968:113; Green, 1970:481) ha podido mantener estas variables como constantes.

Para cerrar la sección es importante destacar que los resultados sobre discriminación por parte de la policía no deberían, ni remotamente, sugerir que el derecho descuida los rangos sociales. Por el contrario, los más amplios patrones en la forma y en la sustancia del control jurídico parecieran reflejar y perpetuar en cualquier época el sistema de estratificación social existente. Que la aplicación del arresto queda reservada, fundamentalmente, para los tipos de ilegalidades cometidas por los ciudadanos de bajo estatus, como los negros, ejemplifica bien esta más amplia tendencia del derecho en acción.

| CONCLUSIÓN |

El principal propósito de este texto ha sido desarrollar la discusión a partir de los resultados empíricos fundantes y elevar el grado de abstracción al nivel de una teoría general. Los enunciados en este nivel ignoran las fronteras y distinciones que, usualmente, contienen y limitan generalizaciones acerca del derecho como fenómeno social. Los diversos subsistemas del derecho, penal, obligaciones, contratos, constitucional, familia, propiedad, procedimiento penal y administrativo, se asume que contienen elementos comunes. Como si este propósito resultase demasiado ambicioso, una teoría general del control jurídico también busca descubrir los patrones de diversas dimensiones funcionales del derecho: prescripciones, movilización y disposición, o, en forma correlativa, la articulación de la política jurídica, el abordaje de los casos legales por parte de las organizaciones y la resolución situacional de las disputas jurídicas. Este tipo de sociología del derecho comparte con la disciplina jurídica la inclusividad de su materia de estudio. Cada una de ellas opera para la comprensión universal del derecho. Para cada una de ellas, el pasado comparte la relevancia del presente, así como otros sistemas jurídicos sirven para ilustrar el nuestro. A diferencia de la disciplina jurídica, sin embargo, la sociología del derecho recusa los problemas de tipo normativo; a diferencia de la sociología del derecho, la disciplina jurídica recusa la ordalía de la descripción concreta.

Una nota conclusiva debería precisar lo que el presente análisis no ha abordado. El arresto puede haber sido examinado desde otras variadas perspectivas, cada una de las cuales posee su propio vocabulario, adecuado a su específica manera de discurrir. Por ejemplo, el arresto puede ser concebido como un paso en la elaboración de un sistema de procedimientos, como una línea de ensamblaje de insumos y productos. En otra perspectiva, el arresto podría ser visto como un evento político. Cuándo y cómo se utiliza el poder de arrestar dice mucho acerca de la naturaleza de un sistema político y de la calidad de vida que le es propia. También el arresto es parte de una ocupación. Constituye el desempeño de un rol por parte de la burocracia funcional. El trabajo policial puede ser observado tal como surge de una rica subcultura ocupacional con estándares y valores que comparten los policías entre sí y que hacen aplicar a sus colegas. Cada arresto queda envuelto por la burocracia policial, de modo que las prácticas de los funcionarios individuales se encuentran bajo determinado nivel de vigilancia por parte de sus superiores y de sus colegas. Finalmente, como último ejemplo, un estudio sobre el arresto podría estar informado y beneficiarse de un estudio sobre la interacción cara a cara. El encuentro policial sería un pequeño grupo en dicha interacción, con su morfología y dinámica propia. De allí que lo que sucede en un encuentro puede tener menos que ver con el delito y el derecho que con las demandas de un orden situacional, con la etiqueta social o con las presiones del tamaño del

grupo o del espacio físico. Un arresto podría ser el único medio disponible para que el funcionario policial restaure el orden, y, sin embargo, en algunas oportunidades el arresto constituye la forma más segura para lograr que una situación se haga explosiva.

Si hay algo estimulante en el desarrollo de la sociología es que un tema como el arresto puede desencadenar tan diversas perspectivas. La diversidad, sin embargo, otorga un aura de arbitrariedad a cualquier marco teórico que se escoja. Aunque las muchas perspectivas aplicables a un estudio sobre el arresto seguramente reflejan la complejidad empírica del arresto en sí mismo, su identidad teórica es, sin embargo, precaria e incierta. Mientras en un caso se trata de sanción y justicia, en otros puede tratarse de insumos, coerción, expectativas, trabajo, criterios o gestos. Cualquier visión teórica sobre el arresto es, por ello, inevitablemente incompleta.

Epílogo, 1980

Transcurrieron diez años desde que este texto fue escrito por primera vez, periodo en el cual la literatura académica sobre la policía se ha expandido en forma considerable. En su mayor parte, los nuevos resultados que se han venido acumulando parecieran consistentes con los presentados en este ensayo (Véase para una revisión pertinente Sherman, 1980a). Ahora parece claro, sin embargo, que un tema no había sido claramente entendido una década atrás: el asunto de la discriminación racial.

A la luz de la variada evidencia empírica y de los desarrollos teóricos recientes, los resultados y referencias arriba reportados no parecen ser suficientes para responder a la pregunta de si la policía discrimina o no contra los negros. Más bien, la evidencia que se ha venido acumulando a través de los años ha sido muy inconsistente, indicando en unos casos, pero no en otros, la desventaja comparativa de los negros. Ha sido mostrado, por ejemplo, que la policía es más propensa a expedir boletas de infracción de tránsito a los negros (Lundman, 1979: 164-166), más inclinada a arrestar a los negros bajo condiciones que posteriormente se consideran inadecuadas para fundamentar una acusación penal (Hepburn, 1978), más dispuesta a utilizar tácticas coactivas para resolver disputas intrarraciales entre negros (Black, 1980) y con mayor probabilidad de disparar hacia y matar negros (Knoohuizen, Fahey y Palmer, 1972: 19-22; Sherman, 1980b: 95-96). Debería destacarse también que mientras otras variables tales como clase social, comportamiento del sospechoso y preferencia del reclamante permanecían constantes, en el estudio en las tres ciudades a que se refiere este ensayo, los negros fueron más propensos a ser interrogados, pesquisados, arrestados y, en caso de resultar víctimas, a ser proporcionalmente menos atendidos en sus reclamos por parte de la policía (Black y Reiss, 1967: 76, 81; Friedrich, 1977: 300-303). Pareciera, por consiguiente, que los negros, en su conjunto, están

mayormente sometidos a la autoridad policial y reciben menos cooperación policial. Sin embargo, otros resultados no muestran diferencias de esta naturaleza (Lundman, 1974b): 130,133; Lundman, Sykes y Clark, 1978: 82, 84; Pastor, 1978:379).

Con vista de estos resultados inconsistentes, debe destacarse que desarrollos recientes en la teoría sociológica del derecho sugieren que la relevancia de la raza para el trabajo policial puede ser más compleja de lo que parecía una década atrás. Particularmente, no debería esperarse que los negros sean siempre tratados de la misma manera, en forma más o menos severa, bajo cualquier condición. Más bien, pareciera que la relevancia de la raza (una cuestión que, desde el punto de vista sociológico, está vinculada a lo étnico y al nivel socioeconómico) o de cualquiera otra característica asociada a la ubicación social de la persona, depende de las características de todos los participantes en un evento con implicación jurídica, incluyendo el reclamante y los terceros, así como el supuesto victimario (véase, en general, Black, 1976; Black y Baumgartner, 1982, Black, 1980). Si un presunto victimario es negro, entonces su relevancia para el comportamiento policial depende de la raza del reclamante y del policía que participa en el encuentro. Si el reclamante es negro mientras el policía es blanco, por ejemplo, la teoría predice que un arresto es menos probable que en los casos donde todos los partícipes son blancos (Black, 1976:17). Por esta razón no debería resultar sorprendente que no se encontrase en este ensayo evidencia de discriminación hacia sospechosos negros cuando había reclamantes, dado que la raza del reclamante y el sospechoso fueron equiparadas, y en la mayor parte de los casos los policías eran blancos. En realidad, bajo dichas condiciones resulta sorprendente que los negros no fuesen tratados en forma menos severa, un patrón que también podría surgir si los casos manejados por policías negros fuesen excluidos y si las infracciones atribuidas fuesen equiparadas más estrictamente para fines comparativos. Cuando un negro supuestamente actúa contra un blanco, si el

policía también es blanco, se esperaría mayor severidad hacia el negro atacante, mientras sería de esperar menor severidad hacia un blanco cuando éste ataca a un negro (Black, 1976: 21-24). Desafortunadamente, un análisis de los casos de este último tipo, cuando hay direccionalidad hacia arriba o hacia abajo en el espacio social, no está disponible en este momento. Pero en la muestra de las tres ciudades que conforman este estudio, la relevancia de la raza del funcionario policial ha sido examinada y muestra, entre otras cosas, que los policía negros son más propensos a arrestar a los negros y a redactar informes delictivos cuando se trata de reclamantes negros (Friedrich, 1977: 308-313). En definitiva, durante los años transcurridos entre la redacción de este ensayo ha quedado demostrado que la raza es relevante para entender el comportamiento de la policía, aunque su relevancia es compleja y no se refiere, exclusivamente, a la mayor severidad hacia los negros.

Notas

El presente ensayo en su versión original mereció comentarios por parte de David Bordua, John Griffiths, Michael E. Libonati, Maureen Mileski, Albert Reiss Jr., y Stanton Wheeler. Los resultados derivan de un proyecto más amplio que implicó, durante 1966, observación de campo sobre el patrullaje policial en Boston, Chicago y Washington bajo los auspicios de la Comisión Presidencial sobre Policía y Administración de Justicia.

1. Debe ser destacado que el enfoque emprendido aquí difiere radicalmente de la estrategia seguida por Philip Selznick, un influyente sociólogo norteamericano del derecho, quien intenta transitar el sendero del derecho natural. En contraposición, el enfoque de este ensayo busca seguir la dirección general del positivismo, o la filosofía convencional de la ciencia. En palabras de Lon Fuller (1941), Selznick está dispuesto a tolerar una confusión entre el *ser* y el *deber ser*, mientras que yo no estoy dispuesto a ello (Véase Selznick, 1961, 1968, 1969).

2. Tal como se utiliza en el presente ensayo, el amplio concepto de *organización social* se refiere a los principios y mecanismos de conformidad con los cuales los eventos sociales llegan a producirse, se mantienen, se arreglan, cambian y desaparecen. Dicho de otro modo, la organización social se refiere a la gramática descriptiva de los eventos sociales.

3. En el presente estudio, el arresto se refiere solamente a la movilización del sospechoso a una estación de policía, y no incluye la aplicación de la

coerción en el terreno, así como no requiere la reseña formal de un sospechoso de delito (Ver La Fave, 1965)

4. De hecho, de todos los casos de delitos más graves que manejó la policía como respuesta a un requerimiento ciudadano por teléfono, durante el estudio en las tres ciudades, solo un 3% implicó el encuentro de la policía con un sospechoso solitario (Black, 1968:94).

5. Los conceptos de *reactivo* y *proactivo* derivan del estudio de la acción individual, refiriéndose el primero a las acciones que se originan en el ambiente y el segundo a aquéllas que se originan en el agente (ver Murray, 1951).

6. Esta proporción está basada en la muestra total de 5.713 incidentes.

7. Mucho del patrullaje proactivo implica a personas embriagadas o erráticas. Típicamente, sin embargo, el arresto se produce en estos casos solamente cuando el ciudadano deviene no cooperador, a menudo después de que el funcionario comienza el encuentro con una orden de *muévase, apártese, tómelo con calma*. El arresto es, por consiguiente, el resultado de una interacción antes que la respuesta directa y simple del policía a lo que observa.

8. Los anteriores estudios de observación han descuidado los patrones del arresto en el trabajo cotidiano de los funcionarios policiales uniformados. El énfasis se ha colocado más en el trabajo de los detectives, el control de la moralidad, de los jóvenes y en otros aspectos más marginales del trabajo policial (véase, Pilliavin y Briar, 1964, Skolnick, 1966, Bittner, 1967b, Black y Reiss, 1970; aunque también La Fave, 1965). Varios estudios de observación que enfatizan otras dimensiones del trabajo policial son también relevantes (véase Reiss y Black, 1967; Tiffany et al, 1967; Yale Law Journal Editors, 1967a) También ha habido un número de estudios basados en las estadísticas oficiales sobre los arrestos (Goldman, 1963, Terry, 1967, Wilson, 1968, Green, 1970). Para una discusión más especulativa, véase Goldstein (1960).

9. Así, los encuentros que implican a un reclamante y a un sospechoso de diferentes razas fueron excluidos. Sin embargo, aquellos encuentros donde el funcionario policial y uno o más ciudadanos eran de diferentes razas fueron incluidos, aunque no se les preste atención separada en este análisis.

10. Por cuanto los observadores en el campo experimentaron algunas veces dificultades para estimar la edad o la clase social del ciudadano, fueron instruidos de adoptar *no se sabe* siempre que tuvieran dudas. Se emplearon dos amplias categorías de clase

social, esto es, *cuello azul y cuello blanco*. Dado que los circuitos de la muestra eran predominantemente de composición social pobre y de clase trabajadora, los observadores etiquetaron a la gran mayoría de los ciudadanos participantes como de estatus de cuello azul. De hecho, no hubo suficientes casos de cuello blanco para un análisis separado. El pequeño número de los adultos con ambigüedad en la clase social fueron integrados dentro de los casos de cuello azul como una pequeña muestra de ciudadanos *predominantemente de cuello azul*. Los observadores fueron, probablemente, razonablemente cuidadosos en la clasificación de los sospechosos por cuanto los funcionarios policiales frecuentemente preguntaban a estas personas sobre su edad y ocupación.

11. Aquí debería mencionarse la estrategia de explicación que será seguida en el análisis. El enfoque es radicalmente conductista o, más precisamente, *supra* motivacional, en el sentido que busca determinar las condiciones *supra* individuales con las cuales interactúa la probabilidad del arresto. En esta estrategia queda implícita una concepción del arresto como evento social, antes que como evento individual. Por consiguiente, los procesos mentales de la policía y de los ciudadanos que se manifestaron en comportamientos y que los observadores registraron, no son importantes para esta estrategia. Su único propósito es definir aspectos del contexto social del arresto como una variedad de la intervención jurídica.

12. En tales casos la preferencia del reclamante resulta clara tomando en consideración su respuesta a la policía. Cuando la policía no solicita la opinión del reclamante, el observador clasificó la preferencia del reclamante de acuerdo a los indicios audibles o visibles disponibles. Algunos reclamantes realizaron requerimientos explícitos a la policía, mientras que otros se mostraron más confundidos y no realizaron intentos para influir en el resultado.

13. Hay reservas para inferir sobre resultados basados en menos de 10 casos. Sin embargo, tales resultados son ocasionalmente mencionados cuando resultan clamorosamente consistentes con patrones observados para muestras más amplias. En ningún momento, sin embargo, las generalizaciones se apoyan en estos resultados, inadecuados desde el punto de vista estadístico.

14. Los observadores clasificaron el grado de deferencia del sospechoso con base en cualquier indicio que pudieron obtener de su comportamiento. Indudablemente que incurrieron en errores de clasificación de cuando en cuando, dado que algunos sospechosos, en particular los irrespetuosos, son extremadamente

sutiles en su comportamiento comunicativo. Algunos de éstos, por ejemplo, fueron excesivamente deferentes como forma de ridiculizar a la policía. En la gran mayoría de los casos, sin embargo, la clasificación describe en forma apropiada el comportamiento proyectado hacia la policía. Por supuesto, los sentimientos del sospechoso no se reflejan necesariamente en su comportamiento.

15. Estos tres focos funcionales del control jurídico, prescripción, movilización y disposición, corresponden, grosso modo, a las dimensiones legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno, aunque resultan útiles para el análisis de subsistemas jurídicos de control así como de sistemas totales. Por ejemplo, la policía puede ser vista como el sub sistema de movilización mayor dentro del sistema de justicia penal. Sin embargo, el subsistema policial en sí mismo puede ser abordado como un sistema total que implica subsistemas de prescripciones, movilización y disposición. Véase Laswell, 1956:2.

16. La literatura contemporánea sobre la intimidación está dedicada, fundamentalmente, a la capacidad de las sanciones penales para desestimular el delito (véase, p. ej., Andenaes, 1966 y también Jhering, 1877).

17. Roscoe Pound concluye que la naturaleza contingente de la movilización jurídica es uno de los mayores obstáculos para la efectividad del derecho como un instrumento de ingeniería social (1917). Véase también Bohannon, 1965; Jones, 1969: 21-26.

18. Esta generalización no se aplica a las operaciones policiales proactivas tales como control de la moralidad pública y el hostigamiento callejero, los cuales rara vez implican un reclamo ciudadano. Por hostigamiento callejero se entiende aquí el apuntar de forma selectiva y ruda hacia personas que son, en el mejor de los casos, marginalmente susceptibles de ser arrestadas, como implican los casos de órdenes policiales de *move* dirigidas a grupos de adolescentes. El comportamiento policial proactivo de este tipo implica, algunas veces, un ataque a determinadas subculturas morales (véase, por ejemplo, Clébert, 1963: 87-119; Hagan, 1966; M. Brown, 1969).

19. Este ha sido también históricamente el caso. Los sistemas legales han hecho, usualmente, del reclamo ciudadano la condición *sine qua non* para la movilización del derecho, excepto bajo condiciones que implican una amenaza directa al orden político. Un ejemplo dramático fue el procedimiento legal en la Roma republicana, donde incluso formas extremas de violencia interpersonal requerían la iniciativa del reclamante antes que las sanciones pudieran ser impuestas (véase, en general, Lintott, 1968). Una teoría del control legal debería

tratar como problemática la capacidad y la voluntad de los gobiernos para iniciar los procedimientos y para sancionar a los infractores en ausencia de ciudadanos agraviados que reclaman justicia. Véase, en general, Ranulf, 1938.

20. La norma de universalismo expresada en los sistemas de derecho público en las sociedades avanzadas es de carácter impersonal: se espera que la policía aplique la ley de manera impersonal. Pero en la medida que se concede al reclamante un rol definido en la determinación de los resultados, la policía termina por personalizar el derecho penal. Este patrón le permite a los miembros de una familia y a los amigos movilizar a la policía para manejar sus disputas minimizando el peligro de que la policía imponga estándares ajenos a sus relaciones. Por lo que se refiere a disputas entre extraños, sin embargo, el mismo patrón de cumplimiento policial de la expectativa del reclamante podría, dada la diversidad moral, resultar en una forma de aplicación discriminatoria de la ley. Cualquier procedimiento legal que no tome en consideración el grado de intimidad entre el reclamante y el sospechoso puede desestabilizar el balance particular que conservan las relaciones sociales de proximidad (véase Kawashima, 1963).

21. Por ejemplo, en Japón, las disputas que surgen entre, antes que dentro, de las comunidades, es más probable que concluyan en litigio (Kawashima, 1963: 45). En los barrios chinos de Norteamérica, las disputas que surgen entre chinos y no chinos es más probable que concluyan en litigio que las disputas entre los mismos chinos (Grace, 1970). Lo mismo ocurre en las disputas entre gitanos y no gitanos que entre gitanos mismos (Clébert, 1963: 90). De igual modo, en Estados Unidos, durante la primera mitad del siglo XIX, los delitos cometidos entre los indios eran dejados al cuidado de las tribus (Prucha, 1962: 188-212). En la Inglaterra medieval se observaba el mismo patrón respecto a la condición legal de los judíos; las reglas inglesas ordinarias se aplicaban a los tratos entre los judíos y el rey y entre los judíos y los cristianos, pero aquéllas entre judíos mismos eran presentadas en tribunales judíos y de acuerdo al derecho correspondiente (Pollock y Maitland, 1898, vol 1: 468-475).

22. Es en este nivel donde Pound plantea su tesis concerniente a la prioridad del control sublegal (1942: 33; véase también Selznick, 1963 y Fuller, 1969).

23. Se debería también acotar que la "discriminación" puede ser definida de modo tal de incluir cualquier tratamiento desigual de facto, independientemente de sus causas (véase Mayhew, 1968: 50-60). La evidencia que se desprende de nuestro análisis indica únicamente que los negros son tratados

en forma diferente, no porque sean negros, sino porque manifiestan otros patrones comportamentales, tales como el irrespeto hacia la policía, más frecuentemente que los blancos. Sin embargo, la cuestión sobre por qué los negros demuestran proporcionalmente mayor irrespeto que los blancos hacia la policía no puede ser dilucidada con los datos de la observación disponibles. Sólo podemos especular, por ejemplo, que anticipando un tratamiento rudo los negros pueden comportarse de manera irrespetuosa hacia la policía, poniendo, por consiguiente, en movimiento un patrón que confirma su propia expectativa.

24. Estos estudios refieren, bien a una falta de evidencia sobre la discriminación o fallan en indicar la raza como una variable analíticamente importante (sin embargo, véase el Epílogo 1980, al final del texto).

REFERENCIAS

Andenaes, Johannes (1966) "The general preventive effects of punishment", *University of Pennsylvania Law Review*, 114, mayo, pp. 949-983.

Bittner, Egon (1967b) "The police on skid row: a study of peace keeping", *American Sociological Review*, 32, octubre, pp. 699-715.

Black, Donald (1968) *Police Encounters and Social Organization: An Observational Study*. Tesis doctoral no publicada. Departamento de Sociología. Universidad de Michigan.

Black, Donald (1970) "Production of crime rates", *American Sociological Review*, 35, agosto, pp. 733-748.

Black, Donald (1976) *The Behavior of Law*. Academic Press. Nueva York.

Black, Donald y M.P. Baumgartner (1982) "Toward a theory of third party", en Keith O. Boyum y Lynn Mather, editors, *Empirical Theories about Courts*. Longman. Nueva York.

Black, Donald y Albert J. Reiss jr (1970) "Police control of juveniles" *American Sociological Review*, 35, febrero, pp. 63-77.

Bohannon, Paul (1965) "The differing realm of the law", en Laura Nader, editora *The Ethnography of Law*, *American Anthropologist*, 67, diciembre, pp. 33-42.

Brown, Michael E. (1969) "The condemnation and persecution of hippies", *Transaction*, 6, septiembre, pp. 33-46.

Chevigny, Paul (1969) *Police Power: Police Abuses in New York City*. Vintage Press. Nueva York.

Clébert, Jean Paul (1963) *The Gypsies*. Penguin. Baltimore.

Cohen, Jerome Alan (1966) "Chinese mediation on the eve of modernization", *California Law Review*, 54, agosto, pp. 1201-1226.

Cumming, Elaine, Ian Cumming y Laura Edell (1965) "Policeman as philosopher, guide and friend", *Social Problems*, 12, invierno, pp. 276-286.

Deutscher, Irwin (1966) "Words and deeds: social science and social policy", Social Problems. 13, invierno, pp. 235-254.

Friedrich, Robert James (1977) *The impact of Organizational, Individual and Situational Factors on Police Behavior*. Tesis doctoral no publicada. Departamento de Ciencia Política. Universidad de Michigan.

Fuller, Lon I. (1966) *Law in Quest for Itself*. Beacon Press. Boston.

Goldman, Nathan (1963) *The Differential Selection of Juvenile Offenders for Court Appearance*. National Council on Crime and Delinquency. Nueva York.

Goldstein, Joseph (1960) "Police discretion not to invoke the criminal process: low visibility decisions in the administration of justice", Yale Law Journal. 69, marzo, pp. 543-594.

Grace, Roger (1970) "Justice Chinese style", Case and Comment. 75, (enero-febrero), pp. 50-51.

Green, Edward (1970) "Race, social status and criminal arrest", American Sociological Review. 35, junio, pp. 476-490.

Hagan, William T. (1966) *Indian Police and Judges: Experiments in Acculturation and Control*. Yale University Press. New Haven.

Hepburn, John R. (1978) "Race and the decision to arrest: an analysis of warrants issued", Journal of Research in Crime and Delinquency. 15, enero, pp. 54-73.

Jhering, Rudolf (1877) *The Struggle for Law*. Callaghan, Chicago.

Jones, Harry W. (1969) *The Efficacy of Law*. Northwestern University Press. Evanston.

Kawashima, Takeyoshi (1963) "Dispute resolution in contemporary Japan", Arthur Taylor von Meheren, editor, *Law in Japan: The Legal Order in a Changing Society*. Harvard University Press. Cambridge.

Knoohuizen, Ralph, Richard P. Fahey y Deborah J. Palmer (1972) *The Police and Their Use of Fatal Force in Chicago*. A Report of the Chicago Law Enforcement Study Group. Evanston.

La Fave, Wayne (1965) *Arrest: The Decision to Take a Suspect into Custody*. Little Brown. Boston.

Lasswell, Harold (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research. College of Business and Public Administration. University of Maryland. College Park.

Lintott, A. W. (1968) *Violence in Republican Rome*. Oxford University Press. Londres.

Lundman, Richard J. (1974b) "Routine police arrest practices: a commonwealth perspective", Social Problems. 22, octubre, pp. 217-241.

Lundman, Richard J. (1979) "Organizational norms and police discretion: an observational study of police work with traffic law violators", Criminology. 17, agosto, pp. 159-171.

Lundman, Richard J., Ricard E. Sykes y John P. Clark (1978) "Police control of juveniles: a replication", Journal of Research in Crime and Delinquency. 15, enero, pp. 74-91.

Macaulay, Stewart (1963) "Non contractual relations in business: a preliminary study", American Sociological Review. 28, febrero, pp. 55-67.

Manning, Peter K. (1972) "Observing the police: deviants, respectables and the law", en Jack Douglas, editor, *Research on Deviance*. Random House, Nueva York, pp. 213-268.

Mayhew, Leon H. (1968) *Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination*. Harvard University Press. Cambridge.

Mileski, Maureen (1971b) *Policing Slum Landlords: An Observation Study of Administrative Control*. Tesis doctoral no publicada. Departamento de Sociología. Yale University.

Murray, Henry A. (1951) "Toward a classification of interactions", en Talcott Parsons y Edward Shils, editores, *Toward a General Theory of Action*. Harvard University Press. Cambridge, pp. 434-464.

Nader, Laura (1964) "An analysis of Zapotec law cases", Ethnology. 3, octubre, pp. 404-419.

Nader, Laura y Duan Metzger (1963) "Conflict resolution in two Mexican communities" American Anthropologist. 65, junio, pp. 594-592.

Pasukanis, E.B. (1927) "The general theory of law and Marxism", en Hugh W. Babo, editor, *Soviet Legal Philosophy*. Harvard University Press. Cambridge, pp. 111-125.

Pastor, Paul A. Jr. (1978) "Mobilization in public drunkenness control: a comparison of legal and medical approaches", Social Problems. 25, abril, pp. 373-384.

Peattie, Lisa Redfield (1968) *The View from the Barrio*. University of Michigan Press. Ann Arbor.

Piliavin, Irving y Scott Briar (1964) "Police encounters with juveniles", American Sociological Review. 70, septiembre, pp. 206-214.

Pollock, Frederick y Frederic William Maitland (1898) *The History of the English Law: Before the Time of Edward I*. Cambridge University Press. Cambridge.

Pound, Roscoe (1917) "The limits of effective legal action", International Journal of Ethics. 27, enero, pp. 150-167.

Prucha, Francis Paul (1962) *American Indian Policy in the Formative Years: The Indian Trade and Intercourse Acts, 1790-1834*. University of Nebraska Press. Lincoln.

Ranulf, Svend (1938) *Moral Indignation and Middle Class Psychology: A Sociological Study*. Schocken Books. Nueva York.

Reiss, Albert J. Jr. (1968a) "Police brutality, answers to key questions", Transaction. 5, Julio-agosto, pp. 10-19.

Reiss, Albert J. Jr. y Donald Black (1967) "Interrogation and the criminal process", The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 374, noviembre, pp. 47-57.

Schur, Edwin M. (1968) *Law and Society: A sociological View*. Random House. Nueva York.

Schwartz, Richard D. (1954) "Social factors in the development of legal control: a case study of two Israeli settlements", Yale Law Journal. 63, febrero, pp. 471-491.

Selznick, Philip (1961) "Sociology and natural law", Natural Law Forum. 6, pp. 84-108.

Selznick, Philip (1963) "Legal institutions and social controls", Vanderbilt Law Review, 17, diciembre, pp. 79-90.

Selznick, Philip (1968) "The sociology of law", en David Shils, editor, *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9., Free Press, Nueva York, pp. 50-59.

Selznick, Philip (con la colaboración de Philippe Nonet y Howard M. Vollmer) (1969) *Law, Society and Industrial Justice*. Russell Sage. Nueva York.

Sherman, Lawrence W. (1980b) "Execution without trial: police homicide and the Constitution", Vanderbilt Law Review, 33, enero, pp. 71-100.

Skolnick, Jerome H. (1965) "The sociology of law in America: overview and trends", Law and Society, Social Problems, 12, pp. 4-39.

Skolnick, Jerome H. (1966) *Justice Without Trial: Law enforcement in Democratic Society*. John Wiley. Nueva York.

Slater, Philip (1970) *The Pursuit of Loneliness: American Culture at the Breaking Point*. Beacon Press. Boston.

Terry, Robert M. (1967) "The screening of juvenile offenders", Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, 58, junio, pp. 173-181,

Tiffany, Lawrence P., Donald McIntyre y Daniel L. Rosenberg (1967) *Direction of Crime: Stopping and Questioning, Search and Seizure, Encouragement and Entrapment*. Little Brown. Boston.

Van der Sprenkel, Sybille (1962) *Legal Institutions in Manchu China: A Sociological Analysis*. Humanities Press. Nueva York.

Werthman, Carl e Inving Piliavin (1967) "Gang members and the police" en David Bordua, editor, *The Police: Six Sociological Essays*. John Wiley. Nueva York.

Westley, William A. (1953) "Violence and the police", American Journal of Sociology, 59, agosto, pp. 34-41.

Wilson, James Q. (1968) *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Harvard University Press. Cambridge.

Yale Law Journal Editores (1967a) "Interrogations in New Haven: the impact of Miranda", Yale Law Journal, 76, Julio, pp. 1519.1648.

INTERACCIÓN POLICÍA PÚBLICO: ACTIVACIÓN, RESPUESTA Y ↑ **VARIABLES INTERPERSONALES Y SITUACIONALES***

► *Luis Gerardo Gabaldón / Mario Murúa*

► 1.- LA INSTANCIA POLICIAL DENTRO DEL SISTEMA DE CONTROL SOCIAL Y JUSTICIA PENAL.

Dentro de un enfoque criminológico que presta cada vez mayor atención a los mecanismos sociales de creación y reacción frente a la desviación y la criminalidad, el control social, esto es, el conjunto de instancias y disposiciones públicas o privadas que pretenden mantener aquellas conductas censuradas dentro de límites aceptables, cobra relevancia de primer orden. En sociedades en acelerado proceso de urbanización y cambio social, como la venezolana, las instancias informales de control resultan rebasadas por inadecuación o desarticulación, cobrando así preeminencia el control social formal, esto es, aquellas instancias explícitamente destinadas por el aparato estatal para enfrentar las conductas definidas como socialmente inaceptables, sin importar en este momento si su definición o las prioridades de intervención son racionalmente programadas, responden a presiones coyunturales o reflejan en intereses y valores culturales ampliamente compartidos. El “auge delictivo”, la “criminalidad”, el “hampa desbordada” son aspectos ampliamente tematizados en nuestro país, frente a los cuales las opiniones y posibles soluciones se discuten al margen de datos ciertos y organizados, en buena parte inexistentes debido a la carencia de investigación empírica adecuada.

En los países como Venezuela, el control social formal, al menos en lo que adultos se refiere, se encuentra centrado en el Sistema de Justicia Penal, un complejo de instancias orgánicas y funcionalmente separadas que quizás autoriza el uso del término “sistema” solo como aproximación. Dichas instancias comprenden: a) la policía, entendida como una organización dotada de poder coactivo inmediato para la investigación criminal y el mantenimiento del orden público, y que a su vez se encuentra dividida en varias ramas, dependientes de diversos sectores gubernamentales; b) los tribunales de jurisdicción ordinaria, subordinados jerárquicamente en cuanto a sus decisiones al Tribunal Supremo de Justicia; c) los fiscales del Ministerio Público, adscritos y subordinados jerárquicamente a la Fiscalía General de la República, organismo constitucional autónomo encargado de vigilar la legalidad material y formal dentro y fuera del proceso penal y que, a partir del Código Orgánico Procesal Penal de 1998, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal pública; d) el subsistema de ejecución penal, adscrito administrativamente al Ministerio de Justicia, tanto en lo relativo al cumplimiento de las sanciones detentivas, que constituyen el caso típico dentro del Código Penal, como en lo relativo a las fórmulas alternativas al encarcelamiento.

Dentro de la instancia policial, que ha sido denominada como “la puerta de entrada al sistema de justicia penal”, dadas sus funciones de detección y respuesta inmediata a la criminalidad, funcionan varias ramas directamente vinculadas al “problema delictivo”, entre ellas Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, inicialmente creado mediante Decreto No 48 del 20 de febrero de 1958, con facultades de investigación penal bajo dirección del Ministerio Público, la Guardia Nacional, creada inicialmente mediante la Ley del Servicio Nacional de Seguridad del 4

* Reproducido con autorización de los autores. Publicado originalmente en Revista Cenipec, 8, 1983, pp. 33-72

de agosto de 1938, que ha venido asumiendo facultades de investigación criminal expandidas, y la recientemente creada Policía Nacional Bolivariana, policías estatales y municipales, de perfil fundamentalmente ostensivo pero que también pueden intervenir en la investigación penal bajo dirección del Ministerio Público.

En lo que se refiere a la actuación cotidiana, el CICPC y las policías uniformadas constituyen la "primera línea" de detección de la delincuencia, y, particularmente las segundas implican el nivel de contacto con los ciudadanos más frecuente y cotidiano, tanto para ocurrencias de carácter delictivo como de otro orden. Por ello, un estudio que en Venezuela pretenda aproximarse al denominado Sistema de Justicia Penal y, en particular a las instancias que definen sus primeras estructuras de articulación, debe centrarse fundamentalmente en el análisis de la policía judicial y las policías uniformadas.

► 2.- EL UMBRAL DE ACTIVACIÓN POLICIAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA SITUACIÓN FRENTE A LA QUE SE INTERVIENE

Se puede suponer que la policía actúa como la principal válvula de control de acceso al sistema penal. Mediatemente, en la medida en que cumple una función de vigilancia y disuasión, reduciría el flujo potencial de casos a ingresar; inmediatamente, en la medida en que generalmente es la primera instancia oficial que conoce de un hecho punible, evalúa las posibilidades reales de adelantar una investigación criminal que conlleve su pase sucesivo al aparato jurisdiccional y, aunque esta facultad está mediada por la intervención del Ministerio Público, de alguna manera interviene en una selección preliminar de los casos a ser procesados. Si a ello se añade el hecho de que ninguna otra instancia pública de control social interactúa tan frecuentemente con la población y que las presiones públicas y privadas sobre control y manejo de la criminalidad se centran fundamentalmente en la policía (Gabaldón, 1979), se comprende su importancia en cualquier análisis del Sistema de Justicia Penal.

No existen en Venezuela aproximaciones empíricas a la operación rutina y a la detección de casos de interés penal por parte de la policía. Rivera (1976) trató de realizar un inventario de recursos humanos de policía uniformada según los diversos estados y en proporción al número de habitantes y superficie para 1974, aunque no se abordó su operación y funcionamiento. Rivera y Blanco (1980) se

aproximaron a la descripción de algunas características personales del cuerpo policial de Barquisimeto, Estado Lara, tratando de estimar algunas regularidades en cuanto a condiciones intelectuales y emocionales de sus miembros. Se han escrito otros trabajos centrados en la exégesis de disposiciones legales y reglamentarias referentes a la policía, en particular la judicial (Agudo-Freites, 1983). Sin embargo no ha habido indagación sobre criterios de intervención, calificación de situaciones e incidencia de variables personales o situacionales en los encuentros cotidianos entre la policía y el público. Este nivel de análisis resulta muy importante, en particular si se toma en cuenta la evidencia obtenida en otros países en el sentido de que el hecho delictivo no es un dato objetivo sino producto de la construcción y definición entre variados actores públicos y privados (Véase Black, 1971, en este mismo libro).

En investigaciones empíricas adelantadas en otros contextos se ha podido detectar una gran discrecionalidad policial tanto en lo referente a la calificación y registro de las infracciones, como en la adopción de medidas sobre el terreno de los hechos y en las decisiones para hacer efectiva la responsabilidad de los propios funcionarios. Cain (1979:87) informa, respecto a un estudio inglés, que los inspectores policiales en la ciudad se encontraban sometidos a la presión de no registrar como delictivo todo hecho que, aunque técnicamente encuadrable dentro de tal clasificación, podría incrementar más allá de ciertos límites el índice de la criminalidad conocida. Manning (1979) sostiene, en un estudio del patrullaje en Londres, que esta actividad es generalmente rutinaria y sin incentivos, por lo que en casos la policía busca "pretextos" para construir situaciones que presenten a los funcionarios como "activos" con miras a su promoción. Respecto a esta última situación de "fabricación", Chatterton (1979) sostiene que los superiores inmediatos generalmente no verifican las versiones de los agentes subordinados para no desmejorar frente al público la imagen policial, salvo en caso de funcionarios que obviamente han perdido la credibilidad.

La selectividad y adopción de medidas no ha escapado tampoco a la investigación. En un estudio noruego (Hauge, 1973) se determinó que las situaciones que ameritan intervención varían en calidad según se trata de patrullaje o de recepción de casos en el comando policial, incrementándose en este último caso la solicitud de ayuda en comparación con la denuncia de hechos delictivos (41 % y 53% frente a 15% vs. 81%, en situación de patrullaje). Variables personales del indiciado (apariencia y actitud), así como situacionales (la presencia de una víctima asertiva) han sido detectadas como importantes en la decisión de practicar un arresto (Black, 1971; Lundman, Sykes y Clark, 1978). Dodd (1967:59) sostiene que el funcionario policial cuando enfrenta una situación que él



percibe como peligrosa o amenazante, (pudiendo ser por un prejuicio), está mayormente propenso al uso de su “autoridad” para reducir la percepción azarosa y resolver la ambigüedad incrementándose la posibilidad de un ejercicio del poder menos ponderado.

Finalmente, la conformación de la organización policial como una estructura con metas propias y cerradas ha sido también analizada en relación con ciertos resultados de su operación. Bordua y Reiss (1965: 71) sostienen que el principio legitimador de la policía en su actividad es el de la obediencia y el “honor” en la jerarquía en mayor medida que el posible estatus que puede ofrecer el cargo. Se ha llegado a hablar de un “sistema interno de justicia policial” (Cohen, 1972) para explicar el funcionamiento de recompensas y castigos informales al margen de su registro, así como las diferencias en el tratamiento de las denuncias en contra de diferentes tipos de funcionarios dentro del mismo departamento policial. Uno de los trabajos más completos sobre la organización, metas y desempeño policial (Skolnick, 1975) ilustra bien sobre la incidencia de exigencias puramente internas de la organización (mantenimiento de relaciones de supra y subordinación, imagen de eficiencia, desarrollo de sentimientos de pertenencia grupal) en la discrecionalidad y prioridades para la resolución de los casos conocidos y la desconfianza de los funcionarios hacia las reglas legales procesales, percibidas como “entradadoras” de una acción rápida y eficaz.

La anterior reseña de investigaciones justifica plenamente el interés de un abordaje de la policía, como primera y más visible instancia del sistema de justicia penal, en términos de operación efectiva, para determinar las variables que influyen en el desempeño policial y para permitir una aproximación gradual al modelo de justicia penal que opera en Venezuela. De más está decir que los resultados de una investigación de este tipo no interesan exclusivamente a organismos externos a la policía sino a ella misma, para monitorear su desempeño, lo cual resulta problemático solamente desde adentro, debido a la carencia de recursos y al sesgo propio de

toda introspección. Las preguntas que pretendemos responder con este trabajo son las siguientes: ¿qué hechos, en qué circunstancias y mediante qué respuestas típicas identifica la instancia policial como merecedores de atención y procesamiento, desencadenando una respuesta institucional? Este constituye el problema fundamental para definir umbrales de activación y analizar la construcción de la situación que amerita la respuesta policial.

► 3.- EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: CRITERIOS DE ACTIVACIÓN Y OPERACIÓN POLICIALES

3.1. *Ámbito del estudio*

Como ya destacamos, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y las policías uniformadas son aquellas instancias más directa y primariamente involucradas en la detección de la criminalidad. El primero de ellos ha tenido una progresiva difusión a través de delegaciones y comisarías en todo el territorio nacional. Las segundas tienen a su cargo la labor de vigilancia y mantenimiento del orden público, lo cual las coloca en contacto directo con situaciones definibles como delitos e infracciones.

A diferencia de otros países, donde un mismo cuerpo policial posee dos divisiones, la de investigación criminal y la de vigilancia y patrullaje, en nuestro país tales funciones están divididas entre policía judicial y policía uniformada. Por ello, cualquier estudio sobre detección preliminar y discrecionalidad debería enfocar estas dos ramas policiales, así como explorar los hasta ahora no descritos criterios de cooperación y división del trabajo.

Por esta razón planteamos en un primer momento la aproximación a ambas instancias policiales en una ciudad mediana del occidente del país, aunque finalmente, debido a resistencias de las máximas autoridades de la policía judicial, no fue posible incluirla en la observación. Los resultados, pues, tienen la limitación de que se refieren únicamente a la policía uniformada, que permitió el acceso a la observación.

3.2. Detección de la situación de intervención

El aspecto central de la exploración está dado por la determinación material de hecho que genera una respuesta policial. Específicamente nos proponemos ilustrar; a) qué tipos de situación llegan predominantemente al conocimiento de la policía; b) cuál es su concentración espacio- temporal; c) cuál es la vía por medio de las cuales son conocidas; d) cuáles son las medidas adoptadas frente a ellas, particularmente las inmediatas, y qué grado de autonomía demuestra el funcionario policial que detecta la novedad para adoptarlas; e) qué tipo de persona se encuentra predominantemente envuelta en interacción con la policía y cómo influyen su actitud y comportamiento en la respuesta policial. Un análisis que tome en cuenta no solo el contenido de los hechos conocidos por la policía, sino las respuestas que se dan a los mismos, define la construcción preliminar de la situación delictiva. Ello ilustra sobre lo que la policía está condicionada a percibir como problemas, bien sea por información de particulares, bien sea por detección propia, y, de acuerdo al tipo de medida adoptada, a lo que da relevancia, bien mediante medidas inmediatas, sobre el terreno, bien mediante la preparación de diligencias o procedimientos ulteriores que permiten una profundización del caso y su eventual pase a otra instancia de decisión.

Después del periodo de prueba que se describe en el punto 3.4, se preparó una ficha de registro que permitió calificar las situaciones como: 1) hechos contra las personas, si involucran algún ataque o lesión de orden físico o moral específicos contra sujetos particularizados; 2) hechos contra la propiedad, si involucran algún ataque, intentado o consumado, contra el patrimonio de sujetos particularizados; 3) hechos de orden público, cuando se trate de situaciones que involucran una turbación de la paz pública, bien sea en casos en los cuales no se individualiza una víctima particular, o cuando estando involucradas varias personas, no pueda ser determinada una lesión efectiva personal o moral. Estos casos incluyen riñas en tumulto sin consecuencias; 4) hechos de índole sexual que involucran ataques contra el pudor de sujetos individualizados; 5) hechos relativos a drogas, cuando se encuentran situaciones de tenencia o tráfico de

estupefacientes; 6) otros: casos no encuadrables dentro de los cinco anteriores, principalmente conformados por actitudes sospechosas, falta de documentación, infracciones de tránsito y solicitudes de ayuda a la policía que no implican contraposición de intereses o conflictos entre dos o más personas.

Los hechos se registran según su lugar de ocurrencia (barrio, urbanización, casco central o zona rural aledaña a la ciudad estudiada) y según la hora de ocurrencia, distinguiendo cuatro periodos de 6 horas cada uno, (hora cero - 6 am., 6 am. - 12 m., 12 m. - 6 pm. y 6 pm. - 12 pm.).

La forma de la detección se describe a través de dos variables: 1) sitio donde se desarrolla la observación, distinguiéndose entre sede del comando policial y labores de patrullaje motorizado; 2) fuente de conocimiento, distinguiendo las situaciones de comisión por averiguación, cuando se identifica el hecho cumpliendo un instructivo específico, o situaciones de detección directa, cuando el hecho es captado por iniciativa autónoma del funcionario policial o cuando es conocido mediante la referencia de un particular, sea éste víctima o testigo. También se registra el número de denunciantes o de involucrados.

Las medidas adoptadas han sido categorizadas según una gama de respuestas posibles a la situación detectada, afinada después del periodo de prueba: 1) Consulta con el superior, en los casos en que el funcionario requiere instrucciones antes de decidir, 2) Registro escrito, cuando la novedad o situación es anotada de modo que se pueda tener alguna traza de ella; 3) denuncia formal en los casos en que se asienta en un formato especial y es firmada por quien refiere el hecho; 4) solicitud de identificación, cuando el funcionario policial se limita a requerir, particularmente al involucrado, sus documentos de identidad para inspección; 5) Requisa, cuando se procede a una pesquisa física sobre el sujeto, particularmente el involucrado; 6) proseguir averiguación, cuando en forma inmediata se realizan diligencias sucesivas destinadas a acopiar mayor información sobre el hecho; 7) Amonestación, cuando el funcionario policial advierte al sujeto, con diversos grados de intensidad y en forma verbal, que se abstenga de realizar algún hecho en el futuro o lo conmina a adoptar una conducta inmediata (desalojo del sitio del suceso, por ejemplo); 8) Arresto, cuando se produce la aprehensión y retención física del sujeto, independientemente de su duración; 9) Uso de arma, cuando el funcionario emplea su arma reglamentaria, bien para intimidar, bien abriendo fuego; y 10) Otras: que comprenden los casos no encuadrables dentro de los anteriores.

Este conjunto de respuestas policiales permite explorar la activación y asertividad del funcionario frente a las

diversas situaciones, si asumimos que existen algunas de naturaleza suave (como solicitud de identificación, requisita y amonestación) frente a otras de naturaleza fuerte (como arresto y uso de arma) según el grado de coacción y privación que implican. Por otra parte, en cuanto a los hechos referidos por particulares, permite examinar el grado de interés en el caso (según se formalice o no denuncia), y su incidencia según características de quien informa. Debe destacarse que en un solo caso pueden concurrir más de una de estas medidas, simultáneamente, por lo cual se desea describir modalidades aproximadas de respuestas.

En cuanto a los sujetos que interactúan con la policía, hemos distinguido entre víctimas o denunciantes, cuando el contacto se produce a requerimiento de alguien que declara ser afectado por un hecho, y sospechosos, cuando el contacto envuelve a una o más personas sobre quienes pesan indicios de culpabilidad de un hecho o sufren como sujetos pasivos la intervención policial.

3.3. Variables personales situación y respuesta policial

¿Está la respuesta policial de algún modo vinculada a las características de los sujetos que interactúan con la policía? Esta cuestión general comprende varios particulares de interés, atinentes tanto al establecimiento inmediato del contacto como a su desarrollo sucesivo.

Hemos decidido analizar si la respuesta policial tanto en términos de las medidas adoptadas como de la modalidad de la respuesta, difiere según diversas condiciones de denunciantes o involucrados. Hemos distinguido, en cuanto a denunciantes, sean o no víctimas, dos dimensiones personales, una estática (bien o mal vestido) y una dinámica (actitud exigente-assertiva o deferente-tímida). La primera característica, operacionalizada a través del estado aparente de vestimenta en cuanto al cuidado y pulcritud, se asocia con el presunto estrato social de pertenencia, y la segunda con la posición activa o pasiva al formular su reclamo. En cuanto a los involucrados, esto es, las personas que interactúan como sospechosos o sujetos pasivos de la acción policial, distinguimos dimensiones que permitan aproximarse a su presunto estrato social de pertenencia (apariencia, carácter de bien o mal vestido) e imagen y comportamiento en la interacción (uso o no de jerga o lenguaje no convencional y actitud de resistencia neutralidad o de deferencia o cooperación abierta). También se tomó en consideración si después del establecimiento del primer contacto y de la selección de una medida determinada, el involucrado la acepta o la rechaza (se resiste a ella) y si esta circunstancia produce una modificación de la medida inicial. Las condiciones vinculadas al estatus social

aparente permiten una aproximación a los estereotipos sobre quienes son "delincuentes" o "dignos de tratamientos más severos", mientras aquellas vinculadas a la actitud del involucrado hacia el policía, a factores situacionales que han sido descritos en la literatura como relevantes para el incremento de la severidad de la respuesta (Dodd 1967:59; Black,1971: 1108; Lundman, Sykes y Clark, 1978:84).

No sólo es importante determinar la medida adoptada en la interacción funcionario-individuo, sino ciertas modalidades del comportamiento del primero de ellos que pudieran estar mediadas por características o actitudes del segundo. En este sentido hemos analizado dos dimensiones en el comportamiento funcional, por una parte "aproximación", que se refiere al establecimiento del contacto, y por la otra "receptividad", que se refiere al trato frente al individuo propiamente dicho. Hemos distinguido estas dos dimensiones según se trate de contactos con denunciantes, sean víctimas o no, o de indiciados o sospechosos. Así, respecto a denunciantes, distinguimos en la primera dimensión la actitud "atenta-poco atenta", que ilustra el interés (presente o inexistente) demostrado por el funcionario en procesar la información, y en la segunda, el trato "cortés-descortés", según la interacción se desenvuelva mediante un acercamiento funcional comprensivo y considerado o no; por otra parte, respecto a los indiciados o sospechosos, distinguimos en la dimensión "aproximación" la dicotomía; actuar con o sin explicaciones, según que el funcionario en cuestión se presente (aunque esté uniformado) al sujeto y explique los motivos de su aproximación o actúe de inmediato y sin preliminares. En la dimensión de trato distinguimos empleo o no de violencia según se use o no coacción explícita.

Finalmente, hemos recogido información sobre el número y rango de funcionarios presentes en cada situación y sobre la presencia o ausencia de testigos en el momento de su ocurrencia. Estas variables presentan interés, particularmente en situaciones con involucrados o sospechosos, en lo atinente a "controles externos" del comportamiento. Se pretende, en suma, precisar si el incremento en el número y rango de los funcionarios así como la presencia de testigos que pudieran, eventualmente, referir particulares del caso observado, tienen algún efecto sobre las modalidades de comportamiento funcional.

3.4. El trabajo de campo

La información fue recogida mediante una ficha de casos con la instrucción de registrar cualquier encuentro, conflictivo o no, entre funcionario policial y ciudadano, dentro o fuera de las instalaciones físicas de la policía.

Con la finalidad de allanar el camino a la observación se sostuvieron conversaciones preliminares con los Oficiales superiores y subalternos del comando involucrado, explicando la naturaleza del trabajo y recabando información sobre su organización interna, que se describe brevemente en el siguiente punto.

Luego se probó el instrumento, se introdujo el contacto de los observadores externos y se detectó la frecuencia de ocurrencia de hechos en hora y lugar, mediante un período de 14 días continuos en dos turnos de cuatro horas cada uno (2 pm. 6 pm. y 6 pm. - 10 pm.), y uno de cuatro días discontinuos, entre semana y fines de semana con 4 turnos de 6 horas cada uno, divididos por partes iguales entre el Comando Central de Policía y dos unidades o módulos periféricos que sirven a populosas zonas de la ciudad, a fin de comprobar concentración de hechos para la observación definitiva y otros ajustes. De este periodo de observación preliminar (agosto-septiembre 1983) se pudo deducir: a) El Comando central y el patrullaje motorizado recogen la mayor parte de los casos conocidos, bien, por denuncia o por detección (80%); b) Los módulos policiales manifiestan una actitud exclusivamente reactiva y refieren para decisión al Comando la mayor parte de los hechos conocidos; c) la mayor concentración temporal de las situaciones se produjo en los períodos 12m 6 pm (35%) y 12 pm 6 am (34%); d) los casos detectados en fines de semana superan a los detectados a mitad de semana (61 % contra 39%, respectivamente). Estos resultados aconsejaron descartar la sede de los módulos policiales de la ciudad como centros de observación para concentrarla a nivel del comando central.

Luego de ajustar la planilla de recolección de información se diseñó el periodo final de observación durante un lapso de 3 meses (octubre-diciembre 1983: enero-febrero 1984) para un total de 28 días efectivos, comprendiendo días intermedios de semana y viernes y sábados, en los dos turnos de mayor frecuencia detectada en la prueba esto es, de 12 m a 6 pm. y de 12 pm. a 6 am. dividiendo la observación entre el Comando Central de Policía y el patrullaje motorizado. Las instrucciones fueron: a) en la sede del Comando, registrar cualquier requerimiento de intervención policial que se presentase; b) en las patrullas móviles, abordar la primera disponible y acompañarla en su recorrido, bien en casos de comisión expresa de averiguaciones, bien en despachos rutinarios, registrando cualquier encuentro que rebasara la simple solicitud de información. Las situaciones que mayormente involucran a denunciantes fueron registradas en la sede del Comando y las que mayormente involucran a sospechosos en el patrullaje móvil. Disponiéndose de dos observadores en cada turno, uno en el Comando y otro en patrullaje, se previó un total de 672 horas de observación, aunque en la práctica se redujeron a 432 (1).

Finalmente fueron registradas 198 observaciones cuyos resultados se discuten abajo (ver secciones, 5. 6 y 7).

► 4.- ORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DEL COMANDO POLICIAL ESTUDIADO

El Comando bajo observación es el central de uno de los estados occidentales del país, que divide sus efectivos entre la ciudad capital y ocho destacamentos en cabeceras de distritos, a su vez subdivididos en diversos puestos, de número variable de agentes, según la importancia del núcleo poblacional en cuestión.

El destacamento de la capital, que cubre una zona urbana de aproximadamente 150.000 habitantes, fue seleccionado para la observación. Aquí hay aproximadamente 350 efectivos bajo comando de un Oficial superior de las fuerzas Armadas de Cooperación, que es removible y no proviene del cuerpo policial mismo. Dentro del cuerpo opera una jerarquía en la que se asciende según nivel de capacitación y méritos de servicio, conformada por Oficiales superiores, con rango de inspectores (1,5%), oficiales subalternos (4%), suboficiales (3%), clases (13%) y agentes (80%).

Las dos divisiones básicas que son relevantes para la detección de situaciones, vigilancia y control son el Departamento de Operaciones y el Departamento de Inteligencia.

El Departamento de Operaciones se halla bajo el Comando de un inspector y tiene atribuida la planificación de la vigilancia y disposición de recursos de acuerdo al análisis de la incidencia delictiva por zonas de la ciudad. A él corresponde la división de las zonas de patrullaje que, para mediados de 1983, comprendía ocho sectores variables en extensión y población, los cuales sirven de áreas específicas a determinadas patrullas. La planificación general del patrullaje motorizado, corresponde a este Departamento.

Las patrullas tienen 3 turnos de 8 horas cada uno, y cubren su perímetro asignado, transportando además personal de los módulos y casillas policiales distribuidos en la ciudad, que para la fecha de la observación eran 7 en funcionamiento. Las patrullas pueden cumplir comisiones específicas de averiguación cuando reciben un instructivo particular.

Los funcionarios policiales de las patrullas circulan en unidades permanentemente identificadas, en uniforme y generalmente en parejas, salvo que se trate de una comisión especial que requiera mayor apoyo.

Este Departamento de Operaciones también tiene a su cargo una sección estadística, que refiere mensualmente el movimiento del Comando policial al Ministerio de Relaciones Interiores, Oficina de Coordinación Policial, así como una sección de instrucción que debe planificar y desarrollar los cursos de perfeccionamiento del personal policial.

El Departamento de Inteligencia tiene atribuida la función de recepción de denuncias de particulares y la prosecución de averiguaciones tendentes a clasificar los casos. Al mando de un oficial de policía, contaba para mediados de 1983 con 25 efectivos que actuaban de paisano. Elaboraba, además, el parte diario y el control de detenidos que era presentado cada día al Comando del Cuerpo para la decisión sobre duración de arrestos policiales. Los funcionarios de inteligencia disponen de una unidad móvil sin siglas, en la cual realizan operativos especiales de averiguación y aprehensión, aunque también participan en labores de vigilancia y patrullaje rutinarios. Se encuentran ordinariamente dotados de armas más potentes que los funcionarios uniformados y en los turnos quedaban sometidos al oficial del día a cargo de los servicios.

Existen dos sub-grupos de agentes policiales con tendencia a la especialización. Uno de ellos está constituido por la Brigada Especial, que comprendía unos 50 efectivos entrenados en control de manifestaciones y orden público. El otro es la Brigada Bancaria, que presta protección mediante destaque fijo en estas instituciones y que está formada por unos 35 agentes.

Los efectivos que ordinariamente se encuentran destacados en unidades móviles son agentes y distinguidos, aunque no se excluye la participación, en particular si se trata de un operativo no rutinario, de sub-oficiales y oficiales subalternos y superiores (inspectores). La observación, por otro lado, no ha discriminado entre funcionarios uniformados y de inteligencia cuando se encontraban en tareas de patrullaje y vigilancia, aunque individualmente se haya podido detectar una actitud más resuelta y desinhibida de estos últimos, no suficiente, sin embargo para diferenciar tipológicamente, por lo menos hasta el momento, a ambas categorías de funcionarios.

► 5.- SITUACIONES QUE AMERITAN INTERVENCIÓN: DISTRIBUCIÓN ESPACIO TEMPORAL Y MEDIDAS ADOPTADAS

De las 198 situaciones de observación cubiertas en el periodo, 80 (44%) se registraron en la sede del comando policial y 110 (56%) en actividades de patrullaje motorizado. De todas ellas el 11 % correspondió a comisiones por averiguación policial, el 56% por detección directa y el 33% mediante denuncias particulares, de las cuales un solo caso operó por vía telefónica. En el 75% de los casos de denuncia hay víctimas directas, en un 18% testigos presenciales y en un 7% testigos referenciales. Sólo se registró un caso de victimización institucional (hurto en un establecimiento comercial).

Las situaciones registradas comprenden en 87 casos a víctimas directas como destinatarios de la intervención policial en las cuales predomina la victimización singular (83% de los casos) mientras que constituyen una minoría aquellos con 2 o más víctimas (17%). Por otro lado, en 111 de los casos registrados los destinatarios directos del procedimiento policial son indiciados o sospechosos. Esta distinción es importante pues al analizar las variables personales y situacionales se distinguirán ambas situaciones según hacia qué persona, víctima-denunciante o sospechoso-indiciado se dirige la respuesta policial.

La distribución de las observaciones según el día de la semana es como sigue: 52 casos (26%) entre lunes y jueves, mientras 146 (74%) entre viernes y domingo. Los datos indican una clara concentración de la detección de situaciones los fines de semana, confirmando los hallazgos del periodo de prueba.

En cuanto al lugar de ocurrencia de las situaciones predominó el denominado casco central (que incluye no sólo el centro de la ciudad sino las avenidas confluyentes, con menor densidad poblacional), registrándose el 48% de los casos, seguido por los barrios, con un 26%, las urbanizaciones de clase media y alta, con un 16% y las zonas aledañas no urbanas con un 3%. La mayor parte de las situaciones se produjo en el periodo comprendido entre 12 pm. y 6 am. (64%) seguido del periodo 12 am. 6 pm. (23%). Adicionalmente, un 8% se registró como ocurrido entre 6 pm. Y 12 pm. , y un 6% entre 6 am.

y 12 m. Pese a que en estos 2 últimos turnos no hubo observadores destacados, aparecen casos producidos en ellos porque la ocurrencia de la situación inicial puede estar desfasada, particularmente en lo que a denuncias se refiere, del momento en que se reporta la novedad y, en efecto, la mayor incidencia relativa de esta situación de desfase se produce para hechos contra las personas, la propiedad y otros no específicos, como solicitud de ayuda, en que transcurre cierto tiempo entre ocurrencia real y conocimiento policial.

Veamos ahora los hechos típicos registrados en la observación:

a.- Hechos contra las personas, 17%, de los cuales el 13% representan heridas determinadas, el 51% lesiones intentadas o consumadas sin heridas apreciables, y 36% injurias o amenazas (2).

b.- Hechos contra la propiedad 22%, de los cuales el 21,4% son hurtos, 52,4% son robos, 4,8% son fraudes y 21,4% son daños.

c.- Hechos de orden público, 22% de los cuales 32% corresponde a conducta escandalosa, 51% a ebriedad y 7% a resistencia a la autoridad.

d.- Hechos de índole sexual (no violenta), 1%.

e.- Tenencia y consumo de drogas, 4%.

f.- Otros hechos, 30% entre los cuales destacan la actitud sospechosa (27%), además de solicitud de ayuda policial, infracciones de tránsito y encontrarse sin documentos de identificación.

g.- Hechos múltiples, en que se configuran más de una de las anteriores situaciones 4%.

En cuanto a días, horas y lugares de detección de las situaciones, cabe observar que los sábados fue registrada la mayoría de cada una de las diversas situaciones, en una proporción cercana al 40%, así como en el segundo periodo de la noche (12 pm - 6 am.), en proporciones variables entre un 44% para los hechos contra las personas y un 83 % para los vinculados a estupefacientes. En cuanto al sitio, predomina el denominado casco urbano para hechos contra las personas (56%) contra la propiedad (42%), contra el orden público (68%) y otros hechos (38%) y múltiples (50%), mientras en los casos de drogas predominaron

la urbanización y el barrio (43% y 29% respectivamente); El escaso número de observaciones para los hechos sexuales no permite ninguna conclusión Evidentemente que estos resultados no permiten inferir sobre días, horas y sitios de mayor ocurrencia efectiva de las situaciones delictivas, sino sobre su detección por la policía, y una cosa no está necesariamente asociada a la otra.

Si examinarnos la forma en que las diversas situaciones llegan a conocimiento de la policía, observarnos que los hechos contra las personas y contra la propiedad fueron referentemente denunciados por particulares, sean o no víctimas (59% y 63%, respectivamente) mientras que los de orden público, drogas, otros y múltiples fueron conocidos fundamentalmente por detección directa policial (59%, 86%, 80% y 63%, respectivamente). Las comisiones de averiguaciones fueron también más escasas como fuente de contacto con hechos contra las personas y la propiedad (9% y 5%, respectivamente) que para los hechos de orden público (25%) y estupefacientes (14%). Estas diferencias son estadísticamente significativas ($\chi^2 = 66.1$, g. l. 18. $p < 0.001$).

Veamos ahora cuáles son las medidas preferentemente adoptadas según el tipo de situación detectada. El cuadro No 1 reproduce la frecuencia porcentual de aquellas en cada hecho detectado, así como el total de cada medida adoptada Si se observa la distribución total de medidas en la última fila del cuadro 1, se detecta la recurrencia de respuestas que podríamos considerar " inmediatas" al hecho, es decir, destinadas a responder en el acto antes que a recabar mayor información previamente a la emisión de una respuesta. En efecto, arresto, solicitar identificación, amonestar y requisar recurren en mayor medida que registrar el hecho, recabar una denuncia formal proseguir averiguación y consultar con los superiores. Hay que destacar, no obstante, que para cada situación puede superponerse más de una medida, como fue observado respecto a la solicitud de identificación y la requisita, en relación a la amonestación y el arresto.

Dentro de las medidas mediatas o diferidas, la denuncia formal es la que podría indicar la atribución de mayor interés a un hecho a los fines de su averiguación sucesiva y ulterior persecución. Ella implica la transcripción, bajo juramento de la víctima o testigo, del hecho que ellos refieren o se ha detectado, con el mayor número de datos que permitan precisarlo y conducir a la identificación de los indiciados, tomando la transcripción entre 20 y 40 minutos. Se observa el cuadro No 1 que la denuncia formal recurre con mayor frecuencia para los hechos

contra la propiedad y contra las personas, lo que podría indicar a primera vista activación policial o actitud diligente hacia el esclarecimiento y sanción de esas conductas. Sin embargo, si se observa que el total de las denuncias formalizadas (20) representan menos de la tercera parte de los hechos conocidos mediante referencia inicial de particulares (65 casos), así como que representó sólo el 30% de la respuesta policial frente a los hechos contra la propiedad y el 15 % frente a los hechos contra las personas, se puede concluir que la averiguación ulterior de estos hechos, encaminada a su resolución y pase a otra instancia (policía judicial o tribunales) no constituye un objetivo prioritario de la policía uniformada. Queda además por dilucidarse cuál es el tratamiento efectivo posterior que se dará a la denuncia formal, a los fines de su procesamiento y adopción de medidas terminales, lo cual no fue abordado en este estudio. Es cierto también que hay una proporción apreciable de la medida de proseguir averiguación para los hechos contra la propiedad, pero como bajo este rubro se ha clasificado cualquier diligencia sucesiva, sin analizar su eficacia o grado de interés, la suposición aquí adelantada no queda desvirtuada.

Los hechos de orden público y “otros”, que no implican la presencia de agraviados específicos resultan en general homogéneos en cuanto al tipo de respuesta policial adoptada, en especial en lo atinente a medidas inmediatas que son indicativas de afirmación de autoridad sobre el terreno de los hechos, como solicitud de identificación, requisa, amonestación y arresto. Más de la mitad de las amonestaciones se concentran en los hechos de orden público, providencia que no persigue ninguna decisión ulterior, aunque haya empeñado la atención inicial policial. La proporción global de medidas inmediatas “débiles” (solicitud de identificación, requisa y amonestación) para los hechos de orden público y otros fue de 69% y 64% respectivamente. Por otro lado, la proporción global de medidas inmediatas “fuertes” (arresto y uso de arma) para los hechos contra las personas, la propiedad, drogas y múltiples es del orden del 58%, 59%, 62% y 75%, respectivamente. Los dos casos observados de índole sexual concluyeron en arresto. Estos datos son indicativos de una diferenciación de categorías por parte de la policía en cuanto al tratamiento de los hechos, entre los que tienen perfil más claramente delictivo (actos contra las personas, contra la propiedad, estupefacientes, sexuales y múltiples) y aquéllos que revisten el carácter de faltas o son situaciones de ambigua definición (orden público y otros).

Cabe destacar, en todo caso, la alta concentración del uso de arma, en el cuadro No 1, para los “otros hechos”. La incidencia del uso de arma, según se pudo observar, es básicamente intimidativa y en sólo una oportunidad se produjo el disparo, para perseguir a sujetos en fuga luego de despojar y golpear en la calle a un tercero. En siete casos de “otros hechos” el uso intimidativo del arma se refirió a “actitud sospechosa” y fue acompañado de requisa, y en otro más se utilizó para enfrentar a un grupo de sujetos luego de una presunta riña. En los demás casos operó, bien para vencer una resistencia presunta o real a una requisa o aproximación policial (caso de detección de drogas, interrupción de una riña violenta en curso o detención de indiciados de agredir a un agente) o para practicar la detención de sujetos en flagrante delito contra la propiedad o sumisión de grupos en actitud tumultuaria.

Cuadro 1**MEDIDAS ADOPTADAS POR LA POLICÍA SEGÚN EL TIPO DE SITUACIÓN**

(Los números en cada casilla indican la distribución porcentual de cada medida según los hechos observados. La última fila indica el número absoluto de cada medida. Total Medidas: 349.)

	Consulta con Superior	Registro Escrito	Denuncia Formal	Solicita Identifi- cación	Requisa	Prosigue Averi- guación	Amones- tación	Arresto	Uso Arma	Otra
Contra las personas	18,8	10,3	25	6,1	7,9	10,5	9,8	15	11,8	25
Contra la Propiedad	31,3	27,6	60	10,2	13,2	68,5	2,4	15	23,5	20
Orden Público	6,2	24,1	5	34,7	23,7	10,5	51,2	23,8	11,8	20
Sexual	6,2	3,5	-	-	-	-	-	2,5	-	-
Drogas	-	-	-	4,1	7,9	-	-	8,7	5,9	-
Otros Hechos	31,3	27,6	5	42,9	44,7	10,5	36,6	27,5	47	32,5
Múltiples	6,3	6,9	5	2	2,6	-	-	7,5	-	2,5
Total Medidas	16	29	20	49	38	19	41	80	17	40

Los datos presentados sobre las situaciones que ameritan intervención y sobre las medidas adoptadas arrojan indicios de: a) un nivel policial proactivo hacia la detección de conductas clasificables como de orden público y otras que no implican víctimas específicas; b) un nivel policial reactivo (actuación previa denuncia) para los hechos de víctimas específicas, en particular atentados contra las personas y la propiedad, aunque al parecer sin la finalidad específica de precisar responsabilidades que conduzcan a una medida terminal; c) una tendencia a afrontar los casos mediante procedimientos rutinarios sobre el terreno, de intensidad variable, pero no orientados hacia averiguaciones posteriores de índole penal, sino, al parecer, a producir una afirmación de autoridad bien por asertividad bien porque se perciba amenazada y desafiada. Esta apreciación, sin embargo debe ser analizada conjuntamente con la incidencia de variables personales y situacionales en la respuesta policial.

► **6.- INCIDENCIA DE VARIABLES PERSONALES DE DENUNCIANTES E INVOLUCRADOS EN LA RESPUESTA Y TRATO POLICIAL**

Como se ha visto en la discusión del punto 2, la respuesta policial no parece ser una función exclusiva de la situación objetiva que se detecta sino que a ella están presumiblemente asociadas otras variables, particularmente relativas al indiciado, que condicionan patrones de actuación, tanto en lo relativo a providencias como trato, a través de ideas estereotipadas o de percepción de situaciones de amenaza o desafío. Sin embargo, hemos considerado oportuno extender ese análisis respecto a los que intervienen como denunciante; es decir, quienes no adoptan una posición de contraposición al funcionario, para determinar si ciertas constantes de apariencia y actitud trascienden el rol específico asumido, como destacamos en el punto 3.3.

Analizaremos esa respuesta policial tanto en términos de medidas aplicadas como de aproximación, receptividad y trato. Respecto a las medidas, observamos, según se trate de denunciantes o de indiciados, aquellas que son típicas para cada situación (3), y dentro de ella distinguiremos las que impliquen mayor o menor interés en el tratamiento del caso y las que supongan menor o mayor uso coactivo, respectivamente.

6.1. Medidas y trato policial según las características y actitud del denunciante

El cuadro No 2 reproduce la incidencia de medidas de denuncia formal escrita y de prosecución de averiguaciones según la apariencia y la actitud del denunciante, distinguiendo una situación de “no definida”, para ambos casos, (cuando concurriendo más de un denunciante, bien víctima o testigo, uno y otro registraron apariencia diversa). La primera fila indica la proporción total de denunciantes clasificados según estas características.

Como se puede observar, la apariencia externa del denunciante y su nivel de asertividad se encuentran positivamente asociados a la decisión de formalizar la denuncia, una vez recibida la novedad, mientras que la decisión sobre la prosecución de la averiguación ulterior no parece guardar relación con dichas características.

Cuadro No 2
MEDIDAS POLICIALES, APARIENCIA Y ACTITUD DEL DENUNCIANTE (%)

	Apariencia			Actitud		
	Bien Vestido	Mal Vestido	No Definida	Asertivo	Tímido	No Definida
Distribución de las Características	80,5	18,4	1,1	63,2	32,2	4,6
Denuncia Formal	100	-	-	78,9	21,1	-
Prosigue Averiguación	56,3	43,8	-	43,8	43,8	12,5

Veamos ahora cuál es el comportamiento policial frente a los denunciantes según su apariencia y actitud. Como sostuvimos en el punto 3.3 las variables dependientes (respuesta funcional) se dividieron en receptividad según se muestre una actitud de atención o interés frente al caso presentado por el denunciante, y en trato, en relación con la apariencia y actitud del denunciante según se manifiesta cortesía o brusquedad en el procesamiento del caso.

El cuadro No 3 reproduce las frecuencias porcentuales de las variables receptividad y trato en actitud del denunciante.

Como puede observarse en el cuadro No 3, la apariencia del denunciante, estimada de acuerdo a su vestimenta, influye significativamente en el nivel de atención demostrado por el funcionario policial al procesar la novedad. Esta atención se manifiesta en mayor interés en conocer los particulares del caso, recabando información complementaria y mayor paciencia, según se operacionalizó el registro de la variable por parte de los observadores. Mientras en 85.3% de los casos de denunciantes bien vestidos se observó dicha actitud, sólo lo fue en 56.3% de los mal vestidos. El único caso de apariencia no definida no permite mayores conclusiones sobre situaciones mixtas. Estas diferencias son estadísticamente significativas con 95% de probabilidad al aplicarse la prueba de discrepancia. Esa misma apariencia parece incidir también en el trato cortés o brusco, según se observa por inspección, aunque las diferencias no resultan estadísticamente significativas con el nivel de confianza adoptado. En ello puede influir el haberse detectado 2 casos de no información sobre esta dimensión para los denunciantes bien vestidos.

Si consideramos ahora la actitud del denunciante, observamos, aún con mayor definición, que aquellos asertivos, es decir que acuden manifestando explícitamente una actitud exigente frente al funcionario, son significativamente tratados con mayor atención que los tímidos, esto es, los que no se muestran exigentes frente a aquél (94,3% contra 50% respectivamente). Las diferencias son estadísticamente significativas a un nivel de 99.9% de confianza. Los cuatro casos de actitud no definida fueron tratados también con atención e interés. En lo que se refiere al trato cortés o brusco, en todos los casos de denunciantes asertivos se observó cortesía frente a 82.1% de los casos de denunciantes tímidos. Nuevamente los cuatro casos de actitud no definida fueron tratados cortésmente. Sin embargo, las diferencias no son estadísticamente significativas. Vale acá también la observación sobre situaciones con no información del trato funcional para 1 caso de denunciantes asertivos y 1 de denunciantes tímidos.

Los anteriores hallazgos confirmaron la suposición de que, al menos en cuanto al nivel de atención del reclamo, variables personales del denunciante como su apariencia externa, presumiblemente vinculada al estatus social de pertenencia y su actitud proactiva o pasiva al referir por denuncia un hecho, se encuentran asociadas a la respuesta policial inmediata (4)

Cuadro No 3

RECEPTIVIDAD Y TRATO FUNCIONAL SEGÚN APARIENCIA y ACTITUD DEL DENUNCIANTE (%)

Receptividad y Trato	1) Apariencia			2) Actitud		
	Bien Vestido	Mal Vestido	No Definida	Asertivo	Tímido	No Definida
a) Atención, Interés	85,3	56,3	100	94,3	50	100
a) Desatención, Desinterés	14,7	43,8	-	5,7	50	-
b) Cortesía	94,1	87,5	100	98,1	82,1	100
b) Brusquedad	2,4*	12,5	-	1,9**	14,3***	-

• No información. 2.4%

a) 1): $X^2 = 7,1$ g.l.2, $p < 0.05$

•• No información. 1.9%

b) 1): $X^2 = 3,1$ g.l.4, $p > 0.05$ (ns)

••• No información. 3.6%

a) 2): $X^2 = 23.6$ g.l.2, $p < 0.001$

b) 2): $X^2 = 8.9$ g.l.4, $p > 0.05$ (ns)

6.2. Medidas y trato policial según las características y actitud del indiciado

Veremos ahora la incidencia de medidas adoptadas por la policía frente a los sospechosos, es decir, frente a aquellas personas que aparecen en la interacción personal como indiciados de un hecho que amerita la intervención policial. Nos centraremos en el análisis de aquellas respuestas directamente vinculadas a los indiciados, conforme a los criterios mencionados en el punto 6, esto es, solicitud de identificación, requisita y amonestación, conceptuadas como relativamente suaves, y el arresto y uso de armas, conceptuadas como relativamente más severas. En cuanto a los indiciados distinguiremos una dimensión de apariencia representada por el hallarse bien o mal vestido (operacionalizada con el mismo criterio usado para los denunciantes) y el uso o no de jerga, o lenguaje no convencional. Por otra parte, una dimensión activa, que denominaremos actitud resistente, normal o cooperativa, según se manifieste el sujeto reactivo, neutral o colaborador frente a los funcionarios intervinientes.

El cuadro No 4 reproduce la frecuencia porcentual de esas medidas según cada una de las dimensiones de apariencia, actitud del sospechoso por separado. Para cada una de esas últimas distinguimos de nuevo la categoría “variada”, cuando concurriendo más de un sospechoso no todos presentan la característica en común.

Si observamos la incidencia de medidas según la apariencia estática del sospechoso (su condición de persona bien o mal vestida), no se observan diferencias apreciables en cuanto a la solicitud de identificación y a la requisita. El incremento de la primera medida en relación a la distribución general de los sujetos bien vestidos y, en menor grado, de los mal vestidos, se produce a expensas de los casos de apariencia variada (fila 2, cuadro 4), y para la requisita el decremento funciona en sentido inverso (fila 3, cuadro 4), pudiéndose cuanto más observar que esta distinción de apariencia funciona menos ambiguamente para la solicitud de identificación que para la requisita. Por lo que se refiere a la amonestación, se observa una predominancia para los sujetos bien vestidos respecto a los mal vestidos, siendo el aumento proporcional en la categoría de la apariencia variada discreto (fila 4, cuadro 4). Si examinamos el comportamiento del arresto según esta variable (fila 5, cuadro 4), observamos un decremento proporcional para sujetos bien vestidos y un incremento para los mal vestidos, a expensas de los primeros y, en menor grado, de los sujetos de apariencia variada. En cuanto al uso de arma, su incidencia no polariza sospechosos bien o mal vestidos, ya que en los primeros la ocurrencia es prácticamente igual a la frecuencia general de característica (fila 6, cuadro 4).

Si consideramos que la amonestación y el arresto son medidas alternativas y excluyentes en la mayor parte de las situaciones, podemos concluir que hay indicios de que la apariencia exterior del sospechoso incide de alguna manera en la gravedad de la medida, siendo la amonestación más factible para los bien vestidos y el arresto para los mal vestidos (5).

Por lo que se refiere al uso de jerga como circunstancia asociada a la apariencia dinámica del sospechoso, la requisita, entre las denominadas medidas suaves, es la que mejor indica la polarización de la variable. En efecto, aquellos sujetos que no la emplean registran un decremento proporcional de la medida del orden del 10% mientras quienes la utilizan ocasional o frecuentemente registran un incremento del orden del 5% (fila 3, cuadro 4). La solicitud de identificación y la amonestación en estos casos no registran variaciones inequívocas. El arresto registra una ligera disminución proporcional para los sujetos que no utilizan jerga y un ligero aumento para quienes la utilizan ocasional o frecuentemente (fila 5, cuadro 4). El uso de arma no parece estar vinculado a la característica. El hallazgo sobre la requisita puede ser indicativo de una presunción de ocultamiento de objetos de detención ilícita, operada por la policía sobre sujetos que manifiestan un lenguaje “poco convencional” (efecto “malandro”), aunque los datos sólo arrojan indicios que deberán ser confirmados mediante observación complementaria.

Cuadro No 4

MEDIDAS POLICIALES, APARIENCIA Y ACTITUD DEL SOSPECHOSO (%)

	1) Apariencia			2) Lenguaje (Jerga)			3) Actitud				
	Bien Vestido	Mal Vestido	Variada	Nunca	Ocasional	Frecuente	Variado	Resistente	Normal	Colabora	Variada
Distribución de la Característica	52,4	37,2	8,3 (a)	70,8	10,4	3,5	6,3 (b)	17,2	47,6	19,3	11,7 (c)
Solicita Identificación	59,6	38,3	2,1	76,1	10,9	2,3	6,5 (d)	23,4	40,4	29,8	6,4
Requisa	50	34,2	15,8	60,5	15,8	7,9	7,9 (e)	26,3	52,6	7,9	13,2
Amonestación	67,5	20	12,5	77,5	12,5	7,5	2,5 (f)	10	52,5	30	7,5
Arresto	45	48,8	6,3	65,8	13,9	5,1	7,6 (g)	25	43,8	15	16,3
Uso de Arma	52,9	23,5	23,5	70,6	11,8	-	5,9 (h)	11,8	64,7	-	17,6 (i)

a) No Información, 2,1;

b) No Información, 10,0;

c) No Información, 4,3

d) No Información, 4,5;

e) No Información, 8,6;

f) No Información, 2,5;

g) No Información, 8,2;

h) No Información, 13,3;

i) No Información, 6,3.

Finalmente, en lo que se refiere a la dimensión resistencia-colaboración en el momento de establecerse el contacto policía- sospechoso se observa un efecto aparentemente extraño en el comportamiento de la solicitud de identificación, la cual es proporcionalmente más frecuente en casos de resistencia explícita y de manifiesta colaboración que en casos de actitud normal (fila 2, cuadro 4). Aunque Lundman, Sykes y Clack (1978:87) han encontrado una relación entre el comportamiento abiertamente obsequioso del involucrado y el arresto, que como veremos no observamos en nuestro estudio, nuestro hallazgo respecto a la solicitud de identificación podría estar vinculado a una percepción inicial de sospecha policial frente a quien se manifiesta abiertamente colaborador, lo que ameritaría proceder a la primera medida de averiguación (la más suave, por lo demás) de solicitar sus documentos de identidad. En cuanto a la requisa, existe una clara diferencia entre sujetos resistentes y colaboradores predominando para los primeros (fila 3). Sin embargo, las medidas que permiten señalar la diferencia más clara entre ambas categorías son la amonestación y el arresto, siendo la primera menos frecuente y el segundo más recurrente para casos de actitud resistente, mientras el patrón inverso se da para los casos de actitud colaboradora; incluso los sujetos con actitud normal registran mayor incidencia proporcional de amonestaciones y menor de arrestos, aunque las variaciones no sean muy marcadas (filas 4 y 5, cuadro 4). Resultados muy similares a estos han sido encontrados por Piliavin y Briar (1964:210) examinando interacción policial con jóvenes. Ya Black (1971:1108) había destacado que la probabilidad del arresto se incrementa con la actitud "irrespetuosa" del indiciado. Aunque no podemos establecer una equivalencia precisa entre "resistencia" e "irrespeto", ciertamente que las dos situaciones implican desafío a la autoridad del funcionario, cobrando fuerza la hipótesis de la mediación del comportamiento del sujeto indiciado en la decisión adoptada por la policía sobre el terreno. Más aún, confirmamos con este análisis que, como lo sostuvimos poco antes, amonestación y arresto se comportan como alternativas de respuesta policial en alguna medida discrecionales según la negativa percibida del sospechoso, siendo las que más claramente reflejan el continuo suavidad-severidad que habíamos supuesto para el grupo de las cinco medidas asociadas al indiciado en la situación directa del contacto interpersonal.

Veamos ahora cómo se construye la relación de aproximación y trato policial según la apariencia de actitud del sospechoso. Como sostuvimos en el punto 3.3, hemos considerado la aproximación funcional distinguiendo dos posibilidades: actuar con explicaciones, cuando el funcionario manifiesta el motivo de su presencia y acción esgrimiendo un documento que lo acredite, si se trata de funcionario no uniformado, y actuar sin explicaciones en los casos contrarios. El trato propiamente dicho se distingue en violento o no violento según implique o no el uso de coacción explícita. El análisis de la aproximación del funcionario policial se ha hecho únicamente en relación con la apariencia del sospechoso, pues es el único elemento de juicio de que dispone el policía antes de entablar el contacto y la variable aproximación se refiere al momento del contacto inicial. El cuadro No 5 reproduce estos hallazgos en términos de frecuencias relativas según la apariencia del sospechoso, con indicación del valor de significación estadístico de las diferencias una vez aplicada la prueba de discrepancia (X^2).

Como se puede claramente observar, resulta mucho más probable que el funcionario actúe dando explicaciones cuando establece el contacto con sospechosos "bien vestidos" que cuando lo hace con sospechosos "mal vestidos" (52,1 % contra 17%). Por otra parte en sujetos de apariencia variable predomina la aproximación sin explicaciones en una proporción de 3 a 1, Las diferencias son estadísticamente significativas con un 99.9% de confianza. Ello indica, ciertamente, una imagen previa negativa del sujeto de presumible bajo estatus social, si se toma como indicio su apariencia exterior.

Cuadro No 5
APROXIMACIÓN POLICIAL y APARIENCIA DEL SOSPECHOSO (%)

Aproximación	Apariencia		
	Bien Vestido	Mal Vestido	Variada
Actuación con Explicaciones	52,1	17	25
Actuación sin Explicaciones	46,5*	75,5**	75

- No información, 1,4% •• No información, 8,2 % $X^2=40$, g.l.6, $p < 0.001$
 (1 caso sin información sobre apariencia y aproximación).

Veamos ahora el trato funcional propiamente dicho, según se manifieste con o sin violencia Para esta variable hemos considerado no sólo la apariencia exterior de acuerdo a la vestimenta, sino también el uso o no de jerga y la actitud resistente, normal o cooperativa del indiciado. El cuadro No 6 reproduce estos resultados, con dedicación de los valores de significación una vez aplicada la prueba de discrepancia (X^2) a cada grupo de variables.

Como se puede observar en el cuadro 6, el comportamiento violento policial recurre en una proporción de casi 3 a 1 frente a sujetos mal vestidos respecto a los bien vestidos; y en caso de apariencia variable, su probabilidad es mayor que para sujetos bien vestidos. Las diferencias son estadísticamente significativas con un 99,9% de confianza. Igualmente, los sujetos que no utilizan jerga se hallan significativamente menos expuestos a la coacción explícita policial que quienes la utilizan ocasional o frecuentemente, pese a que el escaso número de observaciones para esta última situación impide conclusiones ciertas, así como respecto a las situaciones en que el uso de ese lenguaje no fue uniforme. Las diferencias, en todo caso y de forma conjunta, son significativas con un 99,8% de confianza. Finalmente, es muy clara también la tendencia al incremento de la conducta violenta cuando el sospechoso manifiesta resistencia, decreciendo esa probabilidad a medida que se va haciendo clara una actitud de colaboración. Este último resultado, que podría parecer una perogrullada si se interpreta la violencia como un recurso para lograr un sometimiento de

otro modo imposible, cobra sentido si se la interpreta como respuesta al desafío de autoridad a que se han referido Black (1971) y Lundman et al. (1978), y si se toma en cuenta que la violencia, tal como la hemos concebido, no opera exclusivamente para lograr una aprehensión o la aplicación de una medida adicional como la requisa, aparte que estas mismas pueden operar sin violencia.

Los anteriores resultados, pues, confirman también la suposición inicial de que variables estáticas o dinámicas asociadas al indiciado en el procedimiento policial, tienen valor explicativo en la conducta del funcionario que interviene, rebasando la descripción puramente objetiva de la situación detectada. En este sentido, la respuesta policial no puede ser vinculada exclusivamente al contenido del hecho que amerita su intervención.

Cuadro No 6

TRATO POLICIAL, APARIENCIA Y ACTITUD DEL SOSPECHOSO (%)

Trato a)	1) Apariencia			2) Lenguaje (Jerga)				3) Actitud			
	Bien Vestido	Mal Vestido	Variada	Nunca	Ocasional	Frecuente	Variada	Resistente	Normal	Colabora	Variada
No Violento	88,7	66	83,3	84,7	66,7	40	88,9	50	84,8	92,9	82,4
Violento	11,3	28,3*	16,7	13,3**	33,3	60	11,1	41***	15,2	7,1	17,6

* No información: 7,5

a) 1): $X^2 = 43,9$

g.l. 6, $p < 0.001$

** No información: 2,0

a) 2): $X^2 = 24,9$

g.l. 8, $p < 0.002$

% *** No información: 9,0

a) 3): $X^2 = 85,2$

g.l. 8, $p < 0.001$

► 7.- INCIDENCIA DE VARIABLES SITUACIONALES EXTRAÑAS O SUBSIGUIENTES AL HECHO EN LA RESPUESTA POLICIAL

Hemos querido introducir algunas variables adicionales en relación al comportamiento del funcionario policial que se pueden definir como ajenas al hecho mismo que detecta, pero que podrían modelar de alguna manera su forma de enfrentarlo.

En relación a la aproximación y trato funcionales, tanto en lo referente a denunciantes como indiciados, decidimos examinar si el número y grado de funcionarios presentes en el momento de registrarse la novedad inciden de alguna manera sobre el tratamiento de la situación. En cuanto al grado jerárquico de los funcionarios presentes, la suposición es que la presencia de rangos superiores de policía determina un cierto control en el operar de los funcionarios que, orientándose en sentido positivo, resultará en mayor atención y cortesía hacia los denunciantes y en mayor aproximación mediante explicaciones y menor incidencia de violencia frente a los indiciados. El cuadro No 7 reproduce la distribución porcentual en cuatro categorías de intervención según el número y rango de funcionarios presentes: a) hasta 2 funcionarios, con ausencia de oficiales; b) hasta 2 funcionarios con presencia de oficiales; c) más de 2 funcionarios con ausencia de oficiales y, d) mas de dos funcionarios con presencia de ellos. Al pie del mismo se indica el valor de X^2 y el nivel de significación correspondiente al test de discrepancia, con los grados de libertad respectivos.

Cuadro No 7
COMPORTAMIENTO POLICIAL FRENTE A DENUNCIANTES E INDICIADOS SEGÚN NÚMERO Y RANGO DE FUNCIONARIOS PRESENTES (%)

Número y Rango de Funcionarios a)	Comportamiento Policial							
	Hacia Denunciantes				Hacia Indiciados			
	1. Atento	Desatento	2. Cortés	Brusco	3. Con Explicaciones	Sin Explicaciones	4. No Violento	Violento
Hasta 2 funcionarios, sin oficiales	78	22	91,5	5,1 (a)	44,9	47,6 (b)	85,9	11,5 (c)
Hasta 2 funcionarios, con oficiales	100	-	100	-	100	-	100	-
Más de 2 funcionarios, sin oficiales	81,3	18,8	100	-	21,1	76,3 (d)	60,5	36,8 (e)
Más de 2 funcionarios, con oficiales	81,8	18,2	90,9	9,1	25	70 (f)	85	10 (g)

No Información

%

a) 3,5

b) 5,4

c) 2,6

d) 2,7

e) 2,7

f) 5,3

g) 5,3

a) 1) $\chi^2= 1,19$ g.1.3, $p > 0.05$ (n,s)

a) 2) $\chi^2= 2,65$ g.1.6, $p > 0.05$ (n,s)

a) 3) $\chi^2= 11,9$ g.1.6, $p = 0.06$ (n,s)

a) 4) $\chi^2= 13,4$ g.1.6, $p < 0.05$

Como se puede observar en el cuadro 7 (col. 1) el grado de atención hacia el denunciante no varía significativamente de acuerdo al número y rango de funcionarios presentes; hay, en números redondos, una proporción de 4 a 1 de la conducta atenta frente a la desatenta, concurren hasta 2 o más de 2 funcionarios, sin que influya la presencia de oficiales. Por lo que se refiere a la cortesía o descortesía se observa la misma conclusión; más del 90% de los casos, independientemente del número y rango de funcionarios actuantes, encuadra en el tratamiento cortés. Sin embargo, cuando observamos el número y grado policial, en relación a la aproximación y trato hacia el indiciado hay variaciones interesantes. El actuar con o sin explicaciones pareciera estar en relación con el número de los funcionarios antes que con la presencia o ausencia de oficiales; en efecto, el actuar sin preliminares se incrementa notablemente cuando concurren más de 2 funcionarios, independientemente de su grado. (col. 3, Cuadro 7). Aunque el valor del estadístico no nos permite aceptar la hipótesis de diferencia significativa, ($p > 0.05$) se encuentra muy cerca del valor de rechazo de la hipótesis nula, y sin duda, de no existir los casos sin información, el valor resultaría significativo. Por otro lado, en cuanto al uso de la violencia (col 4, cuadro 7) su incremento proporcional parece estar asociado a la actuación de más de 2 funcionarios sin oficiales, y esta diferencia es significativa, aunque no se puede sostener que sea la ausencia de oficiales lo determinante, pues en la situación, por lo demás frecuente, de hasta 2 funcionarios, también con ausencia

de oficiales, su recurrencia es menor, y prácticamente idéntica a otra situación en que concurren oficiales (col. 4 y fila 4, cuadro 7). Más bien hay indicios de que la desconsideración y violencias en el trato funcional hacia el indiciado están en función del número de funcionarios, siendo más frecuentes a medida que éstos aumentan, quizás debido a un efecto de apoyo implícito grupal (cohesión) frente a sujetos (los indiciados) percibidos como antagonistas. Lo que no resulta conforme a la suposición es que los oficiales de policía ejerzan algún tipo de control, explícito o implícito, sobre el nivel de aproximación y trato a denunciantes e indiciados en la situación de contacto inmediato. Obviamente este punto deberá ser explorado más a fondo en sucesivos trabajos.

Veamos ahora si la ausencia o presencia de testigos en el momento de producirse la situación de interacción funcionario-indiciado tiene alguna relevancia sobre la aproximación y trato del primero hacia el segundo. La suposición es que ambos resultarán más equilibrados en presencia de testigos presenciales, por cuanto se podría de otro modo dar una imagen negativa con eventuales consecuencias disciplinarias para el funcionario en caso de ulterior reclamo sobre su conducta. Pero se observa que el actuar mediante explicaciones recurre en el 37,3% contra el actuar sin explicaciones en el 57,6% de los casos en que no hubo testigos presenciales, mientras cuando existe uno o más de éstos, los porcentajes son 30% y 70% respectivamente. Si se observa, por otro lado, cómo se distribuye el trato funcional de acuerdo a esta presencia, el comportamiento no violento recurre en el 79% y el violento en el 17,6% de los casos sin testigos presenciales mientras que en presencia de ellos la distribución es del 80% contra el 20%, respectivamente. Estos datos indican que la presencia de testigos en el sitio de los hechos no está asociada a cambios en la aproximación y trato de la policía hacia los indiciados.

Veamos, para concluir con esta sección, la incidencia de una variable comportamental posterior al hecho detectado y a la construcción inicial de la relación interpersonal agente policial-indiciado. Tal es la aceptación, resignación o rechazo manifiesto, por parte de este último, de la medida inicialmente impuesta por el funcionario policial, y su asociación con la modificación o no de la medida. Definimos como aceptación la actitud de conformidad voluntaria explícita por parte del indiciado, de la o de las providencias adoptadas por el funcionario policial sobre el terreno; como resignación, la conformidad pasiva (no contestataria), y como rechazo la actitud de manifiesta rebeldía frente a la medida aplicada. La variable dependiente, modificación, se define como la decisión de alterar la providencia inicial por otra más grave o la agregación de una medida suplementaria, situaciones ambas que empeoran la situación del indiciado. Si analizamos los resultados observamos que en sujetos

que manifestaron aceptación tal modificación se produjo en el 2,5%, en sujetos que manifestaron resignación en el 5%, y en sujetos manifestando rechazo explícito en el 38,7%. Las diferencias resultan estadísticamente significativas ($X^2: 29,5$; g.l.2, $p < 0,001$). Todos los casos de modificación de la medida inicial, con excepción de uno, registrado para la aceptación, en que se acordó citar a los indiciados para declarar en el Comando Policial, implicaron un arresto, aunque su duración en una oportunidad fue breve y en dos oportunidades tal medida se produjo frente a personas que inicialmente no habían sido sujetos de medida alguna y no eran protagonistas directos de la situación enfrentada. Estos hallazgos permiten corroborar, con un indicador adicional, que la medida adoptada no está en relación exclusiva con la definición objetiva de la situación de intervención sino con el comportamiento desafiante del sospechoso en el encuentro con la policía.

► 8.- CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Si pretendiéramos resumir brevemente los hallazgos obtenidos podríamos sostener que, en cuanto a la activación de la policía uniformada, se ha detectado una tendencia de intervención inmedatista, orientada fundamentalmente a transmitir una imagen de presencia antes que al procesamiento efectivo y terminal de situaciones definibles como claramente delictivas. Los hechos encuadrables dentro de las situaciones penalmente procesables no superan el 40% de los casos, y ellos son básicamente conocidos mediante referencias particulares antes que por activación propia. Más aún, cuando son conocidos, no se observa la adopción de medidas que permitan suponer el interés en proseguir averiguaciones tendentes a individualizar culpables y a aplicar sanciones. En efecto, la formalización de la denuncia es claramente minoritaria y, según indicios preliminares que tenemos, ellas operan más como un archivo de sospechosos a ser utilizado con miras de control policial antes que para preparar casos de procesamiento penal.

El arresto policial, particularmente acentuado en hechos contra las personas, propiedad, drogas y hechos de calificación múltiple, aunque como medida individualmente considerada la más recurrente en el conjunto de los casos observados, parece obedecer más a la afirmación de la autoridad policial que a la necesidad de asegurar pruebas para averiguaciones sucesivas; si bien no se ha determinado la duración efectiva del arresto en función de los diversos hechos para los que fue

aplicado, su incidencia diferencial de acuerdo a ciertas condiciones y actitudes del indiciado en el momento de ser practicado constituyen una corroboración indirecta de tal suposición.

Por lo que se refiere a la dinámica de la situación conocida por la policía, hemos podido comprobar que la apariencia y actitud del denunciante inciden en el nivel de atención prestado a su reclamo, así como la apariencia del sindicado incide en la aproximación funcional y en el trato, y su lenguaje y expresión y actitud resistente o colaboradora también en este último. El nivel de atención al denunciante, como ya lo hemos destacado, puede tener un efecto en la prosecución sucesiva de las averiguaciones, y, consiguientemente, en la definición terminal de la situación delictiva.

Hemos podido detectar, igualmente, que una actitud diferencial del indiciado como reacción a la medida inicialmente impuesta está asociada a su modificación posterior, agravándola cuando se expresa un rechazo manifiesto. Por otra parte, que eventuales condiciones de control externo al acto, como presencia de oficiales superiores y testigos que pudieran comprometer al funcionario, no parecen ejercer mayor influjo en la aproximación y trato hacia denunciantes e indiciados.

Todo lo anterior permite concluir sobre la complejidad que implica situación delictiva que conoce el funcionario, y en la importancia de la discrecionalidad operada para definirla y decidir sobre ella. Evidentemente que las limitaciones espacio-temporales del estudio, así como su limitación a un cuerpo policial que por definición estatutaria (y por la praxis observada) tiene funciones marginales en cuanto a la participación articulada en el sistema formal de justicia penal, aconsejan la extensión de la investigación a otros contextos. Con ello resultaría posible hipotetizar en forma más completa sobre la inserción de la detección primaria de la actividad delictiva en su procesamiento ulterior por el aparato de justicia, un objetivo terminal en la descripción y análisis del sistema de control social formal en Venezuela.

Notas

1. La observación final quedó limitada a 18 días efectivos. Pues, por razones no explicadas, el Gobernador del Estado suspendió la autorización de la observación durante el último mes. Aunque esta limitación reduce el número de casos observados, consideramos que de todos modos éstos ilustran el patrón típico de comportamiento policial en una época en que no fueron manifiestos operativos especiales que pudieran altear las condiciones de rutina. También existe una sobrerrepresentación del patrullaje. por cuanto

a partir de las 12 pm la dependencia de recepción de denuncias se cierra, aunque de todos modos continúa cierta actividad referida al oficial de guardia.

2. La frecuencia de los resultados específicos puede exceder al número de casos registrados cuando hay múltiples efectos en cada caso.

3. Este criterio de "tipicidad" orienta el análisis de la respuesta policial según se trate de casos de denunciantes o de indiciados, para determinar el destinatario de la medida. Como se han registrado situaciones que implican simultáneamente a ambos tipos de sujeto, es conveniente precisar hacia quién se dirige la medida, para inferir sobre la incidencia de variables personales en la decisión. La denuncia formal escrita y la prosecución de la averiguación están dirigidas, teóricamente, a dar una respuesta a un hecho reportado por un particular, y en efecto, su incidencia en situaciones que implican denunciantes es del 95% y 84% respectivamente. Por el contrario la solicitud de documentos de identidad, la amonestación, el arresto y el uso de arma se dirigen básicamente hacia un sospechoso y su incidencia en situaciones que implicaron tales indiciados fue del 96 %, 100%, 98% y 100% respectivamente. La consulta con el superior y el registro escrito tienen naturaleza ambigua, no pudiéndose precisar con certeza, en situaciones de concurso de denunciantes e indiciados, hacia quién se dirigen, aunque la segunda de ellas tiende a predominar en casos con indiciados identificables. Por esta razón, nuestro análisis en cuanto las medidas policiales y las características del denunciante se concentrará en la denuncia formal escrita y la prosecución de la averiguación, mientras que su relación con las características del indiciado se hará a través de la solicitud de identificación, la requisita, la amonestación, el arresto y el uso de arma, distinguiéndose en las últimas entre suaves y fuertes, según el grado de privación y coacción que implican.

4. La atención de que aquí hablamos, debe quedar claro, no se estima por diligencias objetivamente encaminadas a resolver el caso y, por consiguiente, indicativas de un "interés efectivo terminal". Nos referimos a variables de contacto interpersonal únicamente, que pueden incidir, sin embargo, sobre la calificación del hecho y el acopio de la evidencia delictiva, mediando por consiguiente en la definición y destino del caso conocido.

5. Estas diferencias resultan sólo por inspección y sobre ellas se deberá profundizar en estudios sucesivos. Debido a la superposición de algunas medidas para una misma situación no ha podido ser aplicado ningún test de significación estadística en cuanto a la incidencia de medidas y características del involucrado, como tampoco lo fue respecto a las características del denunciante.

REFERENCIAS

Agudo Freites, E. (1983) "Policía y detención preventiva", en *Derecho Procesal Penal*,_ Libro Homenaje a F.S. Angulo Ariza. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Black, D.J. (1971) "The social organization of the arrest". *Stanford Law Review*, 23. 6, pp. 1087-1111.

Bordua, D.J. y A.J. Reiss (1965) "Command, control and carisma: felections on police bureaucracy", *American Journal of Sociology*, 72, 1, pp. 68-76.

Cain, M. (1979) "On the beat: interaction and relations in rural and urban police forces", en S. Cohen (ed) *Images of Deviance*. Penguin, Hammondsworth, pp. 62-97.

Cohen, B. (1972) "The polic internal system of justice in New York City" *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 63, 1, pp. 54-67.

Chatterton, M.R. (1979) "The supervision of patrol work under the fixed pints system" en S. Holdaway (ed)

Dodd, D.J. (1967) "Police mentality and behavior", *Issues in Criminology*, 3, 1, pp 47-67.

Gabaldón, L.G. (1979) "Criminología académica y praxis criminológica en Venezuela", *Revista Cenipe*, 4, pp. 9-32.

Hauge, R. (1979) "Police and the public: three norwegian investigations", en J. Knutsson, El Kühlhorn y A. Reiss, editores, *Police and the social order*. National Swedish Council for Crime Prevention, Report 6, Estocolmo, pp. 132-148.

Lundman, R.S., R. E. Sykes y S. P. Clark (1978) "Police control of juveniles: a replication", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 15, 1, pp. 74-91.

Manning, P.K, (1979) "The social control of police work" en S. Holdaway, editor, *The British Police*. Edward Arnold, Londres, pp. 41-65.

Pilliavin, I. y S. Brial (1964) "Police encounters with juveniles", *American Journal of Sociology*, 70, pp. 206-214.

Rivera, D. (1976) Estudio sociológico de la institución policial y en especial sobre la policía uniformada (municipal) de Venezuela. Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas, Universidad de Carabobo. Valencia, mimeo.

Rivera, D. y R. Blanco (1980) *Órganos de Seguridad Pública del Estado Lara*. Instituto de Investigaciones Penales y Criminológicas, Universidad de Carabobo. Valencia, mimeo.

Skolnick, J.H. (1975) *Justice without trial*. John Wiley, Nueva York.

PATRULLA VECINAL: PEOR EL REMEDIO... *

► Alexis Romero Salazar ** / Raima Rujano Roque ***

INTRODUCCIÓN

Al principio de los años ochenta en Maracaibo el impulso a la participación de los vecinos en las tareas de seguridad, provino del sector estatal. Las organizaciones creadas presuponían la incorporación de residentes, comerciantes, entidades no gubernamentales, escuelas, hospitales y funcionarios de promoción social y policial. Pero más recientemente la propia gente de los sectores empobrecidos, en forma autónoma ha impulsado medidas buscando protegerse de la violencia y la criminalidad de la que es objeto cotidiana e impunemente.

Se trata de la construcción de dispositivos orgánicos independientes y alternativos, a través de estrategias situacionales, que por vía de los hechos trascienden a las instituciones y a las acciones que tradicionalmente ejecutan. Como en los sectores medios, que generalmente desarrollan respuestas basadas en la disposición de algunos recursos económicos que permiten costear, por el ejemplo, el levantamiento de murallas (que restringen el acceso de los extraños a sus espacios residenciales) y la contratación de vigilantes. Es decir, se delega en terceros la seguridad; esa es la fundamental característica de su esquema preventivo (Romero Salazar, 2002).

Los sectores populares, sobre todo por su incapacidad para financiar mecanismos de autodefensa -cuyo costo deriva de la utilización de personas ajenas o del levantamiento de ciertas estructuras- despliegan estrategias generalmente basadas en cierta participación colectiva; en algunas ocasiones planificadas como las denominadas "patrullas vecinales" o "rondas comunitarias", y en otras oportunidades más espontáneas y primitivas, como los linchamientos.

En los barrios los vecinos soportaron la ocurrencia de lo que Lolita Aniyar (1999) llama incivildades, que tienen un impacto negativo muy grande en su calidad de vida. Pero han tenido que reaccionar cuando a aquello se fueron añadiendo otros delitos percibidos como más graves: el tráfico de drogas, el robo de artefactos domésticos de valor y la agresión física a las personas cuando se dirigen a sus trabajos o escuelas.

Formaron "partidas" que durante la noche hacen guardias de vigilancia por turnos, recorriendo las calles y callejones, controlando el acceso barrio. De modo que los extraños tienen que identificarse y esperar que algún vecino exprese conformidad con su visita. Los "indeseables": compradores o vendedores de droga o malandros reconocidos tienen la entrada negada.

Quien se presume cometió un delito o que tenía la intención de hacerlo es capturado y generalmente recibe una paliza de parte los miembros de la patrulla; luego es amarrado a un poste del alumbrado público para exponerlo a los vecinos. En algunos casos llaman a la policía para que se haga cargo de su detención. Aparte que tales procedimientos son totalmente arbitrarios, la situación se complica por el uso ilegal de armas, de dudosa procedencia y en manos de personas no preparadas para portarlas.

* Los datos que se presentan provienen de investigación "Violencia Urbana y Justicia Penal en Venezuela", desarrollada conjuntamente por el Laboratorio de Ciencias Sociales, el Instituto de Ciencias Penales de la Universidad Central de Venezuela y el Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia, en el marco del Programa de Proyectos Asociativos financiados por FONACIT.

** Instituto de Criminología. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. E-mail: romeros@cantv.net

*** Escuela de Trabajo Social. Universidad del Zulia. Maracaibo Venezuela.

La victimización produce una disminución del sentimiento de seguridad individual y colectiva, en la cual, el delito afecta profundamente a la víctima, a su familia y a su comunidad social y cultural (Marchiori, 1984). En este sentido, señala, que se ha observado en las víctimas del delito los siguientes rasgos y condiciones: Daño en su persona o en sus pertenencias, sufrimiento a causa de la acción delictiva, sensación de humillación social, temor por su vida y la de su familia, sentimiento de vulnerabilidad que provoca estados de angustia, desconfianza, inseguridad individual y social. Todo lo cual se incrementa en tanto que la víctima no recibe respuesta a su situación individual, familiar y social por parte de las instituciones encargadas de su protección. Ello, asociado a la impunidad del delincuente, crea estrés y conmoción en la víctima y su familia.

Tal estrés delictivo puede conducir a conductas post-delictivas desencadenantes de nuevos comportamientos: permanente temor a salir del hogar, imposibilidad de desempeñar sus labores, enfermedad física (en algunos casos somatización), trastornos psíquicos, desintegración familiar, alcoholismo, conductas autodestructivas, encierro, intento de suicidio, suicidio. (Marchiori, 1984)

Estas consecuencias aparecen seguidas al hecho delictivo, lo que pudiera contribuir a la explicación del surgimiento de otras formas de defensa espontáneas y planificadas a nivel vecinal para evitar ser víctima de delitos, como el caso de las patrullas o guardias vecinales, en donde los procedimientos llegan a la aplicación de justicia por propia mano.

Por lo general los delitos que se refieren son aquellos tipificados como “menores” por Leticia Salomón, al indicar que “en la delincuencia menor se puede incluir algunos carteristas, asaltantes de buses, estafadores. Esa es la delincuencia más común, más popular, la que vemos y a la que le tenemos miedo. Entonces los ciudadanos comunes piensan que es un problema cuando transitan por determinadas zonas en que pueden ser asaltados y la gente asocia inseguridad con esto”. (2004)

Del mismo modo, Aniyar (1999) definió estas conductas como “incivildades”, entre las que destacan el robo de la ropa puesta a secar en los patios de las casas, objetos de adorno o uso cotidiano, las amenazas a niños que regresan solos de la escuela, el cobro de peaje a los vecinos, la destrucción del alumbrado y aparatos

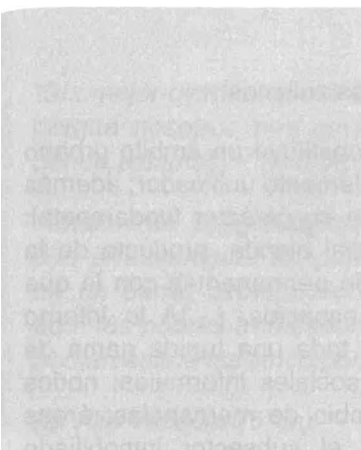
telefónicos públicos, entre otras. Todas estas conductas de algún modo ejercían un impacto negativo en la calidad de vida de las personas, lo que en definitiva las impulsó a tomar medidas preventivas y de control –informal- del delito, utilizando sus propios medios y estrategias en lugar de confiar en el aparato policial.

No resultó fácil encontrar antecedentes empíricos de la instrumentación de las propuestas de participación vecinal, bien sea impulsada por agentes externos como al interior de ellas, en zonas donde residen los sectores más vulnerados económica, social y hasta cognitivamente en el ejercicio de su ciudadanía; si es que la conocen. Estos sectores son considerados como potenciales fuentes, en primer lugar, de ser victimarios de la criminalidad delincencial; y, en segundo lugar de víctimas. Igualmente se considera que estos pasaron el límite de sectores peligrosos a criminosos. (De La Puente, 2000).

En general, se parte de la idea de que, en estos sectores deprimidos, en los cuales es recurrente el alto riesgo o peligrosidad en la que se vive en la cotidianidad, se pudiera estar produciendo lo que Max Weber (1922) llama una “ayuda de vecindad”.

Claro, se pudieran considerar esas formas de respuestas como parte de acciones de la población para prevenir y reducir la Criminalidad (Rico, 1991) y también como la apertura del camino para la búsqueda de otros medios de protección ciudadana. Es decir, como consecuencias de una objetivación en el imaginario colectivo de la desprotección que se vive frente a la criminalidad. Así, las respuestas particulares son asumidas como la oportunidad de satisfacer la expectativa de alcanzar la disminución de situaciones de riesgo vinculadas a la violencia delictiva.

Esa constituye una visión “ligh”, que suaviza el carácter violento de las rondas “comunitarias”. Es evidente que son expresiones de la tensión acumulada y de la desesperación; pero, también es cierto que representan riesgos adicionales a la violencia delictiva. Pues están basadas en la persecución y en la aplicación de un castigo ejemplarizante por parte de una multitud a una persona que supuestamente cometió un delito y a la cual no se concede oportunidad para aclarar su actuación, ni se espera la actuación policial.



METODOLOGÍA

Se trató de una investigación cuyo objetivo principal fue evaluar las respuestas de seguridad vecinal de prevención vinculadas al miedo a la violencia delincinencial en sectores populares de Maracaibo. En términos de su origen, modos de operación, estructura organizativa y niveles de participación.

Se planteó la utilización de estrategias de recolección cuantitativas (a través de un cuestionario especialmente diseñado) y cualitativas (entrevista a profundidad) aplicadas a informantes calificados y habitantes en general de los sectores estudiados (barrios “Villa Venecia” y “6 de Enero” – del sector Integración Comunal- al sur de Maracaibo). Con ello se pudo reconstruir el proceso de formación de las respuestas vecinales de prevención, caracterizarlas según sus modos de operación, estimar los niveles de participación y, por último, analizar la percepción de los habitantes del barrio en torno a la efectividad de estas respuestas comunitarias.

Se trató de una aproximación metodológica de tipo cualitativa a las experiencias que en materia de vigilancia y prevención del delito, se dieron en los barrios populares del Estado Zulia específicamente de Maracaibo. Esto requirió la precisión de:

Población y muestra:

Se seleccionaron dos sectores en los cuales se tenía experiencia de organizaciones vecinales para la vigilancia y prevención del delito, quedando seleccionados dos barrios del sector Integración Comunal (Villa Venecia y 6 de enero). Se tomaron dos muestras en virtud de la aplicación de instrumentos de naturaleza distinta – uno cuantitativo y otro cualitativo -. En el primer caso, a través de un muestreo aleatorio simple se seleccionaron dos manzanas en cada sector; utilizando un nivel de confianza de 95% y un error estimado del 95%, se

eligieron 60 hogares en 6 de Enero y 20 en Villa Venecia. En cada hogar se entrevistó a una persona mayor de 18 años y con más de cinco años viviendo en el sector. En el segundo caso, para la aplicación de las entrevistas a profundidad, se empleó muestreo intencional a fin de recoger los relatos de las personas que habían participado como vigilantes o líderes de la organización vecinal (05 en 6 de Enero y 04 en Villa Venecia). La ubicación de los informantes claves requirió de una ardua tarea de investigación en el campo y de entrevistas informales a los habitantes de ambos barrios.

Instrumentos de recolección:

En los hogares seleccionados se aplicó un cuestionario tipo encuesta con el cual se recogió información sobre las percepciones que los habitantes tenían sobre los modos de operación, motivos para organizarse, participación, liderazgo, apoyo de los cuerpos policiales, entre otros. En el caso de los informantes claves, se les aplicó una entrevista a profundidad para indagar temas relativos a los factores que originaron la vigilancia nocturna, las guardias, los roles, los miembros, las normas, el uso de armas, los castigos usados y el apoyo de los cuerpos policiales. A partir de tales testimonios fue posible elaborar una descripción y explicación sobre la naturaleza y origen del surgimiento de organizaciones en contra de la delincuencia en los barrios populares.

Procesamiento:

Los cuestionarios fueron trabajados por medio del paquete estadístico SPSS 10.0, que permitió la realización del análisis porcentual, basado en la construcción y revisión de los cuadros de distribución de frecuencias. Las entrevistas a profundidad ameritaron de un trabajo de mayor rigurosidad que consistió en la transcripción, la elaboración de un análisis vertical y horizontal de los textos y en la posterior construcción de la llamada rejilla de análisis, procedimiento propuesto por Poirier y colaboradores (1983).

LAS PATRULLAS VECINALES DE LOS BARRIOS 6 DE ENERO Y VILLA VENECIA EN MARACAIBO

Los barrios 6 de Enero y Villa Venecia, ubicados al sur de la ciudad de Maracaibo, se fundaron hace aproximadamente veinte años y su creación, al igual que la mayoría de los sectores populares, fue sin planificación urbanística. Esto se refleja en sus calles ciegas y dificultad de acceso a sus diferentes sectores. Carecen de servicios públicos como red de cloacas, aguas blancas, pavimentación y gas doméstico. Para el año 2000, contaban con aproximadamente 1000 habitantes y 150 viviendas, en su mayoría construidas con techos de zinc, paredes de bloques sin frisar, pisos de arena y cercas de madera; sin embargo, hay unas pocas que fueron construidas por el Instituto Nacional de la Vivienda (Inavi).

Sus habitantes en su mayoría son marabinos que invadieron los terrenos por no tener posibilidades de resolver de otra manera; pero también hay otros venezolanos provenientes de Los Andes y del estado Falcón. Junto a ellos se encuentra una importante porción de colombianos de la Costa que ingresaron de manera ilegal y que han ido regularizando su situación laboral y habitacional al margen de mecanismos estatales, pues éstos no funcionan; sus hijos, nacidos en el país, en los barrios de Maracaibo están integrados sin mayores conflictos. Hay también el componente indígena, representado por una cantidad importante de familias de origen wayuú (Goajiras).

En 6 de Enero y en Villa Venecia, como en la mayoría de las zonas pobres de Maracaibo -que ocupan el 60% de su territorio- se vive una cotidianidad barrial dominada por la informalidad (por la marginalidad -por lo que está al margen, a pesar de la fuerza de su presencia en el espacio urbano-). Porque, como señalan Echeverría y Chourio, en "Maracaibo se ha operado en los últimos años un proceso socioespacial extremadamente complejo(...)una metropolización que afecta a ciertos tipos de ciudades: centros urbanos con más de un millón de habitantes, con cierta pluralidad cultural y poseedores de una cierta tradición industrial o comercial a lo largo de su historia" (2000, 390)

Agregan estos investigadores zulianos:

"La ciudad de Maracaibo constituye un ámbito urbano en donde lo informal es el elemento unificador; además de ser el aspecto que le da su carácter fundamental: segregación social y espacial blanda, producto de la irregularidad e improvisación permanentes con la que se construyen todos sus espacios. (...)A lo interno de la ciudad se desarrolla toda una tupida gama de actividades económicas y sociales informales: nodos informales para el intercambio de mercancías; áreas completas dominadas por el subsector inmobiliario informal y en sí, todo un sistema de funciones y relaciones mercantiles precarias que se superponen y entrelazan con la estructura de relaciones formales, comportándose como mecanismos de compensación y complementariedad: transporte "pirata", empleo a destajo, diversificación y "especialización" en los trabajos de la más baja calificación, trabajo clandestino, entre otros aspectos". (Echeverría y Chourio, 2000, 603)

► LA INSEGURIDAD: UNA RAZÓN PARA ORGANIZARSE

¿Cuáles fueron las principales razones que los vecinos tuvieron para organizarse? ¿Por qué decidieron organizarse? ¿Cómo percibían sus barrios? ¿Fue la percepción de vivir en zonas de alta peligrosidad lo que condujo a organizarse? Estas interrogantes fueron claves.

La percepción que sobre la peligrosidad de su barrio tenían los habitantes, resultó de gran relevancia para verificar si según su opinión era realmente necesario tomar medidas para hacer de su hábitat más tranquilo para bienestar de sus familias. A la interrogante planteada debieron responder en una escala de cuatro alternativas (nada peligrosas, poco peligrosas, algo peligrosas y muy peligrosas). En el sector Villa Venecia la casi totalidad de los entrevistados afirmó que su barrio era peligroso; sólo una pequeña porción lo caracterizó de poco o nada peligroso. En el caso de 6 de Enero igualmente la mayoría coincidió en que era peligroso.

Se trata de una percepción de peligrosidad que se ratifica en los testimonios:

"Sí demasiado...porque aquí uno no podía entrar porque ya lo estaban atracando, por aquí golpearon a mucha gente los malandros."

(B/6 de Enero 42 a/f)

“Sí...mejor dicho el sectorcito donde nosotros estamos, porque nosotros nos ayudamos mucho en el sector donde estamos...” (B/6 de Enero 54 a/m)

“Totalmente peligroso, maluco...uno...se la mantenía con el asociado... no puede ser... cómo va vivir uno en un barrio azotao...Robaban y atracaban también, aquí los pobres trabajadores, en aquellas esquinas no podían salir a las cinco porque los atracaban.

(B/Villa Venecia 75ª/m)

Estos relatos describen situaciones realmente significativas a la hora de juzgar sobre la peligrosidad de los barrios. Hechos como las reuniones nocturnas que jóvenes sospechosos realizaban en las esquinas del barrio y las consecuencias que tales reuniones, con mezcla de droga y sexo, traían para tranquilidad de las familias, fueron realidades que contribuyeron a crear la necesidad de tomar medidas para “sanear” el sector:

“Porque estaban viniendo de otros sectores... muchos jóvenes a eso de once o doce (noche) y se paraban en las diferentes esquinas del barrio donde estaba una bombilla... ellos hacían sus reuniones... había sexo, droga... to tipo de actitud negativa se veía ahí en esas esquinas. Comenzó la venta de droga, como en veinte puntos aproximadamente entre Villa Venecia y Girardot, que son dos sectores junticos. ... se vio la necesidad de que hiciéramos como un esfuerzo comunal por eliminar esos grupos, y no solamente los grupos en las esquinas, sino que ya esos tomaban parte del robo de viviendas, se introducían en las viviendas a robar desde gallinas hasta equipos de sonido... cualquier cosa ellos se llevaban”.

(B/Villa Venecia 46ª/f)

“Se metieron en mi casa... me robaron... bueno se metieron conmigo, ahora sí hablé con la comunidad. Porque cada dos días se estaban metiendo en las casas. ¿Por qué nos vamos a dejar?, ¿Qué van a acabar con uno?... tendrá que vender uno e irse y de ¿dónde uno –saca - reales?... bueno vamos a tener que proponernos a salir hacer vigilancia, a buscar a la policía, alguna cosa tenemos que hacer, porque aquí cada vez se está poniendo peor y si nos dejamos...”

(B/Villa Venecia 45ª/f)

Como se puede observar, además de las incivildades se fueron añadiendo otros tipos de delitos más graves como la venta de drogas, el robo de artefactos domésticos de valor y las constantes amenazas a personas, situaciones que reforzaron más el argumento para la conformación de la organización vecinal.

En las preguntas del cuestionario, sobre las razones para la organización, se obtuvo que en el barrio 6 de Enero un 68,6% de las personas dijo que lo hicieron por dos razones; el auge delincencial y la venta de drogas, un 18,6% opinó que fue por la inseguridad.

En Villa Venecia la casi totalidad de los consultados afirmó que el motivo para organizarse fue la inseguridad ante el auge delincencial en su comunidad y un pequeño grupo mencionó las ventas de drogas.

Los testimonios recogidos en 6 de Enero son claros en relación a las razones para organizarse:

“Todo nos llevó la inseguridad que nosotros vivíamos acá, calándonos las ventas de drogas, ya que el gobierno, la misma policía no actuaba contra ellos... entonces, nosotros vivíamos tranquilos hasta que... se comenzó esto a fundar de malandros, venta de drogas y hubo alguien que nos llamó a la reflexión que fue el señor José... él nos dijo ‘qué pensábamos hacer nosotros, si dejarnos matar o salir nosotros en contra de ellos, que primero estaba la seguridad de nuestros hijos...’ bueno y así fue nosotros nos fundamos y empezamos a hacer guardias durante la noche.”

(B/6 de Enero 54ª/m)

“...resulta que yo trabajaba en el Lago... y salía a las tres y media de la madrugada y veía a los malandros allá en la esquina fumando droga y broma... yo me iba todo asustado pensando que... después que yo esté en el Lago se fueran a meter aquí en la casa, me le fueran hacer algo a ella (señala a su hija)... a mis hijos también a mi esposa inclusive. Una vez llegué a mi casa... me habían robado el televisor...”

(B/6 de Enero 48ª/m)

Nótese, que a todo este marco de auge delincencial se incorpora la percepción de un aparato policial inoperante – que no actúa – situación que pudiera reforzar un sentimiento de inseguridad, no sólo en relación a los bienes materiales sino que se traslada al aspecto personal-familiar. Esta situación explica y da testimonio de que los sectores más desprovistos, como no tienen

otros espacios de esparcimiento y vida que los de sus trabajos y sus barrios, quieren que éstos sean pacíficos, que la violencia – el vandalismo- no los acose. (Aniyar de Castro, 2003)

► ¿QUIÉNES SE ORGANIZAN?

¿Quiénes son los que promueven la organización; líderes comunitarios, víctimas del delito, jóvenes, adultos, hombres, mujeres? ¿Quiénes liderizan el trabajo, organizan las actividades, deciden las acciones, establecen las normas de actuación? Todas estas interrogantes fueron claves para conocer y comprender la naturaleza de este tipo de organizaciones. Al respecto, a través de respuestas al cuestionario y de los testimonios de quienes activamente formaron parte de estos grupos, fue que se pudo elaborar el perfil de cada organización.

En Villa Venecia el 70% de los consultados opinó que quienes habían promovido la organización fueron personas jóvenes, adultas y ancianas del sector. Para la casi totalidad de los informantes (90%) quienes conformaron la organización hasta su disolución fueron los mismos que la habían fundado: gran número de miembros fueron líderes pero, en su mayoría fueron los mismos vecinos quienes se sintieron comprometidos con los objetivos de la organización.

La cantidad de miembros oscilaba entre treinta y cuarenta personas en su mayoría hombres cuyas cónyuges, de igual forma, participaban en tareas distintas como en la preparación de alimentos para quienes se encargaban de vigilar durante la noche. Los testimonios dan cuenta de tal situación:

"Inicialmente (éramos) como doce personas"

(B/Villa Venecia 45ª/f)

"Salieron alrededor de cincuenta caballeros..."

(B/Villa Venecia 46ª/f)

"Cuarenta personas habíamos."

(B/Villa Venecia 75ª/m)

En relación a los roles de los hombres y mujeres en la organización, dijeron:

"Por lo menos los hombres... eran los que hacían la vigilancia. Porque una vez agarraron a... un delincuente que había violado a una niña, lo agarraron... y nosotras nos pusimos a gritar... entonces ellos (los hombres) se pusieron que nosotras las mujeres no podíamos estar cuando ellos estuvieran agarrando a un delincuente, porque había que castigarlo... para que respetara por aquí."

(B/Villa Venecia 45ª/f)

"Nosotras (mujeres) pasamos seis meses haciéndoles café, chocolate, haciéndole comida..."

Las mujeres le dábamos café para que no se durmieran, porque eso de estar toda la noche dando vueltas y... cuando tomaban una dama, las damas éramos quienes teníamos que revisar, porque el caballero no podía actuar ahí, entonces las damas nos encargábamos..."

(B/Villa Venecia 46ª/f)

En el barrio 6 de Enero los testimonios describen una organización constituida mayoritariamente por adultos, en su totalidad vecinos – no líderes comunitarios quienes se mantuvieron en la actividad hasta la disolución.

Del mismo modo, el número de integrantes superaba las veinte personas, equitativamente del sexo masculino y femenino y al igual que en el barrio Villa Venecia, las mujeres se encargaban de preparar los alimentos. Con relación a este último aspecto los testimonios son elocuentes:

"Bueno, eso fueron todos los hombres, desde la punta aquella hasta la punta aquella (Señala una cuadra del sector donde está ubicada su vivienda), yo creo que habían más de veinte hombres"

(B/6 de Enero 42 a/f)

"Llegamos casi a cuarenta, cincuenta personas y todas... tomábamos muchas decisiones... todos participaban en la organización ahí hubo participación de todos".

(B/6 de Enero 54ª/m)

"Las mujeres, nosotras lo que hacíamos era que hacíamos el café, la comida..."

(B/6 de Enero 42ª/f)

En el siguiente testimonio se observa que las mujeres tenían un papel clave en la organización, pues eran ellas quienes planificaban y supervisaban las guardias, garantizando que cada hombre cumpliera con su jornada.

“Al principio sí hacían guardias... acompañaban a sus esposos y ellas se reunían en un lugar y si (veían) algo sospechoso nos llamaban a nosotros (hombres)... por medio de pitos. La obligación de salir, que no que a mí se me olvidó que... siempre había alguien de las mujeres que salía; “Mira a ti te toca guardia, a fulano”... las mujeres se encargaban de eso.”

(B/6 de Enero 54 a/m)

“Quienes hacían guardias eran ellos, los hombres... y ellos fueron sacando lentamente los malandros...”

(B/6 de Enero 42ª/f)

En definitiva, se trata de un tipo de organización *sus generis*, que se moviliza a partir de la cooperación como norma; tal como lo explica Martín-Baró (1985) al indicar que este tipo de acción prosocial se caracteriza por dos aspectos esenciales: a) perseguir fines comunes o compartidos por varios sujetos o grupos y b) sus costos son repartidos entre los participantes. En este sentido, se observó la conformación de dos grupos de vigilantes, en su mayoría hombres, mayores de edad, con una cantidad de 20 a 30 miembros.

Las mujeres, en su mayoría esposas de los vigilantes, tenían un rol distinto, su participación se centraba en la elaboración de alimentos y en la captura de presuntos delincuentes del sexo femenino.

Otra tarea, de gran importancia, era realizada por las mujeres, tal es el caso de la planificación de las guardias y el recordatorio a los vigilantes de los días y horas que se les asignaba.

► NORMAS, MODO DE OPERACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS GUARDIAS NOCTURNAS

Un aspecto bien importante y que llama la atención en este tipo de iniciativas son las pautas de normas informales (no escritas) que regulan la actuación de sus

miembros. En este sentido, destacó en los testimonios del barrio 6 de Enero lo siguiente:

En cuanto a las normas: ¿Cuáles normas guiaban su actuación? En el barrio 6 de Enero indicaron:

“...la persona pongamos, no aceptábamos que durante las guardias se tomara, se consumiera licor, porque habían guardias que eran sábado y domingo, viernes...”

(B/6 de Enero 54ª/m)

Para tocar este mismo aspecto, en Villa Venecia relataron:

Acerca de las normas que guiaban su actuación:

“... cuando se salía a vigilar no podían ni tomar, ni nada porque era un peligro, ellos dijeron (los miembros) que se estaba trabajando con una organización y eso es una responsabilidad...”

(B/Villa Venecia 45ª/f)

“El que ingería (licor) pues que se fuera pa' su casa a dormir, a pasarla ahí, porque hubo problemas también por eso... no era el hecho... por capricho... sino que era un trabajo que tenía que hacerse porque el barrio lo necesitaba.”

(B/Villa Venecia 46ª/f)

“... a las ocho de la noche... ya se estaba ordenando la gente aquí. Íbamos a caminar pa'llá, pa' ca, eso toda la noche y hasta amanecer y sin beber aguardiente porque era... delicado, el que estuviera rascao no podía ir pal patrullaje, porque rascao no se le pone nada bueno... puede matar a una persona.”

(B/Villa Venecia 74ª/m)

A cerca de los requisitos para ingresar a la organización:

“...la voluntad de las personas que quisieran, con mucho gusto la aceptábamos, inclusive de la otra calle vinieron tres señoras y tres señores.” (B/6 de enero 48ª/m)

“La persona se presentaba voluntariamente, pero nosotros escogíamos, porque hay veces que hay personas que se presentan voluntariamente... no tienen buena reputación... entonces nosotros le decíamos “duerme tranquilo, nosotros ya estamos completos”...”

(B/6 de Enero 54ª/m)

En relación a cómo opera la "Patrulla Vecinal":

La descripción que suministran los relatos, perfila un modo de operar basado en la "tesis de la agresión territorial", la cual es utilizada por los etólogos para explicar los procesos de agresión individual y colectiva. Según esta tesis, cada individuo o grupo exige un espacio territorial, necesario para obtener los recursos vitales. Ese territorio es investido con significados simbólicos, que consagran su inviolabilidad y derecho a su defensa. Por tanto, la invasión de ese territorio por otro animal o grupo, provoca una agresión defensiva.

No se trata de si estamos de acuerdo o no con la idea de un instinto agresivo en el ser humano; porque lo que sí parece indudable es que toda persona tiene una tendencia a conservar su vida, aunque para ello deba asumir comportamientos violentos ante ciertas amenazas. Obsérvese los siguientes relatos:

"Si alguien entraba, allá ellos lo esperaban, le decían; ¿para dónde van?, si era de acá del barrio ellos lo acompañaban hasta su casa para saber si vivían acá en el barrio, y si no, ellos se silbaban unos a otros con esos pitos. Entonces se aglomeraban ahí... donde estaba... la persona sospechosa... los amarraban a una matica que había por acá."

(B/6 de Enero 42ª/f)

"Utilizábamos timbres... que nos comunicaba con el vecino... eso lo utilizábamos mucho después casi ya terminando las guardias..., como no teníamos teléfono como llamar a un vecino "mira tengo a alguien en mi patio o sospecho que alguien está aquí, para salir uno... arriesgarse a salir solo, entonces utilizábamos un timbre que nos daba a una o dos casas, que al activarlo acá, sonaba en esas dos, y ellos se trasladaban hasta acá"

(B/6 de Enero 54ª/m)

En Villa Venecia la situación descrita era similar:

"...personas que fueran extrañas y no lo conocían los de aquí, los que eran de aquí le sacaron un carné, por lo menos la persona que llegara tarde tenía que demostrar de que era de aquí, del sector... Entonces, se le fue sacando un carné a cada quien, mayores de dieciocho años... a cada familia... que si llegaba tarde era porque ellos estaban estudiando..."

(B/Villa Venecia 45ª/f)

"...ellos usaban pitos, el que conseguían por ejemplo, ellos estaban un grupo en una esquina aquí, otro grupo más allá... entonces, cada grupo que veía un sospechoso tocaba el pito, ya eso era en apoyo que tenía que tener... cinco no se iban a enfrentar a ese sujeto, sino que entonces tocaban pito y todos iban a apoyar y así se fue saneando..... Ellos los amarraban en el postal y entonces llamaban a la policía."

(B/Villa Venecia 46ª/f)

Acerca de cómo organizan las guardias:

En el barrio 6 de Enero:

"Ellos pasaban toda la noche caminando, pero no de veinte... sino que ellos: "esta noche le toca a cinco y mañana a cinco más..." Y así de seis de la tarde a seis de la mañana."

(B/6 de Enero 42ª/f)

"Entonces yo le dije: "Vamos hacer una cosa, vamos a dividirnos en guardias de tres horas... aparté un grupo de nueve de la noche hasta las doce, y de doce a tres de la mañana, y de tres de la mañana a seis de la mañana. Y la forma de trabajar era, cada uno tenía un pito... Las mujeres en cada casa tenían una mesa en el frente, y en una hacían café... a cada casa le tocaba un día. (Para atrapar a los malandros) corriendo... con las manos en la masa lo agarrábamos, después lo interrogábamos... le conseguíamos cuchillo, a uno le conseguíamos la droga y ya estaba listo."

(B/6 de Enero 48ª/m)

"Nos compartíamos la noche en tres grupos, salía un grupo al principio de once a una y media, a esa hora salía el otro grupo que lo reemplaza, a las tres y media, hasta la seis de la mañana."

(B/6 de Enero 54ª/m)

En Villa Venecia relataron:

"Habíamos que compartirnos... una calle, otra calle, se tenían pitos, que cuando agarraban a uno entonces pitaran para que los otros personajes salieran. Entonces, se organizó que todos los días, los fines de semana se les hacían comida a las personas que salían a vigilar... Entonces, recogimos cobres cada calle, entonces a

cada calle le tocaba una noche.”

(B/Villa Venecia 45^a/f)

“Por ejemplo se ponían seis por calle... toda la noche... de once o doce hasta las cuatro, cinco de la mañana, porque aquí roba a las seis de la mañana.”

(Villa Venecia 46 a/f)

► PARTICIPACIÓN Y APOYO ECONÓMICO DE LOS VECINOS

Un elemento clave en este tipo de iniciativas es el compromiso de los vecinos de asumir las actividades y asistir a reuniones convocadas por quienes las dirigen. Al respecto en el barrio 6 de Enero se constató que la mayoría (65,7%) de los consultados están dispuestos a participar en las vigilancias nocturnas que planifica la organización, el resto (34,3%) se mostró negativo. En Villa Venecia el resultado fue similar, un 60% se mostró dispuesto y los restantes (40%) no.

En lo atinente a los ingresos económicos se encontró que el 85% de los interrogados en Villa Venecia afirmó que los encargados pedían dinero a los vecinos y que además éstos lo aportaban gustosamente (50%), un 30% opinó que lo hacían a regañadientes y sólo un 5% dijo que no lo aportaban. Para el caso del 6 de Enero las respuestas fueron más equilibradas, el 51,4% de los entrevistados indicó que sí le pidieron dinero y el 45,7% lo negó.

Ahora bien, ¿qué tan dispuestos están los habitantes de la comunidad a aportar dinero para mantener la patrulla?, al respecto la mayoría de los consultados en el sector 6 de Enero (98,5%) y en Villa Venecia (90%) expresaron que estaban dispuestos a hacerlo. Los testimonios al respecto son claros:

“Nosotros mismos... por lo menos si a mí me tocaba el café, yo compraba mi café, algo así. Me tocaba por lo menos una comida para todos, entre todos de aquí de la calle nos reuníamos.”

(B/6 de Enero 42 ^a/f)

“...Es que casi no teníamos gastos, el cafecito y eso lo tenía la gente que le tocaba.”

(B/6 de Enero 48 ^a/m)

“Con el aporte de cada uno... nosotros utilizábamos en la noche... como una especie de merienda y eso le tocaba a cada uno aportar.”

(B/6 de Enero 54 a/m)

“Unos aportaban comida... y otros aportaban quinientos bolívares semanal”

(B/Villa Venecia 45 a/f)

“Cada calle tenía su responsabilidad con comida... la propia gente, cada quien daba quinientos bolívares.”

(B/Villa Venecia 46 a/f)

“Era voluntad... sin sueldo, porque nosotros no ganábamos sueldos, nosotros lo que teníamos era cosa de cada quien, que dábamos pal pan, pal café, pal hielo... era puro costo de nosotros...”

(B/Villa Venecia 75 a/m)

► APOYO INSTITUCIONAL

Otro aspecto que se indagó fue el apoyo que solicitaron y recibieron de las instituciones a la hora de formar sus brigadas de vigilancia, bien sea por parte de los cuerpos policiales o del gobierno regional a través de sus instancias de justicia como las Prefecturas y Jefaturas Civiles. Al respecto, el 60% de los entrevistados en Villa Venecia informó que sí habían recibido apoyo de la gobernación para organizarse y un 75% afirmó que la policía igualmente había estimulado la formación de la organización.

En el barrio 6 de Enero ocurrió lo contrario, el 70% de los entrevistados negó que el gobierno regional hubiese estimulado de alguna manera la creación de la organización vecinal, al igual que un 65,7% contradijo que recibieron apoyo de la policía. En los relatos se aclara el asunto:

“Nosotros fuimos allá (policía) le explicamos todo, la carta que pasamos, entonces de allá nos pasaron un memorando, cualquier cosa ellos nos llamaban... nos facilitaron unos detectives para... venir a detectar la droga... nosotros teníamos que llevarle el croquis en las partes que vendían droga y marcarle con una crucecita roja la casa donde la vendía...”

(B/Villa Venecia 45^a/f)

"Hicimos varias reuniones... hablamos con la Municipal del asunto, le enviamos cartas y ellos nos decían unas respuestas muy chéveres; "sí nosotros los vamos a apoyar", pero, en verdad al principio no vimos apoyo... íbamos a jefatura, prefectura... acudimos a diferentes instancias y no hubo respuestas de vigilancia de una redada policial, no hubo.

... Cuando la policía comenzó a ver que nos organizamos y que sí era evidente... que la comunidad los llamaba; "aquí tenemos a dos... a tres... " ellos venían, se los llevaban... nosotros sabemos que los soltaban, pero si ellos volvían (delincuentes) le daban una paliza (la Vigilancia)."

(B/Villa Venecia 46ª/f)

"(La Policía)... se llamaba cuando ya había elementos agarrao, que se les daba garrote, venían hasta tres patrullas y se los llevaban. Ultimadamente nos evitaron que los estropeáramos, porque era delicado... pero... agarraban un elemento de eso ya a los tres días lo sueltan o los suelta la patrulla más adelante. No estoy de acuerdo, ¿pa' qué los agarran entonces?."

(B/Villa Venecia 75ª/m)

En el barrio 6 de Enero el apoyo recibido fue casi nulo, así lo narran los entrevistados:

"Bueno, una vez fuimos a la prefectura de aquí de Los Robles, en ese tiempo estaba de prefecto Aguirre, no nos quiso prestar colaboración porque eso era pa'allá pa'ca. Si pero, no estaba de acuerdo con eso, porque y que eso era violencia. Pero, ¿Qué más violencia que la que engendran los malandros?. Bueno, pa' que se aquieten, porque ellos se meten en la casa de una persona y ellos no tiene compasión de si hay niñitos... niñitas, si el padre, la madre, viejitos... lo que sea."

(B/6 de Enero 48ª/m)

"El Prefecto en Luís Hurtado Parroquia sí nos prestó un poquito de apoyo, nos dijo "bueno salgan a la calle que yo trato de ayudarlos en lo que pueda". Pedimos ayuda a la gobernación, a la comandancia de policía, con el Secretario de gobierno,... nunca tuvimos respuestas."

(B/ 6 de Enero 54ª/m)

"Ellos fueron... la mayoría de acá a Los Robles... para que prestaran apoyo policial... y ninguno se atrevió a meterse para acá."

(B/6 de Enero 42ª/f)

Así opinan de por qué la policía no les prestó apoyo:

"Bueno yo creo que sería porque le tenían miedo a los malandros, porque ahorita un policía al contrario lo que hacen es: agarran los malandros, le quitan reales a los malandros para poderlos soltar... eso es lo que hacen la mayoría de los policías por acá."

(B/6 de Enero 42 a/f)

En tal sentido, se preguntó de quién recibían el mayor apoyo, a lo que el 97 % (6 de Enero) y 55% (Villa Venecia) de los consultados afirmó que el principal apoyo lo recibían de la comunidad.

► USO DE ARMAS DE FUEGO: UN TEMA ESCABROSO

Los resultados del cuestionario indican que en Villa Venecia, según la mayoría de los consultados (el 80%) la patrulla sí utilizaba armas de fuego. En el caso de 6 de Enero el porcentaje varió, pero más de la mitad (55,7%) aseguró que sí utilizaban armas de fuego, mientras que una importante porción (31,4%) dijo lo contrario. Los testimonios permiten profundizar en el asunto:

"El cuñao mío, buscó, consiguió una escopeta, cuando vio el poco de gente también se entusiasmó. Consiguió una escopeta, después un revólver, una pistola. ... el señor de la bodega tiene un revólver, también el de la otra bodega... Y alguno que tenían escopeta y esos no tenían permiso (eran) 'Maicaeras' y habían escopetas de esas normales también"

(B/6 de Enero 48ª/m)

"Por supuesto, el hampa está armada, nosotros teníamos que armarnos. Porque nosotros no podíamos salir... ellos con armas y nosotros con una liguita. Nosotros nos armamos con escopeta... y salimos a luchar."

(B/6 de Enero 54ª/m)

"Bueno... Entonces se compró una escopeta. Recogimos cinco mil bolívars por casa, se compró una escopeta... tu sabes se salía con palos, con machete y le daban planazos a los... delincuentes."

(B/Villa Venecia 45ª/f)

“Palos y machetes, ellos no usaron armas de fuego... la policía no quería que la comunidad tomara armas ni nada, porque ellos decían que era peligroso, podían pagar inocentes... Los vecinos que tenían armas ellos las utilizaban, pero, los que no tienen armas tenían que esconderse del que les disparara.”

(B/Villa Venecia 46ª/f)

“Aquí teníamos escopetas, empadronadoras que la policía no se puede meter con eso, eso era autorizado, porque yo te diré, uno no va a salir cuatro, seis por una calle desarmao, porque esos condenaos andan es armaos.”

(B/Villa Venecia 75ª/m)

► LA CAPTURA DE SOSPECHOSOS: RIESGOS, ENFRENTAMIENTOS Y MIEDOS

Sin duda, por la inexperiencia en la persecución y captura de delincuentes, para una organización de este tipo es más peligroso enfrentar el hampa que para cualquier otro tipo de personal especialmente preparado -como el caso de los policías- Se habló incluso de enfrentamientos entre bandas de delincuentes y la patrulla, y de temores de algunos de sus miembros durante la actividad de vigilancia.

Lo relativo a la forma cómo se capturaba a los presuntos delincuentes queda claro en los relatos:

“Bueno en la noche, lo que era viernes, sábado y domingo agarraban hasta diez, pues más eran los vendedores de droga”.

(B/Villa Venecia 45ª/f)

“Eso fue en viernes, sábado apresaron a diez ya el domingo fueron como siete, cinco pero venían ahí a comprar droga, venían en carros lujosos a la una, dos, tres de la mañana”.

(B/Villa Venecia 46ª/f)

“Al principio se agarraban hasta cuatro en la noche... en el día se agarraban como uno o dos.”

(B/6 de Enero 42ª/f)

“A diario... tres, cuatro al principio. Cinco días después; tres, dos. Después, se agarraba uno diario, uno cada dos días. Después, no agarrábamos ninguno.”

(B/ 6 de Enero 48ª/m)

“Al principio atrapábamos tres, cuatro, cinco, la primera noche... a veces cinco... ya después se redujo, a que a veces en la semana atrapábamos uno... ya al final no atrapábamos a nadie.”

(B/6 de Enero 46ª/m)

En los cuestionarios aplicados en Villa Venecia se indagó ¿Qué le hacían a los sospechosos capturados? El 25 % de los interrogados indicó que los castigaban por cuenta propia y un 35 % afirmó que se los entregaban a la policía. Pero, un 40% aseguró que primero los golpeaban y luego se los pasaban a la policía. En el caso del 6 de Enero, el 24,3% aseveró que los castigaban los vecinos, el 42,9% indicó que se los entregaban a la policía y el 32,9% expresó que una cosa seguía a la otra.

Algunos de los consultados, en Villa Venecia (35%) no quisieron involucrarse en el hecho e indicaron desconocer las formas en que la patrulla imponía el castigo. Sin embargo, la gran mayoría (65%) afirmó que la organización castigaba a los delincuentes amarrándolos y golpeándolos incluso con palos. En el sector 6 de Enero el porcentaje fue mayor, un 42,9% dijo desconocer los tipos de castigos que se aplicaba a los delincuentes. Mientras que un 57,1% manifestó que los amarraban y les daban golpes con palo. Las narraciones de los involucrados como miembros de las organizaciones confirmaron esta información:

“... muchos recibieron paliza, porque ellos creían que era cuestión de... claro hubo excesos. También había vecinos que había que llamarles la atención, porque decían no pueden ustedes matar a palo...”

En una oportunidad agarraron a uno que llamaban “el catire” ¡bárbaro! Violador... le arrancó... los dos dedos a la niña con los dientes... el famoso caníbal. A él lo golpearon... ¡Ay Dios mío!

Lo tenían desnudo a ese señor, que eso no tenía carne por ningún lado, puro hueso y le daban con aquellos bates...”

(B/Villa Venecia 46ª/f)

"El delincuente que se agarraba, el malandro que se agarraba, se amarraba del postel y se le daba garrote sin consideración... Yo le di unos garrotazos a un carajo en la espinilla, porque dicen que al malandro hay que darle en la espinilla".

(B/Villa Venecia 75ª/m)

"Los golpeaban a los malandros, de ahí se los llevaba la policía. ... con las manos, a puño..."

(B/6 de Enero 42ª/f)

"Le dábamos con palos, con piedras, con las manos, con las piernas..."

(B/6 de Enero 48ª/m)

"Los esposábamos, porque teníamos un juego de esposas,... hasta que llegara la policía... En ciertas ocasiones sí (los golpeamos), sí porque esas son personas que no tienen clemencia de uno; ... se meten a una casa y consiguen a una niña de diez, once años... no le importa violarla... matarle al padre ni la madre. Y no era que los golpeábamos, le dábamos una paliza con un mecate, agarrábamos un mecate y le dábamos su paliza... Porque agredirlo físicamente demasiado, era tener problemas con la policía. "

(B/6 de Enero 54ª/m)

Otra situación examinada se relacionó a los riesgos a los cuales se exponían los miembros de la patrulla. Según las personas que respondieron al cuestionario (Villa Venecia) la mayoría (85%) de ellas opinaron que los integrantes se exponían a represalias por parte de los delincuentes y a tener enemigos gratuitos. El resto (15%) indicó que exponían hasta sus propias vidas.

En 6 de Enero expresan mayoritariamente (54,2%) que los miembros exponían la vida; el 45,9% afirmó que se arriesgaban a las represalias por parte de los delincuentes y a tener enemigos gratuitos. Esto es lo que dicen acerca de a qué se exponen los miembros de la organización:

"Empezaron (los delincuentes) a amenazar a uno. Tenemos que unirnos toditos porque vamos a trabajar en comunidad. A la presidenta la vinieron a amenazar, a otros tres que hacían vigilancia también..."

(B/Villa Venecia 45ª/f)

"...que si lo pueden conseguir en la calle, lo pueden matar, los malandros a estos que hacen las guardias."

(B/6 de Enero 42ª/f)

En lo relativo a los problemas entre la policía y la organización destacó que la mayoría (90%) de los consultados en Villa Venecia aseveró que nunca los hubo. El grupo que señaló la existencia de conflictos, menciona como la causa fundamental que la policía una vez que se llevaban a los delincuentes que atrapaba la patrulla, los soltaban después de recorrer unas cuadras fuera del sector.

En barrio 6 de Enero mayoritariamente (62,9%) señalan que no hubo problemas con la policía; pero un 24,3% confirma que los hubo y que además estos sucedieron porque los vecinos portaban armas ilegalmente. En las narraciones, los entrevistados expresaron su opinión de la siguiente manera:

"Varias discusiones con ellos, que porque nosotros... se agarraba un personal y entonces ellos lo que hacían, se lo llevaban dos o tres cuadras y ellos lo soltaban. Nosotros nos dimos cuenta..."

Tuvimos unas palabras con ellos... que no tenían que soltarlos... los denunciábamos por la radio..."

(B/Villa Venecia 45ª/f)

"... Tuvimos dos percances... con la policía; en una oportunidad que nos detuvieron a tres de los que trabajaban con nosotros en las guardias... porque con anterioridad nosotros habíamos sacado un muchacho de aquí con droga que era sobrino de un policía."

...las escopetas sí nos las quitaron, ellos (policías) se quedaron con ellas, yo no sé en qué pararía eso, porque dijeron que nos las iban a entregar... pero en ningún momento nos las entregaron."

(B/6 de Enero 54ª/m)

Según la mitad (50%) de los consultados en Villa Venecia hubo enfrentamientos entre la patrulla y algunos delincuentes. Señalan además que la razón principal fue la limitación para poder realizar sus acciones. Por el contrario, en el 6 de Enero la mayoría (75,7%) aseveró que no hubo enfrentamientos de esta índole. Apenas un 14,3% afirmó que sí y que estuvieron relacionados con el

dominio del barrio, pues la patrulla no los dejaba entrar en el barrio.

Así lo explicaron quienes narraron la historia:

“... entonces, hubo un enfrentamiento... la mamá de la vendedora de droga con la presidenta (Asociación de Vecinos), ella se alteró y se dieron cachetada y todo, esa señora con la presidenta se dieron cachetadas. Pero, toditos estábamos ahí unidos, porque ellos... eran los que estaban faltando, porque no querían aceptar.

También la pararon (ella decía)... “¿qué era el motivo de que tanto... venían... investigando... tocando lo que cargaba...”. Entonces, se enfrentó la presidenta con la señora.”

(B/Villa Venecia 45ª/f)

“... La presidenta fue amenazada de muerte... los mismos malandros, porque no podían entrar porque ella era la que había organizado eso (las guardias). Entonces, una vez la quisieron golpear y los vecinos la apoyamos... estos los vendedores de droga, porque era una amenaza para su negocio.”

(B/Villa Venecia 46ª/f)

“Eso sería como a las once de la noche un día viernes, los de allá, los malandritos del barrio Robinsón Medina, quisieron venir a atracar una casa en la calle esa de 6 de Enero. Entonces fueron varios de aquí, y aquellos le echaron tiros a estos de acá. Los de aquí se fueron porque no tenían armas”.

(B/6 de Enero 42ª/f)

Ante la situación descrita de enfrentamiento entre delincuentes y la patrulla vecinal, se investigó sobre los miedos que sentían quienes se encargaban de la vigilancia. Este aspecto sólo fue indagado en las entrevistas a profundidad. Tanto en Villa Venecia como en el 6 de enero, los integrantes indicaron que el temor era más por la seguridad de sus familiares, es decir, por las represalias contra éstos. Otros expresaron que no lo sentían porque más grande era la necesidad de “limpiar” el barrio y garantizar la seguridad de los suyos.

“... la mayoría tiene miedo de que vayan a coger represalias con uno, los hijos, por lo menos mi esposo no acepta, nosotros hemos tenido problemas, porque él dice que... no me meta en eso, porque si a él le pasa algo o a los muchachos yo voy a ser la responsable, por estar

metida ahí en esta organización”.

(B/Villa Venecia 45ª/f)

“... ¡No! Temor no ¿por qué?, más era la necesidad, mayor era la necesidad de limpiar el barrio que el temor... Ahí se le va el temor a cualquiera que... esté en peligro su vida familiar”.

(B/Villa Venecia 46 a/f)

“De tener miedo sí teníamos miedo, porque supuestamente varias veces nos mandaron a amenazar, de que iban a venir en un carro con una metralleta y le iban a dar a todo el que estuviera caminando, pero, eso como todo quedó ahí, en amenaza, gracias a Dios eso quedó en amenaza.”

(B/6 de Enero 42 a/f)

“Sí... yo principalmente... sentía temor, porque mis hijas van al colegio.... pero teníamos que tomar esa actitud, porque si nosotros no tomábamos esa actitud no íbamos a terminar con el vandalismo y la delincuencia que había en nuestro sector....”

(B/ 6 de Enero 54ª/m)

► REFLEXION FINAL: PEOR EL REMEDIO

Se debe considerar con la mayor claridad la importancia del esfuerzo que los vecinos han realizado con la organización de las “Patrullas”. Porque suponen una historia asociativa y constituyen iniciativas en las cuales ponen a disposición sus recursos y hasta sus personas. Además, reúnen al menos dos de las condiciones para que un modelo participativo vecinal tenga éxito: Las mismas comunidades han identificado sus problemas y sus objetivos son compartidos.

Pero hay que tomar en cuenta, fundamentalmente, que la violencia y la inseguridad tienen un alto componente subjetivo, tanto por las dificultades para realizar juicios informales y racionales en esta área, como por la notable carga sentimental que conllevan y la compulsividad de las acciones en respuestas. Así, no sabemos de manera científica cuál es y cómo varía el componente subjetivo de la violencia y cómo se relaciona este componente

con las situaciones reales de peligrosidad y acceso o previsión de seguridad personal de actores sociales con recursos desiguales (Briceño-León, 2002)

Estamos entonces, en presencia de un nuevo problema: necesariamente la impunidad fomenta conductas indeseables; porque habría que preguntarse por lo que hacen las víctimas frente a las agresiones y ante la ausencia de la protección que debe garantizar el Estado y si sus respuestas, también violentas, que cada día se generalizan tienen alguna “justificación” por la percepción de indefensión. Perfectamente puede tratarse de una visión deformada de la realidad donde el riesgo que se percibe es mayor que la amenaza real. La pregunta central es si las acciones de la población ayudan a prevenir y a evitar la violencia o si más bien ayudan a profundizarla y a deteriorar aún más la convivencia social.

Para nosotros, el involucramiento de la población en tareas de autoprotección no implica una ampliación del espacio público, por el contrario, ayuda a establecer controles privados basados en el castigo inmediato y la satanización del extraño (del diferente). Así, no se hace posible lograr verdaderas alternativas de organización; porque en ausencia de un proceso de construcción de ciudadanía, con las respuestas no se constituyen relaciones sociales, sino que se reproduce la fragmentación, mediante la acción arbitraria y violenta hacia cualquier otro considerado peligroso.

El sentido del otro y la comunión con otros iguales quedan totalmente afectados: el otro pasa a ser un extraño. Ya no es un vecino, un transeúnte o persona común y corriente; sino alguien que, según su apariencia, en términos del estereotipo, puede ser un delincuente. Tal percepción del otro como peligroso constituye una barrera entre el mundo extraño y el pequeño feudo donde la seguridad queda resguardada

Entonces, no parece ser cierto que la activación de las respuestas esté basada en la existencia de fuertes vínculos comunitarios y elevados niveles de participación. El involucramiento de la gente no se genera después de una reflexión en torno a las condiciones en las cuales han ocurrido los supuestos hechos delictivos, ni acerca de las condiciones de las personas consideradas peligrosas; mucho menos, en relación al orden social. Porque se trata de respuestas, planificadas o espontáneas, que reproducen la violencia que se vive en las urbanizaciones y barrios, sobre todo en los sectores populares.

En esto hay una contradicción que tiene que ver con los derechos humanos: la gente exige respeto para

sí y para su grupo mientras niega los derechos de los otros, que considera amenazan su seguridad. Además, sus códigos alternos efectivamente fracturan el espacio público y potencian la reapropiación de la violencia. Lo que se evidencia en las respuestas frente a la violencia delictiva, es la profundización de la polarización social y la ampliación de la fragmentación del ámbito público. En breve, no hay una extensión de la vida comunitaria, sino más bien un empobrecimiento de la vida pública.

Estamos entonces, en presencia de un nuevo problema: necesariamente la impunidad fomenta conductas indeseables; si se toma en cuenta lo que hacen las víctimas frente a las agresiones y ante la ausencia de la protección que debe garantizar el Estado. Además sus respuestas, también violentas, no tienen justificación por la percepción de indefensión; porque podría tratarse de una visión deformada de la realidad donde el riesgo que se percibe es mayor que la amenaza real.

En definitiva, estas acciones de la población no ayudan a prevenir ni a evitar la violencia; sino que más bien contribuyen a profundizarla y a deteriorar aún más la convivencia social. Dicho coloquialmente: “El remedio es peor que la enfermedad”; sobretodo en una sociedad como la venezolana profundamente polarizada política y socialmente.

Lo que está planteado es el enfrentamiento de la violencia delincuencial dentro de un marco de respeto de los derechos humanos, de manera totalmente democrática. Hay que desterrar los elementos que favorecen la autoprotección individual y dan paso a la violencia social y a una visión sesgada y represiva de la inseguridad personal.

En el caso de las “Patrullas Vecinales” tiene que producirse una transformación radical apoyada en la noción de seguridad ciudadana y no en la noción de acción policial. Cambio basado en la convicción que los vecinos colaboran con la policía, pero no son ellos mismos policías.

REFERENCIAS

ANIYAR L. (1999) "La participación ciudadana en la prevención del delito. Antecedentes, debates y experiencias". **Capítulo Criminológico**. Vol. 27, N° 2.

ANIYAR L. (1986) "Publicidad del Delito e Inseguridad Ciudadana". **Capítulo Criminológico**. N° 14.

BETTIOL D. y GABALDON, L. G. (1988) "Respuestas colectivas frente al control social de dos áreas residenciales urbanas de Venezuela". **Capítulo Criminológico**. N° 16.

BRICEÑO-LEON, R. (2002) Para Comprender la Violencia. En: Briceño-León y Pérez Perdomo (Compiladores) **Morir en Caracas, Violencia y Ciudadanía en Venezuela**. UCV. Caracas-Venezuela.

CONCHA-EASTMAN, A. (2000) "Violencia urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones, acciones". En ROTKER, Susana (Editora). **Ciudadanía del Miedo**. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

DE LA PUENTE, P. y TORRES, E. (2000) "Seguridad Ciudadana y prevención del Delito. Un Análisis Crítico de los Modelos y Estrategias contra la Criminalidad". **Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios**. No. 1.

DIAS N, T. (2001) "A nova prevencao: uma política integrada de seguranca urbana". **Revista Brasileira de Ciencias Criminais**, Año 9, No. 36.

ECHEVERRÍA, A. y CHOURIO, G. (2000) "La Dinámica Barrial y el Sector Inmobiliario Informal en Maracaibo: apuntes para la reflexión. **Espacio Abierto**. Vol. 9, N° 4. Pp 579-606

MARCHIORI, H. (1984) **"La Víctima del Delito"**. Marcos Lerner Editora. Córdoba. Argentina

MARTIN-BARO, Ignacio (1985) "Acción e Ideología" Psicología social desde Centroamérica. 2da Edición UCA Editores. El Salvador.

POIRIER, J. CLAPIER- VALLADON, S. y RAIBAUT, C. **"Les Recits de Vie. Theorie y Practique"**. PUF. Paris.

RICO, J. M. (1991) "La Seguridad Personal en los Centros Urbanos". En NAVARRO, J. y PEREZ PERDOMO, R. **Seguridad Personal: Un Asalto al Tema**. Ediciones IESA. Caracas.

RODRIGUEZ, N. (1985) **"Las Organizaciones Comunes Verdaderas..."** Tesis de Grado. Escuela de Sociología. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

ROMERO SALAZAR, A. (2002) "Informalización y Privatización del Control Social". **Sociologías**. Vol. 4, N° 8 Porto Alegre, Brasil.

ROMERO SALAZAR, MOLINA, I. y DEL NOGAL, J. A. (2006) "El

Endurecimiento de la Ciudad: El Miedo a la Violencia Delictiva". **Question**. Vol. 10. N° 2. Mayo. La Plata, Argentina.

ROMERO SALAZAR, A. y RUJANO, R. (2007) "Impunidad y Cultura de la Muerte: Los Linchamientos en Venezuela". **Espiral**. Vol. XII, N° 39. Guadalajara, México.

ROMERO SALAZAR, A. y PARRA, A. (2008) "El Pago de 'Vacuna': entre la Impotencia y la Satisfacción". **Revista Venezolana de Tecnología y Sociedad**. Vol. 1, N° 1. Maracaibo, Venezuela..

ROMERO SALAZAR, A. RUJANO, R. Y ROMERO SULBARAN, M. A. (2008). "Agresividad Cotidiana y Aprobación de la Violencia Extrema" **Estudios Sociales**. N°. 33, Vol. XVI., Hermosillo, México.

ROMERO SALAZAR, A. y ROMERO SULBARAN, M. A. (2009) "Violencia en Maracaibo y el Estado Zulia" . En Briceño-León, R, Avila, O. y Camardiel, A. (Editores). **Inseguridad y Violencia en Venezuela**. Editorial Alfa. Caracas, Venezuela.

SALOMON, Leticia (1996) **"Ciudadanía y Participación en Honduras"**. CEDOH. Tegucigalpa.

SPERBERG F., J. y HAPPE, B. (2000) "Violencia y delincuencia en barrios pobres de Santiago de Chile y Río de Janeiro". Nueva Sociedad N° 169.

WEBER, M. (1977) **"Economía y Sociedad"**. Fondo de Cultura Económica. México.

ZACKESKI, C. (2000) "Da Prevencao Penal a Nova Prevencao". **Revista Brasileira de Ciencias Criminais**. Año 8, N° 29.

LA MEJOR POLICÍA DEL MUNDO

APRENDE A CUALQUIER PRECIO....*

► *Otto M.J. Adang*

INTRODUCCIÓN

Existen no menos de 15 fuerzas policiales que son las mejores del mundo. Por lo menos, eso es lo que ellas creen de sí mismas. Una búsqueda en Internet arrojó 15, parcialmente autodenominadas, candidatas al título “mejor policía del mundo”, entre ellas los “bobbies” del Scotland Yard, la “policía más eficaz del mundo” desde Nueva York y el FBI estadounidense. En marzo de 2005, un experto musulmán de origen francés explicó que luego del atentado del 9/11, Francia no tuvo dificultades con la población musulmana, en gran parte, –y como todos saben– Francia cuenta con la mejor fuerza policial del mundo¹. Ignoro si este experto mantuvo su opinión luego de los disturbios ocurridos en los barrios periféricos de todo el país en noviembre de 2005.

Mi país de origen, los Países Bajos, es un ejemplo en sí mismo. Allí, los policías, especialmente en Ámsterdam, también se consideran los mejores del mundo. Cuando en 1997, el entonces jefe de la policía, Nordholt, encargó que se escribiera la “biografía” de la policía de Ámsterdam, le dijo al profesor al que le había asignado la tarea: “quedará claro una vez más que Ámsterdam tiene la mejor policía del mundo”². ¿Cómo puede alguien llegar a esa conclusión con sólo recorrer la ciudad hablando con los oficiales de Ámsterdam?, porque eso es lo que hizo el profesor, sigue siendo una pregunta sin respuesta. Pero mientras Ámsterdam tiene la mejor fuerza policial del mundo, otra fuerza holandesa es la mejor de los Países Bajos. Esa, en todo caso, es la conclusión del primer ministro luego de comparar los resultados de todas las fuerzas policiales holandesas. Las fuerzas policiales de Twente obtuvieron el puntaje más alto: 68 sobre 80 en asuntos tales como “satisfacción de la población”, cantidad de arrestos y rapidez³. Por lo menos esa conclusión está basada en la comparación, en criterios claros y resultados mensurables, aunque uno podría obviamente no coincidir con los criterios utilizados. Uno podría discutir eternamente sobre eso, pero sería en vano. Porque en el lugar que vivo, difícilmente llamaría a la policía de Ámsterdam o de Twente la mejor de los Países Bajos.

Considerarse el mejor, tal vez sea útil para motivar a los oficiales, de manera que las razones de un jefe policial para llamar a su fuerza “la mejor” son comprensibles. Sin embargo, también tiene sus desventajas. Es abrumadora la frecuencia con la que uno escucha la frase “mejor policía del mundo” cuando algo sale mal, o cuando se debe evitar o detener un cambio. La policía de la provincia de Buenos Aires no solo es la más grande de Argentina, con cerca de 48.000 efectivos, sino que también es la de peor reputación, a causa de los casos de corrupción a gran escala, violaciones a los derechos humanos y participación de los oficiales en hechos delictivos. Ante una creciente presión para su reforma, el entonces gobernador provincial, Duhalde, llamó a su fuerza –sí adivinaron– “la mejor policía del mundo”⁴.

* Traducción de Marcela Lazzari, revisada por el autor. Publicado en Cuadernos de Seguridad, No 9 04-2009, p 47 - 62. Consejo de Seguridad Interior, Buenos Aires, Argentina, 2009

¹ <http://english.safe-democracy.org/keynotes/immigration-is-integration-failing.html>

² C. Zwart (1999) *Diender in Amsterdam*. Uitgeverij Balans, p 33

³ http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2003/12December/11/42_24039.jsp

⁴ <http://www.tni.org/reports/drugs/folder3/rossi.htm>

En Gran Bretaña, aún con las sospechas de haber condenado erróneamente a los seis de Birmingham o a los cuatro de Guildford, basándose en confesiones falsas obtenidas mediante el uso de violencia, o el hecho de que la policía metropolitana matara al ciudadano brasileño inocente en el subterráneo de Londres, invariablemente se enfatiza que la policía británica es la mejor del mundo⁵.

De esta manera, la etiqueta se convierte en una barrera contra el cambio, una barrera contra el aprendizaje y la adaptación. ¿Qué es lo que puede aprenderse cuando uno ya lo sabe todo? Es en esos momentos cuando debe ponerse más énfasis en la necesidad de ser una organización “en aprendizaje”. Este concepto fue acuñado por Peter Senge y se refiere a una organización que expande continuamente sus posibilidades para adaptarse y crear su propio futuro⁶.

Hoy quisiera hablarles sobre ese concepto, sobre una policía que desea aprender a cualquier precio, basándome en algunos ejemplos concretos de mantenimiento del orden público. Porque como la policía monopoliza el uso de la fuerza en nombre de todos nosotros, es importante que ciertos criterios se establezcan: el uso de la fuerza debería ser proporcional, responsable, razonable, necesario o como prefieran calificarlo. Deberíamos esperar de la policía, exigir a la policía, que sepa lo que hace cuando ejerce su autoridad, basándose en principios bien fundados. Cuando vamos al médico, no esperamos menos que eso: esperamos que realice un buen diagnóstico y que actúe profesionalmente según prácticas válidas.

Cada vez son más las fuerzas policiales en todo el mundo que desean ser organizaciones en aprendizaje ¿y quién podría oponérseles? El científico de la policía estadounidense William Geller, enumeró lo que implicaría que la policía hiciera lo que realmente es necesario para ser o convertirse en una organización en aprendizaje⁷. El punto central de su enumeración es la necesidad de analizar las situaciones y problemas con los que uno se enfrenta y estudiar qué funciona y qué no, en lugar de ilusionarse con una táctica aplicada a otro proyecto. Para hacer otra comparación con el mundo de los deportes: los mejores entrenadores no

pierden su tiempo leyendo revistas deportivas, analizan videos de sus rivales y de sus propios equipos.

Geller compara las fuerzas policiales con alguien que prueba la profundidad en el agua tirándose con ambos pies al mismo tiempo y no es de sorprender que hable de la policía como una organización con una discapacidad para el aprendizaje. Explica claramente su punto de vista e indica cuáles son los obstáculos que dificultan un sistema mediante el que el análisis, la investigación y el conocimiento constituyen las bases del accionar policial. Muchos de ustedes conocen estos obstáculos:

- Se mira con escepticismo a los científicos en sus torres de marfil: la investigación es a menudo poco práctica y está lejos de las acciones cotidianas.
- Se investiga mucho a la policía sin ningún aporte o participación real de las fuerzas policiales.
- La idea de que “con nosotros es diferente”, y de que supuestamente no hay parámetros establecidos en la labor policial.
- La idea de que pensar y reflexionar debilita la escala jerárquica o la disciplina.
- La idea de que pensar y reflexionar debilita la necesidad de acción que es central en la labor policial.
- La idea de que dedicar tiempo al conocimiento y la investigación no es “trabajo real”.
- El hecho de que es más cómodo aferrarse a una postura apreciada que enfrentarse a la posibilidad de tener que amoldarla según las circunstancias.
- Y, por supuesto, el obstáculo eterno: la falta de tiempo, de oportunidades y de recursos.

Geller propone varias ideas para superar estos obstáculos dentro de las fuerzas policiales. Una de sus sugerencias consiste en mostrar ejemplos convincentes de investigación que en la práctica fueron útiles para las organizaciones policiales y para sus oficiales. Eso es lo que me gustaría hacer en los próximos minutos.

⁵ http://thecurmudgeonly.blogspot.com/2005_07_01_thecurmudgeonly_archive.html

⁶ Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York

⁷ Geller, W.A. (1997) Suppose we were really serious about police departments becoming “learning organizations”? Presentation at an NIJ “cluster conference” of participants in the Institute’s locally initiated research partnerships, Washington, D.C., on January 24, 1997. National Institute of justice journal, december.



AFRONTAR SITUACIONES DE CONFLICTO

Permítanme comenzar explicándoles brevemente la investigación que realizamos sobre la preservación del orden público en situaciones cotidianas de la labor policial que representan situaciones potencialmente peligrosas o conflictivas^a.

Según los resultados obtenidos en las investigaciones, en el 97% de los arrestos, los oficiales conservan el control de la situación y no hay resistencia por parte del sospechoso o uso de la fuerza por parte del oficial^a.

Para llegar a comprender bien la forma en que los oficiales afrontan situaciones potencialmente peligrosas, analizamos documentos, realizamos una serie de entrevistas grupales con especialistas y llevamos a cabo observaciones prácticas. Nos concentramos en tres situaciones típicas diferentes de conflicto potencial: los jóvenes itinerantes, vigilando áreas de entretenimiento nocturno e interactuando con personas con facultades alteradas.

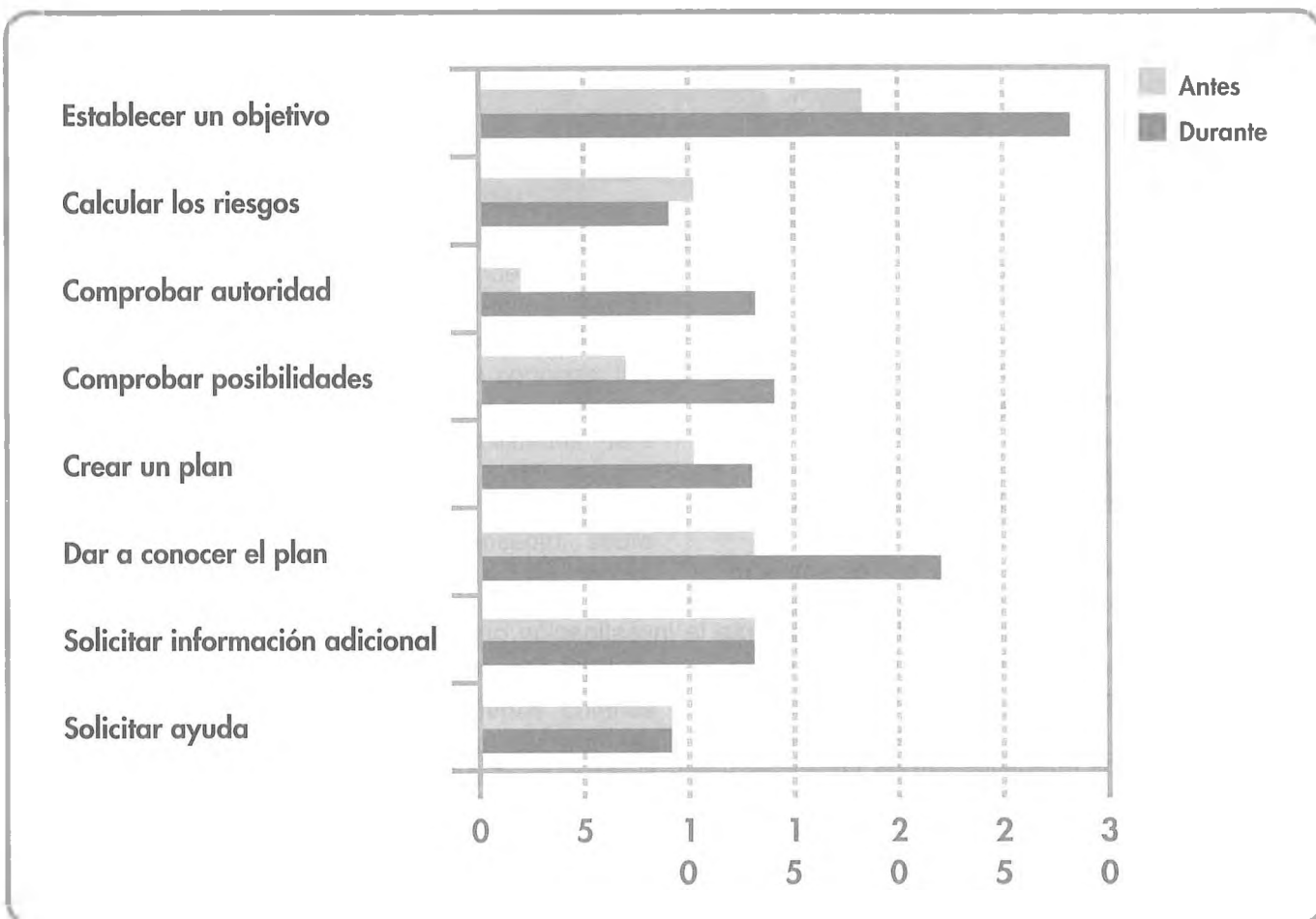
Si bien elegimos lugares específicamente teniendo en cuenta la posibilidad de que este tipo de situaciones ocurriera, en el transcurso de 467 horas de observación durante 57 turnos, nuestros observadores solo advirtieron 67 situaciones que podrían considerarse potencialmente peligrosas. Uno de los factores registrados fue el uso o no por parte de los oficiales de los elementos que constituyen actualmente el sistema utilizado en la formación y el entrenamiento policial: el análisis del objetivo.

^a Adang, O., N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom (2006) Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie.. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist

^a Uildriks (1997) en bureau Driessen (Kop e.a. 1997)

Figura 1

Utilización de elementos del sistema de análisis del objetivo antes y durante potenciales situaciones de conflicto (porcentaje sobre todas las situaciones observadas, N = 64).



Los resultados mostraron que los oficiales rara vez planifican su accionar y no informan a los demás de qué manera van a encarar una situación determinada. La cooperación surge “espontáneamente”. En este contexto, cabe destacar que los oficiales que trabajan juntos por más tiempo, utilizan más elementos del sistema de análisis del objetivo que quienes no tienen experiencia en el trabajo en equipo, para quienes no puede haber colaboración manifiesta automáticamente.

El trabajo de investigación también demostró que los oficiales a menudo erróneamente consideran a los incidentes como acontecimientos aislados, en lugar de hechos que forman parte de una sucesión: hacen uso limitado de la información que estaba disponible desde el principio. Luego de una intervención, muy pocos oficiales hablaron con otros acerca de la forma en que manejaron la situación.

Sin embargo, los oficiales SÍ tienen opiniones acerca de lo que es una “buena práctica”, es solo que no hablan entre ellos del tema. Mientras eso suceda, es imposible lograr consenso sobre lo que constituye una buena práctica. Además, el denominado “síndrome de la fracción de segundo” [*split second syndrome*] les juega una mala pasada¹⁰. Las características del síndrome de la fracción de segundo son:

¹⁰ Fyfe, JJ (1986). The split-second syndrome and other determinants of police violence. In AT Campbell & JJ Gibbs (Eds.), *Violent transactions* (pp. 207-225). New York: Basil Blackwell.

- No hay dos situaciones similares: no existen principios generales que rijan la forma de enfrentar hechos de violencia.
- La única forma de manejar las situaciones de peligro es capacitar a los policías para que logren reaccionar lo más rápido posible ante posibles emergencias y planificar soluciones en forma inmediata.
- A causa de la presión bajo la que se encuentran y de la escasa disponibilidad horaria, lamentablemente a veces los resultados no son satisfactorios.
- Cualquier crítica desfavorable sobre lo ocurrido es injusta o excesiva y desacredita acciones futuras firmes y enérgicas.
- Cualquier opinión sobre el accionar policial en situaciones de riesgo solo pueden fundamentarse en las circunstancias del hecho: si la policía reacciona ante la provocación de los civiles, la responsabilidad por las consecuencias recae en los civiles.

De acuerdo con los resultados de nuestra investigación, las intervenciones policiales no ocurren en fracciones de segundos. El tiempo entre el aviso desde el centro de operaciones y la llegada de los oficiales al lugar de los hechos, por lo general, es de 5 minutos. Y, si bien es cierto que no hay dos situaciones exactamente iguales, es posible determinar una cantidad limitada de situaciones típicas o generalizadas. La clave para intervenir exitosamente en potenciales situaciones de riesgo, es tener presente que no deben tratarse como si fueran acontecimientos aislados, anticipar hechos típicos, formular principios generales para enfrentarlos y dar a conocer esos principios. Esta comunicación –o visión conjunta entre policías profesionales– es esencial para lograrlo.

| LO QUE SÍ FUNCIONA |

El punto de partida del trabajo “Afrontar situaciones de conflicto” era la idea de que, con el objeto de poder detectar “buenas prácticas”, lo importante no es concentrarse en lo que salió mal, en incidentes que fue imposible contener. Eso sería como observar solamente a los enfermos para comprender el funcionamiento del cuerpo humano. Es de suma importancia que se investigue que es lo que SÍ funciona. Comprender los aciertos es tan importante como comprender los errores. Esta línea de pensamiento coincide con el sistema “lo que sí funciona” que introdujeron Sherman y otros, y que en los últimos años se hizo muy conocido, especialmente en el área de la prevención del delito¹¹.

Sherman sostiene que el ejercicio policial debería basarse en evidencia científica acerca de lo que mejor funciona. Sin un trabajo de investigación es imposible determinar si una práctica tiene efectivamente el efecto deseado o si tal vez es contraproducente. Tener una opinión formada sobre determinado enfoque no es suficiente y, los años de experiencia son de valor limitado, cuando el accionar no tiene un sustento firme.

Sherman es muy estricto en su sistema basado en la evidencia (lo compara con las pruebas en medicina). Observó las características metodológicas de los estudios de investigación y evaluación y distinguió cinco niveles diferentes. El primero es el estudio correlativo, el segundo nivel es la medición anterior y posterior sin grupo de control. Los resultados de los estudios son tenidos en cuenta por Sherman solo si logran por lo menos el tercer nivel metodológico (plan cuasi-experimental con grupo de control) pero, lo ideal es que las prácticas sean analizadas

¹¹ Sherman, L.W., D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, R. Reuter & S. Bushway (1997). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Report to the U.S. Congress. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice

mediante experimentos en los que otras variables sean controladas (cuarto nivel) o que sean aleatorias (quinto nivel). Se trata de un requisito que exige mucho, y sin ser víctima del síndrome de la fracción de segundo, es importante tener en cuenta el contexto y, en la vida real, existe una cantidad de factores que un investigador (o para el caso, un policía) no deben ejercer ninguna influencia. Podría correrse el riesgo de una generalización exagerada.

Sherman, algo arbitrariamente, exalta un solo método científico, el experimento. En cambio a mí me parece que no es equitativo con otros métodos científicos. Además en el accionar policial no siempre es posible llevar a cabo un experimento de acuerdo con los criterios científicos.

Recuerdo una manifestación en Buenos Aires cuando distintas agrupaciones estudiantiles convocaron a una concentración en las inmediaciones del Congreso Nacional con el objetivo de impedir la elección de autoridades de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Los estudiantes bloquearon desde muy temprano los ingresos al Congreso apostándose en las 4 esquinas, pero no lograron impedir que los consejeros llegaran al lugar por el subte e ingresaran al congreso. Una vez conocida la noticia del comienzo de la sesión se desataron fuertes enfrentamientos entre estudiantes y policías que culminaron con heridos de ambos bandos y 7 personas detenidas (6 estudiantes y un docente).

Si seguimos las reglas de Sherman, ¿cómo podríamos determinar si el concepto de operaciones funcionó evitando que la situación empeorara o si tal vez otras tácticas hubieran evitado el conflicto en su totalidad? ¿De qué manera deberíamos haber llevado a cabo el experimento, aleatoriamente? ¿Deberíamos haber dividido a los manifestantes en dos grupos cada uno con una táctica diferente? ¿Deberíamos haber promovido otra manifestación, como control? Por supuesto, dicho de esta manera, todos estarían de acuerdo con que el sistema ideal de Sherman sería absurdo en el contexto de la preservación del orden público. Y aún si fuera posible, seguiríamos sin saber cuáles serían los resultados en otras situaciones.

Entonces, ¿cómo podemos determinar si se utilizaron buenas prácticas y si el concepto de operaciones es tan efectivo como debiera? ¿O basta con concluir que, después de todo, el resultado no fue tan malo? Pueden coexistir opiniones diversas: ¿quizás hubo poco diálogo o demasiado? ¿Tal vez debería haber habido tolerancia cero desde un primer momento? En la práctica, se observa la utilización de diferentes enfoques para situaciones similares, no solo entre distintos países, sino también en el ámbito de un mismo país. Y tal vez no todas las fuerzas policiales implicadas piensen que son la mejor del mundo, pero indefectiblemente creen que están haciendo un buen trabajo.

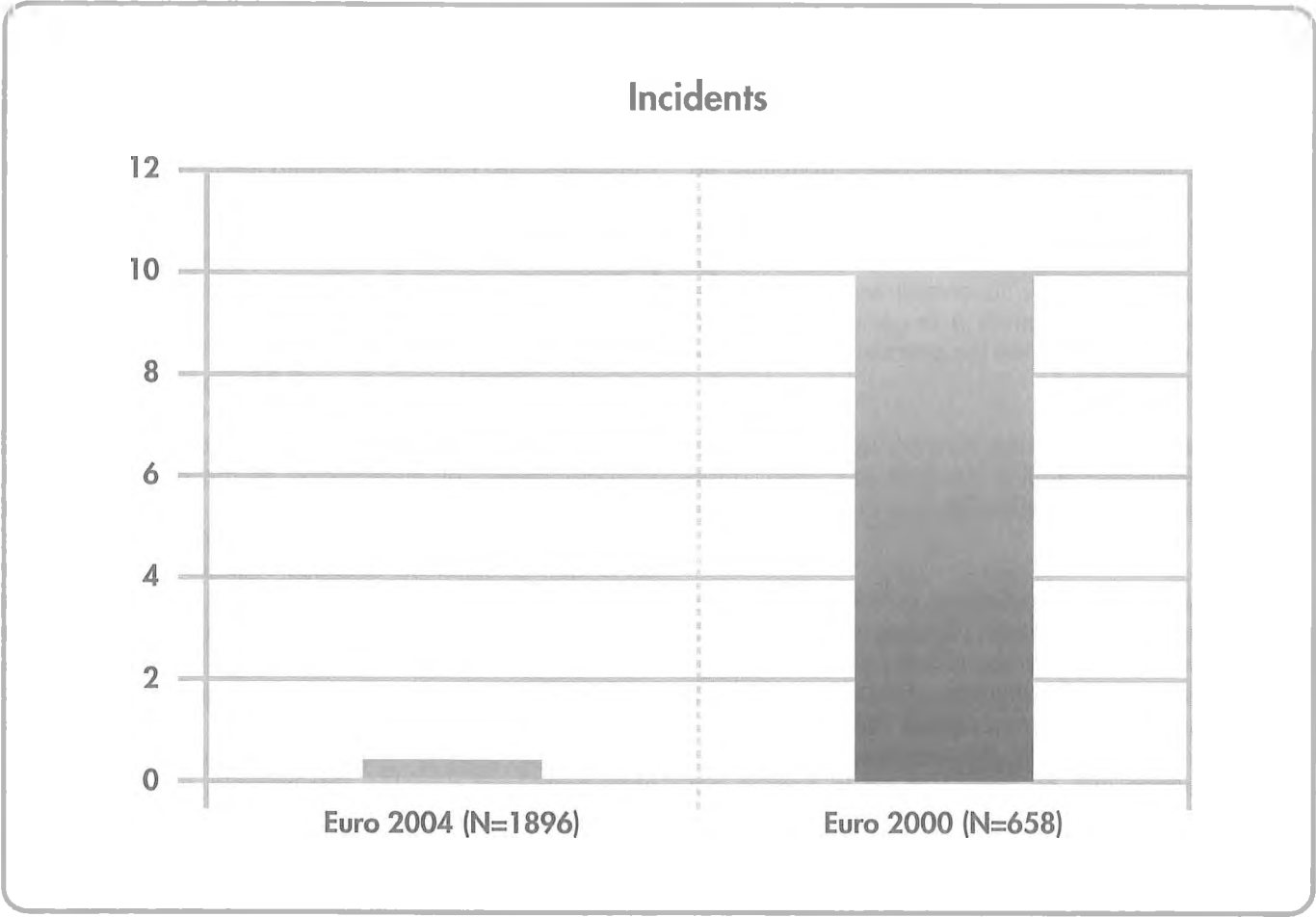
Es por esta razón que es necesario investigar. Y que desde hace unos años me dedico a estudiar este aspecto específico de la preservación del orden público. Cerca de veinte años atrás, comencé a investigar los disturbios observando lo que sucede en la práctica, realizando observaciones sistemáticas, reuniendo datos que me permitieran comparar situaciones que empeoraron en relación con las que no lo hicieron; tratando de descubrir si es posible llegar a comprender bien las consecuencias de las tácticas y estrategias policiales. Con el tiempo, hay un apoyo creciente de la noción de lo que llamo el sistema amigable y firme de bajo perfil (a veces denominada el enfoque pólder¹²) para la preservación del orden público es una buena práctica. Este sistema se caracteriza por la presencia visible de la policía con los uniformes de uso diario, patrullando en pares o pequeños grupos y entablando comunicación con los hinchas, recabando información e interviniendo directamente y en forma específica cuando se transgreden los límites preestablecidos. Ahora ya es más que otra opinión, se trata de un sistema respaldado por evidencia. Además, ahora nos encontramos en condiciones de entender mejor PORQUÉ es una buena práctica.

¹² El enfoque pólder holandés: el hecho de que sobre cada asunto hay una gran variedad de opiniones en los Países Bajos, requiere que los holandeses conversen entre ellos en la búsqueda de soluciones para cualquier problema, hasta lograr un acuerdo, denominado así en honor al sistema de terrenos ganados al mar por el que son conocidos los Países Bajos.

| EUROCOPA 2004 |

Quisiera compartir con ustedes el siguiente cuadro que ilustra lo que se acaba de mencionar.

Figura 2
Incidentes durante los campeonatos Eurocopa 2000 y 2004 según observaciones sistemáticas, como porcentaje de las muestras observadas.



Nos encontramos en condiciones de afirmar objetivamente, según los datos que nosotros mismos recogimos, que hubo muchos menos incidentes durante el campeonato de fútbol europeo que se llevó a cabo en Portugal en 2004. Y, como utilizamos la misma metodología que la empleada en la Eurocopa 2000, organizada en los Países Bajos y Bélgica, podemos hacer comparaciones. La Eurocopa 2000 fue llamada un éxito, porque la “guerra madre entre vándalos” que se había previsto no aconteció. ¿Cómo es posible entonces que hubiera tan escasos incidentes en Portugal? Luego del campeonato muchos explicaron que era lógico: Portugal se encuentra en la periferia de Europa (a diferencia de Alemania, donde se va a jugar el Mundial este año), lo que convierte al evento en menos problemático: Portugal es un destino turístico en el que el sol siempre brilla, es un país sin problemas de barrabravas, y a muchos vándalos del exterior se les impidió que viajaran a Portugal mediante órdenes de restricción. Además, Portugal tuvo suerte. Esta misma gente es la que de antemano había advertido que las cosas no saldrían bien en Portugal, porque la policía portuguesa no tenía experiencia en la contención de los barrabravas. En Portugal, los medios de comunicación se referían a los “hunos” del norte de Europa que invadirían el país. Una vez más: las opiniones eran divergentes.

Afortunadamente, podemos ir más allá de las meras opiniones, ya que recogimos una gran cantidad de información en Portugal que nos permitió determinar si Portugal tuvo suerte o no¹³. La policía nacional portuguesa, PSP, había decidido adoptar una actitud de “bajo perfil” (similar al polder-approach holandés). Las unidades portuguesas antimotines (los cuerpos de choque) no estaban a la vista. Se encontraban en el lugar, pero fuera del alcance de la vista.

Según los datos recogidos, nos aventuramos a concluir que el *enfoque polder*, el sistema amigable y firme de bajo perfil tuvo éxito y contribuyó a la existencia de una identidad común y al fortalecimiento de las normas no violentas y al control social informal activo. Por supuesto, otros factores tales como la hospitalidad y la actitud de los hinchas también desempeñaron un papel importante. El bajo perfil muchas veces es señalado como débil, pero es importante destacar que no es este el caso. Por el contrario, un elemento crucial en este sistema es establecer límites, instando a la gente a participar. Lograrlo exige mucho más de los policías que alinearse y tal vez ir al frente.

Estos resultados representan buenas noticias para el cuerpo de seguridad pública de Portugal, pero ¿cuál es el uso fuera de Portugal? Creo que el uso tiene tres aspectos.

En primer lugar, ahora sabemos que tenemos otros ejemplos para una buena práctica: el sistema empleado en Portugal podría servir como modelo para otros países que organicen eventos similares. Pero lo aprendido podría incluso tener una importancia más amplia. Los principios son generalmente más relevantes¹⁴. Una vez más es necesario que no caigamos en la trampa del síndrome de la fracción de segundo: básicamente, los mismos principios se aplican a los partidos de fútbol en el ámbito nacional y a otros eventos masivos, tales como las manifestaciones a las que nos referimos anteriormente en Estocolmo. El interés por estas enseñanzas está en aumento, y esta ocasión es un indicio de eso.

En segundo lugar, los sucesos de Portugal son un claro ejemplo de lo que puede lograr la buena interacción e intercambio entre teoría, práctica y entrenamiento. La policía portuguesa, al escoger un bajo perfil, hizo uso explícitamente de los beneficios de la experiencia durante la Eurocopa 2000, resultado de la evaluación, el análisis

y el conocimiento disponible sobre el desencadenamiento y el desborde de las situaciones de violencia masiva. Antes de la Eurocopa 2004 (también en colaboración con la Universidad de Liverpool) compartimos conocimientos que fueron usados en Portugal para entrenar a los jefes y oficiales en la preparación para el torneo. Como resultado de estos vínculos, pudimos reunir datos únicos que contribuyeron a la elaboración de una teoría científica (más específicamente la teoría de identidad social ESIM¹⁵).

Por momentos la diferencia entre investigación fundamental y aplicada se desvanece: la forma en que llevamos a la práctica nuestra labor nos conduce a perspectivas más fundamentales. Y luego de que presentamos los resultados de nuestro estudio en Portugal a la PSP, inmediatamente se organizó una reunión para poner en claro las consecuencias de la formación policial. Uno de los jefes de las unidades de intervención actualmente imparte cursos en la Academia de Policía de Portugal.

En tercer lugar: los acontecimientos de Portugal, una vez más, indican que la manera en que realizamos clasificaciones no siempre es útil. Habitualmente los hinchas de fútbol se clasifican en A, B o C. La tercera, C o “barrabravas”, es la categoría de mayores riesgos, es decir, son los más decididos a cometer u organizar actos violentos. A la hora de clasificar, es importante no caer en lo que el científico británico Richard Dawkins llama la tiranía de la mente discontinua¹⁶. En el mundo real, la motivación a la violencia varía en una escala continua de baja a alta. Establecer una línea entre diferentes niveles para definir quién cae bajo qué categoría es arbitrario ya que las diferencias dentro de una misma categoría podrían ser mucho más significativas que aquellas entre categorías distintas. Por ejemplo, un hincha B que se encuentra apenas por encima de los criterios de un hincha C puede ser muy distinto de otro hincha B que está justo por encima de los criterios del hincha A que de un hincha C. Las categorías pueden parecer prolijas, pero indefectiblemente dejan información afuera. Antes de darse cuenta, uno comienza a creer que el mundo es así y que sólo si desarrollamos una manera de identificar y localizar sin ambigüedades a los hinchas C, se acabarían los problemas de violencia en el fútbol.

Eso es ingenuo por más de una razón. Al hacerlo se ignora completamente la dinámica grupal y la interacción entre policías e hinchas que cumple un rol fundamental en el desencadenamiento y la gravedad de los hechos

¹³ Adang, O.M.J. (2006) Mantenimiento del orden público: teoría, práctica y educación, Cuadernos de Seguridad, No 1 08-2006, p 79 - 95. Consejo de Seguridad Interior, Buenos Aires, Argentina

¹⁴ Adang, O.M.J. (2005) Met alle geweld leren De strategische aanpak van risico-evenementen. Elsevier overheid, 's-Gravenhage

¹⁵ Reicher, S. (1996) 'The Battle of Westminster': Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, 26, 115-134.

¹⁶ In Dawkins (2004) *The Ancestor's Tale: A Pilgrimage to the Dawn of Evolution*. Houghton Mifflin

de violencia. Los sistemas que tienen éxito no toman como punto de partida la clasificación de los hinchas, sino el comportamiento real y se concentran en aquellos individuos que tienen un papel preponderante en relación con los demás según el análisis de distintas fuentes¹⁷. El paso siguiente, consiste en tomar medidas teniendo en cuenta a esos individuos para reducir la influencia que ejercen en las conductas negativas. De esta manera, las intervenciones policiales son más específicas y se evitan fricciones innecesarias que ocurren cuando los hinchas bien intencionados son perjudicados por las medidas que en realidad estaban dirigidas contra quienes causan problemas. De este modo, el inicio o incremento de las discrepancias entre los hinchas con buenas intenciones y la policía, las autoridades del club, etc. pueden reducirse. Tanto las fricciones como las discrepancias son factores importantes en el desencadenamiento y la escalada de la violencia colectiva¹⁸.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA PRÁCTICA POLICIAL

Los ejemplos que mencioné muestran la forma en que considero que deberían conducirse los estudios sobre la práctica policial. Las características comunes a todos los estudios que realizamos sobre el accionar policial son las siguientes:

- Siempre que sea posible, la investigación debe realizarse en el campo y no detrás de un escritorio. Las organizaciones policiales y los oficiales deben completar cuestionarios solo si es estrictamente necesario.
- Siempre que sea posible, las observaciones directas deben efectuarse sobre lo que ocurre en la práctica policial real.
- La investigación involucra a los instructores policiales, a los estudiantes y a los profesionales.
- Cada estudio representa la colaboración entre distintos participantes.
- No hay límites: ni entre las distintas disciplinas ni entre las distintas instituciones ni entre las distintas fuerzas policiales ni entre los distintos países. Los problemas no saben de fronteras, y el conocimiento debe buscarse donde puede ser hallado. Mi presencia hoy aquí demuestra que ustedes también han descubierto la importancia de este principio.
- Incluso antes de comenzar un estudio, se dedica tiempo a pensar en el uso potencial, la aplicación posible, la difusión de los resultados y el traspaso a la práctica, la formación y el entrenamiento. Al respecto, tratamos de aplicar los principios de *evaluación centrada en la utilidad*¹⁹. En este tipo de evaluación, la pregunta más importante que se efectúa desde el comienzo es ¿quién debería hacer algo con los resultados y qué uso se les daría a las recomendaciones? Nos encontramos en el proceso de aplicación de este sistema de evaluación de la preservación del orden público, entre otros, en el programa piloto actual con un equipo de evaluación europeo. A propósito, ¿sabían que la tarea del observador que realiza una evaluación es la más antigua del mundo? Patton, el evaluador estadounidense más distinguido, se refiere al “Génesis de la evaluación”

Company

¹⁷ For example: “Focus on hooligans”, Ferwerda, H.B. & O.M.J. Adang (2005) Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist.

¹⁸ Adang, O.M.J. (2005) Met alle geweld leren De strategische aanpak van risico-evenementen. Elsevier overheid, 's-Gravenhage, 2005.

¹⁹ Patton, M.Q. (1997) Utilization-focused evaluation. The new century text. Sage Publications, Thousand Oaks

En el principio Dios creó el cielo y la tierra. Vio todo lo que había creado y dijo, “es muy bueno”. El séptimo día descansó de toda su obra y el arcángel vino a él y le dijo “Dios, ¿Cómo sabes que lo que has creado es bueno? ¿Cuáles son tus criterios y cuáles los datos en los que basas tu juicio? ¿Qué impacto esperas alcanzar en tu creación? ¿No estás demasiado cerca de tu obra como para evaluarla objetivamente?” Dios pensó en estas preguntas durante todo el día y no pudo descansar como había querido. El octavo día, Dios dijo “¡VETE AL INFIERNO, LUCIFER!” Ese día nació la evaluación.

Una última característica de nuestros estudios sobre la policía es que el centro no son los incidentes. El enfoque es comparativo, es una búsqueda explícita de buenas prácticas. En muchos países, hace falta que se produzca un hecho grave antes de que se lleve a cabo el aprendizaje serio. ¿No sería mejor que no hicieran falta incidentes para identificar las buenas prácticas? ¿No sería mejor ahorrarnos el dolor que causan esos incidentes, dolor que va más allá del hecho aislado y que podría durar años?

A modo de ejemplo final de nuestro enfoque, quisiera contarles algo sobre el estudio que empezamos en 2007 sobre incidentes en la víspera de Año Nuevo en los Países Bajos.²⁰ No pudimos encontrar financiamiento para este estudio porque no se lo consideraba un tema de relevancia. De todas formas, desde la postura independiente que nosotros tenemos, decidimos hacer el estudio. Aunque no había cifras detalladas, parecía que en vísperas de Año Nuevo todos los años había daños por varios millones de euros en los Países Bajos (para la víspera de Año Nuevo de 2008 se estimaba una cifra de 50 millones de euros), desde autos incendiados y escuelas incendiadas a bienes dañados a causa del vandalismo. El uso de fuegos artificiales solamente fue responsable de un total estimado de 1100 heridos, de los cuales el 5 % tuvo que ser hospitalizado. No se sabe cuántas personas fueron tratadas por heridas producidas por la violencia. Esta vez hubo solamente una víctima mortal a causa de los festejos de Año Nuevo (suele haber entre 3 y 5 víctimas mortales). Asimismo la policía registró un promedio de llamadas tres veces mayor que en un día normal (y el estudio demostró que la víspera de Año nuevo es tan ocupada que no todas las llamadas se registran). Los siguientes tipos de incidentes mostraron un marcado y significativo incremento:

Incendios intencionales:

9 veces más incidentes, con un claro pico el 31 de diciembre y el primero de enero.

Molestias:

Más del triple de incidentes, empezando bien antes de las fiestas de Año Nuevo pero alcanzando un pico de llamadas más de cinco veces mayor el 31 de diciembre.

Vandalismo:

Más del triple de incidentes, con un claro pico el primero de enero con casi cinco veces más incidentes.

Violencia:

Casi el triple de incidentes el primero de enero.

El incremento de incidentes se refleja también en un incremento en los arrestos, alrededor de la víspera de Año Nuevo casi el doble de sospechosos fueron arrestados por provocar incendios, molestias, vandalismo e incidentes violentos en comparación con un día promedio. En total unos 1000 sospechosos fueron arrestados por este tipo de ofensas. A esto habría que agregar varios cientos de sospechosos que fueron arrestados semanas o meses más tarde, tras las investigaciones sobre los incidentes de Año Nuevo.

²⁰ Adang, O.M.J & E.J. van der Torre, red (2007) Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland. Politieacademie, Apeldoorn
Adang, O.M.J & E.J. van der Torre, red (2008) Nederlands grootste evenemtn. Een jaar na Hoezo rustig?!: Het verloop van de jaarwisseling 2007-2008. Politieacademie, Apeldoorn

A pesar de que la tendencia hacia el incremento de incidentes y arrestos fue visible en todas las fuerzas policiales, hubo grandes diferencias entre las distintas fuerzas y, dentro de ellas, entre municipios y áreas dentro de los municipios.

A modo de conclusión, entendimos que la víspera de Año Nuevo no es solamente el evento más grande de los Países Bajos, en el cual participa una gran parte de la población, sino que también es el evento más riesgoso. Es notable cómo este hecho fue minimizado durante tantos años, con los informes de prensa de la policía indicando que había sido un “calmado y tranquilo Año Nuevo, aparte de algunos incidentes”. Nosotros caracterizamos esta situación de la víspera de Año Nuevo como un ejemplo de “incidentalismo estructural”, una acumulación de repetidos incidentes que colectivamente tienen gran impacto en el orden público.

Nuestro estudio fue realizado con la participación de estudiantes de policía, profesores de policía, investigadores de la Academia Policial e investigadores externos. Además de un análisis de las cifras de la documentación policial y del contenido de los medios, nuestra metodología incluyó observaciones de campo, estudios de casos y entrevistas individuales y grupales con más de cien expertos. También investigamos la política y prácticas utilizadas para mantener el orden público durante la víspera de Año Nuevo con el fin de identificar buenas prácticas. Teóricamente el estudio fue interesante porque planteó la pregunta de bajo qué circunstancias la violencia y la criminalidad en las comunidades están asociadas con una fuerte cohesión social en lugar de con una falta de cohesión social, como se asume habitualmente. La relevancia práctica del estudio fue aún más pronunciada. Tras la publicación de nuestras conclusiones, expertos de diferentes niveles (desde oficiales de calle a jefes de policía) y autoridades públicas reconocieron nuestras conclusiones y de repente la fiesta de Año Nuevo estuvo en la agenda, tanto local como nacional. En los preparativos para el Año Nuevo de 2008 muchas fuerzas policiales y municipalidades utilizaron las conclusiones y recomendaciones del estudio. En enero de 2008 el Ministerio del Interior formó un grupo de trabajo dedicado a convalidar y ampliar las recomendaciones.

| CONCLUSIÓN |

Mi intención fue convencerlos de que los estudios policiales son beneficiosos en la práctica tanto para las organizaciones policiales como para los oficiales de policía. Está en ustedes decidir qué tanto éxito tuve. La mejor fuerza policial del mundo es aquella que sabe lo que está haciendo, porque utiliza buenas prácticas que han sido investigadas y justificadas, es aquella que desea aprender y continuar aprendiendo a cualquier precio.

Nuestra revisión de las prácticas policiales en este documento deriva de un informe de un subcomité sobre la eficacia policial, que forma parte de un estudio más amplio sobre investigación policial y prácticas realizado por la National Academy of Sciences, dirigido por Wesley G. Skogan. Copresidimos el subcomité encargado de analizar la eficacia policial, que también incluía a David Bayley, Ruth Peterson y Lawrence Sherman. Aunque en gran medida nos basamos en esta revisión, nuestro análisis va más allá y representa nuestra interpretación de los resultados. Nuestro estudio se ha beneficiado en gran medida de los comentarios que amablemente nos hicieron Carol Petrie y Kathleen Frydl, de la National Academy of Sciences. También queremos agradecer a Nancy Morris y a Sue-Ming su ayuda en la preparación de este documento.

REFERENCIAS

- Adang, O.M.J, N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom (2006) Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie.. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist
- Adang, O.M.J. (2006) Mantenimiento del orden público: teoría, práctica y educación, Cuadernos de Seguridad, No 1 08-2006, p 79 - 95. Consejo de Seguridad Interior, Buenos Aires, Argentina
- Adang, O.M.J. (2005) Met alle geweld leren De strategische aanpak van risico-evenementen. Elsevier overheid, 's-Gravenhage, 2005
- Adang, O.M.J & E.J. van der Torre, red (2007) Hoezo rustig?! Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland. Politieacademie, Apeldoorn
- Adang, O.M.J & E.J. van der Torre, red (2008) Nederlands grootste evenemtn. Een jaar na Hoezo rustig?!: Het verloop van de jaarwisseling 2007-2008. Politieacademie, Apeldoorn
- El enfoque polder holandés: el hecho de que sobre cada asunto hay una gran variedad de opiniones en los Países Bajos, requiere que los holandeses conversen entre ellos en la búsqueda de soluciones para cualquier problema, hasta lograr un acuerdo, denominado así en honor al sistema de terrenos ganados al mar por el que son conocidos los Países Bajos
- For example: "Focus on hooligans", Ferwerda, H.B. & O.M.J. Adang (2005) Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak. Uitgeverij Kerkebosch, Zeist
- Fyfe, JJ (1986). The split-second syndrome and other determinants of police violence. In AT Campbell & JJ Gibbs (Eds.), Violent transactions (pp. 207-225). New York: Basil Blackwell.
- Geller, W.A. (1997) Suppose we were really serious about police departments becoming "learning organizations"? Presentation at an NIJ "cluster conference" of participants in the Institute's locally initiated research partnerships, Washington, D.C., on January 24, 1997. National Institute of justice journal, december.
- In Dawkins (2004) The Ancestor's Tale: A Pilgrimage to the Dawn of Evolution. Houghton Mifflin Company
- Observación del 18 de diciembre de 2006 en el marco del proyecto "Derechos Humanos e intervenciones de instituciones de seguridad en el contexto de manifestaciones públicas" (proyecto "Grandes manifestaciones")
- Reicher, S. (199) Patton, M.Q. (1997) Utilization-focused evaluation. The new century text. Sage Publications, Thousand Oaks 6) 'The Battle of Westminster': Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. European Journal of Social Psychology, 26, 115-134.
- Senge, P. (1990). The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization, Doubleday, New York
- Sherman, L.W., D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, R. Reuter & S. Bushway (1997). Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Report to the U.S. Congress. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice
- Uildriks (1997) en bureau Driessen (Kop e.a. 1997)
- Zwart (1999) Diender in Amsterdam. Uitgeverij Balans, p 33



OHCHR LIBRARY



14234

