

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



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

HRE/ED/6/sp/7

TOMO III



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

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

Edición:
Luis Gerardo Gabaldón
Nayví Morles

Apoyo logístico:
Ricardo Mederos

Revisión y validación
Soraya El Achkar

Diseño Gráfico
Lucía Polanco
Oscar Vásquez C

Impresión
Grabados Nacionales

5.000 ejemplares

ISBN: 978-980-7392-03-7

Hecho depósito de ley
Depósito legal:
lf41520103633465;

Distribución Gratuita

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 III

INDICE

Introducción

11

Bases conceptuales de métricas y patrones de medida del desempeño policial

21

Autores: Jacqueline de Olivera Muniz y Domicio Proenca Junior

¿Cómo evaluar a la policía?

49

Autor: Ignacio Cano

Evaluando la policía

66

Autor: Andrés Antillano

Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía

75

Autores: Ernesto López-Portillo Vargas y Verónica Martínez-Solare

Violencia de pareja y respuesta policial

89

Autor: Reynaldo Hidalgo López

La construcción policial del caso penal en Venezuela

110

Autores: Luis Gerardo Gabaldón, Yoana Monsalve Briceño y Carmelo Boada Tomé

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 “Baquía” 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 inauditabilidad 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 jurisdicción 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 dramática- entiende el mandato policial como el dominio sobre el que se ejerce esos "derechos dramáticos" 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.





BASES CONCEPTUALES DE MÉTRICAS Y PATRONES DE MEDIDA

DEL DESEMPEÑO POLICIAL*

Jacqueline de Oliveira Muniz **
Domício Proença Júnior***

Introducción

Cómo medir lo que hace la policía? Creemos necesario hacer frente a esta cuestión. Refugiarse en las perspectivas de que la evaluación policial sería un saber iniciático, vedado a quien no tiene la vivencia policial, o que el trabajo de la policía se resume en dar insumos al sistema de justicia criminal y agencias de asistencia social o a alguna relación entre efectivos policiales y poblaciones, son bálsamos que anestesian pero que no dan soluciones. Son insuficientes para evaluar la policía, inducen a errores corporativistas, funcionalistas o empíricos que acaban por ignorar lo que es la realidad del trabajo policial, llegando a invertir los términos de su éxito y fracaso. Reducir a la policía a los resultados puntuales de acciones espectaculares o memorables, a los números de personas y bienes capturados o a la convergencia con alguna medida de proporción demográfica, deja vacía la función policial, simplificándola a cifras progresivamente estériles. De tales perspectivas, aparece la falsa impresión de que no habría cómo comprobar el desempeño policial propiamente dicho, o lo que es peor, que lo que la policía hace, y cómo lo hace, es irrelevante en sí mismo. Sería entonces imposible formular y, a la vez, evaluar, cualquier orientación o política pública (policy) sobre la policía [Cusson 1999 cf. Reiner 1996, Sacco 1996, Diedizic 1998 y Walker 2004].

Nada de esto se sostiene ante lo escrito sobre estudios policiales [Bayley 1996, Kelling 1996]. Pero incluso esta literatura reconoce que medir lo que la policía hace es uno de los mayores desafíos contemporáneos para la Seguridad Pública¹, y esto es suficiente para evidenciar su relevancia².

En este ambiente se comprende que aparezcan modismos, en el que alguna que otra idea parcial, independientemente de su aplicabilidad y valor puntual, acabe erigida en fórmula capaz de conseguir un buen desempeño policial. Esto resulta particularmente perjudicial cuando los indicadores se trasladan de una realidad social a otra, sin

* Este texto se beneficia del trabajo de investigación desarrollado en conjunto con Mauro Guedes Mosqueira Gomes (DSc), Érico Esteves Duarte (MSc) y Tiago Cerqueira Campos (MSc) financiado por el premio del Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas de la SENASP/MJ en 2005 (Proc. No. 08020.0001500/2003-93, ref. 170-C-6), cuyo informe final se encuentra disponible en el sitio www.mj.gov.br/senasp. Publicado especialmente en este libro, con autorización del autor

** Profesora de la Maestría en Derecho de la Universidad Cândido Mendes. Directora Científica del Instituto Brasileño de Combate al Crimen (IBCC). Consultora de la Red de Policías y Sociedad Civil en Latinoamérica.

*** Profesor del Coppe/UFRJ, Director Científico del Instituto Brasileño de Combate al Crimen (IBCC). O.M.D. Miembro de IISS, IACP.

¹ Couper [1983], Whitaker [1996], Bayley [1998], Hoover [1998].

² Para una breve introducción al caso brasileño, ver Lima [1994], Garotinho et al. [1998], VVAA [1998], Muniz [2001], Proença Jr & Muniz [2006a].

prestar atención a las circunstancias, contextos, límites y a su aplicación original. Pasa el tiempo, en ocasiones un tiempo breve, y la incapacidad del modismo de ocasión acaba llevándonos a un nuevo modismo. Abordajes útiles en sus aplicaciones locales y para sus propósitos de origen, se destruyeron por la implantación apresurada, distorsionando lo que pudiesen informar y alimentando un escepticismo en lo que se refiere a la utilidad de cualquier abordaje³.

La cuestión es comprender qué indicadores y enfoques necesitan una inserción más amplia para poder contribuir de manera significativa a su entendimiento. Esto supone, en parte, la necesidad de situar un indicador o enfoque en sus términos de origen, que incluya los elementos normativos, así como las expectativas y representaciones sociales de lo que es la policía y para qué existe. Únicamente se puede dar uso, apreciar, o criticar un indicador o enfoque cuando se tienen claros los términos por los cuales expresan el entendimiento sobre qué y por qué medir.

Esto es lo que se propone el presente texto, establecer los términos con los cuales se logre apreciar lo que es relevante medir para evaluar el desempeño policial, haciéndolo transparente para el público, ya que dichos términos resultan necesarios y suficientes para conocer la realidad de la policía. Se propone establecer las bases conceptuales de las métricas del desempeño policial, de las cuales dependerá la capacidad de producir patrones de medida que tengan significado, constituyendo el substrato conceptual de la apreciación, uso y crítica de todo y cualquier indicador o enfoque.

Para eso, se comienza con la presentación de la teoría de la policía, que encuadra los fenómenos de la realidad policial, explicándolos y relacionándolos. A continuación, se presentan de manera sumaria los elementos conceptuales para la medición del desempeño. A esto le sigue el apartado principal de la presentación: la institución de métricas y patrones de medida capaces, necesarias y suficientes para trabajar con el mandato teóricamente identificado del lugar de la policía: el ejercicio autorizado del uso de la fuerza bajo la ley. Para finalizar, se presentan algunas consideraciones finales sobre las circunstancias y la utilidad potencial de la capacidad de evaluación del desempeño policial.

TEORÍA DE LA POLICÍA

EL MANDATO POLICIAL

Algunos de los más influyentes autores contemporáneos en el campo de los Estudios Policiales no elaboraron una teoría de la policía que buscara explicar el fenómeno policial, optaron por abordar cuestiones específicas acerca de las prácticas policiales. Skolnick [1966] señala cómo el dilema entre ley y orden estructura y permite comprender las prácticas policiales en las sociedades democráticas. Muir Jr. [1977] se propone analizar las dinámicas de poder por la caracterización de diferentes tipos-ideales de coerción en las interacciones entre la policía y los ciudadanos. Klockars [1985] presenta la tensión constitutiva entre las prácticas ostensivas e investigadoras como reveladoras de la naturaleza del trabajo policial. Bayley [1985] pretende teorizar la acción policial a lo largo de la historia, en busca de la comprensión de los diversos mecanismos de regulación y control social. Neocleous [2000b] teoriza sobre las funciones sociales de la policía, enfatizando en su papel como instrumento de dominación de clases. Rathz [2003] ofrece una síntesis de las prácticas policiales en relación con el uso de la fuerza, afirmando que una teoría de la policía, pese a ser útil, no resulta necesaria para el entendimiento de la acción policial. Feltes [2003] va más lejos afirmando que no existe una teoría de la policía y que sería necesario construirla. Proença Jr & Muniz [2006b] desdoblan la teoría de la policía de Bittner, evidenciando las implicaciones del mandato del uso de la fuerza en los procesos de auto-regulación social, a partir del análisis de los experimentos de patrulla en Kansas City y Newark y de las huelgas policiales en Brasil. Todos estos trabajos dialogan, de manera directa o indirecta, más o menos explícita con la propuesta de Bittner [1974] de una teoría de la policía⁴, cuyo punto principal es la conceptualización del mandato policial.

³ Ver Bayley [1994], Bayley & Shearing [1996, 2001], Feltes [2003].

⁴ Un panorama inicial incluiría a Vizzard [1995], Cusson [1999], Manning [1999a], Fielding [2002], Jones & Newburn [2002], Crank [2003], Feltes [2003], Manning [2004].

A PARTIR DE BITTNER

De acuerdo con Bittner, el mandato autoritario de la policía es el uso de la fuerza. El concepto de policía corresponde a la proposición de que “la policía, y únicamente la policía, está equipada [armada y entrenada], autorizada [respaldo legal y consentimiento social] y es necesaria para actuar con toda exigencia [en cualquier situación de perturbación de la paz social] donde se deba usar la fuerza.” [Bittner 1974: 256]. Este concepto de policía pretende superar la perspectiva de que la dicotomía entre oficial de la ley y oficial del orden explicaría todo el contenido del trabajo policial [Banton 1964], proponiendo la solución para el clásico dilema entre ley y orden [Skolnick 1966, Muir Jr 1977]. Al conceptualizar a la policía como una realidad que comprende, aunque no se reduce, a las prácticas de vigilancia, Bittner revela el devaneo empírico, simplista que hace equivaler “lo que las policías hacen” a “porqué lo hacen” y, con esto, “a lo que la policía es”; lo expone como el intervalo de su misión, rectifica las formas departamentales de división del trabajo policial, patrulla e investigación, como expresiones necesarias y suficientes, únicas y últimas del lugar del policía [cf. Bittner 1967, 1970, 1983].

Bittner reconstituye la integración del trabajo policial dándole dos dimensiones empíricas: lo que se espera que la policía haga y lo que de hecho hace. Identifica el uso de la fuerza como el atributo común que articula las expectativas sociales en todo lo que la policía es llamada a hacer y el contenido sustantivo de todo lo que la policía hace. Establece, de esta forma, la plenitud del mandato policial, delimitando conceptualmente lo que la policía es.

La policía está autorizada a usar la fuerza y se espera que lo haga siempre que sea necesario, y se le pide que actúe cuando “algo que no debería estar pasando está pasando y alguien debe hacer algo al respecto en ese momento” (Bittner 1974: 249, énfasis en el original). Esto revela el porqué la policía puede atender las emergencias, respaldar la ley, mantener el orden público, preservar la paz social o desempeñar otras funciones sociales. Aclara porqué las policías ejecutan las más diversas formas o patrones de vigilancia. En fin, explica que a la policía se la llame para actuar, y actúe, en cualquier situación donde la fuerza pueda ser útil.

¿Por qué se le llama a la policía cuando la fuerza puede ser útil? ¿Qué diferencia hay entre el uso de la fuerza policial y el uso de la fuerza utilizada por otros actores? La policía es una respuesta al desafío de producir

“enforcement” sin que esto le lleve a la tiranía o pase a servir a intereses particulares. Por esta razón, el uso de la fuerza por la policía tiene un propósito político distintivo e invariante: producir alternativas pacíficas de obediencia bajo consentimiento social, bajo el Imperio de la Ley. Esto corresponde a un objetivo, el uso de la fuerza para fines restringidos y transparentes, de tales maneras y con tales controles, que lo salvaguarde de convertirse en una herramienta de opresión o en un instrumento al servicio de individuos o grupos de poder.

La naturaleza política de la policía se revela aquí de forma clara y explícita: la policía es el instrumento legal y legítimo de respaldo por la fuerza en los términos del contrato social de una determinada comunidad política (polity). La policía se interpone, y se espera que se interponga, entre voluntades opuestas o intereses en conflicto, en cualquier situación que amenace la paz social, arriesgue derechos y garantías de las personas o viole las leyes. La policía es un instrumento de poder, cuya intervención produce obediencia, por el uso apropiado de la fuerza, siempre que sea necesario en los términos y formas convenidos socialmente. La autorización conferida socialmente para el uso de la fuerza por la policía es objeto de constante negociación en la realidad social. Es denunciable, aunque en sus circuitos se haya dado un consentimiento previo, que proviene del pacto social, instrumentado en una forma dada de gobierno. Esta autorización social es el resultado del debate continuo entre las múltiples dinámicas de legitimación del mandato policial, las cuales se alimentan de las representaciones sociales acerca de la policía y de la lógica-en-uso del quehacer policial. La autorización de la policía para vigilar, intervenir y usar la fuerza para producir obediencia se encuentra, bajo control colectivo, sometida a la acción de las miradas vigilantes de los grupos sociales.

La producción de obediencia respaldada por el uso policial de la fuerza tiene límites, ya sea en términos de su aplicación o en términos de alcance de las soluciones que puede imponer. Esto da un carácter pragmático y finito a la solución policial. Si, por un lado, la policía puede imponer una solución inmediata, de su propia labor, sin admitir atrasos, recursos o excusas, por otro, toda solución policial es expedita, parcial y transitoria en el tiempo. Ayudar, socorrer, disuadir, dirigir, mantener, someter o lo que la policía pueda hacer es transitorio y provisorio. La provisionalidad de la solución policial refleja tanto la imposibilidad de que este tipo de solución dé cuenta de las causas de los eventos sociales en los que la policía interviene, como la inviabilidad de la sustentación de

coerción por la fuerza por tiempo indeterminado.

La solución policial se dirige a situaciones, conflictos, actos y actitudes. Es una respuesta a su existencia y a sus efectos, puesto que los procesos sociales que los producen están más acá del lugar de policía y más allá del alcance de su capacidad instrumental. La solución policial está coaccionada por la legalidad y legitimidad que conforman el lugar de policía. Esto, a su manera, determina las alternativas admisibles cuando la policía usa la fuerza, exigiendo, moderando, modificando o prohibiendo determinadas elecciones o posibilidades tácticas, de manera que las alternativas de obediencia que la policía pueda imponer sean pacíficas. La policía actúa con estas reglas de enfrentamiento, establecidas para asegurar que los medios no atenten contra los fines, reflejando el pacto social de una comunidad política (polity) bajo el Imperio de la Ley. Porque la solución policial es producto de una alternativa pacífica de obediencia bajo consentimiento social, admite revisión, enmienda o reversión política, legal o judicial.

El poder de decidir sobre la forma de solución más adecuada a un cierto tipo de evento, o incluso de decidir actuar o no en una determinada situación, revela que la toma de decisiones discrecionales es la praxis esencial de la policía. Por su propia naturaleza y contexto, la solución policial sólo puede ser producida a través de un abordaje autónomo. La producción de la solución policial, presionada por las circunstancias y expuesta a las contingencias de la vida social, revela una temporalidad particular, transversal. La solución policial se da en un tiempo presente prolongado. Se inscribe en una serie de eventos, conectados o desconectados, continuos o discontinuos, envolviendo dinámicas con diversas interacciones, cuya intensidad, densidad y consecuencia imponen la tempestividad del actuar para el agente policial. Esto hace que sea imposible predeterminar la acción de cada policía en cada situación, precisamente porque los elementos idiosincrásicos presentes en una situación particular pueden constituir el relevo más importante en la solución policial y es igualmente imposible conocerlos hasta que se revelan de manera concreta, inmediata, presente. El contenido de lo que sea la acción policial no se reduce a un guión predeterminado, ni es posible que esté dirigido por otro, ni sometido a un conjunto rígido de principios normativos. Esto caracteriza el trabajo policial como profesional en el sentido estricto y técnico del término.

La decisión sobre la forma de actuar pertenece a la policía, que depende de su poder discrecional para poder realizar su trabajo. Por esto, la acción policial está sujeta a la apreciación política, social o judicial solamente a posteriori. Ante esta situación se puede comprender que la iniciativa de la acción policial es el resultado de una

evaluación ad hoc por el agente policial. Esta evaluación está sujeta a directrices amplias en lo que se refiere a la oportunidad e iniciativa y a las prioridades y contenidos, emanados de la organización policial o aprendidos en un determinado contexto. Normalmente se realiza independiente de un encuadramiento legal previo.

El poder discrecional de la policía se revela, por tanto, con más amplitud que la autorización del uso de la fuerza [cf. Brooks 2001, por ejemplo]. No se atribuye únicamente a las oportunidades y propiedades del uso de la fuerza, sino que alcanza a la pertinencia y a la forma de toda y cualquier actividad policial, ya que corresponde al ejercicio de governance, al ejercicio de la toma de decisiones políticas en la esquina (streetcorner politics). Sin embargo, el poder discrecional gana en complejidad a medida que el agente policial se siente más involucrado en las tareas de vigilancia, las cuales están, por su visibilidad, más expuestas a la apreciación y a los controles sociales.

La contrapartida de la delegación a los policías de poderes superiores a los de un ciudadano común, en especial la posibilidad del recurso a la coacción por el uso de la fuerza, es la apreciación cotidiana de los actores sociales de la labor de la policía. Estos actores reiteran, o no, su confianza en la policía. Como resultado de esta apreciación se atribuye o no la legitimidad, prestando o no credibilidad a las soluciones policiales. El impacto potencial de desvíos de conducta y errores, es una apreciación que contrasta la adherencia de reglas de enfrentamiento y de los procedimientos policiales a los términos presentes del mandato bajo el Imperio de la Ley.

A esta altura, nos parece oportuno comentar algunos de los beneficios de llegar a un concepto de policía. Se definió policía como a aquél que responde por el mandato del uso de la fuerza bajo el consentimiento social, en el Imperio de la Ley en una comunidad política (polity). Tal proposición permite un ordenamiento consistente de las realidades relacionadas con el uso de la fuerza en el interior de los territorios, identificando de manera clara cuáles corresponden a la policía, cuáles no y por qué. Esta clasificación se realiza por la apreciación de las reglas de enfrentamiento que determinan las alternativas del uso de la fuerza; donde dichas reglas de enfrentamiento expresan el contenido del mandato policial, se tiene policía. En este caso, el concepto sirve para poder apreciar en qué medida se aproximan o se alejan las actividades de una organización policial del hardcore que caracteriza al lugar de la policía.

Desde el punto de vista conceptual, cualquier organización que actúe o pase a actuar bajo reglas de enfrentamiento que expresen el mandato policial es de

facto Policía, independientemente de que se trate de una actuación permanente, interina, o puntual. Esto aclara los términos dentro de los cuales se puede hacer uso de las organizaciones en un Estado, para el cumplimiento del mandato policial, al margen de su destino formal o de su identidad institucional como es el caso, por ejemplo, del uso de los contingentes militares como policía en Misiones de Paz [Diedizic 1998, Hansen 2002] que dependen de la legitimidad de la población a quien sirven, pese a ser extranjeras y no estar en posesión de un idioma en común [Kelly 1998, Schmidl 1998]. De la misma manera, revela que las organizaciones de fuerza que no actúan bajo reglas de enfrentamiento que expresen el mandato policial no son, de facto, policías, aunque puedan serlo de jure, o realizar una o más actividades que emulen el trabajo policial. En este caso, independientemente de su origen doméstico o externo, se caracterizan como fuerzas invasoras, de ocupación o de represión al disidente, que sustentan distintas formas de opresión sobre la población en los territorios en los que actúan.

Resulta interesante observar que el concepto de policía trae consigo un resultado curioso en lo que se refiere a la relación entre el Estado Democrático de Derecho y el alcance de la acción policial que contraría al sentido común. Al contrario de lo que se imagina, el círculo virtuoso de la policía se vuelve posible y factible en la medida en que avanzan los procesos de constitución, expansión y consolidación de los derechos civiles, políticos y sociales. La garantía de los derechos

constituidos y el reconocimiento de nuevos derechos, difusos o emergentes, justifican, amplían, solidifican y actualizan reglas de enfrentamiento y procedimientos policiales, en adelante, simultáneamente o en la estela de su expresión legal. Favorecen espacios y formas de control y participación social en la administración del Estado, induciendo a áreas de transparencia que propician el perfeccionamiento de las prácticas policiales. Estas dinámicas de transformación social vivifican los contornos del mandato policial, contribuyendo a que surjan nuevas funciones y atribuciones para las policías que, en este contexto, tienen cada vez más que hacer, e insumo para hacerlo cada vez mejor.

Así, no es en el llamado “Estado Policial” en el que se tendría una “era de oro de las policías”. Es más, el lugar de la policía ni siquiera existe en tal Estado puesto que éste se confunde con el propio gobierno, correspondiendo a alguna forma de tiranía. En tal contexto, el consentimiento social, el Imperio de la Ley, o ambos, no informan del uso de la fuerza. El apego a esta fantasía puede alimentarse en la creencia de que, en un “Estado Policial”, las soluciones policiales dejarían de ser provisionales y finitas, volviéndose definitivas y completas, hasta el punto de promover una sociedad quimérica sin desorden o crimen. Se construye, de esta forma, una falsa nostalgia de que cuando la policía lo puede todo, se trata de una policía mejor.

MÁS ALLÁ DE BITTNER:

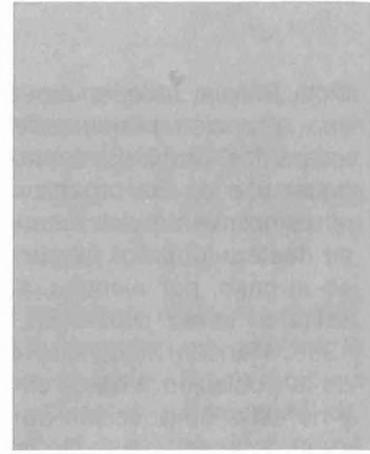
LOS EFECTOS DE LA POLICÍA

En términos originales, Bittner [1974] define a la Policía como el ejercicio autorizado del uso de la fuerza en el interior de una comunidad política dada pero no desdobra las implicaciones de su propia formulación, cuyo mérito es innegable. No aprecia, de modo explícito ni consecuente, lo que es el uso de la fuerza y las formas por las que se expresa la autorización para su empleo en una sociedad. Todo ocurre como si tomase los términos que prestan la singularidad al mandato policial como realidades presumidas, dadas a priori.

Tal orden de naturalización acaba por ocultar la realidad de la praxis policial que su propio concepto hace que aparezca. Incluso en textos posteriores, Bittner [1990b] expresa un entendimiento del uso de la fuerza como pura sanción, limitada únicamente al acto físico, sin considerar la utilidad de su potencial. De la misma forma, en un texto escrito con David Bayley [Bayley & Bittner 1985] se contenta en anunciar la autorización social como una

realidad auto-referida, abstracta, sin representaciones, expectativas y contextos sociales que le prestan materialidad en términos de la confianza pública y de la credibilidad policial. Se percibe lo lejos que están los contenidos de los términos centrales del mandato policial, el uso de fuerza y la autorización social, de la ambición conceptual de la propia formulación teórica de Bittner.

Para comprender plenamente la praxis policial es necesario tener en cuenta, por un lado, la totalidad del uso de fuerza por parte de la policía, y por otro, el alcance de la autorización social, relacionándolas. Solo así será posible apreciar el desempeño de la policía de forma consistente. Se trata, por tanto, de ir más allá de Bittner. Se trata de comprender los efectos de la policía en la comunidad política que sirve, rescatando las interrelaciones entre lo que la policía hace y puede hacer, lo que es o puede ser a la luz de lo que se espera y consiente que sea y haga.



USO POTENCIAL Y CONCRETO DE LA FUERZA

LA POSIBILIDAD DE LA ACCIÓN POLICIAL

En el contexto de las relaciones humanas, el uso de la fuerza expresa una forma particular de coerción. Sus fines son los mismos que los de cualquier alternativa coercitiva: someter las voluntades, alterando actitudes e influyendo en los comportamientos de los individuos y grupos. Lo que la diferencia de otras formas de coacción son sus medios, los medios de fuerza.⁵

No hay como comprender el uso de la fuerza como un fenómeno autónomo, que existe en sí mismo, algo externo a las relaciones sociales y, por eso, capaz de interrumpirlas o sustituirlas. El uso de la fuerza es un instrumento al servicio de las formas del ejercicio del poder, con todo lo que conlleva de pasiones, voluntades e intereses. La alternativa del uso de la fuerza expresa un modo particular de interacción social, tan previsible como cualquier otra. En este sentido, el uso de la fuerza refleja las expectativas sociales en cuanto a su posibilidad y consecuencia, conformando su experimentación anticipada como un hecho posible o su vivencia como un acto manifiesto. Esto revela la totalidad de las expresiones empíricas del uso (potencial y concreto) de la fuerza. Permite comprender sus efectos, sobre todo, donde su manifestación como tal no existió, es decir, donde la apreciación de su potencialidad fue suficiente para compeler voluntades. Este efecto no es menos uso de fuerza porque prescindió de su realización en hecho sino que se siente en toda su plenitud el uso de la misma al obligar.

⁵ Esta presentación expone resultados basados en Blumberg [2001], Halberstadt [1994], Heal [2000], Hunt [1999], Manning [1999c], Mijares et al. [2000], Muniz [1999] e Muniz, Proença Jr & Diniz [1999].

Con lo expuesto anteriormente, se aclara el universo de resultados plausibles de la praxis policial en términos de la utilidad de la fuerza. El potencial de la fuerza explica los efectos disuasorios y, en alguna medida, preventivos de la presencia de la policía, o hasta de la posibilidad de esta presencia. Lo concreto de la fuerza explica los efectos represivos y, en alguna medida, disuasorios de la acción manifiesta de la policía.

Los términos del ejercicio autorizado del uso de la fuerza configuran el rol de alternativas tácticas admisibles para la policía en una comunidad política (polity) concreta. Es, precisamente, la autorización o consentimiento social, traducido en adherencia social, pacto político y dispositivos legales los que dan contenido a las reglas de enfrentamiento bajo las cuales la policía ejecuta su mandato. Esto es más evidente y característico cuanto más próximo se está de la acción manifiesta de la policía, donde la oportunidad de lo concreto de la fuerza aparece. Una policía puede estar autorizada o no a usar determinados armamentos o tácticas en función de las exigencias puestas por las reglas de enfrentamiento. Éstas pueden exigir, modificar, moderar o prohibir alternativas del uso de la fuerza, reflejando las representaciones, expectativas y contextos sociales específicos de una polity en relación a su policía. Se ve así que el uso de la fuerza que la policía hace o puede hacer depende de lo que se consiente y espera que sea y haga. Depende de la idea de policía de una comunidad política.

LA EXPECTATIVA DEL MANDATO POLICIAL

En el proceso de fabricación simbólica y material del orden social, la autorización que conforma el mandato policial, prestando contenidos específicos a su realización, resulta de lo que una comunidad política, de modo más o menos tácito, espera, desea y consiente que su policía sea y haga en pro del mantenimiento del orden social⁶. Esto es lo mismo que afirmar que, el consentimiento social que sustenta el lugar de la policía da una idea de policía elaborada y negociada por los diversos grupos sociales que constituyen una sociedad concreta.

La Idea de Policía se puede comprender como un conjunto diverso de representaciones y expectativas sociales acerca de la policía, sus papeles y funciones en la producción del control social. Se refiere a las percepciones sobre el ejercicio de la coerción por el uso (potencial y concreto) de la fuerza. Se trata de un universo de significados asociados a un tipo particular de autoridad política los cuales se encuentran en permanente construcción, al calor de las experiencias y vivencias constituidas en las y por las propias interacciones entre policías y otros actores sociales.

En la dimensión de la praxis social, la idea de policía retrata el modo en el que las policías están y van siendo inscritas en el imaginario social de una sociedad a lo largo del tiempo. Plasma las concepciones y vivencias de una comunidad política sobre la praxis policial. Retrata la capacidad de la Policía (The Police) de cumplir el mandato policial produciendo alternativas pacíficas de obediencia por el uso de la fuerza (policing stricto sensu), según las reglas sociales del juego y bajo el Imperio de la Ley, de acuerdo con un determinado conjunto de prioridades de

⁶ Todas las sociedades humanas, sean tribales o complejas, desarrollan, de acuerdo con sus características históricas y culturales, mecanismos de regulación colectiva del comportamiento de los individuos, para garantizar la cohesión social en la experimentación de la diversidad humana, y, de esta forma, a su propia posibilidad de existencia y reproducción simbólica y material. El orden social es una expresión concreta de la operación de estos mecanismos de cohesión. El orden social es, ante todo, el entrecruzamiento de las diversas expectativas de orden construidas por los más distintos grupos sociales que compone una sociedad. El orden social está construido por la diversidad de territorios simbólicos, morales, físicos, etc. Se presenta como un escenario del encuentro complejo de la multiplicidad de flujos sociales, de los eventos volátiles y de las interacciones discontinuas. Es la expresión de una gramática ampliada y multicultural que hace posible el experimentar intereses divergentes y la emergencia de concepciones plurales, de percepciones distintas y peticiones diversas de orden y seguridad públicas. Cf. Kappeler [2000a, b] y, más ampliamente, Kappeler [1999], Bayley [1998b].

gobierno (policy) fruto del proceso político (politics).

La idea de policía se articula, de forma sensible, con los instrumentos de control y regulación del orden social. Estimula e incluso induce a la búsqueda de los mecanismos comunitarios de auto-regulación, que siguen siendo el primero y más importante recurso a ser agotado en las dinámicas conflictivas. Esto es posible debido a que las expectativas en cuanto al mandato policial y su praxis orientan tanto los equilibrios y elecciones de los actores sociales como a los medios a ser empleados y sus consecuencias ante el fin pretendido por cada uno de ellos en su convivencia y en la dirección de la solución de sus problemas. La existencia de la policía como una alternativa de producción de coerción susceptible de ser movilizadada por todos, motiva cambios en las estrategias sociales de convivencia y en la administración de las voluntades en conflicto.

La Idea de Policía engloba todos los posibles efectos que la Policía puede producir en razón de su existencia, de la expectativa o manifestación de su presencia o acción. Devela y articula los efectos inductores sobre la auto-regulación social: los efectos preventivos cuando la Policía no está físicamente presente, disuasivos cuando se hace presente sin actuar, y represivos cuando actúa para frustrar acciones que atenten contra la paz social o violen las leyes. Su alcance puede verse en la siguiente ilustración (Figura 1):



Los efectos de la existencia de la policía, de la presencia policial y de la acción policial propiamente dicha dependen y se subordinan a los instrumentos de control del orden social que son estructuralmente anteriores a la acción policial y conforman el contexto de su praxis. Estos mecanismos de regulación intergrupales e intragrupalas, formales o informales, directos o indirectos, manifiestos

o potenciales, expresan niveles diferenciados y discontinuos de coacción social, constituyendo la infraestructura del ejercicio del mandato policial. Su dinámica es la que conforma el campo de posibilidades de los efectos policiales, y no la propia policía. Esto califica, una vez más, el carácter intrínsecamente finito y provisional de las soluciones policiales en la construcción del orden social.

La idea de policía, con todo lo que significa en términos de expectativas y vivencias relacionadas a la existencia de la policía y a la ejecución de su mandato, intermedia a la aceptación y a la adhesión de las soluciones policiales, determinando las formas del recurso a la fuerza para producir obediencia. Contextualiza los efectos preventivos y disuasorios de la presencia policial por el impacto del uso potencial de la fuerza, situando la oportunidad de los efectos represivos de la acción policial por el uso concreto de la fuerza. La pertinencia del uso concreto de la fuerza es uno de los factores que fortalece o fragiliza la autorización social de la Policía, reforzando o no la credibilidad de las soluciones policiales.

La Idea de Policía tiene su expresión más aparente e instrumental en la credibilidad policial. La credibilidad policial puede comprenderse como un tipo de síntesis funcional de la idea de policía, una forma de aprensión del consentimiento social referente al ejercicio autorizado del uso de la fuerza en el interior de una comunidad política bajo el imperio de la ley.

En las dinámicas de control y auto-regulación social, la credibilidad policial traduce las expectativas colectivas de que la policía vendrá, estará presente, en aquellas situaciones en que se desea que la policía se haga presente como una alternativa necesaria, ofreciendo soluciones aceptables. Corresponde a la percepción de que la policía es capaz de cumplir su mandato, respondiendo en cada situación vivida y en el conjunto de todas las interacciones con la sociedad, a lo que la policía es o debe ser tanto como a los “por qué” y “para qué” y “cómo” hacer de la policía.

La credibilidad policial operacionaliza la confianza y la adhesión social ante la perspectiva de cómo la policía es una alternativa ecuánime e igualitaria, competente para construir soluciones diferenciadas y aceptables en una amplia variedad de circunstancias, externas a los intereses particulares, pero obedientes al pacto social y a las leyes. En cada solución policial, se tiene o no el refuerzo de la credibilidad policial resultante del cuestionamiento cotidiano del mandato y prácticas policiales por los individuos y grupos sociales. Es la credibilidad policial la que se considera inmediatamente cuando se le llama o no a la policía, se acepta o no lo que propone, se cree o no en lo que hace, dice que hace,

informa o sugiere; cuando se contempla la adopción o no de aparatos particulares de uso de la fuerza.

Cuando una policía disfruta de una credibilidad razonable, pasa a operar el control social con un grado de adhesión tal, que la orientación policial se toma en cuenta, y cada vez más expresamente, en los términos presentes del pacto social más amplio. En este contexto, la acción policial presenta una elevada consonancia con los términos y requisitos del mandato policial. Esa perspectiva tiene lugar cuando la policía, de forma transparente, continuada y, siempre que sea necesario, explícita, reconoce, se avergüenza y se adapta a los requisitos cambiantes de tal mandato. Así, las reglas de enfrentamiento, los procedimientos y las prácticas policiales se hacen cada vez más conocidos, compartidos y apreciados por los individuos o grupos. Esto, a su vez, da una creciente previsión a las acciones policiales, ampliando y reforzando la adhesión social a las soluciones policiales.

Se consigue con esto, una maximización del control social de la policía. En contextos de significativa credibilidad policial, el cuestionamiento de las acciones policiales se presenta con un carácter pedagógico, resultante del acervo de nociones compartidas entre policía y sociedad. Esto instruye tanto a los agentes policiales como a la comunidad sobre cómo se fundamenta y cómo opera una solución policial. Permite la vigencia de formas de control que se aproximan a la responsabilidad plena de las soluciones policiales y de la rendición de cuentas sobre cómo, y por qué, fueron producidas. Se establece, de esta forma, un equilibrio sutil entre la policía obediente al mandato policial y una comunidad que consiente obedecer a su policía. Una alta credibilidad policial significa que el público reconoce a su policía y ésta, a su vez, se reconoce entre el público.

Cuando una policía disfruta de poca credibilidad, su papel como inductor del control social se esfuma hasta tal punto que sus soluciones, cualesquiera que sean, son recibidas con desconfianza anticipada o sospecha previa. Estas soluciones se ven como ajenas a los términos presentes en un pacto social más amplio, disonantes en relación a lo que se considera aceptable en su contenido o forma. La baja credibilidad amplía y recrudece los niveles de resistencia a la acción policial, comprometiendo los efectos inductores de la policía en términos de resultados preventivos y disuasorios, acabando por sobrellevar artificialmente las soluciones represivas ante cualquier situación que amenace la paz social o el cumplimiento de las leyes. En este contexto, se generan actitudes intolerantes, discriminatorias y provocativas de los individuos en relación a la policía y de la policía en relación al público.

En la medida en que la policía se vuelve y se siente extranjera para su comunidad, pasa a ser amenazada ante cualquier problema social y, al mismo tiempo, es vista como una amenaza para esta comunidad. La pérdida de credibilidad policial corresponde tácitamente a una fragilidad de la autorización social, una pérdida de legitimidad de la Policía para ejercer su mandato. Una policía desautorizada está constreñida a tener una conducta con pautas marcadas únicamente por la ley, arriesgándose a imponer una visión intolerante antagónica con el orden social propiamente dicho.

En contextos sociales de baja credibilidad policial aumenta el riesgo de que el recurso a la fuerza se reduzca a una dimensión concreta. Se crea el escenario en el cual una policía desautorizada usa la fuerza concreta con más frecuencia e intensidad de lo que sería oportuno y apropiado. Esto a su vez aumenta aún más el descrédito y la resistencia social, incitando más al uso concreto de la fuerza.

Es importante señalar que la rutina del uso inoportuno o inapropiado de la fuerza evidencia que esa policía se volvió menos capaz para el ejercicio de su mandato, agregando costos y riesgos. Paradójicamente, esta situación coloca una demanda creciente sobre los recursos policiales. La policía debe emplear más tiempo y esfuerzo para actuar en cada evento porque se confronta con resistencias previas y rechazos. Como resultado, la policía interviene en un número menor de eventos debido a la inmovilización durante largos períodos de los agentes policiales en cada caso. Tarda cada vez más en atender peticiones y tiende a declinar de atenderlas, especialmente, en los casos de emergencia y en los períodos de alta demanda. Esto refuerza la pérdida de credibilidad de la policía, en la medida exacta en que llamarla deja de producir resultado.

Cuando la desconfianza y la sospecha hacia la policía se transforma en un rechazo hacia la solución policial, se llega a hacer inviable la presencia de la policía en determinados territorios, en ciertas comunidades, sobre todo en aquellas expuestas al alto riesgo social, denominadas "áreas degradadas". En una situación límite, la población puede excluir deliberadamente las soluciones policiales como una alternativa aceptable. En este caso, no hay razón para llamar más a la policía o esperarla, pudiendo incluso llegar a resistir activamente a las soluciones policiales o hasta impedir la presencia policial. Cualquier alternativa de resolución de conflictos, violenta o no, legal o ilegal, pasa a ser preferible a la participación de la policía. En estos casos, la policía viene siendo percibida como invasora, como fuerza de ocupación: ilegítima, aunque legalmente pueda estar respaldada. En este contexto, la policía se ve ante la terrible situación de ser sentida como un instrumento de opresión.

Si la credibilidad policial cae hasta tal punto de que se reduce tan solo a la credibilidad de agentes o equipos policiales individuales, nos encontramos ante el preanuncio del colapso de la policía como ejercicio autorizado del uso de la fuerza bajo el Imperio de la Ley. Nos hallaremos en la víspera del instante en el que puede perderse la expectativa pública de que hay una policía y de que ésta acudiría.

Cuando la credibilidad policial se aproxima a tal punto, puede ser demasiado tarde. Exactamente cuando la policía necesitaría de toda la destreza para poder recuperar su credibilidad, es cuando ésta se revela menos capaz de actuar. La reducción de la autorización social a su dimensión formal, protocolar, de jure, alejó de la policía la capacidad de producir la totalidad de sus efectos por la cristalización de una Idea de Policía cuyas expectativas en lo que se refiere al mandato policial son enteramente negativas. La Policía pasa entonces a ser vista como un mal, que no se justifica ya como necesario, excepto ante la emergencia más extrema que, paradójicamente, se vuelve más frecuente porque la solución policial no está ya disponible como una alternativa rutinaria. Aquí, la policía puede vivir su hora más desesperada: es llamada a enfrentar un número cada vez mayor de demandas que exigen su intervención. Esto incluye llamadas que nunca habrían llegado a la policía, a no ser por la pérdida de la credibilidad policial; llamadas en las cuales la simple perspectiva de la llegada de la policía habría resultado suficiente. Esto además implica demandas por refuerzos del efectivo policial independientemente de la necesidad real, precisamente porque la presencia física, cuando no, incluso, la acción manifiesta del uso de fuerza por parte de la policía se convirtió en la única alternativa restante para producir algún efecto. Sin embargo, es también posible que, mucho antes de que llegue ese momento, el público ya haya abandonado a la policía como alternativa, y el apagar de las luces de una organización policial se marca con el hecho de que no se la llama ya y que cuando se hace presente se la confronte o ignore.

En todo el proceso, en uno u otro caso, la comunidad política aún mantiene una Idea de Policía, que ante la realidad del colapso de la credibilidad policial, preserva y alimenta un devenir. Aunque juzgue que una Policía puede ser útil y acepte los costos de su reinstitución, puede inaugurar o refundar la organización a quien confiar el mandato policial.

Una vez que se comprenda cómo la Idea de Policía conforma los contornos y los contenidos de lo que la policía es capaz de producir en términos de efectos sobre el orden social, se pueden volver a presentar las prácticas policiales en términos teóricamente consistentes. Es posible identificar lo que son los resultados de la policía como expresión de la articulación entre las expectativas

del mandato policial y las posibilidades de la acción policial. Esto excluye los otros fines que le son dados, atribuidos o esperados de una determinada policía, dado que no pertenecen al lugar de la policía en sentido estricto. En este sentido, las así llamadas “competencias residuales” de una determinada policía son atribuciones o papeles adicionales, variables. Éstas corresponden a expedientes administrativos o funcionales que se valen de las organizaciones policiales así como podrían valerse de cualquier otra organización de regulación social. El esquema que aparece a continuación (Figura 2) muestra las relaciones entre los efectos preventivos, disuasorios y represivos de la policía, reinterpretándolos en términos de los resultados de la existencia, presencia y acción de la policía.

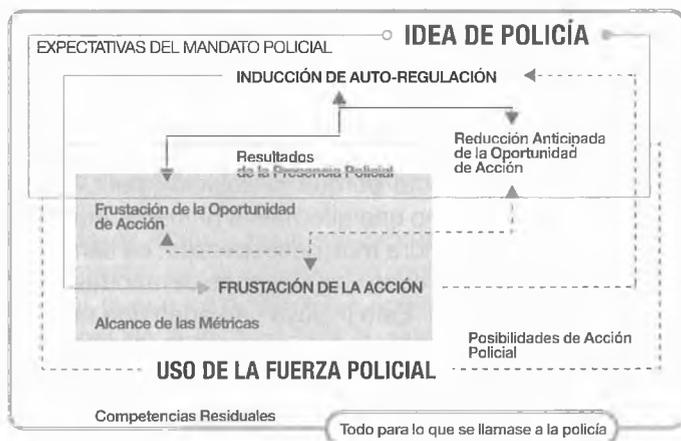


Figura 2. Resultados de la Acción Policial

Todo lo que la policía realiza en términos de acción manifiesta, con el uso de la fuerza (potencial o concreto) para interrumpir, revertir o anular una acción recalcitrante⁷ ante la paz social o del cumplimiento de las leyes, corresponde al resultado general de “frustración de la acción”, que comprende los efectos represivos y, en alguna medida, disuasorios de la policía. Cuando el uso de la fuerza potencial, la simple presencia o la perspectiva de la presencia policial es suficiente para impedir o evitar una acción recalcitrante, entonces, esto corresponde a la “frustración de la oportunidad de la acción”, que comprende los efectos disuasorios y, en alguna medida, preventivos de la policía.

⁷ La elección del término “recalcitrante” busca circunscribir la oposición de voluntades de individuos delante de la paz social, de la obediencia a las leyes y el desafío al comando implícito o explícito de agentes policiales. Por un lado, su adopción busca abordar las diversas posibilidades, potenciales o concretas, de conflictos, violaciones o violencias en los cuales la policía puede tener un papel. Por otro, se restringe esta caracterización a actos o actitudes de individuos en un determinado contexto. De ese modo, rechaza juicios estigmatizantes y discriminatorios que incriminan trayectorias, estilos de vida o comportamientos sociales.

La combinación de la presencia policial con arreglos situacionales, capaces de eliminar o restringir las propias oportunidades de acción recalcitrante, corresponde a la “reducción anticipada de oportunidades de acción”, que comprende los efectos preventivos y, de manera más amplia, los efectos inductores de auto-regulación social⁸. Los efectos preventivos de la policía en la reducción de oportunidades de acción se pueden comprender como efectos asociados, dado que se inscriben en procesos que se extienden más allá de la policía. Superan lo que puede ser atribuido a lo que la policía hace o puede hacer. En términos amplios, hablan respecto de las dinámicas de auto-regulación social y de los arreglos situacionales que los potencian en una determinada comunidad y que involucran a una variedad de actores y posibilidades, incluso a la policía.

Más específicamente, se reportan a los efectos acumulativos de un conjunto de acciones policiales (incluso las disuasorias y represivas) y de iniciativas individuales y de grupo, que se benefician, incluso yendo más allá, de la presencia policial o su expectativa, modificando las condiciones materiales o la predisposición de los actores a realizar acciones recalcitrantes. Tal orden de complejidad en la producción de la prevención no hace viable la atribución de causalidad entre un resultado de reducción de oportunidades de acción recalcitrante y una acción policial preventiva. Si por un lado, la policía juega un papel importante en las dinámicas de reducción de oportunidades, por otro, no es posible aislar lo que es su contribución a un caso particular.

La forma en que las expectativas y representaciones sobre la policía, la Idea de Policía se asocia a la de la existencia de la Policía, a la perspectiva y al efecto acumulativo de sus acciones, referencia, pauta, modifica y sustenta los comportamientos de individuos y grupos sociales. Sirve como un elemento que media soluciones de convivencia en las que uno o más actores modifican sus actitudes cuando consideran la posibilidad de llamar a la policía, o que ésta pueda hacerse presente, alterando la dinámica de un determinado contexto o conflicto de voluntades. Esta amplia variedad de resultados que tiene efecto en ausencia de la policía como consecuencia de su existencia, corresponde a la “inducción a la auto-regulación” del orden social. Aunque sea la policía la que se encuentre en el centro de este proceso, no es posible aislar, y muchas veces ni identificar, el proceso por el cual se produce este resultado.

⁸ Aunque esta aproximación sea original de los autores, ver Proença Jr & Muniz [2006b], resulta oportuno contrastarlo con Clarke [1992], que se limita al crimen; Chalon et al [2001], que señala, correctamente, el horizonte del gobierno y Neocleous [2000a] que sitúa de manera oportuna lo que es la cuestión central de la prevención.

Cada uno de estos resultados admite una medida de superposición en términos de su caracterización y causalidad. Pueden identificarse los dos primeros como resultados distintivos de la presencia policial, en la frustración de la acción y de su oportunidad. Todavía eso se hace más difícil en la medida en que se consideran

los efectos preventivos, los resultados de reducción de oportunidades y la inducción a la auto-regulación. Este recorte inicial que distingue los resultados cuando la presencia policial es segura, pudiendo ser aislada produciendo una solución policial, configura el alcance de las métricas consideradas a estos resultados.

CONCEPTO DE DESEMPEÑO: EFICACIA Y PROFICIENCIA⁹

El concepto de desempeño corresponde al reconocimiento de dos aspectos a ser considerados: la situación o resultado final y la forma en que se produce esta situación o resultado. En este último está implícito el proceso de planeamiento, preparación y ejecución que conforman la acción policial, de manera amplia, la forma en que se utilizan los recursos disponibles. Esta dualidad corresponde al entendimiento de que no sería suficiente comparar el desempeño solamente por los resultados obtenidos o por la forma en que se produjeron. Este concepto del desempeño es capaz de trabajar con esta dualidad y denomina eficacia a la producción de la situación final deseada y proficiencia a la forma de obtención de esta situación, es decir, a la utilización de los recursos policiales disponibles¹⁰.

Así se pueden identificar, en términos abstractos, cuatro alternativas para la caracterización del desempeño policial. Los dos primeros corresponden uno al “mejor” resultado posible y el otro al “peor” resultado posible. En términos absolutos:

1 el mejor desempeño posible corresponde a la obtención del resultado deseado de acuerdo con las formas de acción legal y legítima, sin muertos o heridos (bajas cero), sin efectos colaterales (daños materiales, por ejemplo), con la sumisión de los que se muestran recalcitrantes sin

⁹ Este texto reconsidera y avanza sobre Gomes [2001], Gomes & Proença Jr [2001] y los términos del informe al que se ha hecho referencia en la nota 1. Da sentido específico a los elementos propuestos (aunque no específicamente al desempeño) en Reynolds [1997] y Blanchard [1998].

¹⁰ NT. Lo concepto de proficiencia es una derivación necesaria del proficiency del inglés, que corresponde a la habilidad de uso de capacidades y medios. Para los propósitos de este texto, el concepto de proficiencia corresponde a la habilidad de usar tales capacidades y medios en una situación concreta.

el uso inadecuado de la fuerza, obteniendo el control de los locales apuntados.

2 el peor desempeño posible correspondería a la no obtención del resultado deseado, con formas de acción ilegales e ilegítimas, con bajas de todos los recalcitrantes, policías y civiles involucrados, con grandes efectos colaterales, la no-sumisión de los se que muestran recalcitrantes y sin que se obtenga el control de los locales apuntados.

A estos se añaden también las situaciones intermedias, en los términos definidos anteriormente,

3 en los que hay eficacia, pero no proficiencia.

4 en los que hay proficiencia, pero no eficacia.

Estos cuatro puntos absolutos circunscriben los términos para la evaluación del desempeño policial, caracterizándola como un análisis conjunto de la eficacia y de la proficiencia, que permite la siguiente ilustración (Figura 3) de los resultados posibles a ser obtenidos, dónde los números indican los extremos descritos y



se identifican los cuadros asociados a las altas y bajas eficacias y proficiencias.

Un abordaje simplista para la evaluación del desempeño sería la de elegir una razón directa entre una medida de eficacia y una medida de proficiencia. Pero este abordaje es insuficiente, en la medida en que se hace imposible comparar el desempeño en dos acciones distintas o incluso en acciones similares, además porque no se tiene en cuenta la realidad del trabajo policial, ignorando los elementos que prestan singularidad a los casos reales. Esa simplificación oculta las condiciones del contorno de la acción policial: las exigencias legales que circunscriben el mandato policial, las consideraciones políticas que orientan y califican la misión atribuida y la situación final deseada, las consideraciones sociales, logísticas y, eventualmente, estratégicas, que caracterizan al escenario y al ambiente de la acción; la dinámica interactiva entre los actores involucrados, especialmente, entre los agentes recalcitrantes y los policías; y otras externas.

EFICACIA

Eficacia no es sinónimo de victoria, depende de la consideración de los resultados deseados y de la forma en que éstos se obtienen. La acepción de que ser eficaz es “vencer” denota una visión marcial, guerrera, que sabotea el lugar de policía por la destitución de la naturaleza política de su acción y, a su vez, de su instrumentación. La policía no lucha, no lucha por luchar, no lucha para “vencer”. Ésta usa la fuerza para producir obediencia bajo el consentimiento social. Esto significa que los resultados de la acción policial solo tienen sentido cuando se les toma como medios para un determinado fin, es decir, para el mantenimiento autorizado de la paz social, del orden público y de las leyes. Ésta es la única perspectiva que puede permitir comprender de qué manera puede ser eficaz la policía, ponderando tanto el resultado que se desea obtener, como las reglas de enfrentamiento policiales, cuyo contenido expresa lo que está pactado como legal, políticamente admisible y consentido por los ciudadanos.

La definición de eficacia tiene que ocuparse de dos aspectos: la misión, que corresponde a la expresión explícita del resultado deseado en el emprendimiento de

una acción policial concreta, ambicionando aproximar el objetivo político más amplio; y el conjunto de resultados colaterales o asociados a la manera en que se condujo la acción.

PROFICIENCIA

Proficiencia no es sinónimo de capacitación técnica. Depende de la consideración de la praxis policial a la luz del estado-de las-prácticas o incluso del estado-del-arte. El entendimiento usual de que la proficiencia es el logro de un determinado nivel de desempeño en el entrenamiento, sea en el uso de equipamientos o en la adherencia a una doctrina, refleja una visión fordista, burocrática, que oculta la discrecionalidad policial, descalificando el proceso decisorio y la propia acción policial. Por ejemplo, reducir la tarea policial a “disparar bien” supone el riesgo de perder de vista cuestiones tales como cuándo se hace oportuno disparar y cuándo disparar bien es apropiado. La policía no es una línea de producción, en la que cada policía lo hace mejor cuando obedece mecánicamente a la fracción de trabajo que le corresponde en un esquema abstracto, supuesto enteramente previsible en términos de recursos disponibles del inventario de soluciones inmediatamente aplicables. Al contrario, la acción policial depende del juicio y talento de los agentes policiales, de sus tomas de decisión rumbo a la adaptación virtuosa de sus saberes, habilidades y recursos frente a la realidad, caso a caso. Ésta es la única perspectiva que puede permitir comprender de qué manera puede ser competente la policía, al considerar cómo conjuga cada acción policial los recursos disponibles y las decisiones de su uso oportuno y apropiado en un determinado caso, para un determinado fin, es decir, para ser eficaz.

Independientemente de su adherencia al conjunto de prácticas conocidas, el estado-de las-prácticas, o incluso la mejor práctica conocida, el estado-del-arte, la proficiencia no puede obedecer a su propia lógica. Ésta únicamente tiene sentido en el contexto de la búsqueda de un determinado resultado, es decir, como instrumento en la búsqueda de la eficacia. Así las cosas, la definición de proficiencia debe tener en cuenta la apreciación de la calidad de la toma de decisiones y ejecución de la acción a la luz de un determinado criterio de adherencia, sea éste al estado-de las-prácticas o al estado-del-arte.

DEL DESEMPEÑO POLICIAL

Para medir algo es preciso antes saber por qué una determinada medida es útil para un determinado fin, estableciendo qué es lo que se quiere medir. Sabiendo lo que se quiere medir, se puede entonces considerar cómo medirlo.

MÉTRICAS E INDICADORES¹¹

Por qué y qué medir puede no presentar dificultades cuando se trata de la medida de elementos físicos. El espacio, por ejemplo, es una vivencia compartida por todos los seres humanos, por tanto, por qué medir es de fácil comprensión. Todos sabemos que para trasladarnos de aquí a allí resulta necesario atravesar un cierto tramo de espacio. Saber qué espacio separa esto de aquello puede tener alguna utilidad y esto permite una comprensión de la distancia y su definición como el menor trayecto que va de un punto a otro punto, descartando vueltas y desvíos. Esto permite establecer el concepto de “extensión” como un patrón de medida. Se puede medir la extensión de diversas maneras, sea en línea recta o a lo largo de un camino. Una vez que se haya establecido un patrón de medida, es necesario expresar su grandeza, lo que lleva a que se escoja una unidad de medida.

Una unidad de medida natural es el paso. Pero el paso varía de persona a persona, de un ritmo de marcha a otro: es una unidad de medida tan variable, idiosincrásica que compromete los elementos de regularidad y precisión que permiten sistematizar y comparar realidades. Para obtener una medida más constante es útil y razonable elegir una unidad común e invariable, universal. En el caso del Sistema Internacional de medidas, se tiende al metro.

Las nociones geométricas de “extensión”, “área” y “volumen” expresan entendimientos conceptuales: el espacio que separa dos puntos, la superficie de un determinado perímetro, el contenido de un determinado recipiente. Extensión, área, volumen son patrones de

¹¹ Esta presentación se beneficia y actualiza trabajos anteriores, especialmente Gomes [2001] y Gomes & Proença Jr [2001], pese a tomar un rumbo particular a la luz de la temática policial. La discusión de métricas e indicadores en el campo policial es mucho más fragmentaria que lo que se podría imaginar a la luz de de experimentos como el Compstat, del que se puede tener una comprensión con más detalle y rigor que en otras fuentes en McDonald [2001, 2002]. Para métricas y patrones de medida, véase Burge [1996], con la cautela de que el trayecto expositivo de este texto remite a las bases de la posibilidad de mensurar de manera significativa y no a alguna forma de medida pragmáticamente instituida.

medida cualitativamente distintos y conceptualmente precisos. La extensión trata del menor camino entre dos puntos, no importa en que dirección; el área trata de la superficie de un perímetro, no importa su diseño; y el volumen trata del contenido de un recipiente, no importa su forma. Esta comprensión del espacio como tridimensional afirma que área puede ser expresada como el cuadrado de las dimensiones que la delimitan (medidas como extensiones) y que volumen puede ser expresado por el cubo de las dimensiones que lo circunscriben (también medidas como extensiones). Esta relación no es tan evidente, depende de una teoría geométrica que lo demuestre, aunque las cualidades que distinguen extensión, área y volumen sean obvias.

Aunque sea posible estimar extensiones, áreas y volúmenes, es difícil medir directamente todas las distancias, superficies y contenidos (de recipientes). Es posible mensurar un camino con un bastón graduado, sobreponer cuadrados de un área conocida, la superficie que se quiere medir, o fraccionar un volumen que se desea conocer en pequeños volúmenes conocidos. Pero es más simple calcular la extensión, el área o el volumen a partir del conocimiento de las dimensiones de sus contornos, admitiendo un margen de error conocido. Por otro lado, sólo el entendimiento que nace del cálculo resuelve problemas de errores intuitivos, como aquellos cálculos con los que los niños están familiarizados: es el mismo volumen de agua en un vaso alto, en un bol, o en una bandeja. Es a partir de la comprensión de las bases conceptuales que explican por qué medir alguna cosa, estableciendo qué medir, que se puede comprender que cómo medirlo depende de los diversos matices de entendimientos conceptuales. Es a partir de estos que se establecen los patrones de medida de la extensión, área y volumen, para los cuales se pueden entonces elegir (de hecho, arbitrar) unidades de medida útiles y adoptar formas prácticas de medición¹².

¹² En todo proceso de medida existen consideraciones previas que dan cuenta de la magnitud, de resolución y de la viabilidad de mensurar lo que se desea medir, así como del propósito de la medida, o sea, su utilidad social. Los tres primeros aspectos se relacionan con la cuestión de escoger las unidades y escalas de medida, que resultan directamente de las métricas adoptadas, subordinándose a los fines de la medida en términos de significado, discriminando lo que se puede medir en un determinado momento en función de las posibilidades técnicas de mensuración o de su relevancia. La cuestión de la utilidad de la medida, del para qué medir varía en función de los intereses y necesidades humanas y tiene tratamiento explícito en los ítems concluyentes del texto.

Con este preámbulo, se puede comprender a la métrica como un arreglo conceptual que explica de manera teóricamente consistente lo que es relevante medir. A partir de la elaboración de una métrica es posible establecer patrones de medida y, a partir de éstos, unidades de medida para ponderar una determinada calidad. Esa medida puede ser cuantitativa o cualitativa. En el ejemplo presentado, una métrica del espacio permite el establecimiento de patrones de medida cuantitativos: la medida de la distancia entre dos ciudades, de la superficie de un terreno o del contenido de un estanque de agua. La métrica del espacio comprende la utilización de las ideas geométricas para formular patrones de medida (cuantitativa) de la extensión, del área y del volumen afirmándolos como necesarios y suficientes, integrándolos por la adopción de unidades de medida consistentes del m, m² y m³.

Una vez que se establezcan métricas, patrones y unidades de medida, es posible medir. Entonces se puede buscar comprender el significado de las medidas de diversas maneras. En este proceso, que combina análisis y creatividad, se descubren una o más métricas de manera que produzcan resultados analíticos o descriptivos, elaborando indicadores para determinados fines. Este es un recurso necesario y útil en función de los límites de la cognición humana.

Por ejemplo, cualquier usuario de computador experimenta fallas en el funcionamiento de un software determinado. Éstas resultan de impropiedades de programación o errores de proceso. En diversos casos, como en sistemas de monitoreo médico o procesos químicos, es importante saber cuán confiable es un determinado software, porque una falla puede tener consecuencias fatales o causar grandes perjuicios. Una métrica de calidad, “confiabilidad”, asocia la interrupción del funcionamiento del software, cuyo patrón de medida es cualitativo, la “falla”, con el control del tiempo, cuyo patrón de medida es cuantitativo, medido en unidades de tiempo (horas), estimando el número de fallas por unidades de tiempo.

La elección de una determinada unidad de medida para estimar la confiabilidad con esa métrica depende de quién desea medir y para qué. Un hospital puede considerar que una métrica de confiabilidad es el “tiempo medio entre fallas” (Mean Time Between Failures - MTBF), porque lo que le importa es la ocurrencia, o no, de la falla. Para producir una medida de confiabilidad de software, se puede operar un software por 2100 horas, acumulándose el número de fallas a cada 300 horas. En las primeras 300 horas se registran 2 fallas, lo que establece un MTBF de 150 horas. En las horas siguientes, cada levantamiento de 300 horas produce respectivamente 2, 1, 1, 1, 0 e 0 fallas. Con el uso del software a lo largo del tiempo, se

puede elaborar un registro que revela que el MTBF del software vario (150, 300, 300, 300, y más de 600, ya que no hubo falla en 2 periodos de 300 horas sucesivas). Así, el resultado de la medida sería que el MTBF medio del software es de 300 horas.

Un indicador corresponde a la elección del resultado de una o más métricas para ampliar la comprensión. En el ejemplo del software, el indicador “fallas acumuladas a lo largo del tiempo en periodos de medida” sugiere algo que podría perderse delante de la medida “MTBF medio = 300 horas”. Este indica que cuanto más tiempo se usa el software, se torna más confiable. Esa capacidad de iluminar algo que podría pasar desapercibido es la gran ventaja de utilizar indicadores. Aunque, en un sentido estricto, ellos no agreguen más información sobre la realidad, pueden representarla de diversas maneras, facilitando la cognición de aspectos de la realidad o produciendo insights¹³.

La capacidad de cualquier indicador de ampliar la comprensión o producir insights válidos depende de lo robusto de las métricas adoptadas. Éstas, a su vez, dependen de la calidad conceptual de sus fundamentos. Sólo métricas conceptualmente sólidas permiten identificar patrones de medida consistentes con lo que se quiere medir, posibilitando escoger unidades de medida compatibles con lo que se desea medir y formas viables de cómo medirlo (y producir medidas). Ese camino puede ser visualizado en el siguiente esquema:



Figura 4. De Métricas a Indicadores

Lo que sigue corresponde, como se indica en la parte sombreada de la figura anterior, a la elaboración de métricas y patrones de medida conceptualmente robustos. Éstos asocian la teoría sobre la policía con la apreciación conceptual del desempeño en términos de eficacia y proficiencia, presentados anteriormente. Circunscriben lo que se quiere medir por lo explícito del porqué su estimación es pertinente para la evaluación del desempeño policial.

¹³ De forma análoga, una industria química podría formular unidades de medida que enfatizaran no la ocurrencia de la falla, como fue el caso del hospital, pero sí la extensión del periodo de falla. Así, su unidad de medida de confiabilidad podría ser el downtime, el tiempo por el cual la ocurrencia de falla interrumpe el funcionamiento del software. Eso no altera ni la métrica, ni el patrón de medida de la confiabilidad, pero produce medidas e indicadores distintos sobre la misma realidad, precisamente porque el propósito de la medida es otro.

El estado actual de los estudios policiales todavía no permite la elaboración de métricas capaces de estimar el conjunto de resultados del trabajo policial anunciados en nuestra construcción teórica, en términos de las “expectativas del Mandato Policial”, de los “efectos de la presencia de la policía” y de la “posibilidad de acción policial”. Este texto corresponde a la expresión de una agenda de investigación en desarrollo, y se limita a la consideración de métricas y patrones de medida capaces de estimar lo que se presentó más arriba como la “frustración de la oportunidad de la acción” y la “frustración de la acción”.

MÉTRICA Y PATRÓN DE MEDIDA DE LA EFICACIA

Establecer los términos de una métrica para eficacia corresponde a la división de los aspectos de la (i) misión y de los (ii) resultados colaterales y asociados en términos de una determinada forma de mensuración. Como cualquier estimación, ella se apoya en la adopción arbitraria de un determinado patrón de medida, cualitativo o cuantitativo, que exige la traducción de las dimensiones del concepto de eficacia en definiciones operacionales.

(i) Misión policial. La misión policial (M) es definida como la expresión de la situación final deseada por la autoridad competente, a la luz de prioridades políticas, cuando determina la realización de una acción policial. En sí misma, una misión admite grados variados de expectativas, contenidos y detalles, implícitos o explícitos. Por eso es útil tratarla en términos cualitativos, evaluando exclusivamente la atención de su contenido explícito, en la producción o no del resultado deseado. Por esto, la métrica de la misión policial es simplemente: cumplirla o no¹⁴.

(ii) Resultados asociados y colaterales. Los resultados asociados y colaterales corresponden a la apreciación

¹⁴ Esto significa que, el concepto de eficacia adoptado no admite fragmentación de la medida de obtención del resultado deseado. Se descartan, así, cualquier abordaje que quiera expresar el suceso en el cumplimiento de la misión en términos parciales o porcentuales, con todo lo que esto tiene de paliativo. Se trata de afirmar de forma acertiva el carácter polar del suceso de la misión en términos de la producción, o no, del resultado deseado. Esta postura implica, en sí misma, una demanda explícita por claridad en lo que sea la misión de parte de los que toman decisiones. Como sería de esperar, una definición conceptual expresada en un concepto de eficacia trae rigor tanto para el output de la acción – el resultado deseado – como para el input: los términos por los cuales se expresa la misión para una determinada unidad en una determinada acción. Es importante marcar que esta es una demanda conceptualmente derivada para cualquier acción y no una cuestión de deber administrativo. Sin claridad de los términos de la misión, del resultado deseado, se torna imposible cualquier perspectiva de evaluación de desempeño, entre otras cosas.

de la forma por la cual la misión fue cumplida. En sí misma, admitiría todo el universo de eventos, resultados y consecuencias, intencionales o accidentales, durante y después de la acción policial. Dado su amplitud, es necesario tratarlos de forma analítica, recortando el proceso de producción y el resultado de la acción, a partir de conjuntos de variables afines, potencialmente presentes en cualquier acción policial. Estos conjuntos son agrupados alrededor de las variables recalcitrante (R), terreno (T), tiempo (T), agentes policiales (P) y el inmenso universo de cautelas (C) políticas, sociales y logísticas que conforman las reglas de enfrentamiento de la acción policial. Se reconoce que estos conjuntos son heterogéneos y agrupan variables multidimensionales y discontinuas. Por esto es útil combinar criterios cualitativos y cuantitativos de evaluación, cuyas métricas no existen por sí solas como ocurre en la misión policial. Las métricas relacionadas a resultados asociados y colaterales reflejan prioridades políticas para la acción policial, y se modifican para alcanzar estas prioridades.

Cabe resaltar que cuando un determinado resultado asociado o colateral es parte explícita de la situación final deseada por la autoridad competente, entonces hace parte de la misión policial, y su métrica pasa a ser puramente cualitativa, de cumplirla o no. Con estos elementos, se puede entonces expresar la definición operacional de eficacia como la combinación de la misión atribuida y de los resultados de la siguiente fórmula (Figura 5):

$$\begin{aligned}
 \text{EFICACIA} &= \text{Misión (M)} \\
 &+ [\text{Recalcitrantes (R)} \\
 &+ \text{Terreno (T)} \\
 &+ \text{Tiempo (T)} \\
 &+ \text{Agentes Policiales (P)} \\
 &+ \text{Cautelas (C)}]
 \end{aligned}$$

Esto admite su expresión por la siguiente fórmula:

$$\text{Eficacia} = M + RT^2PC$$

Esta fórmula sirve como punto de partida ilustrativo para un análisis de sensibilidad de las variables, y por lo tanto del contorno de sus métricas, sustentando la formulación de una topología exhaustiva de todas las composiciones de eficacia posibles en términos de resultados deseados y asociados. Esta topología produce composiciones de eficacia que no son compatibles con la actividad policial. De ahí que sea necesario restringir el campo de las composiciones de eficacia a aquellas que son pertinentes a la realidad policial. Esto, a su vez, corresponde a la prioridad relativa de determinadas variables en la

composición de eficacia (RT²PC); nuevamente, desde que no estén presentes (cuando entonces serían, por definición, explícitos) en la misión policial (M).

Cada uno de los resultados asociados y colaterales puede, o no, ser prioritario en la acción policial. No se trata de maximizar o minimizar la relevancia o presencia de un determinado resultado asociado o colateral en sí mismo, pero sí reconocer que diferentes preocupaciones

políticas pueden determinar la importancia relativa de un resultado sobre los demás. La definición operacional de eficacia incorpora la importancia relativa de las variables, admitiendo los niveles de prioridad política para resultados asociados o colaterales: si son prioritarios, aparecen escritos en MAYÚSCULA, o si no son prioritarios, aparecen escritos en minúscula, como se indica en la tabla abajo.

| Resultados (En cuanto a...) | Prioridad Pública | |
|--------------------------------|-------------------|----------------|
| | Priorizados | No Priorizados |
| Recalcitrante | R | r |
| Terreno | T | t |
| Tiempo | T | t |
| Agentes Policiales | P | p |
| Cautelas | C | c |

Es importante señalar que la misión policial, por definición, es siempre prioritaria y, por lo tanto, siempre escrita en mayúsculas y representada por (M). Esto permite construir una lista de todos los componentes de eficacia,

ponderando las diferentes prioridades para cada una de las variables (RT²PC), produciendo un universo de 32 tipos lógicos expresados en la siguiente tabla.

| Número de Resultados Priorizados | | | | | |
|----------------------------------|--|--|--|--|--------------|
| 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| RTTPC | RTTPc RTTpC RTtPC RtTPC rTTPC | RTTpc RTtPc RTtpC RtTPc RtTpC rTTPc RttPC rTtpC rtTPc rtTpC rtTPC | RTtpc RtTpc RttPc RttpC rTTpc rTtPc rTtpC rtTPc rtTpC rtTPC | Rttpc rTtpc rtTpc rttpC rttpC | rttpc |

Estas 32 composiciones de eficacia corresponden a todas las combinaciones posibles de prioridad de variables, abarcando todas las posibilidades de resultados asociados o colaterales. Se aplica, pues, a cualquier situación en que

el uso de fuerza sea considerado, sea compatible o no con el mandato policial. Ya las cuatro composiciones señaladas corresponden a las que se refieren a la realidad policial, cuya caracterización es presentada a continuación.

Cuando se considera la prioridad relativa de las variables que describen resultados asociados y colaterales, se constata que el universo de 32 composiciones de eficacia no se aplica de manera integral a las acciones policiales.

En la composición de eficacia policial, las cautelas (C) son siempre prioritarias y son, usualmente, parte de las reglas de enfrentamiento policiales. Como se ha visto arriba, reglas de enfrentamiento son las normas que exigen, restringen, modifican o prohíben determinadas alternativas en la acción policial, en función de las provisiones legales, juicios políticos, dinámicas sociales, consideraciones logísticas o incluso estratégicas. Son estos elementos de contorno que delimitan y colocan en contexto la acción de la policía, una vez que entregan especificaciones al mandato policial en cada situación concreta. Al reconocerse que las cautelas son siempre prioritarias, se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a los 16 tipos lógicos donde (C) aparece escrito en mayúscula.

La preservación de los agentes Policiales (P) también es siempre prioritaria en la acción policial. El sacrificio deliberado de policiales no es una alternativa política abierta a los que planean y ejecutan las acciones policiales. Al contrario: no es ni lógico, ni razonable, ni tolerable que el cuidado con las vidas de los policiales sea excluido de las formas como se planea o ejecuta una acción policial. No es lógico, porque la indiferencia en cuanto a la victimización policial contraría la propia razón de ser de la policía como instrumento de protección contra riesgos y peligros que amenacen al público. No es razonable, porque una duda en cuanto a la prioridad de la preservación de los policías sabotea la cohesión y compromete la calidad del servicio policial, ampliando niveles de inseguridad, riesgo y peligro tanto para policías como para el público. No es tolerable, porque la vida y la salud son derechos indiscutibles de todos los ciudadanos, entre éstos los policías. Así, aunque los policías puedan, eventualmente, estar expuestos a situaciones de riesgo y peligro, sólo se puede admitir composiciones de eficacia policial donde la salud y seguridad ocupacionales de los agentes policiales (P) sean prioritarias. Con esto se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a 8 tipos lógicos donde las variables cautelas (C) y policías (P) aparecen escritos en mayúscula.

El tiempo (T) de duración en una acción policial es siempre prioritario. La rapidez es un atributo indispensable de la acción policial. La naturaleza misma de los problemas en los cuales la policía es llamada a intervenir demanda siempre alguna medida de urgencia en su encaminamiento y solución por envolver niveles diferenciados, objetivos y subjetivos, de riesgo y peligro. La temporalidad de la policía es marcada por las expectativas sociales de que está disponible, responde de manera inmediata y dé cuenta de la situación cuando se hace presente. Tales representaciones se refieren respecto a la capacidad de la policía de cumplir órdenes y, con esto, sustentar la idea de policía. La acción policial, a su vez, admite una repartición en cuanto a la temporalidad de sus actividades, en términos de la reducción anticipada de oportunidades, de la frustración de oportunidades o de acciones que desafíen la paz social, la vigencia de las leyes o que demanden el uso de la fuerza como herramienta de producción pacífica de obediencia. Son esos elementos que hacen que la policía sea un recurso siempre disponible e integralmente empeñado en cada momento.

Cada acción policial puede durar más o menos tiempo. Pero cada acción tiene que ser resuelta satisfactoriamente con rapidez, para que la policía pueda estar disponible antes, durante o después de su acción, o para que pueda actuar en otra parte. Por su propia naturaleza, la policía es un recurso escaso ya que los eventos sobre los cuales puede ser llamada a actuar pueden ser simultáneos, o discontinuos y dispersos tanto en el espacio como en el tiempo. En relación a esto, cualquier composición de eficacia policial tiene que considerar la atención a la rapidez de la acción policial, priorizando la variable tiempo (T). Con esto se tiene una reducción de las composiciones de eficacia potencialmente válidas para la realidad policial, cuyo fin pasa a corresponder a 4 tipos lógicos donde las variables cautelas (C), policías (P) y tiempo (T) aparecen escritos en mayúscula.

A esta altura cabe recordar el límite de las métricas presentadas en este artículo. El conjunto de las métricas aquí propuesto reconoce las diferentes temporalidades de la policía y sus efectos. Con todo, su alcance actual está restringido a aquellos resultados en que se puede establecer, de forma más rigurosa, una relación causal entre la presencia o acción policial y la frustración de oportunidades o acciones recalcitrantes. Ya en relación a la reducción de oportunidades de acciones recalcitrantes e inducción de autorregulación social en el tiempo, los resultados producidos

por la presencia o acción policial no pueden ser fácilmente aislados, una vez que están disueltos o mediados por los efectos producidos por las acciones de otros actores sociales que constituyen las redes primarias de control y protección social. Aquí los efectos producidos por la policía se combinan y, en buena parte, se confunden con las más diversas prácticas de regulación social, lo que exigiría trabajos que consideraran cómo los diferentes actores sociales contribuyen a la sustentación del orden público y su interacción con la policía¹⁵. La presentación teórica realizada anteriormente identificó y relacionó estos fenómenos dejando en evidencia el potencial de avanzar rumbo a establecer nuevos conjuntos de métricas que sobrepasen los límites de este artículo.

No es posible realizar la misma reducción del fin de composiciones de eficacia hechas para las variables anteriores en el caso de la prioridad o no del terreno (T) y del recalcitrante (R). El control del lugar en que se desarrolla la acción policial admite una amplia variación en términos de prioridad política. Esto va desde la necesidad de control total del terreno como parte de la misión policial, pasando por el aislamiento provisorio, exclusivamente durante una acción policial, hasta una relativa indiferencia en cuanto a la situación y control del lugar. La situación final del recalcitrante también admite variación de la prioridad: va desde una situación en que la detención de un recalcitrante es la misión policial, pasando por aquella en que el control del recalcitrante es oportuno o temporal, hasta una relativa indiferencia en cuanto al control del recalcitrante al fin de la acción policial o incluso durante la misma. Nótese que la atención a las normas de enfrentamiento policial incluyen las salvaguardias relativas a incolumidad de todos los envueltos en la acción policial. La situación final de los involucrados es contemplada en términos de cautelas (C), que son siempre prioritarias en acciones policiales¹⁶.

Delante de lo expuesto, se llega a los 4 tipos de composición de eficacia policial, que reflejan diferentes prioridades relativas al recalcitrante (R o r) y al terreno (T o t), escritos con mayúscula y minúscula, conforme se ve en la tabla posterior:

| Prioridad de Resultados | | | Detalles |
|-------------------------|----------|----------------------------|--|
| Recalcitrante | Terreno | Tiempo Policiales Cautelas | |
| R | T | TPC | Todas las variables son prioritarias para la eficacia de la acción policial. |
| R | t | | La situación final del control del recalcitrante es prioritaria, pero el control del lugar donde se da la acción no es prioritario para la acción policial. |
| r | T | | El control del lugar donde ocurre la acción es prioritario, pero la situación final de control del recalcitrante no es prioritaria para la eficacia de la acción policial. |
| r | t | | Ni la situación final de control del recalcitrante ni el control del lugar son prioritarios para la eficacia de la acción policial. |

¹⁵ Líneas de investigación que desarrollan estudios sobre las representaciones sociales acerca de las policías y etnografías sobre las dinámicas formales e informales de resolución de conflictos en una sociedad dada o comunidad, por ejemplo, pueden ser muy útiles para la elaboración de un conjunto de métricas de eficacia capaz de convivir con las formas por las cuales una determinada acción policial contribuye a la reducción anticipada de oportunidades de acción recalcitrante, o induce a la autoregulación social.

¹⁶ Es oportuno considerar, al tratarse del control del recalcitrante, el hecho de que en algunas circunstancias la policía puede usar la fuerza potencialmente letal para producir obediencia. Cada país tiene dispositivos legales propios para reglamentar y normalizar estas situaciones. En el caso brasileño, excluyendo ocasiones en que esto corresponde a defensa de la vida del policía o de otros, matar deliberadamente un recalcitrante se caracteriza como asesinato.

La apreciación de la métrica adecuada para la misión policial permitió identificar un patrón de medida cualitativo, de suceso o fracaso, correspondiente al cumplimiento o no cumplimiento. La identificación de las composiciones de eficacia policial permitió identificar los patrones de medida por los cuales estimar los resultados asociados y colaterales de la acción policial en función de sus prioridades políticas. Se tiene con esto 5 posibilidades de patrón de medida, que se encargan de la estimación de la eficacia de toda y cualquier acción policial relacionadas con la frustración de la oportunidad o de la acción recalcitrante.

En sintonía con lo que se encuentra expuesto en las bases conceptuales de desempeño, se trata ahora de apreciar las formas por las cuales se puede establecer lo que se debe medir en términos de la proficiencia policial.

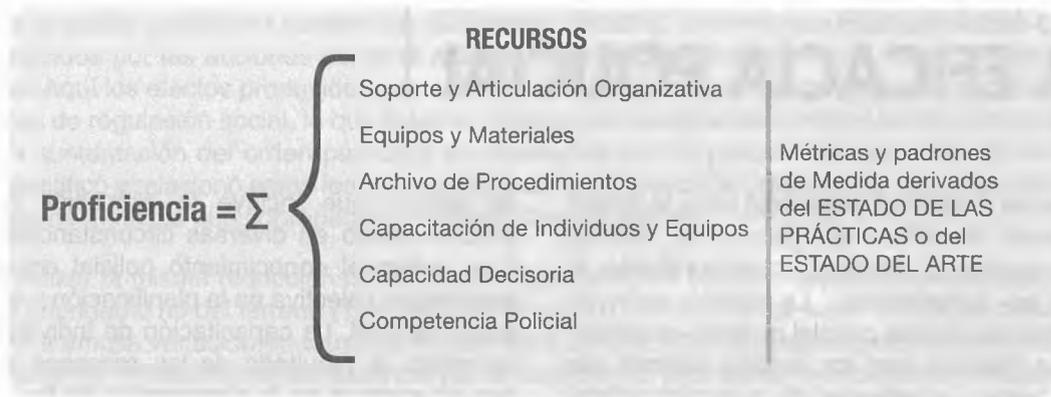
MÉTRICA Y PATRONES DE MEDIDA DE LA PROFICIENCIA POLICIAL

Tal como ya fue presentado, la proficiencia avala la calidad de la planificación y ejecución de acciones policiales, que se traducen en el uso de los recursos policiales disponibles para la producción de eficacia. La métrica de la proficiencia es un agregado, que tiene tantos componentes como tipos de recursos policiales disponibles para las acciones de frustración de la oportunidad o de la acción recalcitrante. Los recursos policiales son también multidimensionales y variados, siendo útil agruparlos en conjuntos de recursos afines, presentes en cualquier acción policial. Estos conjuntos corresponden al soporte y articulación organizacionales, a los equipos y materiales, al conjunto de procedimientos, a la capacitación de individuos y equipos, a la capacidad de decisión y a la proficiencia policial orientada por la búsqueda de eficacia en la acción.

Cada uno de estos conjuntos admite un breve descriptivo. Por soporte y articulación organizacionales, se comprende todo lo que la organización policial puede proveer a individuos o equipos policiales, incluyendo ahí la distribución del efectivo policial en el espacio y en el tiempo. El conjunto de equipos y materiales incluye desde el uniforme, armamento y municiones hasta el suministro de vendajes en el kit de primeros auxilios, pasando por los instrumentos de comunicación, de protección personal, o talonario de multas. El conjunto de procedimientos se refiere al conjunto de conductas

de acción, que incluye la aplicación de reglas de enfrentamiento en diversas circunstancias particulares, y se refleja el conocimiento policial construido por la experiencia colectiva en la planificación y ejecución de la acción policial. La capacitación de individuos y equipos se refiere al resultado de los procesos educacionales que se expresa en la preparación de la acción policial. La capacidad de decisión corresponde a las habilidades discriminatorias, de decidir cursos de acción y comandar individuos o equipos policiales. La proficiencia policial se somete a diferentes perfiles de los profesionales de la policía envueltos en la acción. Nótese que estos conjuntos de recursos no son ni equivalentes, ni homogéneos en una determinada organización policial. Son discontinuos en lo que se refiere a su distribución y uso en el tiempo y espacio. Esto significa que en una misma organización pueden coexistir diferentes disponibilidades, y distintas cualidades de uso, de cada conjunto de recursos. Por ejemplo, es posible que todos los agentes policiales tengan un arma de fuego, pero no todos estén capacitados o tengan proficiencia policial para su uso.

Exactamente porque la proficiencia busca evaluar la calidad del uso de recursos policiales disponibles, la definición de sus métricas depende de una referencia externa a la propia acción policial, que puede ser la del estado de las prácticas o del estado del arte en el uso de cada conjunto de recursos policiales. El estado de las prácticas consiste en la best practice (mejor práctica) alcanzada por una determinada organización policial, o por un determinado grupo de organizaciones policiales. El estado del arte consiste en la best practice conocida por las organizaciones policiales, convirtiéndose en el límite máximo posible a alcanzar. En cualquier organización policial se puede combinar componentes de proficiencia cuyos patrones de medida son a veces los del estado de las prácticas y otras veces los del estado del arte. Es posible que las armas de fuego disponibles para los policías se aproximen o coincidan con el estado del arte de los armamentos, en cuanto que la capacitación o proficiencia policial para su uso está distante del estado de las prácticas, siendo un atributo de pocos. Se ve que los componentes de la proficiencia depende de los grados de actualidad profesional de una organización policial en relación con los recursos que dispone y de la forma como los utiliza. Esto admite la representación de la proficiencia policial por el siguiente esquema:



Una vez que la proficiencia policial es un medio para la producción de la eficacia, sea porque restringe, sea porque posibilita determinadas alternativas de acción por la disponibilidad o calidad del uso de recursos, se torna posible circunscribir los términos de la proficiencia óptima como referencia general para la conformación de métricas. Se trata de una división indispensable para el entendimiento pleno de los resultados producidos por

la presencia policial, iluminando sobre todo aquellas situaciones aparentemente paradójicas en las que la policía es eficaz sin actuar. Tales situaciones, tan cotidianas, acostumbran ser interpretadas como un desafío a la mensuración, una vez que dicen respecto a una especie de no hecho, de no ocurrencia, por la supuesta ausencia de uso de fuerza.

LA PROFICIENCIA POLICIAL ÓPTIMA

El reconocimiento de la existencia y la apreciación que se haga de la proficiencia óptima explica, y permite mensurar, el resultado de las situaciones en que la simple presencia policial se revela eficaz. En otras palabras, ella describe un uso de recursos policiales capaces de producir obediencia, frustrando oportunidades o acciones recalcitrantes, solamente por el uso potencial de fuerza. En los casos de proficiencia óptima se obtiene la alteración de actitudes de recalcitrantes en razón de sus expectativas en cuanto a la propia posibilidad de acción policial. Los recursos disponibles indican tal orden de asimetría que conduce al abandono de cualquier forma de resistencia delante de la policía. En estos eventos el uso concreto de fuerza no tuvo lugar. Delante de la perspectiva o proximidad del uso de fuerza, su potencial fue suficiente para producir sumisión.

Es importante recalcar que la oportunidad de obtenerse una proficiencia óptima depende tanto de la disposición del recalcitrante en reconocer la asimetría con la cual se confronta, como de la capacidad de la policía de anunciarla. La proficiencia óptima muestra un juego de expectativas entrecruzadas que puede admitir alguna medida de manipulación, sobre todo por parte de la policía. Hay espacio para el "bluff" policial por el anuncio de recursos superiores a los disponibles. Hay espacio para la teatralidad de sus recursos más competentes,

buscando los beneficios del efecto de demostrar. Hay todavía espacio para el impacto de la fama o reputación de un determinado equipo o liderazgo. Las posibilidades de manipulación de expectativas de parte del recalcitrante son más limitadas, pero tienden a ser más concretas, girando alrededor del agravamiento de las circunstancias, o de su simulación. Hay espacio para actos o amenazas que dejen más compleja la acción policial, demandando más proficiencia de parte de la policía para seguir siendo eficaz.

La incapacidad o falta de disposición del recalcitrante en reconocer la asimetría con que se confronta puede frustrar la ocurrencia de un resultado que revelaría una proficiencia óptima. Si no se trató de un bluff o de una demostración policial, entonces la asimetría en favor de la policía irá casi seguro a producir un resultado eficaz. Pero la proficiencia de este resultado ya no será óptima, porque ella falló en producir resultado solamente por su potencial. Por otro lado, la incapacidad o rechazo de los policías en reconocer las posibilidades del uso potencial de fuerza puede llevar a su uso concreto, con todo lo que se arriesga en términos de lo externo, cuando esto es simplemente superfluo. Esto se vuelve todavía más grave cuando la propia organización policial tiene dificultades de comprender y evaluar los efectos de la presencia policial y del uso de fuerza potencial, lo que

estimula el uso concreto de fuerza de forma equivocada, comprometiendo la proficiencia policial y, a su vez, la eficacia.

Es con estas consideraciones que se puede afirmar que la proficiencia óptima como un extremo lógico es sustantivamente real, y que pauta todas las demás medidas de proficiencia. El hecho de que parte expresiva de las oportunidades o acciones recalcitrantes son frustradas por el uso potencial de fuerza clarifica y explica lo que es de hecho el efecto disuasivo de la presencia policial, desmitificándolo y operándolo. Revela la fragilidad del entendimiento corriente de la disuasión policial como un resultado no sólo independiente de los recursos disponibles y de las formas de su uso, sino también inferior, que correspondería, en esta lectura simplista, a una respuesta subalterna delante de una falla de las acciones de prevención.

La proficiencia óptima refuerza la concretización y la viabilidad de la rapidez policial. Cuantas más situaciones en las que la policía es llamada a hacerse presente pudieran ser resueltas de manera eficaz solamente por el uso potencial de la fuerza, más la policía tendería a aproximarse a la meta desafiante de mantenerse siempre disponible e integralmente empeñada.

La proficiencia óptima sirve además de refuerzo al entendimiento conceptual de que el desempeño policial solo puede ser adecuadamente tratado cuando es considerado a partir de un análisis que tome en cuenta tanto las métricas y patrones de medidas de la eficacia como las de la proficiencia.

RUMBO A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL: ANÁLISIS CONJUNTO DE EFICACIA Y PROFICIENCIA

La evaluación del desempeño policial por el análisis conjunto de eficacia y proficiencia implica reconocer que el establecimiento de métricas tiene el potencial de redefinir las formas por las cuales se percibe y entiende la praxis policial¹⁷. Este es un tema particularmente oportuno porque las métricas policiales se aplican a un campo en que preexisten prácticas establecidas para la descripción, mensuración y evaluación. El establecimiento de métricas compite, de esta forma, para el encuadramiento de los contornos por los cuales se aprende el contenido y las formas de apreciación del quehacer policial. Ayudan a reinterpretar los resultados y las formas de la acción policial en términos de análisis

conjunto de desempeño, conforme al esquema posterior (figura 7).



Con la eficacia se ve la capacidad de la acción policial de producir el resultado deseado por la autoridad competente. La métrica de eficacia de la misión (en términos de cumplimiento o no cumplimiento) tiene el potencial de reconfigurar el contenido y práctica del comando y control policial, al revelar la demanda de calidad de parte a parte. Especifica tanto como la autoridad formula, puede o debe formular, los términos del resultado deseado, como además la Policía se aproxima, puede o debe aproximarse, a la tarea de producirlos. La métrica de los resultados asociados y colaterales se remite directamente a la especificación policial de la acción, dejando explícito el significado sustantivo de los términos del consentimiento social sobre el Imperio de la Ley. La estabilidad esencial de las reglas de enfrentamiento y expectativas sociales en cuanto a la acción policial permiten reconocer el carácter diferente en el actuar policial. Se explica la prioridad intrínseca de las variables cautelas (C), tiempo (T) y agentes policiales (P), desmitificando las variables terreno (T) y Recalcitrante (R), al revelarlas priorizadas o no. Que de eso se pueda extraer los elementos de contorno de una tipología de los cinco tipos de acción policial, un resultado contra-intuitivo delante de la diversidad de tareas de la Policía, es un beneficio que ejemplifica la ganancia del establecimiento de métricas. Así, se puede apuntar cómo esta comprensión de la eficacia busca agotar el significado de los elementos externos a la acción de individuos o grupos policiales, sus contextos sociales y los contornos particulares en una situación dada.

Con la proficiencia se busca agotar el significado de los elementos internos a la acción de individuos y grupos policiales, permitiendo el encuadramiento sistemático de su habilidad en el uso de recursos. Lo que sean los recursos disponibles y las formas como pueden usarse son previos y concurrentes, y esencialmente distintos de la situación en la que la acción policial tiene lugar. Pertenecen a la caracterización de un determinado individuo o grupo y son, en este sentido, atributos orgánicos. El recorte adoptado para el establecimiento de métricas toma cuenta de la calidad del uso de los recursos disponibles en la acción policial, estableciendo un diálogo entre la forma de producción del

¹⁷ Nótese la distancia que la consideración teórica, articulada con la teoría de la medida, establece entre lo que se expone y el rumbo de Couper [1983], Cordner et al [1996] y el propio Cordner [1996].

resultado de la acción y las alternativas disponibles. Que sus métricas identifiquen cómo sus patrones de medida dependen del estado de las prácticas, o del estado del arte, refleja el rigor de un abordaje que reconoce la mutabilidad contingente de los recursos policiales y de las formas de su uso. Que sea la propia métrica de la proficiencia que lleve a la actualización, no apenas de la proficiencia, pero principalmente de la propia Policía delante de su oficio, es también un resultado contra-intuitivo, que diverge de la idea de una doctrina policial estática de las formas del quehacer policial. Al agrupar los recursos policiales en términos del soporte y articulación organizacionales, de los equipos y materiales, del conjunto de procedimientos, de la capacitación de individuos y equipos, de la capacidad decisiva y de la proficiencia policial se establece el esbozo de la elección conciente de focos para la apreciación y perfeccionamiento de la capacidad de la policía de hacerse eficaz. Es exactamente la amplitud de su fin que explica su potencial descriptivo y analítico, tan estrecho como un componente dentro de los conjuntos de recursos, tan amplio como la medida de la propia proficiencia global de una organización policial dada.

Es en el análisis conjunto que se establece el diálogo entre la realidad medida y la utilidad pretendida por la evaluación del desempeño. Es este diálogo que explica y delimita el significado de los datos utilizados, su pertinencia y utilidad para un determinado propósito organizacional, político y social. Depende del significado, políticamente determinado y técnicamente consistente, que se atribuye a las unidades de medida adoptadas y a las variaciones de cada medida conferida. Este significado expresa términos particulares de lo que el consentimiento social y la vigencia de las leyes permiten, esperan y aceptan de la Policía en una comunidad política dada. Esto deja en evidencia la fragilidad de cualquier propuesta universal de evaluación de desempeño policial. Esto sucede porque el contexto social de la acción policial atraviesa todos los aspectos de su práctica. Es determinante del alcance y de la resolución de las medidas de eficacia (cuando

considera diferentes prioridades de resultados asociados y colaterales) y de proficiencia (cuando subordina sus patrones de medida a estados de práctica o estados del arte), y, además, de las medidas de desempeño.

El análisis conjunto tiene lugar delante de un caso concreto y no sobre una abstracción. Aquí la cuestión es distintiva, porque el análisis convierte los datos de una determinada acción en elementos empíricos por la aplicación de las métricas. Esa es precisamente la instancia en que la adquisición de métricas diferencia al análisis conjunto de otras formas de juicio, porque su recorte de lo que es pertinente y su encuadramiento de cómo eso se relaciona con los resultados de la acción son conceptualmente robustos. Es lo que le permite crear o aprovechar conjuntos de datos, indicadores, resultados de otras evaluaciones, etc., sin evitarse la crítica a la composición o contenido de tales conjuntos. Nótese que eso no significa que el análisis conjunto comience, o tenga que comenzar, de cero. Al contrario, ella ya tiene sus términos generales de las reglas de enfrentamiento en vigor y, más ampliamente, de lo que está establecido como la mejor práctica de una determinada policía. Eso no exige que, en el análisis conjunto de eficacia y proficiencia, se tenga un espacio de crítica a la propiedad de tales reglas o prácticas.

Nada de esto resulta directa o automáticamente de la medida en sí. El análisis conjunto, rumbo a la evaluación del desempeño, depende del tratamiento y de contextualizar lo que se mide. En términos amplios, de cómo se mide y para qué se mide. Como eso es externo a las métricas, precisamente porque las usa para determinados fines, entonces la cuestión puede ser colocada en términos sucintos. A partir de las formas que se dispone para medir, y de lo que se desea al considerar el desempeño policial, el proceso de análisis conjunto la evaluación del desempeño corresponde a la identificación de los recursos sujetos a la ponderación y adecuados a determinados fines esperados.

CONSIDERACIONES FINALES

No existe una fórmula simple que permita ponderar el desempeño policial en todas sus actividades y en todos los lugares. Intentos de elaborar algún tipo de medidor universal a partir de los resultados administrados por la actividad de cada policía, sólo tiene utilidad para los aspectos de la organización policial en los cuales se asemeja a cualquier otra organización. Aunque esto pueda ser útil, sin embargo minimiza, cuando no anula, lo que es el carácter distintivo del trabajo policial. No sirve, por lo tanto, para la elaboración de los términos de la evaluación del desempeño policial. La Policía tiene que ser evaluada en términos de lo que son sus resultados y formas de actuar, o se arriesga a ser considerada desde perspectivas que ignoran su destino, dificultades y realizaciones.

El establecimiento de métricas para la eficacia y para la proficiencia policiales responde a esta perspectiva, especificando los términos del porqué se propone medir el trabajo policial, y lo que pondera de este trabajo, por la identificación de patrones de medida. Así, se establecieron los términos de estimación de la eficacia policial, definida como la apreciación de los resultados explícitamente demandados por la autoridad competente (la misión policial, (M)), y de los resultados asociados y colaterales a la luz de los términos de la autorización social del uso de fuerza por la Policía en una comunidad política (polity), sobre el Imperio de la Ley, amparados en la consideración de las variables recalcitrante (R), terreno (T), tiempo (T), agentes policiales (P) y cautelas (C) sobre las reglas de enfrentamiento policiales. Así, considerando las variables externas, se puede plantear la acción policial en términos de la ponderación de su resultado en la forma sintética del grafismo $E = M + RT^2PC$. La apreciación de la forma como los estados de las prácticas y estados del arte referencian el uso de los recursos policiales disponibles permitió establecer la comprensión de la proficiencia, que toma en cuenta las consideraciones internas, en este sentido asociadas a individuos o equipos policiales, de la acción policial. La identificación de conjuntos afines de recursos en términos de soporte y articulación organizacionales, los equipos y materiales, el conjunto de procedimientos, la capacitación de individuos y equipos, la capacidad de decisión y la proficiencia policial orientados por la búsqueda de eficacia en la acción, pauta el proceso diferencial de calibración de la proficiencia en una organización policial.

Con esta perspectiva, se puede recuperar, en la consideración de la evaluación conjunta, los términos que explican porqué se tiene tales métricas, subordinándolos

a un destino específico, lo que viene a ser el propósito de una determinada evaluación de desempeño. Es con eso en mente que se pueden reconocer los beneficios y límites de tal evaluación. La adquisición de métricas, de un conjunto articulado de ellas y de patrones de medida contruidos sobre el encuadramiento teórico de la Policía, corresponde a un recorte necesario y suficiente para la medición, y por lo tanto de evaluación, del desempeño policial. Que cada una de estas métricas sea transparente en su construcción y especificación asegura que sus términos y resultados permanezcan abiertos a la crítica, sujetos a los mecanismos correctivos del conocimiento científico. Con atención por lo tanto a los límites actuales de su alcance y a la limitación de sus elementos, se tiene un conjunto de métricas que toma cuenta de todo lo que es relevante en el ejercicio autorizado del mando del uso de la fuerza sobre la ley, donde la presencia, la acción o la perspectiva de ellas puede explicar el resultado de la acción policial, es decir de la solución policial.

Un punto importante de este proceso es lo que corresponde al entendimiento de la naturaleza, contenido y alcance de las reglas de enfrentamiento. Cuando se comprende que ellas expresan de forma dinámica los términos del pacto social, de la propia autorización que determina el mandato policial, se gana una perspectiva capaz de enfrentar la tendencia de tomarlas como expresión de un tipo cualquiera de técnica autónoma. Al percibirse como constituido por las elecciones policiales admisibles, se gana la libertad con la cual se puede comprender la forma como dialogan, interactúan y articulan la discreción de la autoridad policial. En este proceso, se percibe todavía el carácter ilimitado de su proficiencia intrínseca, y el papel que tiene en el proceso de comunicación entre la policía y la sociedad que ella vigila y resguarda, al prestar los elementos de previsión de términos pactados que maximizan la capacidad de regular de la propia policía, ampliando su papel en el soporte al orden social.

Es en la articulación entre contenidos calificados de misión policial, apoyados en este entendimiento de las reglas de enfrentamiento como expresión del consentimiento social, y en la incidencia de determinados aspectos de la proficiencia que sirven para producir eficacia en una policía dada, que se puede reinterpretar la "modernización policial". Modernizar adquiere el contenido de un incremento en la eficacia o en la proficiencia, sea en la calificación de los términos de la misión, sea en la mejora de la forma de uso de los recursos policiales en pro de la eficacia. Más todavía, explica como una y otra son elementos de toma de decisión política, a la luz del que sean el estado presente

de la Idea de Policía y los términos técnicamente consistentes de mejoría del desempeño policial de forma crecientemente transparente. Esto confronta y expone el fetichismo de incremento de efectivos, de bienes de capital, de alcance organizacional, subordinándolos a finalidades explícitamente conexas al lugar de política y al servicio policial para una sociedad.

Con todo eso, es forzoso reconocer las dificultades de aceptación de mecanismos de evaluación de desempeño en el ámbito de las organizaciones policiales, porque la vivencia de los practicantes es la principal fuente del conocimiento sobre el tema. De hecho, algunos de los principales autores de estudios y trabajos en el área sintetizan trayectorias vividas más que elaboraciones de ambición conceptual. Evaluaciones de desempeño en este ambiente de conocimiento están abiertas a la repuesta por la vivencia de los evaluados tanto como vulnerables a los reveses de la vida presente en una sociedad no esta claro.

Esto es relevante porque las evaluaciones de desempeño se confunden con el propio proceso de evaluación del éxito o fracaso, de la adecuación o impropiedad de una política de Seguridad Pública, cuando deberían servir como insumos para tal evaluación. Cuanto más grande es la visibilidad de una determinada acción, mayor su consecuencia política, y más arriesgado se torna evaluarla sin el beneficio de métricas y patrones de medida establecidos, practicados y experimentados a priori. Esta dualidad tiene efectos sobre cualquier propuesta de evaluación de desempeño, porque arriesga contaminar el proceso de evaluación, instrumentalizándolo políticamente y llevándolo a su abandono.

Frente a un fracaso o un éxito problemático, surgen presiones para que la evaluación de desempeño sirva al propósito inmediato de justificar la acción, y, por extensión, la corrección de la política de seguridad. Eso corresponde a dinámicas políticas y organizacionales absolutamente corrientes, que no pueden ser ignoradas, más allá de expresar los factores de riesgo y error de cualquier organización orientada por el uso de fuerza. Pero el riesgo de ese uso político de la evaluación de desempeño trae consigo las semillas de la destrucción de la posibilidad de evaluación. Para que se pueda conducir la evaluación de desempeño, es necesario encuadrarla de tal manera que esta posible instrumentalización sea mantenida sobre control, bajo pena que la evaluación de desempeño no sobreviva mucho tiempo. Donde la evaluación de desempeño tiene o adquiere este carácter militante, de instrumento político, de defensa inequívoca de la acción gubernamental en el policía, en breve acaba siendo tan irrelevante que deja de ser un argumento, para finalmente ser abandonada. La evaluación de desempeño se reduce a un discurso más, y el abandono

de métricas contrarias a la politización es un paso lógico, entonces se propone como evaluación de desempeño juicios más o menos militantes que alimentan los procesos de construcción de legitimaciones.

Esta situación justifica la perspectiva de que una evaluación de desempeño capaz de pronunciarse sobre el contenido de la acción, juzgando el mérito en un análisis pautado por métricas conceptualmente robustas y transparentes. La evaluación de desempeño crece en credibilidad cuando sus resultados son transparentes, pautados por criterios técnicos que puedan ser conocidos no sólo por la organización policial, sino también por la sociedad. Exactamente por eso, la evaluación de desempeño necesita ser salvaguardada de interferencias, porque tiende a ser alternadamente bien recibida y valorada o mal recibida y condenada por los actores que son objeto, o sufren las consecuencias de la evaluación. Con esto, se puede proponer los siguientes elementos concluyentes.

En primer lugar, se establecen los parámetros con los cuales comprobar la propiedad del desempeño en un caso determinado. Existen bases objetivas, las métricas, para que se afirme la adecuación o impropiedad del proceso de toma de decisión de las diversas instancias organizacionales involucradas, sea en términos amplios, de la política pública de Seguridad Pública, sea en términos del proceso de toma de decisión expresada en una misión policial, sea en términos de la toma de decisión discrecional de agentes policiales en una situación particular.

En segundo lugar, se establecen las bases conceptuales para el acompañamiento del desempeño de una determinada organización policial, ya sea en términos del conjunto de sus agentes y equipos, o en términos individuales, a lo largo del tiempo. Esto permite orientar el proceso de preparación en cuanto a perfeccionar el empleo, apoyando todavía el proceso de calificación y especialización de unidades y capacitaciones, dando dirección y fundamento a procesos de auto-perfeccionamiento con bases conceptualmente claras: eficacia y proficiencia policiales.

En tercer lugar, las mediciones de eficacia o proficiencia, permiten establecer comparaciones significativas en el desempeño en términos de agrupamientos útiles en cuanto a contextos, circunstancias y situaciones. Esto sirve a una variedad de procesos organizacionales de estructuración, priorización y asignación de unidades y recursos, y además a los elementos motivadores de la emulación y del aprendizaje mutuo.

Es a partir de estos elementos que se puede apuntar a lo que es la principal contribución del establecimiento

de métricas: su capacidad de prestar densidad técnica al proceso de responsabilidad policial. La cuestión más amplia de la responsabilidad policial todavía espera estudios, y solo es posible apuntar contornos [Muniz & Proença Jr 2003]. Aunque el tratamiento de esta cuestión se encuentra más allá del alcance de este texto, es inevitable que se apunte a cómo lo presentado corresponde a un insumo crítico para el establecimiento de una mayor sintonía entre las personas que toman decisiones y aquellas que las evalúan y las operan, así como también entre las organizaciones policiales y la población [cf. Manning 1999b].

Así, se puede detallar cómo las métricas y los patrones de medida sirven directamente a las prioridades políticas y a las necesidades de control social sobre las policías. La evaluación de desempeño permite la construcción de una evaluación del mérito sustantivo de la acción y de la solución policial, de todo el espectro de consideraciones en que la policía tiene alguna relevancia. Subsida la definición y la comprensión de los propósitos y límites del desempeño. Sirve para que se pueda establecer de manera políticamente consecuente y técnicamente robusta las propias condiciones de ejecución del quehacer policial.

Referencias

Banton, Michael (1964), *The policeman in the community*. Basic Books.

Bayley, David H & Bittner, Egon (1989), 'Learning the Skills of Policing', *Law and Contemporary Problems*, 47: 35-59. now in Roger G. Dunham and Geoffrey P. Alpert, eds., *Critical Issues in Policing – contemporary readings – 4th edition*, 82--106. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.

Bayley, David H. (1985), *Patterns of Policing: A Comparative International Perspective*. New Haven: Rutdgers University Press.

----- (1994), *Police for the Future*. New York and Oxford: Oxford University Press.

----- (1996). "Measuring Overall Effectiveness" In: Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing (PERF)*: 37-54.

----- (1998a), *What Works in Policing*. New York and Oxford: Oxford University Press.

----- (1998b), 'Patrol', in David H. Bayley, ed., *What Works in Policing*, 26--30. New York and Oxford: Oxford University Press.

Bayley, David H. and Shearing, C. (1996), 'The Future of Policing', *Law and Society Review*, 30/3: 585-606.

----- (2001), *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.

Bittner, Egon (1967), 'The Police in Skid Row: a study in peacekeeping', *American Sociological Review*, 32/5: 699--715 now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 131--156. Boston, Mass: Northeastern University Press.

----- (1970), *The Functions of the Police in Modern Society: a review of background factors, current practices, and possible role models*. Rockville, MD: Center for the Study of Crime and Dellinquency. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 89--232. Boston, Mass: Northeastern University Press.

----- (1974), 'Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police', in Herbert Jacobs, ed., *The Potential for Reform of Criminal Justice*, vol 3. Beverly Hills, CA: Sage. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 233--268. Boston, Mass: Northeastern University Press.

----- (1983), 'Urban Police', in *Encyclopedia of Crime and Justice*. New York: The Free Press. now in Egon Bittner (1990), *Aspects of Police Work*, 19-29. Boston, Mass: Northeastern University Press.

----- (1990a), *Aspects of Police Work*. Boston, Mass: Northeastern University Press.

----- (1990b), 'Introduction', in Egon Bittner, *Aspects of Police Work*, 3--18. Boston, Mass: Northeastern University Press.

Blanchard, Benjamin S. (1998), *System Engineering Management*. New York: John Wiley & Sons.

Blumberg, Mark (2001), "Controlling Police Use of Deadly Force – assessing two decades of progress" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Waveland Press, 4th Edition: 559-582.

Brooks, Laure Weber (2001), "Police Discretionary Behavior – a study of style" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings* (Waveland Press, 4th Edition): 117-131.

Burge, Albert R. (1996). "Test and Evaluation Based on Metrics, Measures, Thresholds and Indicators" (Publication and Documents (US DoD) <<http://acq.osd.mil/te/pubdocs/bmmti.htm>>, 11 January 2005.

Chalon, Maurice; Léonard, Lucie; Vanderschueren, Franz and Vézina, Claude (2001), *Urban Safety and Good Governance: the role of the police*. Nairobi: International Centre for the Prevention of Crime.

Clarke, Ronald V (1992), "Introduction" in CLARKE, Ronald V, ed (1992): *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. Harrow & Heston: 1-42

Cordner, Gary W. (1996), 'Evaluating Tactical Patrol', in Larry T. Hoover, ed., *Quantifying Quality in Policing*, 185--206. Washington, D.C.: **Police Executive Research Forum (PERF)**.

Cordner, Gary W.; Gaines, Larry K. and Kappeller, Victor E., eds. (1996), *Police Operations: analysis and evaluation*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.

Couper, David C. (1983). *How to Rate Your Local Police*. Washington, PERF.

Crank, John P. (2003), 'Institutional theory of the police: a review of the state of the art', *Policing: an international journal of police strategies and management*, 26/2: 186-207.

Cusson, Maurice (1999), 'Qu'est-ce que la sécurité intérieure?' (What is internal security?), electronic document, University of Montreal, [crim.umontreal.ca], 22 pages.

Dziedzic, Michael J. (1998), 'Introduction' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 3--18. Washington: National Defense University Press.

Feltes, Thomas (2003), 'Frischer Wind und Aufbruch zu neuen Ufern? Was gibt es Neues zum Thema Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft?' (Fresh winds and a departure to new coasts? What is new in police research and police science?), electronic document, [www.thomasfeltes.de/Literatur.htm], 9 pages.

Fielding, Nigel G. (2002), 'Theorizing Community Policing', *British Journal of Criminology*, 42: 147--163.

Fletcher, Connie (1990), *What Cops Know*. New York: Pocket Books.

Garotinho, Anthony et al (1998), *Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Hama.

Gomes, Mauro Guedes F. M. & Proença Jr., Domício (2001), "Tactical Performance Evaluation: a conceptual framework" *ITEA Journal* September/October: 16-24.

Gomes, Mauro Guedes F. M. (2001), *Método para a obtenção de Padrões de Medidas de Desempenho de Unidades da Força Terrestre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: GEE/PEP/COPPE/UFRJ.

Halberstadt, Hans (1994), *Swat Team: Police Special Weapons and Tactics*. Motorbooks International.

Hansen, A.S. (2002), *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London: IISS / Oxford University Press.

Heal, Charles "Sid" (2000). *Sound Doctrine: a tactical primer*. New York: Lantern Books.

Hoover, Larry T. (coord.) (1998). *Police Program Evaluation*. Washington DC: Police Executive Research Forum and Sam Houston State University.

Hunt, Jennifer (1999) "Police Accounts of Normal Force" (in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 306-324.

Jones, Trevor and Newburn, Tim (2002), "The transformation of policing? understanding current trends in policing systems", *British Journal of Criminology*, 42: 120-146.

Kappeler, Victor E et al (2000a) "The Social Construction of Crime Myths" in Kappeler, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 1-26.

----- (2000b), "Merging Myths and Misconceptions of Crime and Justice" in KAPPELER, Victor E et al (2000): *The Mythology of Crime and Criminal Justice*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press: 297-310.

Kappeler, Victor E., ed. (1999), *The Police and Society – touchstone readings*, 2nd Edition. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press.

Kelling, Geroge L (1996) "Defining the bottom line in policing – organizational philosophy and accountability" in Hoover, Larry H (1996): *Quantifying Quality in Policing*. Wahsington DC, PERF: 23-36.

Kelly, Michael J. (1998), 'Legitimacy and the Public Security Function' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 399--432. Washington DC: National Defense University Press.

Klockars, Calr B (1985), *The Idea of Police*. London: Sage.

Lima, Roberto Kant (1994), *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Manning, Peter K (1999a) "Mandate, Strategies and Appearances" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 94-122.

----- (1999b) "Economic Rethoric and Policing Reform" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 446-462.

----- (1999c) "Violence and Symbolic Violence" in Kappeler, Victor E, ed (1999): *The Police and Society – touchstone readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 2nd Edition: 395-401.

Manning, Peter K. (2004), 'Some Observations Concerning a Theory of Democratic Policing' (Draft), Conference on Police Violence, Bochom, Germany, April. 8 pp.

McDonald, Phyllis Parshall (2001), "COP, COMPSTAT, and the New Professionalism – mutual support or counterproductivity?" in Dunham, Roger G & Alpert, Geoffrey P, ed (2001): *Critical Issues in Policing – contemporary readings*. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 4th Edition: 255-277.

----- (2002), *Managing Police Operations – implementing the New York Crime Control Model – CompStat New York*: Wadsworth.

Mijares, Tomas, McCarthy, Ronald M. & Perkins, David B. (2000). *The Management of Police Specialized Tactical Units*. London: Charles C Thomas Pub Ltd.

Muir Jr, William Ker (1977). *Police: Streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.

Muniz, Jacqueline (1999) "Ser policial é sobretudo uma razão de ser". Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

----- (2001), 'A Crise de identidade das polícias' (The polices' identity crisis), REDES 2001 Meeting, Washington, DC, electronic document, 42 pp.

Muniz, Jacqueline & Proença Jr, Domício (2003), "Police Use of Force: The Rule of Law and Full Accountability", *Comparative Models of Accountability Seminar*. INACIPE, Ciudad de Mexico, 29-30 October, 10 pp.

Muniz, Jacqueline; Proença Jr, Domício; Diniz, Eugenio (1999). *Uso da força e ostensividade*. Boletim de Conjuntura Política. Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais.

Neocleous, Mark (2000a), 'Social Police and the Mechanisms of Prevention', *British Journal of Criminology*, 40: 710-726.

----- (2000b), *The Fabrication of Social Order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.

Proença Jr, Domício (2003a), "O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e teoria de polícia", in Esteves, Paulo Luiz (org.), 2003. *Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

----- (2003b). "Some Considerations on the Theoretical Standing of Peacekeeping Operations". In: *Low Intensity Conflict and Law Enforcement* 9(3): 1-34. Frank Cass Co.

Proença Jr, Domício. & Muniz, Jacqueline (2006a), "Rumos para a Segurança Pública no Brasil - o desafio do trabalho policial", in Bartholo, R. e Porto, M.F. *Sentidos do Trabalho Humano*. Rio de Janeiro: E-Papers: 257-268.

----- (2006b) "'Stop or I'll call the Police!' The Idea of Police, or the effects of police encounters over time", *British Journal of Criminology* 46: 234-257.

Rahtz, Howard (2003), *Understanding Police Use of Force*. Monsey: Criminal Justice Press.

Reiner, Robert (1996) "Processo ou Produto? Problemas de avaliação do desempenho policial individual" in Brouder, Jean-Paul, ed (2002): *Como reconhecer bom policiamento*. São Paulo: EdUSP: 83-102.

Reynolds, Matthew T. (1997). *Test and Evaluation of Complex Systems*. John Willey & Sons.

Robinson, Cyril D.; Scaglian, Richard and Olivero, J. Michael (1994), *Police in Contradiction: the evolution of the police function in society*. Westport, Conn: Greenwood Press.

Sacco, Vincent F (1996) "Avaliando Satisfação" in BROUDER, Jean-Paul, ed (2002): *Como reconhecer bom policiamento*. Rio de Janeiro: EdUSP: 157-174.

Schmidl, Erwin A. (1998), 'Police Functions in Peace Operations' in Robert B Oakley, Michael J Dziedzic and Eliot M Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: peace operations and public security*, 19--40. Washington: National Defense University Press.

Skolnick, Jerome H. (1994 [1966]). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: Macmillan College Publishing Company, 3rd ed.

Vizzard, William J. (1995), 'Reassessing Bittner's thesis: understanding coercion and the police in light of Waco and the Los Angeles riots', *Police Studies: International Review of Police Development*, 18/3: 1--18.

VVAA (1998) *Crime Organizado e Política de Segurança Pública no Rio de Janeiro*, Arché no. 19.

Walker, Samuel (2004), 'Science and Politics in Police Research: reflections on their tangled relationship', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593/1: 137--155.

Whitaker, Gordon P (1996) "What is Patrol Work?" in Cordner, Gary W et al, ed (1996): *Police Operations – analysis and evaluation*. Prospect Heights, Ill.: Anderson Pub Co.: 55-70.

¿Cómo evaluar

➔ A LA POLICÍA? *

▶ Ignacio Cano **

Introducción

Los ciudadanos de una ciudad o de un país tienen una imagen formada de cómo es su policía, de en qué medida es una buena policía. Sin embargo, hacer una evaluación más precisa, comparar la calidad de dos fuerzas policiales, por ejemplo, es una tarea cargada de dificultades.

En el lenguaje de la evaluación, se distinguen dos dimensiones básicas:

1. la eficacia o efectividad, o sea, el grado en que una persona o una organización alcanza los objetivos que estaban marcados;
2. la eficiencia, esto es, la capacidad de lograr esos objetivos con el mínimo costo posible. En el caso de la policía, la noción de costo podría ser considerada no sólo en términos económicos sino también de otras formas (grado de violencia usado, limitaciones a los ejercicios de los derechos individuales, personas acusadas injustamente, etc.).

Resulta obvio que si una organización no consigue sus metas, no cabe hablar de eficiencia, puesto que ésta sólo puede ser medida como costo por objetivo logrado (por ejemplo, gasto en policía por cada sospechoso capturado o por cada crimen evitado). No obstante, la importancia de la idea de eficiencia es recordarnos que no vale la pena la eficacia a cualquier costo, especialmente cuando el costo, como en el caso de la policía, puede ser medido también en términos de vidas humanas o de violaciones a los derechos de las personas.

Este artículo va a tratar fundamentalmente de la medición de la eficacia de la policía, de forma que cabe al lector reflexionar posteriormente sobre cómo aplicar estas consideraciones a la hora de mensurar eficiencia.

La primera puntualización que debemos hacer es que cualquier evaluación debe ser realizada en función de los objetivos inicialmente trazados y de los medios disponibles. No es posible ni sería justo evaluar "a posteriori" una institución sin que se conozcan de antemano qué funciones o metas debe atender. Por poner un ejemplo, en el período de las dictaduras militares de los años 70 y 80 muchas policías latinoamericanas se mostraron notablemente eficaces en su propósito de desarticular y eliminar a los opositores políticos. Cabe preguntarse hasta qué punto fueron eficientes, dado el alto costo político y social que esta actuación tuvo para los regímenes que la impulsaron, pero tal vez sería

* Tomado del libro *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación del trabajo policial*, previa autorización de su autor.

** UERJ-Río de Janeiro

posible afirmar que fueron incluso razonablemente eficientes, dada la magnitud de los objetivos.

Obviamente, este trabajo contemplará la evaluación de una policía democrática, concebida fundamentalmente como un servicio social en los términos pioneros enunciados por Sir Robert Peel cuando creó la policía londinense en el siglo pasado. Así, nuestra tarea consiste en evaluar a una policía que tiene como objetivo principal no el control de los ciudadanos o su sometimiento al poder político sino la protección de los mismos. Desgraciadamente, no es posible afirmar que todas las policías de la región tengan asumido o interiorizado estos principios y, de hecho, muchas de ellas guardan aún una cierta herencia del período autoritario, pero si las evaluamos con arreglo a estos criterios estaremos aumentando la probabilidad de que sean tomados en consideración en el trabajo policial. Los únicos límites que la policía debe observar en su disposición de servicio a los ciudadanos son la ley y los principios democráticos contenidos en la Constitución del país. Por ejemplo, cualquier fuerza policial democrática está obligada a impedir un linchamiento, por mucho que lo pida la comunidad, y no puede asumir actitudes contra las minorías étnicas independientemente de cuál sea el clima social al respecto.

El otro elemento que debe ser considerado son los medios a disposición de los policías y el contexto en que trabajan. No sería razonable esperar el mismo desempeño de fuerzas que operan en metrópolis urbanas caracterizadas por el crecimiento descontrolado, la desigualdad y la violencia, y de organizaciones que trabajan en un hábitat rural poblado por pequeños productores, digamos. De la misma forma, cómo exigir los mismos resultados de organizaciones policiales que cuentan con todos los medios técnicos y altos salarios y de cuerpos mal pagados que trabajan en condiciones precarias. En palabras de David Bailey (1996) precisamos evaluar a las policías “en términos que reflejen las necesidades públicas y en términos de lo que razonablemente puede esperarse que consigan”.

Cuando hablamos de evaluaciones policiales, tres son los posibles ámbitos de evaluación

1. el desempeño individual de cada policía, en la línea, por ejemplo, del trabajo del Comité Sheehy en el Reino Unido. Este componente es de gran utilidad gerencial para los dirigentes de la organización policial, para decidir sobre recompensas, castigos y promociones a los agentes, pero no se aplica al nivel macro;
2. el impacto de un nuevo programa de policiamiento. En las últimas décadas, especialmente en el mundo anglosajón, se ha experimentado el surgimiento de estrategias de policiamiento comunitarias, descentralizadas y basadas en la resolución de problemas. Cada innovación operativa debe ser evaluada para conocer sus resultados y límites. A pesar de la dificultad técnica, existe toda una metodología de evaluación de programas sociales destinada específicamente a este fin. Famosos experimentos sobre el policiamiento preventivo inespecífico en Kansas City o sobre interrogatorios en la calle en San Diego lograron, de hecho, cambiar la forma de pensar sobre la policía en las últimas décadas;
3. la calidad de una organización policial en su conjunto, para responder a las preguntas “¿tenemos una buena policía?” o “¿cómo debería mejorar nuestra policía?”. Un ejemplo son los 22 indicadores de calidad policial propuestos por la Comisión de Auditoría para Autoridades Locales y el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Este es, probablemente, el más difícil de los tres tipos de evaluaciones, considerando la multiplicidad de dimensiones, abordajes e indicadores, así como las limitaciones de los datos existentes. Este artículo estará centrado en esta última opción: cómo evaluar una organización policial.

Otra de las consideraciones previas a una evaluación en esta área es el propósito de la evaluación. Una evaluación puede ser desarrollada como un procedimiento rutinario de monitoreamiento, para permitir un control central sobre fuerzas locales, o para premiar unidades policiales con un mejor desempeño. El propósito de la evaluación es fundamental no sólo porque ayuda a decidir las dimensiones y los indicadores escogidos para ser medidos sino también porque determinará la actitud de la propia institución policial ante la misma. Así, cuanto más importantes sean las consecuencias prácticas de la evaluación para los policías (premios, aumentos o disminuciones de presupuestos, etc.), más probable será que ellos tiendan a influenciar las informaciones correspondientes. Toda organización evaluada según las informaciones que ella misma produce tiende a modificarlas de alguna forma y la policía no es una excepción. Como veremos más adelante, si la policía es evaluada según el esclarecimiento de los casos investigados, puede acentuar su tendencia a no registrar casos de hurtos de poca cuantía que son también de difícil solución. Y cuanto mayor sea la presión de esta evaluación, mayor será el peligro. Por ejemplo, una policía crecientemente presionada para ser eficaz y eficiente en el Reino Unido a finales de los 90 mostraba una reducción en los crímenes registrados mientras que las encuestas continuaban señalando un aumento en la incidencia criminal (Reiner, 98). Esto era debido, según el autor, a que la

policía estaría jugando “el juego de los números”. Esta es una de las paradojas típicas en esta área: cuanto más relevante sea una evaluación mayor es el riesgo de que los datos obtenidos sean poco fiables.

► Funciones, Dimensiones e Indicadores

Las policías cumplen funciones diversas. Muchos países cuentan con varias fuerzas policiales que tienen cometidos diferentes. La división más importante es la que separa la función de perseguir los crímenes de la función de preservar el orden y la paz ciudadana.

La primera corresponde a las policías judiciales o investigativas, que constituyen un órgano fundamental del sistema de justicia criminal. En general, estas unidades o fuerzas policiales sólo actúan de forma reactiva, cuando solicitadas por los ciudadanos, y su objetivo es colocar a los culpables de los crímenes a disposición de los jueces con pruebas suficientes para permitir una condena judicial.

La segunda se aplica a las policías de patrullamiento ostensivo, a los cuerpos anti-disturbios y a cualquier unidad que tenga por objetivo la prevención del crimen o el mantenimiento del orden. Su actuación puede ser tanto reactiva como por iniciativa propia, como en el caso del patrullamiento.

Puede decirse que la naturaleza de una policía investigativa es fundamentalmente represiva, mientras que la de una policía de patrullamiento es principalmente preventiva, aunque en última instancia las dos convergen. Así, no hay mejor medida preventiva que la captura y puesta a disposición judicial de los delincuentes habituales que actúan en un área, y, por otro lado, es normal que durante el patrullamiento la función preventiva se transforme inmediatamente en represiva cuando el policial presencia un crimen flagrante.

Es importante no olvidar que tanto la investigación criminal como la preservación del orden son dos aspectos de una función más amplia, que es la provisión de un servicio de seguridad a los ciudadanos¹. De cualquier forma, estos dos cometidos deberán ser evaluados de forma diferente y con indicadores diferentes.

1. Una distinción fundamental entre los indi-

¹ En efecto, la tentativa de consideración de la policía como un órgano exclusivamente de combate al crimen, cuyo único cometido sería impedir los crímenes y arrestar a los criminales, independientemente de las consecuencias que esto pudiera acarrear, ha llevado frecuentemente a generar efectos perversos para la población. Por eso, una policía pensada como servicio debe privilegiar el bienestar de la comunidad, cuando sea preciso, sobre su labor de combate al crimen.

cadores posibles es la que determina qué tipo de dimensión está siendo medida:

2. De un lado tenemos indicadores dirigidos a las actividades-medio, esto es, que analizan lo que la policía hace (por ejemplo, número de detenciones o número horas/ agente de patrulla por día);

Del otro lado encontramos indicadores que miden el impacto final, los objetivos últimos de la actividad policial (por ejemplo, la incidencia criminal).

Es indudable que cualquier evaluación de impacto de una institución debe contemplar, prioritariamente, los resultados finales obtenidos, y no simplemente los esfuerzos desarrollados para conseguirlos. De qué serviría tener más agentes patrullando en la calle si, al final, esto no consigue disminuir la inseguridad reinante. Así, las actividades-medio deberían ser consideradas sólo en la medida en que consiguiesen sus objetivos. Vistas las cosas de esta forma, ¿no sería más simple medir los resultados y olvidarse de los medios?

La contestación a esta pregunta, en el mundo ideal, debería ser un sí rotundo. En el mundo real, la respuesta es más complicada. El problema principal, como Bailey (1994) ha mostrado mejor que nadie, es que el producto final del trabajo policial, la seguridad de las personas, depende primordialmente de factores que están lejos del alcance de la policía. Las tasas de criminalidad varían mucho más en función de factores estructurales —como la pobreza, la desigualdad, los hábitats urbanos inadecuados, las migraciones masivas, la desestructuración familiar, la presencia de minorías marginalizadas— que como resultado del desempeño de la policía local. La mejor policía del Canadá, por ejemplo, tendría problemas muy serios para acabar con la inseguridad de nuestras poblaciones, ranchitos, villas miserias y favelas, si tuviera que trabajar en estas condiciones. El mito de que cualquier problema de seguridad es resultado de una mala policía y podría ser resuelto por una buena policía es simplemente eso, un mito recurrente, que sigue poblando las conciencias de mucha gente y los programas electorales de algunos candidatos. Así las cosas, evaluar a la policía en función de este producto final significa juzgarla como resultado de elementos que están en su mayor parte fuera de su control y, posiblemente, colocar un listón exageradamente alto. Cuando se piensa en evaluación de intervenciones o programas concretos, es posible pensar en metodologías que intenten aislar el efecto específico de los cambios en la policía en este contexto, analizando la situación antes y después y comparando áreas donde hubo y donde no hubo cambios en la actuación policial. Sin embargo, cuando se trata de evaluaciones sistémicas,

esta posibilidad se nos antoja muy limitada.

Por otro lado, la mensuración de este producto final, la seguridad, es bastante compleja y está sujeta a sesgos de diverso tipo, como veremos más adelante.

Si le sumamos a todo esto el hecho de que las actividades-medio están bajo control directo de la policía — que puede así incrementarlas o disminuirlas para conseguir un mejor “desempeño”— y no sujetas al albur incontrolable de los elementos sociales, no es difícil entender por qué los criterios de evaluación tradicionales de las policías son, sobre todo, indicadores de actividad policial. Entre ellos, por ejemplo: número de arrestos; número de objetos o productos incautados y tasa de esclarecimiento de crímenes investigados.

Estos tres indicadores fueron los más usados para evaluar fuerzas policiales durante las últimas décadas, junto al número de crímenes registrados por la policía, que no es exactamente un indicador de actividad policial aunque también sea producto, en parte, del modo como la policía actúa.

La insatisfacción con algunos de estos indicadores como índices de desempeño es clara. El número de arrestos o de productos incautados, por ejemplo, puede incrementarse como resultado de un mejor trabajo de la policía, pero también en función, simplemente, de un aumento de la criminalidad. Así, cuando la policía relata un aumento espectacular del volumen de drogas confiscado como un ejemplo de eficacia, muchos analistas fruncen el ceño pensando en un probable crecimiento del volumen de drogas en circulación.

Por su parte, las acciones preventivas solían ser evaluadas en función también de la actividad policial: número de policías por habitante, número de horas/ agente de patrullamiento en carro o a pie, etc. Como ya hemos señalado, estas acciones policiales pueden no tener el impacto deseado en el resultado final, el aumento de la seguridad. De hecho, algunas investigaciones muy conocidas, como el experimento de patrullamiento de Kansas City en 1972-1973, mostraron que el simple aumento de patrullamiento no disminuyó la criminalidad ni la percepción de inseguridad y ni siquiera mejoró la evaluación que los ciudadanos tenían de la policía. Diversos estudios (Spelman & Brown, 1981) mostraron que la reducción en el tiempo de reacción a las llamadas de emergencia no aumentaba la probabilidad de captura de los sospechosos, fundamentalmente porque las personas denunciaban bastantes minutos después de los hechos, de forma que la rapidez de la llegada de la policía no tenía ninguna consecuencia. Todos estos trabajos contribuyeron para cuestionar el vínculo, supuestamente automático, entre actividades de prevención y reducción

de la criminalidad.

¿Qué hacer ante este escenario de resultados finales que no son consecuencia fundamental del trabajo policial y actividades-medio que no garantizan el objetivo final? La respuesta no puede ser volver a contar simplemente arrestos, drogas y agentes. De hecho, no existe una respuesta definitiva y satisfactoria a este dilema. En consecuencia, los especialistas tienden a concordar en que son necesarios tanto los indicadores de impacto final como los indicadores de actividad y aún los de estructura de la propia fuerza policial. Nunca debemos olvidar el producto final, pero, como este es resultado de múltiples factores, es preciso también examinar lo que la policía hace y cómo se estructura.

A la hora de evaluar a la policía hay que tomar en cuenta no apenas las funciones teóricas que desempeña sino todas las otras que realiza en la práctica. Estudios en varios países muestran que las policías ostensivas y de patrullamiento pasan la mayor parte de su tiempo en actividades que nada tienen que ver con el crimen: regulación del tráfico y de grandes eventos, auxilio emergencial de diversa índole, etc. Una parte de esta actividad corresponde al mantenimiento del orden, pero otra se encaja en actividades asistenciales que no están contempladas dentro de sus funciones específicas. Estas intervenciones son normalmente deflagradas por el sistema de llamadas telefónicas de emergencia o por pedidos en la calle. Con frecuencia, la intervención policial se limita a un primer momento y acaba en el encaminamiento a una agencia pública más apropiada para tratar con el problema.

En cualquier caso, dado que esta actividad ocupa buena parte de su tiempo y es demandada por la ciudadanía, una evaluación basada en la visión de la policía como un servicio no puede dejar de lado estas intervenciones. Por otro lado, la ayuda ofrecida por los policías en situaciones que no son típicamente de policía contribuye a mejorar la imagen de la organización y su relación con la comunidad donde trabaja, reforzando justamente la idea de servicio a la sociedad.

- Nuestra revisión de los diferentes indicadores de efectividad policial estará dividida en varias áreas:
- Incidencia Criminal y de Desorden.
- Actividad Policial.
- Tasa de Esclarecimiento de Investigaciones Criminales
- Percepción de Inseguridad
- Evaluación de la policía por la Comunidad

- Autoimagen de los policías
- Corrupción, violencia y arbitrariedad policial.
- Estructura y gerenciamiento de la institución.

► Indicadores de Criminalidad y Desorden

Este es el indicador de producto final por antonomasia. El objetivo último de cualquier policía es proveer seguridad, esto es, disminuir la incidencia de crímenes y actos de desorden para conseguir que la comunidad esté relativamente libre de riesgos y se sienta como tal.

La incidencia criminal ha sido medida tradicionalmente como una tasa que especifica el número de registros criminales de determinado tipo de crimen para cada grupo de ciudadanos. Cada país define los crímenes de forma diferente y presta atención preferencial a unos u otros, pero las tasas más comunes son la de homicidios, y la de robos y hurtos. En el caso de homicidios, hablamos de número de víctimas de homicidio registradas en un año por cada 100.000 habitantes. Otros crímenes más frecuentes vienen expresados en tasa por 100.000 o por 1.000 habitantes.

La interpretación más obvia sería considerar que índices de criminalidad bajos revelan una policía de mejor cualidad. Alternativamente, un descenso de los mismos indicaría una mejora en el desempeño. Así, una fuerza policial esperaría poder atribuirse el mérito de una disminución de las tasas de criminalidad, aunque tampoco es poco común que tasas crecientes sean bienvenidas por las corporaciones como “prueba” de que más efectivos policiales y más recursos son necesarios para luchar contra el crimen. De cualquier forma, esta interpretación directa es problemática por varias razones, la primera de las cuales es que, como ya fue indicado, los determinantes más importantes de la criminalidad estarían fuera de la esfera policial.

El problema clásico para la mensuración de la incidencia criminal es que los registros policiales no dependen sólo de la prevalencia del fenómeno en cuestión sino de varios otros factores. En todos los países del mundo, hay numerosos delitos que no son denunciados a la policía porque la gente piensa que no vale la pena el esfuerzo. En este sentido, se habla de una tasa de subregistro o de subnotificación, que tiende a ser mayor cuanto menor sea la gravedad del crimen. El subregistro de los hurtos, por ejemplo, es tradicionalmente superior al de los robos. El subregistro es también mayor cuanto menor es la confianza en el sistema de justicia criminal. Si la policía y los tribunales son considerados ineficientes o, peor todavía, corruptos o peligrosos, muchos ciudadanos no acudirán a la comisaría para denunciar. Se producen

así algunos efectos paradójicos, como el hecho de que una mejora del servicio policial o de la imagen de la policía puede redundar en un aumento de los registros criminales. Dado que la visión tradicional consiste en interpretar un aumento de los registros como un crecimiento de la criminalidad, cualquier autoridad pública que consiga mejorar la policía podrá enfrentar problemas de comunicación para explicar la situación.

Por su parte, los propios policías cuentan con medios variados para influenciar el número de registros. Algunos de los registros son fruto de la acción pro-activa de la organización, como por ejemplo los flagrantes por venta de drogas. En este punto, no podemos olvidar que el trabajo policial envuelve una amplia dosis de discrecionalidad y todos los policías del mundo la ejercen, por ejemplo, en la decisión de si arrestar o procesar pequeños delitos que dan trabajo burocrático y no resultan en sentencias apreciables. Por tanto, la actividad policial tiene una influencia decisiva sobre el número de estos crímenes que acaba siendo registrado.

Otros registros son resultado de la iniciativa de los propios ciudadanos. Incluso en estos casos, los policías disponen de un amplio margen para incentivar o, más comúnmente, desincentivar la presentación de denuncias. Varios estudios muestran que no todas las personas que acuden a una comisaría con la intención de registrar una denuncia acaban de hecho registrándola. Es común que la policía en muchos países convenza a la gente de no registrar un hurto de documentos, por ejemplo, para evitar trabajo burocrático o el deterioro de los índices. Es importante entender que esta capacidad de la policía de condicionar los registros criminales no nace necesariamente de una intención dolosa o de un propósito de alterar la realidad sino de su propio modo normal de trabajar. No obstante, el peligro de influencia es mayor cuando la policía tiene un gran interés en los resultados del indicador.

La mejor estrategia contra los problemas de validez de los registros criminales como indicadores de incidencia criminal consiste en obtener los datos de otras fuentes alternativas. Contar con otras fuentes permite también verificar la validez de la información policial. En el caso de los homicidios, los certificados de defunción procesados por los sistemas sanitarios ofrecen datos más homogéneos y a menudo más confiables que los de la policía. Para los robos de carros o de objetos de mucho valor, las aseguradoras disponen de datos relevantes. Para el conjunto general de crímenes, la mejor estrategia es recurrir a encuestas de victimización en las que se pregunta a una muestra significativa de la población si ellos o sus familias han sido víctimas de robos, agresiones, etc. durante los últimos seis meses o el último año. Esta fuente también está sujeta a algunos

sesgos relativos a la memoria diferencial de los hechos y a la propia definición de los crímenes (por ejemplo, si alguien se niega a devolver un libro a su propietario algunas personas pueden considerar esto un robo y otras no, pegarle a un niño puede ser percibido como agresión por algunas personas y no por otras, etc.). Sin embargo, ofrece datos de mucha mayor credibilidad que los de la policía, porque son recogidos directamente de las víctimas sin interferencia institucional. Aun más, las encuestas de victimización permiten medir la tasa de subregistro, o sea, cuánta gente no fue a denunciar los incidentes y las razones para ello. Si las encuestas son realizadas periódicamente, también permiten saber si este subregistro está cambiando. Varios países cuentan con encuestas nacionales de victimización anuales, que constituyen un instrumento clave para monitorear la incidencia criminal y evaluar los propios datos de la policía. El problema es que cuando se pretende evaluar la incidencia criminal en áreas pequeñas, como un barrio o una comisaría, el costo de estas encuestas se eleva de forma exponencial, pues es necesaria una muestra diferente (y de un tamaño relativamente grande) para cada una de estas áreas. Esa es una de las razones que ha frenado la difusión de esta metodología.

Si ya es difícil medir la incidencia criminal, es aún más complicado estimar la prevalencia de actos de desorden en la comunidad, como vandalismo, pintadas, ruidos en alto volumen, peleas callejeras, etc. Los registros policiales de estos actos son todavía menos fiables, porque ni los policías ni la gente los registran sistemáticamente. Esto no los hace menos importantes, en vista de que la sensación de seguridad de los moradores de una comunidad depende muchas veces, en buena parte, de estos fenómenos. Una opción es incluir estos elementos en las encuestas de victimización o recurrir a una observación directa de la comunidad, con los problemas conocidos. Si esta observación es efectuada por los policías estará sujeta a los sesgos ya apuntados, si es realizada por observadores independientes será mucho más cara.

Otra opción es acudir a indicadores indirectos como variaciones en el precio del metro cuadrado de suelo en la zona, comparado con otras zonas de similares características con mayor o menor nivel de criminalidad, o a la utilización del espacio público (horarios de cierre, presencia de gente o de actividades comerciales en la zona, etc.). Estos indicadores son apenas aproximaciones y su mayor valor radica en los posibles cambios observados en los mismos que puedan ser atribuidos a una mayor o menor seguridad en la zona. En este caso, los indicadores reflejarán el impacto tanto de la criminalidad como de desórdenes públicos.

Cuando se interpreta la evolución de los indicadores de

incidencia criminal o de desorden en pequeñas áreas no puede olvidarse la posibilidad de desplazamiento criminal. Este desplazamiento puede hacer que la actuación criminal cambie de unas áreas para otras áreas próximas, de unos períodos a otros, de un tipo de crimen a otro o, aún, que haya una variación en el perfil de las víctimas o en el modus operandi (Karchner & Eck, 1998). Esta preocupación es especialmente relevante cuando se producen intervenciones policiales focalizadas a algunos locales o tipos de crímenes.

► Indicadores de Actividad Policial

Como ya hemos visto, los indicadores que miden la actividad de la policía adolecen simultáneamente de dos de los principales problemas en esta área: dependen excesivamente de los criterios de la propia policía que puede alterarlos según su voluntad; y no garantizan que esta actividad desemboque necesariamente en una mejora de la seguridad de la comunidad. De cualquier forma, son importantes en la medida que nos revelan, cuando menos, en qué gasta su tiempo nuestra policía. La mayoría de ellos están centrados en la represión y no en la prevención.

Algunos de los indicadores más comunes en esta área son

- a) Número de prisiones o arrestos efectuados o, más precisamente, número de sospechosos arrestados. Como ya sabemos, las prisiones pueden aumentar por una mayor eficacia policial, pero también por un aumento de la actividad criminal. Además, dada la discrecionalidad de su trabajo, los policías optan todos los días por detener o no a los protagonistas de pequeños delitos (prostitución, consumo de drogas, etc.). Una policía a la que se le exigen "mejores resultados" en términos de prisiones puede fácilmente echar mano de este "ejército de reserva". De hecho, las prisiones son utilizadas a veces como una estrategia de control social contra esos pequeños delitos, más que como un primer paso para la presentación de denuncias criminales. Los detenidos son entonces liberados y no enfrentan acusaciones formales, es la propia detención la que sirve como castigo y mecanismo de micro-control. Pero si estas prisiones son realizadas como mecanismo de control, deberían ser juzgadas según el control producido, o sea, según la prevención de crímenes o desórdenes, y no en función simplemente del número.

b) incautaciones de productos u objetos ilegales, como toneladas de drogas aprehendidas o armas confiscadas. Como en el caso anterior, un aumento del número puede ser tanto una buena noticia %mayor efectividad policial% como una mala noticia %incremento del flujo. De forma equivocada, los aumentos suelen ser festejados por las autoridades como prueba de lo primero sin reflexionar mucho sobre la segunda posibilidad.

c) número de llamadas de emergencia atendidas y rapidez de la atención. La rapidez se refiere tanto a la recepción de la llamada telefónica como al envío de los policías al local. Por ejemplo, se calcula el número medio de minutos en que una patrulla llega al lugar donde fue llamada o, alternativamente, porcentual de los casos en que los policías llegan dentro de un cierto tiempo límite estipulado por el departamento, de acuerdo a las condiciones locales. Algunas agencias policiales cuentan también el número de accidentes provocados por el desplazamiento de los vehículos policiales en respuesta a estas llamadas, como una forma de limitar la tendencia de llegar antes a cualquier precio.

d) proporción del tiempo de los policías dedicado a actividades-fin, sea en investigación o en patrullamiento. Alternativamente, puede ser calculada la proporción de policías dedicados a la actividad fin. Este es un indicador común a otras áreas de la administración pública, destinado a medir el tamaño del aparato administrativo en relación a las actividades prácticas ejercidas. Idealmente, ningún departamento debería dedicar un alto porcentual de su tiempo o de su personal a actividades de apoyo. Esto no significa que lo ideal sea minimizar este personal, que también es necesario, apenas mantenerlo en una proporción razonable.

Es necesario volver aquí a la cuestión de las acciones asistenciales y de diverso tipo que la policía desarrolla aunque no formen parte de su cometido formal. A pesar de que indicadores de actividad policial en este ámbito no son tan comunes, es importante registrar estas intervenciones: número de personas atendidas, encaminamientos médicos, encaminamientos a servicios sociales, etc. En efecto, en esta área asistencial no hay ninguna alternativa de medición que no sea un indicador de actividad policial. Esto es debido a que no es posible pensar en indicadores relativos al producto final en este caso, ya que la policía no es la principal responsable

por estos servicios. Por ejemplo, no podríamos evaluar a la policía en función de la situación sanitaria de una comunidad, ya que esto es competencia de los servicios de salud, pero vale la pena acompañar las ocasiones en que la policía ayudó en emergencias médicas.

En la medida en que la filosofía de policiamiento fue cambiando en muchos países de una estrategia reactiva centrada en llamadas a una estrategia pro-activa basada en la resolución de problemas (denominada con las etiquetas de "policiamiento de resolución de problemas" o "policiamiento comunitario"), se intensificó la búsqueda de indicadores para medir estas nuevas prioridades. De hecho, es más difícil mensurar la actividad policial preventiva y pro-activa que la reactiva y represiva. De cualquier modo, estos nuevos paradigmas de policiamiento suelen usar como indicadores el número de estas acciones iniciadas por los propios policías: número de visitas a ciudadanos y comercios de su área; número de reuniones mantenidas con la comunidad, etc.

► Tasa de Esclarecimiento de Crímenes

La tasa de esclarecimiento es el indicador por antonomasia para evaluar una policía investigativa. Tradicionalmente, una policía de investigación es una fuerza eminentemente reactiva que sólo actúa a partir de las denuncias que recibe para comprobar si sucedió un crimen, determinar la identidad de los autores, colocar los acusados a disposición del juez y acumular pruebas suficientes que permitan una condena judicial².

Este es de hecho el producto final del trabajo de policía investigativa, mucho más específico que el de una policía preventiva o de patrullaje. En consecuencia, las policías de investigación son evaluadas fundamentalmente en función de este indicador de resultado. Las actividades desarrolladas por la policía de investigación no tendrán mucho valor si no culminan en la identificación y prisión de los culpables para que sean condenados.

La tasa de esclarecimiento no es, por tanto, un indicador de actividad policial, pues no mide la actividad en sí sino el éxito en su cometido. Es más bien un indicador de calidad del trabajo policial investigativo.

A pesar de ser un indicador mucho más directo que los del policialmente preventivo, no está exento de problemas. El más importante concierne a la propia definición de

² En verdad, una policía de investigaciones puede actuar también de forma pro-activa estimulando las denuncias de los ciudadanos, considerando la alta tasa de subregistro anteriormente explicada, pero esto no suele ser común. De todas formas, considerar este elemento complicaría notablemente los indicadores de evaluación de este tipo de policías.

esclarecimiento. Normalmente, las organizaciones policiales consideran esclarecido un crimen cuando ha habido un arresto de al menos un sospechoso. Excepcionalmente, algunas fuerzas permiten contar el caso como esclarecido cuando, habiendo establecido la identidad del autor del crimen y su paradero, el arresto no es posible por alguna razón. En el caso de la definición usada en el "Uniform Crime Report" publicado por el FBI en los EEUU, un caso puede considerarse excepcionalmente esclarecido cuando el autor del crimen: a) está muerto; b) la extradición del mismo no fue concedida por otro país; c) la víctima del crimen se niega a cooperar; d) es un menor que en vez de ser arrestado es dejado bajo la supervisión de sus tutores; e) la fiscalía se niega a acusar al sospechoso por cualquier razón diferente de falta de pruebas.

Todas estas precisiones no eliminan el hecho fundamental de que la definición de "prueba suficiente" para acusar no es tan objetiva como podría pensarse y puede variar entre organizaciones policiales distintas. De hecho una de las limitaciones del estudio tradicional de RAND (1975) sobre la eficacia de los departamentos de investigación en los EEUU es que las mejores organizaciones policiales probablemente aplicaban criterios más rigurosos que las fuerzas policiales menos brillantes a la hora de considerar un caso como esclarecido (Hoover, 1998).

Por otro lado, una institución presionada para producir mejores tasas de esclarecimiento puede, dentro de su discrecionalidad, desarrollar acciones que mejoren su desempeño de forma espúrea. Estas medidas van desde la concentración de sus recursos justamente en los tipos de crímenes más fáciles de resolver, abandonando los otros, pasando por la negociación con presos para que asuman crímenes supuestamente cometidos por ellos, hasta la simple falsificación de crímenes para poder "resolverlos" después. En el caso de la policía de Kent (Reino Unido), se comprobó que había agentes que anotaban la matrícula de carros que veían pasar en la calle para después informar de su "recuperación", sin que el dueño del automóvil se enterara de nada.

Hasta aquí hemos tratado del numerador de la tasa de esclarecimiento, esto es, de los crímenes resueltos. Por su parte, el denominador, las denuncias recibidas, también está sujeto a fluctuaciones que pueden afectar el resultado final independientemente de la calidad de las investigaciones. En primer lugar, si el tipo de crímenes registrados varía, y aumentan los crímenes particularmente fáciles (o difíciles) de esclarecer, habrá un claro impacto sobre la tasa, aunque el desempeño policial se mantenga igual. Por eso, es importante calcular tasas de esclarecimiento para cada tipo de crimen. En segundo lugar, si la confianza en la policía aumenta, como ya fue explicado, crecerá el número de registros policiales porque

gente que antes no iba a la comisaría ahora sí lo hará. Como los crímenes no denunciados son con frecuencia los de menor valor o daño y los de menor probabilidad de resolución, es muy probable que el aumento de denuncias se ejerza precisamente sobre los casos más difíciles de esclarecer. La consecuencia de esto será un deterioro aparente de la tasa de esclarecimiento.

Para intentar enfrentar algunos de estos problemas, la Comisión de Auditoría del Reino Unido efectuó las siguientes recomendaciones relativas al cálculo de esta tasa:

1. definir de forma más rigurosa los criterios de "esclarecimiento";
2. considerar la dificultad relativa de resolver cada tipo de crimen, estableciendo, por ejemplo, un "índice de solubilidad" que dependa de las características de la denuncia. Esto estimularía a los policías a intentar resolver los casos más difíciles y no apenas los fáciles;
3. calcular la tasa de esclarecimiento por policial en el servicio de investigación y no sólo por número de denuncias recibidas. Esto ayudaría a disminuir los impactos en la fluctuación de las denuncias anteriormente mencionados, aunque con la desventaja de que un posible aumento de las denuncias no investigadas, que tendría un efecto muy negativo para la comunidad, no sería siquiera contemplado por esta nueva tasa.

Sin embargo, la única forma de evitar la ambigüedad relativa al concepto de prueba suficiente para la condenación es obligar a que el esclarecimiento no sea considerado tal hasta que sea confirmado por una acusación de los fiscales y una condena de los jueces. Una policía que aumenta el número de arrestados que después son puestos en libertad o absueltos por falta de pruebas no sólo no está contribuyendo a mejorar la seguridad sino que está desperdiciando sus recursos en vano y está sometiendo a personas inocentes a severas limitaciones de sus derechos y a un injusto menoscabo de su imagen pública. Los arrestos sólo tienen sentido si son aplicados a personas consideradas culpables al final del proceso.

Sin embargo, esta estrategia enfrenta dos serios problemas:

1. una condena judicial en firme puede demorar años, lo que no es un plazo operativo para una evaluación policial;

2. cualquier cambio en los criterios o en el desempeño de fiscales y jueces (por ejemplo, una tendencia a un mayor rigor) puede afectar la probabilidad de condena y, en consecuencia, incidir indirectamente sobre la evaluación de la policía.

En efecto, a ninguna organización le agrada ser evaluada por el trabajo de otra y la policía no es una excepción. Los policías suelen negarse sistemáticamente a aceptar cualquier noción de esclarecimiento que no dependa exclusivamente de ellos mismos. Por otro lado, conseguir que una institución sirva como parámetro para analizar los datos de otra institución refuerza la noción de que el sistema de justicia criminal es justamente eso, un sistema, y que todos los órganos tienen que funcionar de forma coordinada para tener éxito, combatiendo así la tendencia al aislacionismo institucional.

Un compromiso razonable sería calcular la tasa de esclarecimiento como el número de casos de un cierto tipo de crimen en que hubo una acusación del fiscal dividido por el número de denuncias de ese crimen recibidas, salvo casos de muerte del sospechoso o prueba de que el crimen no existió. Esta convalidación de los arrestos por la fiscalía supondría un control externo sobre la calidad de las pruebas acumuladas y evitaría aumentos de los arrestos injustificados, y al mismo tiempo no tendría que esperar tanto tiempo como una sentencia judicial.

De cualquier modo, la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo acusados por la fiscalía y la proporción de los arrestados por la policía que acaban siendo condenados por el juez son dos indicadores fundamentales que deben ser monitoreados para controlar la posibilidad de un aumento de las detenciones injustificadas.

Otro problema adicional es el período considerado para el cálculo de la tasa. A rigor, lo indicado sería tomar una serie de denuncias en un momento inicial y analizar cuántas fueron esclarecidas en un momento final. Para eso, es preciso pensar un plazo razonable para que los casos sean investigados, un plazo que podría ser largo y que podría depender del tipo de crimen.

Por causa de estas dificultades y de los problemas operativos relativos a acompañar un conjunto de casos a lo largo de todo el proceso, lo más común es usar para el cálculo las denuncias recibidas, digamos, en un mes o un año y los casos resueltos durante ese mismo mes o año. Aquí no hay ninguna garantía de que los casos que están en el numerador resueltos sean los mismos que están en el denominador denunciados, porque ambos pueden pertenecer a momentos diferentes. Sin embargo, la tasa es mucho más fácil de calcular y por eso es la opción más

utilizada. El problema fundamental de esta estrategia de cálculo es que si hay un cambio en el flujo de denuncias (por ejemplo un gran aumento de las denuncias en el mes actual), esto tendrá un fuerte impacto sobre la tasa (en este caso, disminuyéndola) sin que la policía haya tenido tiempo realmente de investigar estas denuncias. Si el flujo de denuncias es aproximadamente constante, entonces la tasa disfruta de un alto grado de validez. Por lo tanto, si la tasa es calculada de esta forma simplificada, es crucial acompañar el flujo de denuncias a lo largo del tiempo para poder interpretar los resultados.

Una tasa análoga a la tasa de esclarecimiento para los delitos contra la propiedad es la tasa de recuperación de objetos robados, fundamentalmente los de mayor valor, como automóviles. La tasa sería igual al número de carros recuperados dividido por los número de carros robados. Es un aspecto importante porque en estas situaciones la prioridad de la víctima es recuperar el objeto antes incluso que capturar al culpable. Al cálculo de esta tasa se le aplican las mismas consideraciones abordadas anteriormente en relación a la tasa de esclarecimiento, con la ventaja de que la definición de recuperación de un objeto es mucho más obvia que la de culpabilidad de un sospechoso. Por último, si el objeto reaparece pero dañado, podría calcularse una tasa alternativa dividiendo el valor económico del objeto recuperado sobre el valor total sustraído.

► Indicadores de Percepción de Seguridad o Inseguridad

El objetivo de la policía es que la población esté segura y se sienta segura. Esto es importante no sólo por una sensación psicológica de bienestar sino también porque la percepción de inseguridad tiene un costo concreto en la vida de las personas: limitaciones de locomoción y de horarios, disminución de la actividad comercial, caída del precio de los inmuebles, etc.

La única forma de medir la inseguridad sentida por los ciudadanos es realizar encuestas de opinión pública sobre percepción de seguridad, que pueden ser hechas junto con las encuestas de victimización. Cuando las policías comenzaron a ir más allá de los tradicionales indicadores de actividad policial para evaluar sus resultados, la percepción de seguridad fue una de las primeras medidas incluidas.

Así, cuestionarios padronizados aplicados a una muestra significativa de la población contienen preguntas como las siguientes:

1. escalas de seguridad-inseguridad o escalas de miedo relativas a la comunidad o la

ciudad;

2. escalas de seguridad-inseguridad aplicadas a actividades concretas (por ejemplo: ¿en qué medida piensa usted que es seguro caminar solo por las calles de su comunidad durante la noche?, con respuestas como muy seguro, seguro, ni seguro ni inseguro, inseguro y muy inseguro);
3. preguntas sobre si la persona ya pensó en mudarse por problemas de inseguridad;
4. preguntas sobre qué tipo de crimen piensa que puede ocurrir con más probabilidad contra el entrevistado o su familia;
5. comparación de la sensación de seguridad en su comunidad con otras comunidades;
6. comparación de la seguridad percibida en el período actual con un período anterior.

De la misma forma que la incidencia criminal depende de muchos factores además de la intervención de la policía, la sensación de seguridad o el miedo están también determinados por varios otros elementos de fuerte influencia, ajenos a la policía y a la propia incidencia criminal. Resulta claro que debe haber una fuerte correlación entre la prevalencia de crímenes y actos de desorden en un área y la sensación de inseguridad, pero la relación dista de ser automática.

Algunos eventos aislados de gran repercusión, como un crimen famoso o perverso que deja honda huella en los moradores de un lugar, pueden tener más impacto que una subida general de la criminalidad. En la sociedad moderna, el papel de los medios de comunicación es fundamental en este campo, por la difusión dada a las noticias de violencia y el filtro selectivo sobre la repercusión de unos hechos u otros. Una disminución de la violencia mal divulgada puede verse revertida en la opinión pública por una prensa que dé amplia cobertura a algunos sucesos específicos. En cualquier caso, es importante divulgar los índices de criminalidad y desorden para que la percepción de la población se pauté, al menos en alguna medida, en indicadores objetivos y no en impresiones subjetivas. Vale la pena recordar que los pequeños actos de desorden, que tienden a ser más frecuentes que los crímenes, muchas veces desempeñan un papel tan o más importante que la criminalidad en la sensación de miedo y vulnerabilidad.

Como en el caso de la incidencia criminal, este es uno de los objetivos finales del trabajo de la policía, proveer sensación de seguridad, y como tal debe ser monitoreado, incluso si también depende de factores

ajenos al trabajo policial. A primera vista, esta inseguridad percibida puede parecer más fácil de controlar que la incidencia de crímenes o desórdenes, pero la opinión pública puede ser bastante volátil. En varios países, tasas de criminalidad consistentemente bajas conviven con una sensación de inseguridad popular.

De cualquier forma, el peso dado a la percepción de seguridad en la evaluación policial nunca debe ser superior al de la propia criminalidad o el desorden medidos de forma objetiva, porque no queremos que la policía haga de la percepción de tranquilidad su prioridad incluso por encima de la seguridad física de las personas. Un énfasis excesivo en estos indicadores podría tentar a las policías a ocuparse más de aspectos cosméticos o de impacto en los medios de comunicación que de las tasas de riesgo reales. Y dar atención prioritaria a los ciudadanos que tienen más miedo podría significar en algunos casos dar preferencia a quien tiene más temor pero sufre menos riesgo la tercera edad, por ejemplo en comparación con aquellos que no tienen miedo pero están expuestos a un riesgo máximo los jóvenes.

► Indicadores de Evaluación de la Policía por la comunidad

Si pensamos en una policía como servicio público y en la ciudadanía como la clientela de la policía, nada más lógico que considerar la satisfacción de la población como un punto importante a la hora de evaluar a la policía. En efecto, hay algunos jefes policiales que afirman, dentro de la nueva mentalidad gerencial, que no hay mejor evaluación de la policía que la otorgada directamente por la comunidad a la que sirve.

Al igual que en el caso de la percepción de seguridad, la evaluación de la policía también depende de otros factores diferentes al desempeño de la propia policía, como las noticias vehiculadas por la prensa. Como en este último caso, esto debe llevar a ciertas cautelas en la interpretación de los resultados pero no disminuye la importancia de esta dimensión.

No obstante, debe ser advertido de nuevo que un énfasis exclusivo o excesivo sobre este punto en detrimento de la incidencia criminal o de desorden podría empujar a la policía a preocuparse más con su imagen que con el riesgo real para la población.

Estudios en otros países parecen indicar que la evaluación general de la policía es bastante estable en cada país y no depende mucho de factores coyunturales, por lo que sería más indicada para comparar fuerzas policiales diferentes que para evaluar cambios en la evaluación de una fuerza a lo largo del tiempo.

La evaluación de la policía puede ser obtenida de diversas formas, como entrevistas con líderes comunitarios o análisis de las informaciones publicadas en la prensa. Sin embargo, la forma más adecuada para medir de forma fidedigna la evaluación de la ciudadanía es realizar una encuesta de opinión a una muestra representativa de la población. Aunque el precio de esta estrategia no es reducido, tiene la ventaja de que la encuesta de victimización y la de percepción de seguridad pueden ser hechas conjuntamente. La única limitación es que si se pretende evaluar la introducción de alguna novedad o cambio en el policiamiento, un gran número de personas puede no tener conocimiento preciso de los mismos. En esos casos puede ser conveniente volver a la idea de entrevistar líderes comunitarios.

Un elemento importante para la evaluación es el grado de satisfacción de personas que tuvieron una relación reciente con la policía, particularmente los denunciantes, vía telefónica o presencial. Una muestra de los denunciantes debe ser recontactada para aplicársele un cuestionario que pregunte, por ejemplo, sobre su grado de satisfacción con el tratamiento recibido por parte de los policías, con la rapidez de la atención y con el resultado final de la denuncia.

En cuanto al público en general, la encuesta puede incluir preguntas como las siguientes: a) escalas de evaluación o notas (de 0 a 10) concedidas a la policía en general; b) escalas de evaluación o notas sobre dimensiones específicas como la cordialidad en el trato de los policías, su profesionalismo, su grado de eficacia, su nivel de honestidad, etc. ; c) escalas de estatus o prestigio de la profesión policial, comparada con otras profesiones; d) escalas relativas al grado de confianza en la policía; e) preguntas sobre qué tipo de sensación (de seguridad o inseguridad) siente el ciudadano cuando ve un policía en la calle; f) preguntas abiertas sobre qué cosas podría o debería mejorar la policía.

Estas encuestas pueden ser realizadas por correo, telefónicamente o domiciliarias y deben ser siempre efectuadas por personas e instituciones ajenas a la policía para mantener la neutralidad y estimular respuestas sinceras.

Varios estudios mostraron que la evaluación de la policía depende del perfil de la persona. Por ejemplo, los jóvenes, que tienen más probabilidad de verse en una situación de oposición a la policía y que en muchos países se sienten perseguidos por la misma, tienden a reflejar una evaluación más negativa que los ciudadanos de más edad. Por eso, es importante que la muestra sea representativa y contemple todos los sectores sociales.

La policía puede intentar mejorar su imagen entre

los colectivos que desconfían de ella promoviendo contactos pro-activos con los mismos en situaciones no amenazadoras para ellos, aunque algunas investigaciones muestran que estos contactos en situaciones especiales no son generalizados a la percepción de la policía en general. Así, el trabajo de Hopkins et al. (1992) relata que los policías en las escuelas eran percibidos de forma positiva, pero los estudiantes no los asimilaban a los policías de su barrio, a los que continuaban viendo de forma más negativa.

► Autoimagen de los policías

Esta es una dimensión complementaria de la imagen que el resto de la sociedad tiene de la policía. Su importancia es relativa. Si bien es posible encontrar fuerzas policiales con un alto grado de identificación de sus miembros, auto-estima y satisfacción laboral al mismo tiempo que la sociedad recela de ellas, como posiblemente ocurría durante las dictaduras militares, lo contrario es muy difícil. No es concebible que una organización cuyos miembros presentan una baja autoestima, rechazan su propio trabajo y las condiciones del mismo sea al mismo tiempo una institución eficiente, sensible a las necesidades del público y respetada y querida por la gente.

La desidentificación y la falta de autoestima de sus miembros, la insatisfacción con su trabajo y con la organización, que encontramos en varias policías del continente, son síntomas de deficiencias mucho más amplias que se reflejan en su eficacia y en su relación con la sociedad. La satisfacción laboral, que es un aspecto central en cualquier profesión, es aún más relevante en la policía por este valor diagnóstico. Sólo policías satisfechos y orgullosos de su trabajo podrán darle a la comunidad el trato y el servicio que precisa, de la misma forma que sólo policías que sean tratados con respeto por sus superiores tratarán correctamente a los ciudadanos.

Así, sería conveniente realizar una encuesta entre los policías que repitiese varias de las preguntas y escalas de evaluación de la policía mencionadas en el epígrafe anterior. Además, debería contener: a) escalas de auto-estima; b) escalas de estatus o prestigio de la profesión policial, comparada con otras profesiones; c) percepción de la imagen que los policías piensan que la sociedad tiene de ellos; d) escalas de satisfacción laboral, en general y particularizando diversas dimensiones; e) escalas de identificación con la institución y preguntas sobre la centralidad de su profesión en su propia identidad; f) preguntas sobre su deseo de que sus hijos sean policías.

Este último ítem, el porcentaje de policías a los que les gustaría que sus hijos fuesen policías puede resumir bastante bien esta dimensión. Una organización en la que nadie quiere que sus hijos entren a formar parte de ella es una organización de alguna forma enferma.

► **Corrupción, violencia y arbitrariedad policial.**

Cuando pensamos en medir la eficacia policial estamos implícitamente respondiendo a la pregunta de si la institución consigue alcanzar sus objetivos o, por el contrario, desperdicia nuestros recursos en vano. La sensación aparente es que la policía puede ser eficaz o inocua, y parece que nos olvidamos que, dada su situación y su carácter armado, tiene también el poder para ejercer efectos muy negativos. Estos impactos negativos deben necesariamente ser tomados en consideración a la hora de la evaluación. No queremos una organización que inhiba el crimen, por un lado, pero lo practique por otro, que prevenga la violencia pero que actúe con brutalidad.

Estos comportamientos desviados o innecesariamente violentos no sólo pueden privar a la policía de su legitimidad y su buena imagen en la población sino que implicarán un costo directo para la comunidad.

Desgraciadamente, la corrupción es, con algunas excepciones, un fenómeno relativamente frecuente en las policías latinoamericanas y muy difícil de erradicar cuando llega a un nivel endémico. Cuando la corrupción se ejerce para librar a una persona del castigo que la ley dispone a cambio de algún beneficio personal para el agente, como por ejemplo el cambio de una multa de tráfico por una cantidad menor pagada directamente al policía, estamos ante el denominado “crimen sin víctima”. Se trata del desvío más invisible de todos, porque las dos partes en la transacción tienen interés en mantenerla secreta y normalmente no hay testigos. Para poder detectar al menos una parte de estos casos, es preciso mantener un buen sistema de supervisión y un departamento de asuntos internos muy activo. Los actos de corrupción o desvíos de conducta en los que hay un perjudicado, como los malos tratos, son más fáciles de detectar porque la probabilidad de denuncia es mayor.

En todo caso, si la medición de la incidencia de crímenes ya era difícil, lo será mucho más en estos casos de corrupción policial donde el subregistro acostumbra ser muy elevado. Por tanto, cuando se piensa en medir este fenómeno, no se puede concluir que si no hay denuncias formales contra policías no hay casos de desvío de conducta. La existencia de denuncias depende más de que haya estructuras y canales para denunciar estos hechos y confianza de los ciudadanos para hacerlo

sin temer represalias que del nivel de irregularidades existentes. Así, si hay denuncias al respecto podremos concluir que hay un problema en la policía, pero la ausencia de las mismas no debe llevarnos necesariamente a la conclusión contraria. A menudo sucede que en las áreas de la ciudad donde hay más abusos policiales los moradores están demasiado asustados como para denunciarlos, mientras que en áreas donde la situación es mejor hay mayor probabilidad de que prosperen las denuncias.

Además de los crímenes hay que considerar, en un nivel de importancia inferior, la existencia de reclamaciones menores, como un trato desconsiderado por parte de los policías o la falta de atención a los pedidos de intervención de los ciudadanos. Estas quejas también nos dan una idea de la relación entre la comunidad y la policía y de la calidad de esta última. Normalmente, estas reclamaciones tienden a presentar una cierta relación inversa con las acusaciones de crímenes cometidos por policías. Cuando hay muchos crímenes o desvíos de conducta perpetrados por policías, el ambiente no suele ser propicio a denuncias menores ni los ciudadanos piensan que valga la pena presentar quejas de este tipo. Por otro lado, cuando una policía es considerada eficiente y protectora de los ciudadanos, es más fácil que los ciudadanos decidan reclamar por este tipo de cuestiones, entre otras cosas como consecuencia de una expectativa más exigente en relación a la policía.

La medición de estos crímenes e irregularidades cometidos por policías puede ser hecha de varias formas: a) número de denuncias oficialmente presentadas ante la propia policía; b) número de denuncias presentadas ante órganos especiales habilitados para tratar con esta cuestión (“Ouidorias”, “Procuraduría de los Derechos Humanos”, etc.); c) preguntas sobre abusos sufridos por parte de policías incluidas en encuestas de victimización. Si la encuesta es anónima, es posible preguntar incluso sobre pequeños actos de corrupción a policías (“coimas”) en los que el propio ciudadano está envuelto; d) registros aparecidos en la prensa, que no son una fuente muy confiable pero a veces no hay otra mejor.

Un punto importante es el uso de la fuerza por parte de la policía, particularmente de la fuerza letal. Una buena policía hace un uso mínimo de la fuerza, de acuerdo a las circunstancias, y consigue contener situaciones de tensión sin casi nunca tener que recurrir a la fuerza letal. Una mala policía hace más uso de las armas del que sería estrictamente necesario, bien por falta de preparación o bien porque comete ejecuciones sumarias. Varios estudios se han dedicado al análisis de indicadores de uso excesivo de la fuerza letal (Chevigny, 1991; Cano, 1997) por parte de la policía. Ellos son particularmente necesarios cuando el propio sistema de justicia criminal,

por corporativismo, tolerancia, etc. es incapaz de detectar y juzgar los casos de ejecuciones sumarias.

1. Algunos de estos indicadores posibles en esta área son los siguientes:
2. número de opositores³ muertos por la policía, ponderado de tres formas diferentes: dividido por el número de policías, por el número de arrestos y por el número de habitantes. Este indicador debe ser lo más moderado posible.
3. número de policías muertos en acción, ponderado también de tres formas: dividido por el número total de policías, por el número de arrestos y por el número de policías que participaron en incidentes armados. Este no es, obviamente, un índice de uso excesivo de la fuerza contra otros sino, por el contrario, de la capacidad de la policía de protegerse a sí misma. Si la acción es arriesgada para el policía, debe esperar si es posible la llegada de refuerzos y una situación más favorable. Un número alto de policías muertos en servicio no es tanto una señal de heroísmo como de falta de profesionalismo.
4. número medio anual de balas disparadas por policía, ponderado de tres maneras: dividido por el número de policías, por el número de arrestos y por el número de armas incautadas. Los tres resultados deben ser reducidos, especialmente el último que es más preciso al medir uso excesivo de la fuerza.
5. porcentual de los homicidios dolosos provocados por intervenciones policiales, incluyendo opositores, muertes accidentales y policías. Este valor debe ser reducido, teniendo en cuenta que la policía está para proteger vidas y sólo debe usar la fuerza letal excepcionalmente, justamente para salvar vidas.
6. número de opositores muertos dividido por el número de policías muertos en enfrentamientos. Aunque es esperable que el número de víctimas opositoras sea mayor

que el de los policías, si la desproporción es superior a 10 a 1, el profesor Chevigny resalta que se trata de un uso claramente excesivo de la fuerza.

7. número de opositores muertos por cada opositor detenido ileso, que debe ser una fracción mínima.
8. número de opositores muertos por cada opositor herido, denominado "índice de letalidad". Este es probablemente el mejor indicador de abuso de fuerza. Se espera en cualquier enfrentamiento armado un número mayor de heridos que de muertos. Cualquier cociente superior a 1 estará apuntando a un abuso de la fuerza y a la existencia de ejecuciones sumarias.

indicadores forenses tomados de las autopsias de los opositores muertos, entre ellos: proporción de las víctimas que recibieron disparos por la espalda y que sufrieron disparos en la cabeza, que deberían ser reducidas; proporción de los cadáveres que presentaban lesiones incompatibles y diferentes de las provocadas por arma de fuego, que, caso sea alta, puede ser indicativa de agresiones previas a la ejecución; disparos a quemarropa que, salvo excepciones de lucha corporal directa, son el signo más claro de una ejecución.

► Estructura y Gerenciamiento de la Institución

Como ya fue explicado anteriormente, el hecho de que el producto final del trabajo policial sea dependiente de muchos factores motiva el recurso frecuente a medidas de actividad policial y a indicadores que revelen cómo es la estructura y el funcionamiento general de la policía. El énfasis reciente en policiamiento comunitario y policiamiento basado en resolución de problemas reforzó esta tendencia, en la medida en que el impacto de estos cambios en el resultado final del trabajo policial sólo se revelará a medio o largo plazo. Por eso, para saber si estas reformas estaban teniendo éxito, el primer objetivo pasó a ser conocer si la estructura de la policía es aquella que favorece el tipo de policiamiento procurado.

De hecho, si estamos proponiendo un modelo de policía democrática basada en el principio de servicio ciudadano, un aspecto central de la evaluación consistirá en analizar si el modo cómo la policía está organizada y la manera como es gerenciada son estimuladores, compatibles o contrarios a estos ideales básicos.

Los indicadores de esta área son inevitablemente

³ "Opositores" son personas contra las que la policía disparó deliberadamente, independientemente de si la acción fue legítima o no.

cualitativos en su gran mayoría y dependen de la comparación entre diversas organizaciones policiales para poder ser interpretados de forma razonable. Sin embargo, son centrales para saber si tenemos o no el tipo de policía que deseamos tener. Esta parte de la evaluación debe realizarse fundamentalmente a partir de documentos y, en segundo lugar, de entrevistas a algunos informantes claves dentro de la institución. Leyes, reglamentos y documentos administrativos de las policías, así como presupuestos, resoluciones y notas oficiales deben ser reunidos para este fin.

Algunas de las dimensiones de la estructura y el gerenciamiento que deben ser evaluadas de forma cualitativa son las siguientes:

a) Presupuesto. El dinero destinado a seguridad pública en general y a la policía en particular debe ser suficiente para proveer servicios de calidad y relativos a las expectativas de la población. El presupuesto debe ser público y su ejecución debe estar supervisada por las autoridades competentes y los ciudadanos.

b) Selección. Cuáles son los requisitos de entrada en la policía y cómo son las pruebas de entrada. Buscamos una policía con requisitos de entrada relativamente exigentes. Por ejemplo, agentes que tengan educación secundaria o, mejor aún, universitaria. La selección debe hacerse por pruebas objetivas aplicadas por personal competente e independiente y debe incluir necesariamente una evaluación psicológica que evite la entrada de personas con desequilibrios o tendencias agresivas. Idealmente, sería conveniente que los candidatos tuviesen experiencia en algún tipo de actividad profesional y que no fuesen demasiado jóvenes, ya que la madurez es un componente esencial de un buen agente.

c) Formación. La formación de los agentes debería ser relativamente prolongada, no inferior a un año y, por descontado, nunca inferior a 6 meses. Debe contemplar no sólo enseñanza de técnicas policiales sino también del papel del policía en una sociedad democrática. Los derechos humanos deben ser parte integral del currículum, de preferencia no como una disciplina aparte sino impregnando todas las otras, en especial las técnicas y operativas.

En el caso particular de enseñanza de tiro, el entrenamiento debe hacerse en un número suficiente de sesiones y no debe estar basado en el disparo a las zonas centrales de muñecos estáticos, muchas veces sin piernas ni brazos. El entrenamiento debe ser fundamentalmente situacional, presentando los posibles objetivos en un contexto real, y reforzando el cuidado en la decisión inicial de si usar o no el arma, no sólo la precisión en el tiro. Estas técnicas pueden ser aplicadas en ambientes adecuados o en

simuladores de computador.

El entrenamiento de uso de la fuerza debe enfatizar la reducción de la fuerza empleada y técnicas psicológicas para reducir la tensión en emergencias.

La academia policial debe ofrecer cursos especializados en áreas de policiamiento específico, pero no sin antes garantizar la formación global de todos los agentes en las bases generales del trabajo policial. Idealmente, sólo las disciplinas técnicas que son especializadas deberían ser estudiadas en la Academia, el resto de las materias debería ser recibida por los alumnos en cursos normales de la universidad, para fomentar la integración entre policías y otros profesionales y evitar el aislacionismo común en este tipo de instituciones.

La formación y las instituciones de enseñanza policiales no deben estar dirigidas exclusivamente a los nuevos candidatos sino que deben ser ofrecidas a todos los policías, de los que se debe exigir un reciclaje regular y a los que se debe ofrecer posibilidades de especialización.

d) Remuneración, que debe ser suficiente para llevar una vida digna y estar de acuerdo con la responsabilidad del trabajo policial, de forma que contribuya para conseguir una auto-estima favorable y prestigio profesional, a la vez que desestimula la corrupción. Las diferencias salariales entre la cumbre y la base de la pirámide organizacional deben ser moderadas para reforzar la unidad del cuerpo.

e) Estructura funcional, en particular, qué cargos y niveles existen. No debe existir un elevado número de niveles, no más de 5 o 6, para mantener la unidad institucional y evitar fracturas intra-institucionales entre, por ejemplo, oficiales y soldados, o comisarios y el resto. De la misma forma, el acceso a la organización debe ser único y cualquier agente que comience en el nivel inferior debe tener una posibilidad razonable de ascender hasta los niveles más altos. La promoción debe seguir criterios profesionales, como el desempeño funcional y los cursos realizados, y no simplemente la antigüedad ni, mucho menos, las simpatías políticas o personales.

Los agentes deben contar con órganos de representación de algún tipo, que deben ser oídos y consultados para decisiones importantes relativas a la institución. En este sentido, la prohibición de asociarse y expresarse es un síntoma muy negativo del clima institucional y repercutirá negativamente en la relación de los policías con los ciudadanos.

f) Instrumentos de protección. Todo policía debe tener acceso a equipamiento de protección como chaleco anti-balas y a las armas necesarias para su labor. Una fuerza policial que obliga a sus miembros a adquirir sus

propios instrumentos, como las armas, está faltando a su deber profesional y fomentando la proliferación de armas. Los agentes deberían tener acceso a mecanismos de protección no letales, como sprays, perros y porras.

g) Acompañamiento psicológico permanente, con especial atención a agentes en puestos de alto estrés y a dependencias químicas, para detectar quién debe ser retirado de la calle temporalmente para prevenir accidentes y tragedias.

h) Reglamento disciplinar. El reglamento debe ser público, ofrecer oportunidades de defensa y apelación en todas las instancias, y al mismo tiempo garantizar correcciones relativamente rápidas. Contrariamente a lo que sucede con muchas instituciones policiales de corte militar, la gravedad de las penas debe ser proporcional al daño causado a la sociedad y no a la ruptura de la jerarquía institucional. No se concibe una pena de privación de libertad por una infracción administrativa, como ocurre en algunos cuerpos militares. El reglamento debe traducir los mismos principios y garantías para todos los niveles de la policía.

i) Existencia de Normativas y Reglamentos Específicos. La conducta policial debe estar pautada, en la medida de lo posible, por reglamentos concretos que sean públicos y que sirvan de protección tanto a la comunidad contra abusos como al agente contra críticas infundadas. Ejemplos de esto son normas de uso del arma de fuego o normas para la detención de personas.

j) Investigación de desvío de conductas. La sección de investigaciones internas, cualquiera que sea su nombre, tiene que ser fuerte y bien dotada de recursos. Debe contar con algún mecanismo que garantice que los agentes que trabajan en ella no van a volver al policia- miento normal si no lo desean para no sufrir represalias de aquellos que investigaron. Hay varias formas de resolver este problema, como una carrera o cuerpo propio con estabilidad funcional. También debe haber estímulos para que los mejores investigadores trabajen allí, pues a menudo los departamentos de asuntos internos se convierten en destinos indeseables donde sólo va quien no puede evitarlo.

En el aspecto valorativo, es importante que el espíritu de cuerpo no sea interpretado como protección a los colegas que cometen irregularidades o crímenes, y que la fidelidad a la comunidad sea priorizada sobre la fidelidad a la corporación.

Es deseable que exista alguna instancia especializada de colecta de denuncias contra policías (“ouvidorias”, “procuradurías especiales”, etc.) dado el temor tradicional a denunciar a los miembros de la organización. No puede acontecer que la víctima de un abuso policial deba acusar

al agente en la propia institución en la que este último trabaja. El anonimato del denunciante en estos casos debe ser protegido.

k) Uso de la Información. Una policía que sirve a los ciudadanos debe estar lista para atender demandas y adaptarse a los cambios en las mismas, huyendo de la tentación burocrática de ejercer un mismo papel de forma repetitiva. Para ello es fundamental contar con una información de calidad, que debe ser usada en la planificación de objetivos y actividades.

De la misma forma, la información que la policía produce, salvo la identificación de víctimas y sospechosos que debe permanecer confidencial, debe estar a disposición de los ciudadanos con total transparencia y con un mecanismo de difusión eficaz. Entre otros, es muy importante que los índices de criminalidad y de desórdenes sean divulgados periódicamente.

l) Contacto con la comunidad. La organización debe contar con foros apropiados y regulares para tener contacto con los ciudadanos, oír sus demandas y sus quejas y presentar resultados. Los Consejos Comunitarios o Estatales de Seguridad son ejemplos de órganos que facilitan este intercambio de forma sistemática

m) Relación con otras policías. Si existen varias organizaciones, es oportuno indagar si la relación entre ellas es de cooperación, competencia o de conflicto. Una policía saludable debe colaborar y no concurrir con las otras, a pesar de poder tener culturas organizacionales diferentes.

n) Descentralización. Es consenso entre los especialistas que una policía de servicio al ciudadano debe contar con un margen de discrecionalidad, que ya es tradicionalmente grande de todas formas, aún mayor, para poder decidir localmente y adaptarse a las demandas de los sectores locales.

o) Perfil y Composición de los agentes. La policía debe contar con miembros de todos los sexos y orígenes étnicos, de manera que sea lo más representativa que sea posible de la sociedad donde vive. La apertura a agentes de diversos orígenes étnicos ayudará en la relación con esas comunidades y disminuirá los prejuicios en ambos lados.

► Conclusiones

Una primera conclusión de todo este panorama es que no existe un indicador único o sintético de calidad de la policía. Es preciso contemplar una multiplicidad de

indicadores.

Obviamente, un lugar preponderante le corresponde a la tentativa de monitorear el impacto final del trabajo policial, básicamente el grado de seguridad en que vive la comunidad, medida tanto a través de tasas de incidencia criminal y de desórdenes como de la percepción subjetiva que los ciudadanos tienen de su propia seguridad. Como estos resultados finales dependen fundamentalmente de otros muchos factores estructurales ajenos a la policía, sería injusto juzgar a la policía directamente en función de los mismos.

Por esa razón, aunque monitorear estos indicadores sea muy importante, la policía no puede ser evaluada exclusivamente en función de ellos. Es preciso considerar los indicadores de actividad policial y, en particular, los indicadores de estructura y de gerenciamiento policial para comprobar si ellos son convergentes con el modelo de policía propugnado.

No puede olvidarse que es necesario evaluar a la policía no sólo según su mandato teórico sino incluir también en esa evaluación las actividades que la institución acaba

haciendo aunque no sean de su competencia, como la atención asistencial. Especialmente si recordamos que son intervenciones solicitadas por los propios ciudadanos y que estamos considerando un paradigma de policía como servicio.

Dado que el producto final del trabajo de la policía depende de muchos factores, es metodológicamente más sólido comparar los indicadores de varias organizaciones, o acompañar los indicadores de una fuerza a lo largo del tiempo, que intentar interpretar el valor absoluto de un indicador. Así, esta comparación longitudinal nos dirá si la situación está mejorando o empeorando y, dado que varios de los factores que inciden en la situación pueden ser considerados relativamente constantes, será más factible intentar interpretar la influencia de los cambios en la policía sobre estos resultados. Del mismo modo, si varias comunidades vecinas y con un perfil similar tienen organizaciones policiales que divergen fuertemente en un indicador, es más probable que esa divergencia sea debida de hecho a alguna característica de la propia policía.

Para finalizar, tal vez una de las metas de cualquier

evaluación sea divulgar para los ciudadanos que el poder de la policía para resolver los problemas que le son atribuidos es bien menor de lo que muchos imaginan, y este punto debe ser tomado en consideración cuando se interpretan los resultados de cualquier evaluación policial.

Referencias

Bailey, D.H. (1994) *Police for the Future*. Oxford University Press.

Bailey, D.H. (1996) "Measuring Overall Effectiveness" en Hoover, L. (ed.) *Quantifying Quality in Policing*. Police Executive Forum. Pg. 37-54

Brodeur, J.P. (ed.) (1998) *How to Recognize Good Policing*. Sage & PERF.

Cano, I. (1997) *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. ISER.

Chevigny, P. (1991) "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", *Série Dossê NEV*, n.2, p. 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo.

Federal Bureau of Investigation. (1998) *Uniform Crime Reporting. Volume 1. Data Collection Guidelines*. U.S. Department of Justice.

Hoover, L. (ed.) (1996) *Quantifying Quality in Policing*. Police Executive Forum.

Hoover, L. (1998) "Rationale for Police Program Evaluation." en Hoover, L. (ed.) *Police Program Evaluation*. Police Executive Forum.

Hoover, L. (ed.) (1998) *Police Program Evaluation*. Police Executive Forum.

Hopkins, N.; Hewstone, M. & Hantzi, A. (1992) "Police –schools liaison and young people's image of the police: An intervention evaluation" *British Journal of Psychology*, vol. 83 pg. 203-220

Karchmer, C. & Eck, J.E. (1998) "Proactive Investigations Evaluation" en Hoover, L. (ed.) *Police Program Evaluation*. Police Executive Forum. Pg. 127-166

Kelling, G., Pate, T., Dieckman, D. Brown, C. (1993) "A experiência de Patrulhamento Preventivo da Cidade de Kansas". *Cadernos de Polícia*, n. 1 Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Reiner, R. (1998) "Process or Product?: Problems of Assessing Individual Police Performance." en Brodeur, J.P. (ed.) *How to Recognize Good Policing*. Sage & Police Executive Forum. Pg. 55-72

Sherman, L. et al. (1997) *Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's promising*. Office of Justice Programs. Research Report.

Spelman, W. & Brown, D. (1981) *Calling the Police: A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas*

Evaluando la policía:



APUNTES SOBRE ASPECTOS TEÓRICOS,
METODOLÓGICOS Y OPERACIONALES DE LA
MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO POLICIAL.

▶ *Andrés Antillano*

SOBRE LAS SITUACIONES,
ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

City Response Time Analysis. Police Executive Forum

- ▶ Las situaciones y demandas que enfrenta la policía tienen una alta heterogeneidad y variabilidad, y pueden ser redefinidas de manera constante por el poder político (a través de la asignación de recursos y la fijación de prioridades), la misma policía (por medio de la asignación de recursos operativos, planes tácticos y selectividad proactiva o de la priorización de las solicitudes de servicios) o el público (según las demandas de servicios).
 - ▶ Frente a una misma situación, un policía puede usar una diversidad de métodos de intervención (incluyendo la abstención de actuar) para enfrentar una situación, produciendo resultados diversos. Las intervenciones y resultados que implican alguna imposición legal (administrativa o arresto) son sólo uno de los posibles cursos de acción.
 - ▶ Las estrategias policiales pueden variar de acuerdo a sus objetivos (reforzamiento de la ley, mantenimiento de la paz y provisión de servicios varios), y según su versatilidad y atención a problemas específicos (estrategias uniformes, como patrullaje aleatorio, o focalizadas en problemas y áreas determinadas, como policía orientada a problemas o policía comunitaria). Aunque los objetivos pueden variar para cada policía, según prioridades institucionales, características organizacionales, dimensiones sociales o tipo de demandas de servicios, incluso pueden combinarse estrategias y objetivos distintos, es conveniente mantener estrategias uniformes y rutinarias, que garanticen un servicio constante y regular, junto con estrategias focalizada, orientadas a resolver problemas o atender grupos y territorios con métodos creativos y adecuados a la situación.
1. Los factores que parecen más relevantes para un buen desempeño policial, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, serían:
 2. La capacidad de respuesta de la policía, como resultado de una apropiada formación y entrenamiento de los policías, equipamiento, dotación y medios tecnológicos suficientes, despliegue territorial, supervisión, recolección, procesamiento y uso de información pertinente, planificación eficiente de operaciones y habilidad para resolver problemas.
 3. Una adecuada economía entre los medios operativos y los fines perseguidos, que procure reducir los medios

utilizados (uso de la fuerza, coacción) y optimizar los resultados.

4. Regularidad: procedimientos y procesos regulares y estandarizados, que permitan la previsibilidad tanto de su presencia como de su respuesta frente a incidentes.
5. Uniformidad: distribución uniforme en el territorio de recursos operativos, que permitan atender demandas e incidentes en distintas áreas.
6. Atención oportuna (en términos de tiempo de respuesta) y adecuada (solución satisfactoria por medios legítimos) a incidentes (en intervenciones proactivas) y solicitudes de servicio (en intervenciones reactivas).
7. Legitimidad de su actuación, que implica su sujeción a leyes, reglamentos, derechos y garantías individuales y la adecuación a las expectativas públicas.
8. Imparcialidad y transparencia.
9. Enfoque de la actividad policial en problemas y áreas y versatilidad de las respuestas.

SOBRE LOS EFECTOS

DE LA ACTIVIDAD POLICIAL

▶ La policía no incide, o incide poco, de manera directa sobre el volumen de delitos y desorden, pues en estos intervienen procesos y factores que están fuera de su alcance. Su incidencia se reduce a efectos sobre factores situacionales, redistribuyendo territorial y socialmente oportunidades y riesgos de victimización criminal y coacción policial.

▶ Otro tipo de efectos de la actividad policial es la definición y reforzamiento de un determinado orden normativo, en términos de conductas que son permitidas y conductas proscritas. El acatamiento por parte del público de este orden puede ser pacífico, cuando prevalece el efecto disuasivo de la policía y se reduce su intervención efectiva, o coercitivo, cuando predomina la coacción material de la policía por medio del uso efectivo de la fuerza física.

▶ Este continuo permite distinguir entre efectos preventivos, disuasivos y represivos de la policía. Los efectos preventivos suponen que el desempeño policial induce y promueve la auto-regulación de los grupos sociales, lo que permite el acatamiento pacífico del orden normativo aún en ausencia de la policía. Su capacidad disuasiva descansa en su visibilidad o presencia ostensiva, en tanto que inhibe conductas adversas a éste. Finalmente, el uso de la coacción, que implica tanto niveles variables de uso de la fuerza física como imposición de medidas legales, supone su acatamiento forzado o coercitivo¹.

▶ El acatamiento pacífico dependerá, en buena medida, del consentimiento social con que cuente la policía para su actuación. En contexto de alto grado de consentimiento, aumenta la auto-regulación (en ausencia de la policía) y la disuasión (en su presencia). El consentimiento social de la actuación policial es función de su *predictibilidad*, o la expectativa del público de una intervención oportuna y eficaz frente a incidentes y solicitudes de servicio; su *legitimidad*, o grado de aceptación de su actuación, tanto por el tipo de situaciones en que interviene como por la intensidad y tipo de respuesta que provee²; y su *credibilidad*, entendida como la creencia que la actuación policial no responde a intereses parciales y factores externos (parcialidad personal, compromiso con delincuencia, agendas

¹ En otras palabras, el desempeño frustra acciones (represión), bloquea oportunidades (disuasión) e induce expectativas de acatamiento (prevención).

² Lo que se expresa en respuestas proporcionales y en el uso preferencial de medios benignos de bajo grado de coerción. Esto no quiere decir que se excluyan las intervenciones que supongan algún grado de coerción o uso de la fuerza, pero sólo si estas son legítimas, en tanto necesarias como proporcionales a la situación, tendrán efectos positivos en la aceptación del público y podrán influir en interacciones futuras.

institucionales distintas a los objetivos del servicio, injerencia de poder político y de actores externos).

► En contextos de bajo consentimiento social, la policía tenderá a un uso generalizado de la coerción como medio para imponer el orden normativo al público. Bajo estas condiciones la policía ve comprometido su desempeño, que se vuelve problemático e ineficiente, tanto en su alcance inmediato (represión), al generar resistencia y rechazo, como en sus efectos disuasivos (fundados en su presencia ostensiva) como preventivo (la capacidad de promover la autorregulación social).

EVALUACIÓN Y MEDICIÓN

DEL DESEMPEÑO POLICIAL

Con relación a cualquier otra agencia y política pública, la evaluación del desempeño policial implica considerables dificultades conceptuales y operativas:

1. Si consideramos su desempeño en términos de eficacia (cumplimiento de objetivos y fines), la actividad policial supone resultados paradójicos. Por una parte, la relación entre actividad policial y resultados terminales esperados (reducción del delito y pacificación social) es accidental (la intervención policial no es nunca suficiente ni siempre necesaria para su obtención). Esto hace difícil estimar el aporte de esfuerzos de la policía a la reducción de delitos, miedo y desórdenes.
2. Por la otra, los efectos de la policía son intangibles, pues más que un conjunto de eventos, se espera como resultado terminal de su actividad una ausencia de eventos (prevención de delitos y desorden). Esto supone implicaciones para la medición (¿cuántas situaciones, en términos de delitos y desórdenes, se han prevenido?) e incluso para su actuación (la policía cumpliría su propósito en la medida en que no se haga necesaria su intervención).
3. Al evaluar su eficiencia, (la adecuada relación entre costos y beneficios), en el caso de la policía, cuyos medios principales implican un grado de amenaza a los derechos de los ciudadanos, la relación medio fines debe considerar la protección de estos derechos. El debido proceso, las garantías y los derechos, no sólo limitan la eficiencia policial (la policía no puede escoger medios expeditos que supongan una amenaza innecesaria a estos valores) sino que redefinen qué entender por eficiencia. Una mayor eficiencia policial se entenderá por el logro de su cometido a un menor costo de los derechos y garantías de los ciudadanos.
4. Otra consideración sobre la eficiencia se desprende de lo planteado en cuanto a su impacto: Una buena policía puede requerir muchos recursos y esfuerzos para no hacer nada. Esto parecería alterar la relación entre medios y rendimiento, de modo que se invierten muchos recursos para pocos resultados.
5. Otra dificultad en la evaluación y medición del desempeño policial, es que la mayor parte de la actividad policial es invisible, en tanto no susceptible de registros en términos de resultados o productos. Una inadecuada definición de los indicadores, prescribiendo situaciones o resultados de manera rígida, implicaría una mayor invisibilización de actividades relevantes para la actividad policial, fomentando la informalización y la denegación de servicio, o produciría efectos no deseados, como el ritualismo, al prevalecer la atención a resultados intermedios sobre la resolución de problemas, o la sobre-reacción y el incremento del abuso policial, al procurarse de manera principal o exclusiva determinados resultados que significan riesgos a los derechos y garantías.

Se considerará el desempeño policial como un conjunto de procesos (en términos de condiciones organizacionales requeridas y operaciones policiales), que permiten enfrentar diversas situaciones con métodos variables, ajustados a la legalidad y preservación de los derechos ciudadanos, produciendo resultados o productos (outputs) distintos, que tienen impacto en el cumplimiento de la ley, el mantenimiento de la paz social, el respeto de los derechos y la confianza ciudadana³.

La medición y evaluación del desempeño atenderá en términos de priorización, a:

1. Indicadores de insumo⁴ o condiciones organizacionales: Registro de las condiciones y requisitos organizacionales que afectan el desempeño de la policía.
2. Indicadores de procesos⁵: Registro de operaciones rutinarias de la policía y medición de su eficiencia. Considerando la variabilidad de situaciones que encara la policía, y la versatilidad de sus métodos, se atenderá aquellos procedimientos rutinarios más comunes, y a factores que pueden significar una optimización de su performance.
3. Indicadores de malas prácticas policiales: Registro y medición de actos desviados que impactan negativamente en los procesos y resultados. Ante la diversidad de malas prácticas y desviaciones posibles en la actividad policial, y la dificultad para su detección y registro, se inferirán a través de indicadores objetivos de hechos graves, según registro de instancias externas a la policía.
4. Innovación: Planes, proyectos y prácticas colectivas dirigidas a resolver problemas de seguridad y mejorar el desempeño de la policía, en el marco de la legalidad y los principios que rigen la actividad policial, que supongan innovaciones en los patrones organizacionales u operativos convencionales.
5. Resultados⁶: productos registrados de las operaciones policiales. Se atenderá a productos estandarizados.
6. Impacto⁷: cambios en la situación del delito, el desorden, la percepción de la seguridad y evaluación del público hacia el servicio policial.

El aporte de estas dimensiones a la evaluación del buen desempeño policial es variable, según la consistencia y auditabilidad de la medición, y el mayor grado de relación de los indicadores con el desempeño esperado

- Los indicadores de insumos (organizacionales) y de procesos (operativos) al ser mejor contrastados y auditables (confiabilidad) y mantener una relación más directa con el buen desempeño policial (validez) en cuanto a la

³ La preservación de los derechos son tanto un medio (o una condicionante de su actuación) como un fin para la policía.

⁴ Se entiende como indicadores de insumos aquellos referidos a recursos necesarios para desarrollar determinados procesos: Materia prima, recursos humanos, recursos financieros, condiciones organizacionales, planificación y herramientas de gestión, etc.

⁵ Indicadores de procesos aluden a actividades y tareas que convierten los insumos en productos y servicios.

⁶ Indicadores de resultados refieren los productos y servicios que se generan de los procesos.

⁷ Indicadores de impacto miden efectos a largo plazo de los productos sobre la realidad a cambiar.

regularidad, previsibilidad, legitimidad y credibilidad de su actuación, deberían tener un peso principal en la evaluación.

- Los indicadores que miden las malas prácticas y desviaciones policiales, en tanto que se dirigen a visibilizar conductas que reducen el impacto de la actividad policial, o son generados como efectos no deseados por determinadas prácticas policiales orientadas a resultados (arrestos ilegales, abuso de fuerza policial, etc.), y los indicadores de innovación policial, en tanto valoran la capacidad de la organización para resolver problemas y adaptarse a situaciones complejas y cambiantes, tienen también un peso importante, aunque menor a los anteriores.
- En tanto que una mayor productividad (mayor número de arrestos, de aplicación de medidas administrativas, decomisos, etc.) no necesariamente supone un mejor desempeño policial (en cuanto a la regularidad, uniformidad, atención oportuna y adecuada, legitimidad e imparcialidad del servicio de policía), al menos que se articulen con las dimensiones anteriores, los indicadores de resultados tendrían una valoración menor.
- Indicadores de impacto: la dificultad de medición (baja confiabilidad) y la relación indeterminada entre desempeño y resultados finales, hace que los indicadores de impacto tengan un peso relativamente insignificante al evaluar la actividad policial.



INDICADORES Y ESTRATEGIAS CORRECTIVAS

| Dimensión de medición | Alto puntaje (Descripción y posibles factores intervinientes) | Bajo puntaje | Posibles correctivos |
|---|--|---|--|
| <p>Indicadores de insumo:</p> <p>Condiciones organizacionales</p> | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Implementación de medidas organizacionales con impacto positivo en desempeño policial:</p> <p>Incrementando la capacidad operativa (formación, equipamiento, despliegue operativo, comunicación)</p> <p>Mejorando la supervisión.</p> <p>Optimizando mecanismos de rendición de cuenta y evaluación.</p> | <p>A MEJORAR.</p> <p>Factores a considerar:</p> <p>Inercia institucional</p> <p>Inadecuada aplicación de estándares.</p> <p>Baja inversión en cambios institucionales.</p> | <p>Asistencia Técnica.</p> <p>Estímulos para mejoras institucionales.</p> <p>Fortalecimiento institucional.</p> <p>Financiamiento.</p> |
| <p>Indicadores de Proceso:</p> <p>Operaciones policiales</p> | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Desarrollo de operaciones y acciones que impactan en desempeño</p> <p>Ampliando las situaciones atendidas y permitiendo responder a las demandas del público.</p> <p>Permitiendo respuestas más eficientes, en términos de tiempo y de respeto a los derechos y legalidad.</p> <p>Implementando mecanismos de evaluación.</p> | <p>A MEJORAR</p> <p>Deficiente capacidad operativa, por distribución de recursos operacionales, rigidez, e ineficiencia, que pueden resultar de:</p> <p>Valores y capacidades institucionales.</p> <p>Debilidades gerenciales (en planificación y supervisión de operaciones).</p> <p>Dificultades de funcionarios.</p> | |

| Dimensión de medición | Alto puntaje (Descripción y posibles factores intervinientes) | Bajo puntaje | Posibles correctivos |
|-----------------------------------|---|--|--|
| Malas prácticas policiales | <p>INACEPTABLE</p> <p>Alto volumen de malas prácticas y desviaciones policiales. Posibles factores intervinientes:</p> <p>Debilidades organizacionales (supervisión, disciplina y rendición de cuentas, equipamiento y dotación, tácticas utilizadas, remuneraciones y reconocimiento).</p> <p>Injerencia indebida de actores externos (mandos políticos) que debilitan control institucional y fomentan oportunidades para actividades ilícitas.</p> <p>Déficit en funcionarios (formación y entrenamiento, equipamiento, factores que aumenta incertidumbre y promueven oportunidades para actividades ilícitas).</p> <p>Presión indebida por resultados, aún a costa de violaciones de la legalidad y derechos humanos.</p> <p>Prácticas desviadas ocultas (grupos y actividades parapoliciales, compromiso con crimen, venta de servicios policiales, uso politizado de la policía, etc.).</p> | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Detección, prevención, sanción y tratamiento de malas prácticas policiales.</p> | <p>Se requiere:</p> <p>Mejor identificación de malas prácticas y de factores asociados.</p> <p>Fortalecimiento de procesos y mecanismos internos, externos y judiciales de rendición de cuentas, supervisión y control.</p> <p>Asistencia técnica.</p> <p>Otras formas de regulación externa (intervención, suspensión).</p> |

| Dimensión de medición | Alto puntaje (Descripción y posibles factores intervinientes) | Bajo puntaje | Posibles correctivos |
|------------------------------|--|--|--|
| Innovación | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Capacidad de promover y desarrollar cambios.</p> <p>Adaptación de organización y operaciones a problemas y situaciones.</p> <p>Incorporación de innovaciones e investigaciones.</p> | <p>A MEJORAR</p> <p>Rigidez e inercia institucional.</p> | <p>Cooperación (con universidades, expertos, Oficinas de Asistencia Técnica y otros actores calificados)</p> <p>Asistencia Técnica.</p> |
| Resultados | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Operaciones y tácticas eficientes y eficaces.</p> <p>Compromiso de funcionarios.</p> | <p>A MEJORAR (salvo baja productividad por bajo volumen de incidentes)</p> <p>Baja productividad, que puede ser consecuencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> .Bajo nivel de incidentes . Registros deficientes. .No detección de situaciones (reactivas y proactivas). .Bajo nivel de credibilidad y confianza en la policía. .Denegación de servicio. .Despliegue operativo y tácticas inadecuadas. .Entrenamiento deficiente. .Equipamiento inapropiado o insuficiente. .Bajo compromiso de funcionarios. .Prácticas desviadas ocultas. | <p>Asistencia técnica.</p> <p>Incentivos institucionales.</p> <p>Formación.</p> <p>Identificar factores que contribuyan con baja productividad</p> |

| Dimensión de medición | Alto puntaje (Descripción y posibles factores intervinientes) | Bajo puntaje | Posibles correctivos |
|------------------------------|---|--|-----------------------------|
| Impacto | <p>ACEPTABLE-OPTIMO</p> <p>Impacto de procesos y productos de la policía en disminución de victimización, sentimiento de inseguridad y mejora de confianza y percepción de la policía</p> | <p>A MEJORAR (salvo incidencia de factores ajenos a la operatividad policial)</p> <p>Factores fuera del alcance de la policía.</p> <p>Factores no controlados/ no considerados por la policía, que entran dentro de su área de atención.</p> <p>Adulteración de registros.</p> <p>Prácticas desviadas ocultas.</p> | |

➤ O DE CÓMO LA POLICÍA VIGILA A LA POLICÍA*

▶ Ernesto López-Portillo Vargas **

▶ Verónica Martínez-Solare ***

«...a este respecto, la brutalidad policial es como la corrupción policial: hay algunas manzanas podridas, pero generalmente es el propio barril el que está podrido »¹

«... la creación de un sistema disciplinario efecto dentro de la policía debería ser una primera prioridad »²

Resumen

Durante la segunda mitad del siglo XX el control del comportamiento policial se ubicó entre los temas fundamentales para garantizar un desempeño profesional y respetuoso de los derechos humanos por parte de los oficiales. Recientes perspectivas teóricas proponen que los controles efectivos sólo son posibles dentro de sistemas complementarios, internos y externos, que además deben propiciar el aprendizaje, dentro de un diseño institucional

.....

* Versión revisada del siguiente documento publicado en español: López-Portillo, Ernesto, Verónica Martínez-Solares (2007). Controles internos policiales o de cómo la policía vigila a la policía en Caruso, Haydée, Jaqueline Muniz y Antônio Carlos Caballero Blanco, comps. (369-386). *Policía, Estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Brasil: Organización Viva Río. Disponible en www.comunidad-segura.org

** Presidente fundador del Instituto para la Seguridad y la Democracia – www.insyde.org.mx – y consultor internacional en reforma policial

*** Investigadora para la International Organization for Victim Assistance – www.iovahelp.org – y consultora internacional en prevención del delito y justicia penal

¹ Bayley, 2001:40. En este sentido, Neild (s/a) señala que dentro del proceso de reforma policial, los CIP deben crearse y «operativizarse» en la primera etapa de la misma.

² Aunque el autor prefiere el uso del término inglés “accountability”, del que en un trabajo en este mismo libro, Muniz y Poenca advertían su difícil traducción y su sentido polisémico, hemos preferido traducirlo como “rendición de cuentas”, a riesgo de distorsionar el sentido original del término, para facilitar su lectura por el público hispanoparlante (Nota del Editor).

donde el principio de accountability o rendición de cuentas³ juega un papel operativo y organizador amplio⁴. Ahora es posible encontrar complejos mapas respecto a las modalidades y categorías del control policial, si bien la teoría coincide en asignarles de manera directa un valor esencial para la contención de abusos, e indirecta para el desarrollo y crecimiento institucional. Dado que las atribuciones de la policía la convierten en instrumento de ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza del Estado, los controles sobre ella para evitar desviaciones adquieren un valor crítico en un régimen democrático y de derecho.

Introducción

Cada vez más la literatura relacionada con la policía está enfocada en las áreas problemáticas de la conducta policial, especialmente en la corrupción y en el abuso de poder. Tal acercamiento no es casualidad. Si bien es cierto que gran parte de la literatura de la primera mitad del siglo pasado tuvo como interés primordial un acercamiento histórico, para luego desplazarse al ámbito normativo, poco a poco un mayor número de investigaciones se enfocan no sólo en el rol y las funciones de la policía, vistas desde las estructuras formales, sino en la cultura, las estrategias, las desviaciones, la ética y el control policial (tanto de la policía como institución, como de la conducta de sus elementos) y, como consecuencia, en su reforma institucional con una perspectiva invariablemente democrática (Bayley, 2001, Okudzeto, 2005).

Dicho proceso, de acuerdo con Kelling y More (Newburn, 2005:88-108) atraviesa tres distintas etapas: la era política, la era de reforma y la era de la solución comunitaria de conflictos. Sin embargo, a pesar de los avances democráticos en la etapa de reforma e inclusive en la descripción final, dos elementos no pierden vigencia y, por el contrario, revisten cada vez mayor importancia: el entendimiento y análisis de la mala conducta policial, sea por corrupción o abuso de poder y, de manera más reciente y creciente, cómo es posible controlarla (Okudzeto, 2005; Varenik, 2005; Neild, s/a).

La respuesta a las denuncias y quejas por mala conducta policial tuvo, hasta la segunda mitad del siglo pasado, una respuesta informal. El reporte de la Royal Commission on the Police producto del debate realizado entre 1959 y 1964 (Marshall en Newburn, 2005: 624) en el Reino Unido, puso sobre la mesa la pregunta fundamental sobre «... ¿de qué manera y ante quién la policía debe rendir cuentas de su actividad?», lo que derivó en una «estructura tripartita» de rendición de cuentas (Chief Constable, the Home Office, and the Police Authority, modificado por la Police Reforms Act 2002 que creó la Independent Police Complaints Commission). Por su parte, la McCone Commission -1965- (Neild, s/a) en Los Ángeles, Estados Unidos, después de los disturbios de los años 60, «...propuso la creación de un mecanismo interno de verificación».

El surgimiento de mecanismos de control es una reacción natural frente a los abusos policiales y a la corrupción, es producto, por tanto, de la democratización de todas las estructuras de autoridad estatal, incluyendo la cara más visible de los regímenes autoritarios: la policía.

La preocupación por el control de la actividad policial vio su reflejo jurídico internacional principalmente en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979 (artículo 8 c)), para ser ratificada con posterioridad en los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990, especial atención reviste el numeral 25).

Como podemos observar, la idea de control (accountability o rendición de cuenta policial) y su implementación efectiva, son sumamente jóvenes. Como todo proceso, está plagado de éxitos y fracasos, sobre todo por lo que hace a su implementación en las diversas estructuras, sistemas y estrategias de operación.

Latu sensu, los controles policiales se dividen en externos e internos –sobre lo cual abundaremos más adelante- (Gareth, 2005; Neild, s/a; Varenik, 2005; Cano, s/a) y éstos, a su vez, en formales e informales (ver figura 1).

³ Aunque el autor prefiere el uso del término inglés "accountability", del que en un trabajo en este mismo libro, Muniz y Poenca advertían su difícil traducción y su sentido polisémico, hemos preferido traducirlo como "rendición de cuentas", a riesgo de distorsionar el sentido original del término, para facilitar su lectura por el público hispanoparlante (Nota del Editor).

⁴ El Instituto para la Seguridad y la Democracia mantiene a su interior una amplia discusión sobre el concepto y los alcances de accountability, así como respecto a su mejor traducción posible al español, en el contexto temático de la reforma policial democrática. Si bien esta discusión rebasa los límites del ensayo, los autores desean dar cuenta de la problemática que implica la vasta multiplicidad de temas asociados al concepto mismo.

Desde cualquier ángulo, a casi medio siglo de la idea del control y la rendición de cuentas, la maquinaria policial y de los aparatos encargados de hacer cumplir la ley presentan especiales problemáticas para la construcción de una teoría de accountability (rendición de cuenta) democrática, en gran medida debido a lo diversificado de las instituciones, mecanismos, procesos y procedimientos; pero también debido a los múltiples retos que deben enfrentar en la práctica y que, a pesar de bases legales sólidas, les impiden funcionar adecuadamente (Punch, 2003; Skolnick y Fyfe en Newburn, 2005;) tanto en el desempeño como en la conducta policial, especialmente en países bajo transición democrática o en situación de post conflicto (Gareth, 2005:2, Cano, s/a; Caparini, 2003; Call, 2003, O’neill, 2005).

La historia de los esfuerzos por desarrollar accountability en la policía tiene dos grandes capítulos: la primera y la segunda mitad del siglo XX. En la primera mitad tales esfuerzos se caracterizaban por ser coyunturales y generalmente a consecuencias de hallazgos de comisiones temporales formadas para enfrentar un escándalo. Las recomendaciones que surgían no estaban acompañadas de mecanismos que forzaran su aplicación, que revisaran o que guiaran su implementación. El impacto era por tanto limitado. Se trata de un ciclo: escándalo, formación de una comisión, inadecuada implementación de los cambios propuestos, resurgimiento del problema, nuevo escándalo y así sucesivamente

«Este patrón persiste todavía: La golpiza propinada a Rodney King condujo a la detallada investigación de la Comisión Christopher⁵, seguido por los cuestionables esfuerzos de la Policía de los Ángeles por dejar de lado el tema, y diez años más tarde, el escándalo Ramparts, que fue muy dañino para la policía y la justicia penal de los Ángeles (Varenik 2006)⁶.»

No obstante, hacia finales de la década de los sesenta del siglo XX, nos dice al autor, comenzaron los esfuerzos hacia la creación de mecanismos permanentes de rendición de cuentas, primero por la vía de controles externos, típicamente enfocados en la recepción y algunas veces investigación de quejas ciudadanas contra la policía. Al paso del tiempo, los límites de los controles externos se hicieron evidentes ante las cadenas internas de comando policial, pero la lección quedó clara: era necesario crear mecanismos permanentes de rendición de cuentas para garantizar la atención necesaria a los problemas asociados al control policial. Y se ha acumulado importante aprendizaje, en particular durante los últimos 30 años del siglo XX. Varenik propone un conjunto de lecciones, algunas de las cuales son:

1. Para lograr modelos sostenibles de rendición de cuentas, la policía debe ser sujeto y objeto de los procesos de reforma. Es decir, debemos lograr que la policía de alguna manera acepte que tiene que jugar un papel que asegure que las reformas sean exitosas al establecer sistemas apropiados de control y rendición de cuentas.
2. Enfocarse exclusivamente en casos es un medio ineficiente para terminar con mala conducta policial o para promover buenas prácticas. El argumento es al mismo tiempo simple y poderoso: las malas conductas de la policía tienen atrás aspectos institucionales fundamentales (la selección, el entrenamiento, los incentivos, la cultura policial, la supervisión, etc.) los cuales deben ser abordados mediante estrategias de mayor impacto.
3. En la práctica, la rendición de cuentas requiere múltiples mecanismos, internos y externos, relacionados por medio de sistemas que permitan su complementación.

La relevancia de tal complementación es extraordinaria porque un sistema desequilibrado de controles internos y externos puede, en lugar de fortalecer, debilitar algunos de ellos o ambos.

«Aunque nosotros enfatizamos aquí la importancia de desarrollar mecanismos internos, es necesario subrayar

⁵ Reporte disponible en <http://www.parc.info/reports/pdf/chistophercommision.pdf>

⁶ «This pattern persists today: Rodney King’s public beating led to careful findings by the Christopher Commission, followed by the LAPD’s questionable effort to fix the problems, and ten years later, the massive Ramparts scandal which in many ways was more harmful to the police and the criminal justice in Los Angeles (Varenik 2006).»

que estos mecanismos funcionarán mejor si están sujetos a un régimen constructivo de revisión, auditoría, análisis y aportes constructivos. Lamentablemente, es probable que con alguna fuerza se incrementen los casos en que el sistema interno no funcione tanto como nos gustaría, y donde sea necesario tener capacidad externa para asegurar la investigación, resolución y comunicación al público y a la policía. Si hay una verdad indiscutible que proviene de una larga experiencia en el área, es que necesitamos alcanzar un saludable balance que asegure en última instancia el rol primario de los mecanismos internos en el control de la conducta policial, y el mantenimiento de mecanismos externos vibrantes cuyo escrutinio y presión actúan como acicate sobre la policía para mantener la casa en orden»⁷.

Las implicaciones de la rendición de cuentas incluyen la detección, investigación, vigilancia y medición de la conducta, sea buena o mala, y la imposición de las consecuencias necesarias de manera que el oficial y la institución en su conjunto asimilen en la práctica las lecciones de su experiencia. Lo anterior implica, en parte, el sistema disciplinario –sanción y premios- pero mucho más importante es la construcción de sólidos sistemas de flujo de información y análisis, de comunicación y gestión estratégica, todo trabajando de manera que las políticas, entrenamiento, valores y mandatos de las instituciones policiales se reflejen en la práctica de todo el personal. Esta perspectiva centraliza el principio de rendición de cuentas, a modo de plataforma que garantiza el control, el escrutinio y la responsabilidad de la policía por las acciones que realiza. Pero va más allá, en tanto recoge el valor del aprendizaje como un proceso hacia el mejoramiento continuo y el mantenimiento de un diálogo que es transparente, informado y mutuamente respetuoso entre la policía y los promotores de instituciones policiales respetuosas de derechos (Varenik, 2006).

Se trata de trascender la idea –correcta desde luego- que considera al buen entrenamiento y buen personal como los mejores instrumentos para minimizar los riesgos asociados a la función policial, para pensar en instituciones que revisan y analizan sus prácticas, comunican sus resultados y suman consecuencias a sus conclusiones, y por esa vía aseguran que las mejores prácticas están en la calle, que los policías desplegados desarrollarán sus mejores instintos y mejor juicio frente a lo rutinario o lo no esperado. Se trata de una combinación: normas y políticas claras con procesos de revisión y decisión que permiten a la institución orientar mejor a sus oficiales. Los indicadores que pueden ser derivados de este proceso de revisión y análisis fortalecen la estructura de rendición de cuentas porque permiten una mejor evaluación sobre cómo los individuos, las unidades y la institución en su conjunto se comportan, y permiten que, poco a poco, el departamento de policía se enfoque en sus problemas y desarrolle sus fortalezas (Varenik, 2006).

En seguida haremos una exploración, descripción y breve análisis de los denominados controles internos policiales (CIP), también conocidos como rendición de cuentas o supervisión interna, no sin antes subrayar que cualquier mecanismo eficaz de vigilancia refuerza una actividad policial efectiva y respetuosa, en virtud de que favorece la cooperación con la ciudadanía y disminuye la violación de derechos fundamentales.

⁷ «Although we have emphasized here the importance of developing internal mechanisms it's also necessary to underline that these mechanisms will function better if they're subject to a constructive regimen of review, audit, analysis and constructive input. Sadly, it's probable in any force that cases will arise in which the internal system does not function as we would like and where it will be necessary to have the external capacity to ensure investigation, resolution and communication to the public and the police. If there is one indisputable truth arising from long experience in this area, it's that we need to strike a healthy balance between ultimately ensuring the primary role of internal mechanisms in controlling police conduct and maintaining vibrant external mechanisms whose scrutiny and pressure will act as a spur on the police to keep the house in order (Varenik, 2006).»

DE LOS CONTROLES INTERNOS DE LA POLICÍA (CIP)

De acuerdo con Bayley (en Varenik, 2005: 31-sigs.), las modalidades de control se pueden conceptualizar de la siguiente manera:

La amplitud estructural queda reducida a la definición que de CIP proporcionan diversos autores. Neild (s/a) les define como aquellos que «[e]n líneas generales, regulan y orientan las actividades cotidianas de la institución, tratan casos particulares de abuso, y pueden colaborar en el análisis y transformación de procedimientos y sistemas administrativos y reguladores para refinar la capacidad policial, mejorar su desempeño y eficacia, y elevar su conducta ética»

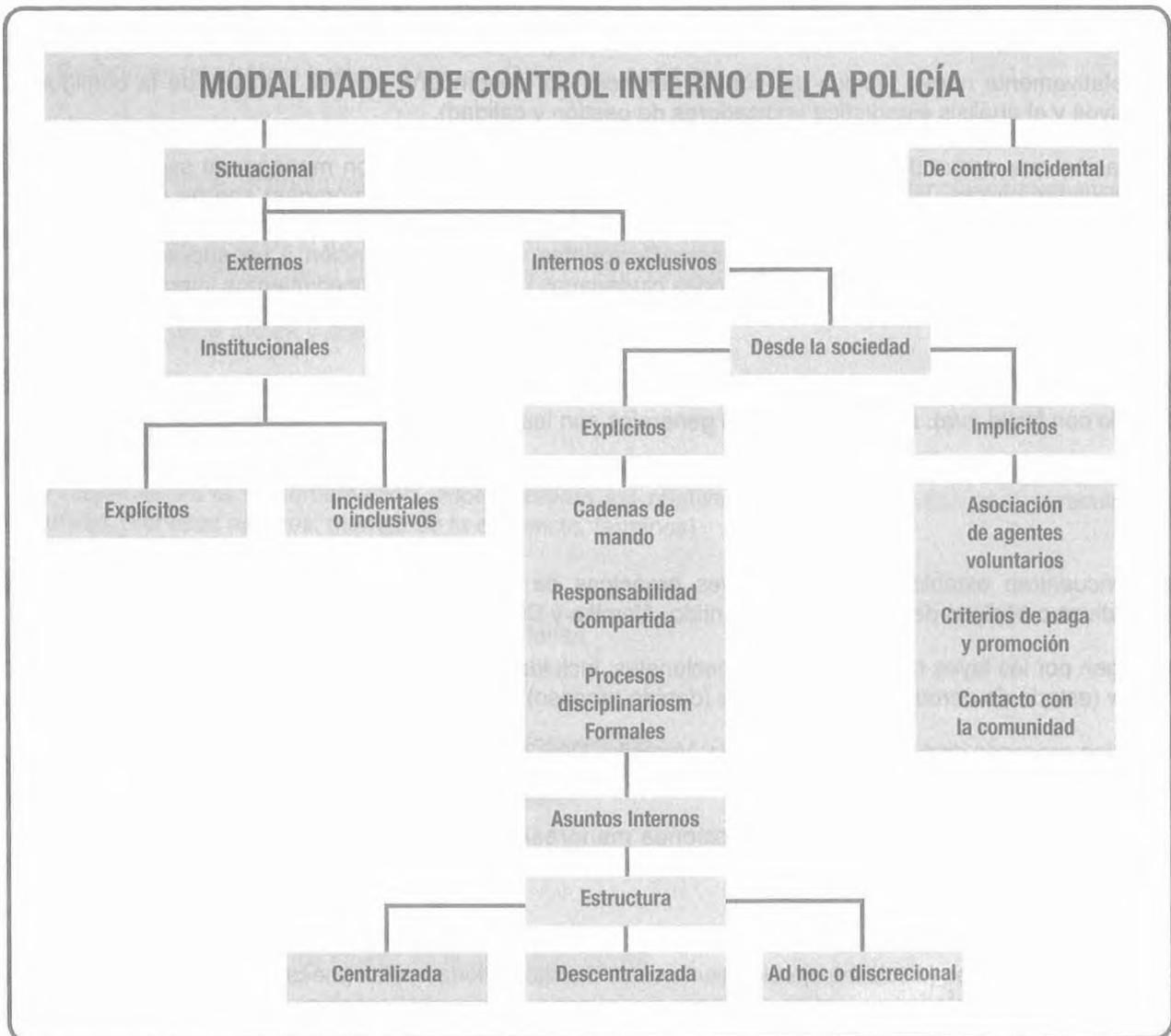


Figura 1. Elaboración propia

Varenik (2005:32) señala que «rendición de cuentas interna [es] la capacidad de un cuerpo de policía para investigar la mala conducta de sus propios agentes, y su capacidad para examinar y controlar su uso de la fuerza, atributo que lo distingue de otras entidades civiles.»

Para Caparini (2003:5), la forma de control interna, o auto-control policial, «se refiere a la socialización de los oficiales de policía y la interiorización de las normas y de la ética policial democrática a través del entrenamiento, educación, “estándares de Modalidades de profesionalización”, el ejemplo brindado por los oficiales más antiguos, y la cultura dentro de la organización policial, más ampliamente.»

Call (2003:9), por su parte, señala que los mecanismos internos de vigilancia «incluyen cualquier unidad interna que investiga o reporta las infracciones cometidas por el personal de policía (por ejemplo, “Unidades Disciplinarias”, “Asuntos Internos”, etc).»

Para la International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative (Okudzeto, 2005:60, en el mismo sentido Gareth, 2005), dos mecanismos definen a la rendición de cuentas interna:

1. El ambiente disciplinario, construido tanto por el aparato formal para reprimir y censurar la mala conducta policial y por la cultura informal que priva en la institución, y
2. La relativamente nueva técnica del control gerencial del desempeño policial, a través de la configuración de objetivos y el análisis estadístico (indicadores de gestión y calidad).

La información que deriva de los indicadores de disciplina policial (information management systems –sistemas de manejos de información- o “early warning” systems –sistemas de alertas tempranas) son de gran importancia en la medida que proporcionan elementos para la prevención de malas conductas, el diseño de políticas de selección, capacitación, actualización, premiación y promoción de agentes, así como de sanción; y, por supuesto, el mejoramiento institucional, tanto en la respuesta a las demandas ciudadanas como en los procedimientos internos de control.

Características

De acuerdo con Neild (s/a), las características generales son las siguientes:

1. Son mecanismos administrativos (Caparini, 2003)
2. Se encuentran establecidos en las leyes orgánicas de la policía, reglamentos disciplinarios, reglamentos operativos o códigos de ética (en este sentido, Alemika y Chukwuma, 2003)
3. Se rigen por las leyes nacionales e internacionales, incluida la jurisprudencia (principio básico de legalidad, rule of law (estado de derecho) o due process (debido proceso), ver Okudzeto, 2005:53)
4. Regulan procesos disciplinarios (Neild, s/a; Varenik, 2005:32; Caparini 2003:5, Call, 2003:9; Okudzeto, 2005:60; Gareth, 2005)
5. La regulación no es consistente: infracciones menores/infracciones graves; centralizada/descentralizada (Neild, s/a)

V Pueden ser verticales (disciplina ejercida por línea de mando) u horizontales (mecanismos internos especializados en disciplina –inspectorías generales, unidades disciplinarias o de control y oficinas de responsabilidad profesional); centralizados, descentralizados o de creación discrecional.

Sin embargo, existen elementos clave para su buen funcionamiento:

1. Voluntad política (Neild, s/a; Alemika y Chukwuma, 2003: 52)

2. Liderazgo (Neild, s/a; Bayley, 2001:20⁸; US Department of Justice, 2001:11; Okudzeto, 2005:63, 65)
3. Independencia (Neild, s/a; O'Neill, 2005:7)
4. Confiabilidad, s/a; Varenik, 2005:41)
5. Transparencia (Cano, s/a, Neild, s/a, Varenik, 2005; Okudzeto, 2005: 65, 66)
6. Objetividad e imparcialidad (US Department, 2001:8, Varenik, 2005: 41; Okudzeto, 2005:66)
7. Efectividad (O'Neill, 2005:7)
8. Basados en el principio de seguridad Jurídica (Neild, s/a, Varenik: 2005:41)
9. Con personal idóneo y bien capacitado, es decir, profesional (Neild, s/a, Okudzeto, 2005:66)
10. Basado en un sistema gerencial idóneo (Okudzeto, 2005:66)

Algunos elementos que dificultan el buen funcionamiento de los CIP:

Varenik (2005) identifica un punto nodal en el registro de la información: calidad, constancia y sistematización. Neild (s/a), por su parte, señala al alto hermetismo y confidencialidad en los procesos, como dos barreras relacionadas a la información (especialmente lo frágil del control por número de casos, sobre tipo de denuncia, nombre y rango del oficial, estado de la investigación o juicio, coherencia y proporcionalidad en la sanción, es la calidad de la información y uso necesario en la prevención de abusos: análisis de datos para identificar patrones, calidad en la gerencia policial y la administración de la fuerza y prácticas operativas nocivas).

Por su parte, Okudzeto (2005:53-56), identifica los siguientes puntos débiles en la práctica:

1. Estructuras jerárquicas rígidas
2. Problemas en la implementación, especialmente los relativos a la cultura institucional particular (falta de voluntad, procesos oscuros, manejo de la evidencia, términos)
3. Liderazgo
4. Regulación imprecisa en la gravedad de las faltas
5. Secrecy o código del silencio
6. Los problemas de la recolección y uso de la información

Los cinco valores básicos son (Okudzeto, 2005:66):

1. Claridad en los objetivos de la organización
2. Transparencia
3. Visibilidad respecto de los límites de la actividad policial
4. Responsabilidad. Cada miembro es personalmente fiscalizable respecto de sus acciones
5. Empowerment (empoderamiento). La toma de decisiones se basa, lo más próxima posible, en la práctica.

.....
⁸ De hecho, el rol del director de policía es considerado como «... the key to changing any aspect of Policing.»

«El abuso policial se puede corregir eficazmente con una estrategia doble: por un lado, la sanción a los individuos responsables de abusos, y por otro, la corrección de las debilidades institucionales o de un ejercicio policial nocivo. Lo primero requiere que las autoridades judiciales y policiales estén dispuestas a investigar y sancionar el crimen. Lo segundo puede darse a través de una amplia gama de medidas, desde una capacitación puntual, mejorada, hasta la reforma de reglamentos y la adopción de nuevos modelos policiales como aquellos llamados “community policing” (policía comunitaria).»

MODELOS DE CIP

Los CIP son convencionalmente entendidos como una medida en contra de la corrupción y los abusos policiales, y como sistema de perfeccionamiento profesional, acepción dominante con respecto a todo mecanismo de rendición de cuentas.

«La responsabilidad de todo gobierno es mantener una policía bajo accountability. Pero es responsabilidad de los policías por ellos mismos para asegurar que los sistemas internos garanticen disciplina, buen desempeño y un buen ambiente en la actividad policial. Convencionalmente, los sistemas internos dependen casi exclusivamente de la investigación policial de otros policías. Su efectividad refleja el grado de compromiso que tiene la policía de mantener por ellos mismos lo más altos estándares.» (Okudzeto, 2005:60).

Varenik (2005:55-60) proporciona un modelo genérico sumamente didáctico:

1. Admisión
2. Procesamiento
3. Disposición
4. Revisión

Para Okudzeto (2005:52) el sistema interno, al lidiar con mala conducta seria, se divide en cuatro partes:

- Queja
- Investigación
- Audiencia
- Apelación

Ambos autores coinciden en el contenido del proceso (Okudzeto, 2005; Varenik, 2005; Neild, s/a).

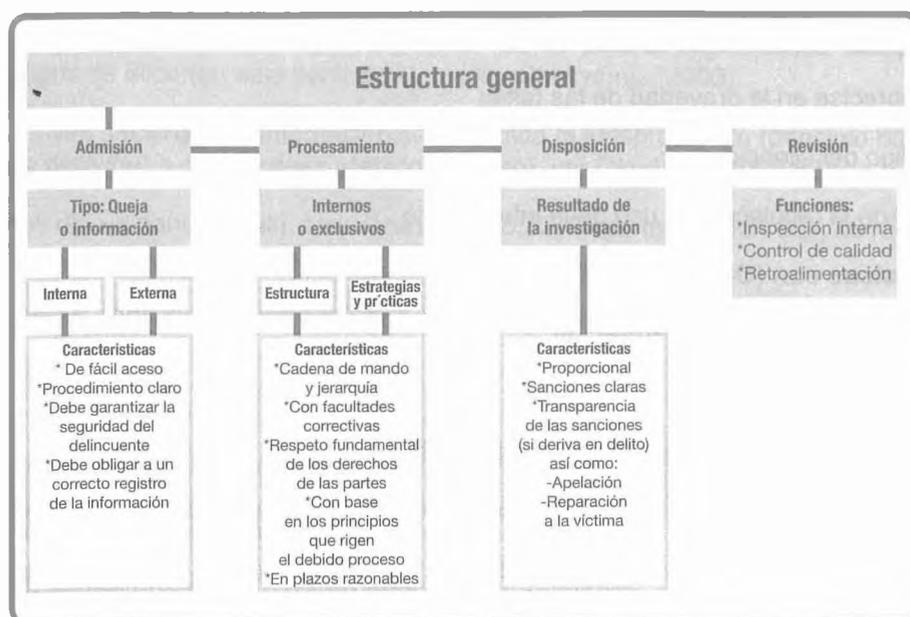


Figura 2. Elaboración propia

Existen dos formas de lidiar con las quejas (Neild, s/a):

- Ofensas menores. Investigadas por el inmediato superior jerárquico
- Ofensas serias. Usualmente son investigadas por agencias fuera de la cadena de mando tales como una unidad de investigación interna dentro de la organización policial, comités disciplinarios ad hoc, compuesto por oficiales policiales con mayor antigüedad; o por agencias externas.

Todos siguen las reglas del debido proceso.

Relación entre los CIP y los Controles

Externos

Los CIP y los controles externos no son excluyentes ni contradictorios, por el contrario, ambos son importantes, necesarios y complementarios (Bayley, 1985: 158, Call, 2003:9, O'neill, 2005:7; Alemita y Chukwuma, 2003:56). La experiencia demuestra que sin mecanismos externos es muy probable que los internos gocen de absoluta discrecionalidad para determinar cuáles asuntos son susceptibles de investigación y cuáles no, lo que reviste especial preocupación en la violación de derechos humanos, como casos de tortura o ejecuciones extrajudiciales.

Para Bayley (1985:177-178, también Neild, s/a), en principio los controles internos son preferibles por tres razones:

1. Están mejor informados que los externos
2. Pueden ser más minuciosos, completos y extensivos.
3. Pueden ser más variados, sutiles y diferenciados.

La duda sobre la dificultad de la confianza se encuentra en que en este tipo de controles es la policía la que se investiga a sí misma (Alemita y Chukwuma, 2003:55;), por lo que se presumiría una investigación laxa e incompleta; en muchos aspectos, revive el antiguo conflicto sobre «quién vigila al vigilante», básicamente por tres razones (Neild, s/a): frágil voluntad política, débil liderazgo y una larga tradición represora (militar y política) especialmente en América Latina.

Los sistemas de control externos son complementarios a los CIP (Gareth, 2005: 3,8, Call, 2003:9; Newham, 2000.). Pero en todo caso, parece que éstos son lo que cuentan con los mejores instrumentos para lidiar efectiva y rápidamente con los problemas de mala conducta y asumir acciones para enmendarlas. Por su parte, los controles externos son otra fuente receptora de quejas y

denuncias y supervisan no sólo la actuación policial, sino también la propia de los CIP (Neild, s/a).

El éxito o fracaso de la relación entre estos se encuentra en las dinámicas de comunicación de ambos tipos de control, es decir, entre los departamentos de policía, la sociedad civil y los cuerpos de vigilancia en sí.

En muchos sentidos, las deficiencias de los CIP han sido suplidas por los controles externos (Cano s/a), como las oficinas de Derechos Humanos, pero éstos no podrían funcionar sin la cooperación de los CIP, en gran medida porque colaboran proporcionando, básicamente, información.

Sobre toda discusión, lo innegable es que la información que generan ambos cuerpos de control contribuyen al mejoramiento de la conducta, tanto institucional como de los oficiales: políticas de cambio y recomendaciones, acciones correctivas y de reforma, en cualquier etapa, del reclutamiento o selección a la promoción o sanción.

CIP y democracia

«Un policiamiento democrático se basa en la idea de la policía como protector de los derechos de los ciudadanos y del estado de derecho, mientras asegura la seguridad y salvaguarda de todos por igual.»⁹

Dentro de las teorías constitucionalistas, alcanzar un Estado Social y Democrático de Derecho (Díaz, 1979:29; Crosswell y Baltasar, 1996:137) significa concretar fundamental, aunque no exclusivamente, los siguientes principios:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material

Tales principios revisten mayor importancia cuando se trata del uso del monopolio de la coerción legítima, monopolio que frente a la actuación ciudadana, ostenta la policía. Como consecuencia de ello, los Estados tienen la obligación de implementar especiales medidas en el uso

⁹ Okudzeto, 2005:24

de la misma, debido a que su actuación debe basarse en los intereses de la sociedad que protegen y no en los de los políticos o en los propios de la institución.

Los CIP se convierten en uno de los instrumentos fundamentales en la consolidación democrática de las instituciones toda vez que implica la voluntad policial de autocontrol. Son una de las características de una actividad policial democrática (son base en el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza a todo sistema democrático de gobernabilidad), una de las maneras en que es posible lidiar con la mala conducta institucional y que, por lo tanto, genera consecuencias (Okudzeto, 2005: 27).

«Todo sistema de rendición de cuentas que funcione bien está basado, por encima de todo, en mecanismos, procesos y procedimientos de control interno. Los sistemas de disciplina confiables así como los apropiados niveles de entrenamiento y supervisión, y sistemas de monitoreo, evaluación y registro de desempeño así como de registro de información criminal, crean el aparato necesario que mantiene a la actividad policial dentro de altos estándares.»

«Es posible identificar elementos clave en una estructura legal sólida para una actividad policial democrática y para la rendición de

cuentas de la policía. Estos son:

- El irrestricto respeto a los derechos humanos en la definición de los deberes policiales
- Procedimientos claros de supervisión y controles democráticos
- Sistemas disciplinarios internos fuertes, adecuados y justos
- Cooperación entre los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas policial.
- Por lo menos, una unidad independiente que reciba las quejas acerca de la conducta policial
- Supervisión multipartidaria sobre la policía a través de los cuerpos colegiados como lo son los parlamentos, las legislaturas o los consejos locales
- Interacción obligatoria entre la policía y la ciudadanía».



CONCLUSIONES

Más que conclusiones, en esta reflexión final queremos lanzar un conjunto de cuestionamientos que atienden a una preocupación central: lograr la eficacia y legitimidad de los controles policiales, internos y externos, en instituciones policiales crónicamente débiles, como lo son en la gran mayoría de América Latina, parece un desafío extraordinariamente complejo; más aún, en la medida que la debilidad institucional de la policía ha sido un factor funcional a su carácter autoritario intrínseco, establecer controles puede suponer procesos mayúsculos de reconstrucción en la policía que van desde su base doctrinal y hasta sus instrumentos operativos más específicos.

Por eso, preguntamos para el debate:

¿Cómo propiciar entre los policías una auténtica apropiación respecto a la idea de que los controles los fortalecen, no los debilitan, cuando han operado en un contexto institucional que propicia, explota y tolera el abuso?

¿Cómo propiciar un alineamiento de expectativas entre la policía y los ciudadanos, de manera que los controles funcionen como instrumentos reguladores capaces de arrojar beneficios recíprocos?

¿Cómo inducir el instrumental técnico necesario para el desarrollo institucional de los controles internos en la policía, ahí donde no hay experiencia ni conocimiento al respecto?

¿Qué método o métodos seguir para detonar dinámicas de aprendizaje al interior de la policía, en clave de control del desempeño?

¿Es posible impulsar el rediseño institucional para construir controles eficaces sin desarrollar una lectura profunda e informada de la cultura policial?

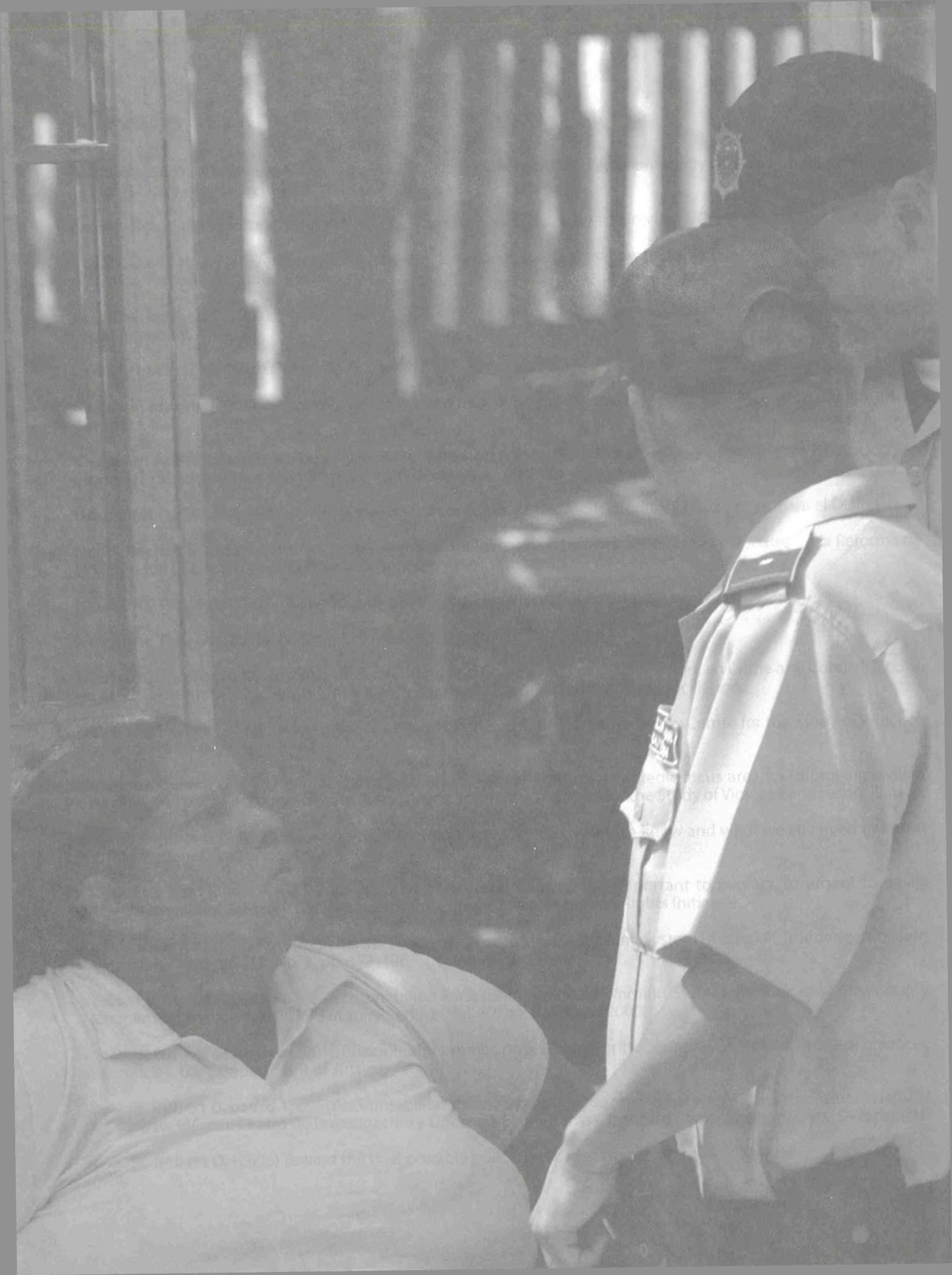
¿Cómo posicionar entre la sociedad civil organizada los incentivos necesarios para habilitarla como contrapeso y control externo de la policía, cuando desde la sociedad muchas veces se propicia el abuso policial?

¿Cómo inducir entre otros órganos del Estado (legislativo, poder judicial, ombudsman) un proceso de construcción de capacidades para el control externo de la policía?

En el terreno policial operativo, ¿cómo transitar desde esquemas estratégicos y tácticos históricamente intuitivos y gobernados principalmente por controles informales, hacia esquemas técnicos controlados desde plataformas formales de control?

Referencias

- Alemika, E.E.O., Chukwuma, I.C., ed.** (2003). *Civilian Oversight and Accountability of Police in Nigeria*. Lagos: Centre for Law Enforcement Education (CLEEN).
- Bayley, David H.** (1985). *Patterns of Policing*. New Brunswick, N.J: Rutgers University Press.
- Bayley, David H.** (2001). *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Washington: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Call, Charles T.** (2003). *Challenges in Police Reform: promoting effectiveness and accountability*. NY: International Peace Academy.
- Cano, Ignacio** (s/a), *Police Oversight in Brazil*.
- Caparini, Marina** (2002). *Police reform: issues and experiences*. Fifth International Security Forum, Zurich, 14-16 October.
- Crosswell Arenas, Mario, Baltasar Samayoa, Salomón** (1996). "Estado de Derecho y Procuración de Justicia", en *Crónica Legislativa*, año V, Nueva Época, no. 8, abril-mayo, México.
- Díaz, Elías** (1979). *Estado de derecho y sociedad contemporánea*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo.
- Neild, Rachel.** (s/a). *Controles internos y órganos disciplinarios policiales*. Serie Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública. Una guía para la sociedad civil. Washington, DC: WOLA.
- Newburn, Tim, ed.** (2003). *The handbook of Policing*. UK: Willian Publishing.
- Newburn, Tim, ed.** (2005). *Policing key readings*. UK: Willian Publishing.
- Newham, Gareth** (2000). *Towards Understanding and Combating Police Corruption*, en *Crime and Conflict*. No. 19, pp. 21-25, Autumn, 2000. South Africa: Centre for the Study of Violence and reconciliation.
- Newham, Gareth** (2002). *Tackling Police Corruption in South Africa*. South Africa: Centre for the Study of Violence and reconciliation.
- Newham, Gareth** (2005). *Internal Police Systems for Officer Control: A strategic focus area for improving civilian oversight and police accountability in South Africa*. South Africa: Centre for the Study of Violence and reconciliation.
- O'neill, William G** (2005). *Police reform in port-conflicts societies: what we know and what we still need to know*. NY: International Peace Academy
- Okudzeto, Sam** (2005). *CHIR's 2005 report. Police accountability: too important to neglect, to urgent to delay*. India: International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative.
- Punch, Maurice** (2003). *Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure*. UK: Routledge, *Policing and Society*, 2003, Vol. 13, No. 2. pp. 171-196.
- Samual y Alpert** (2000). *Police Accountability: Establishing an Early Warning System*. International City/County Management Association (ICMA) inquiry Sernice. Vol. 32, no. 8. August 2000.
- US. Department of Justice** (2001). *Principles for promoting police integrity. Examples of promising police practices and policies*. USA: Department of Justice
- Varenik, Robert O. coord.** (2005) *Accountability. Sistemas policiales de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto para la Seguridad y la Democracia.
- Varenik, Robert O.** (2006) *Toward the best possible police: basic ideas in accountability*. Inédito.



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

Caso de estudio: Policía Municipal de Baruta, es-
tado Miranda

► *Reynaldo Hidalgo López* **

INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy, la violencia doméstica ocupa un alto lugar en la lista de los problemas sociales y delictivos más graves en diversas partes del mundo. Más aún, en ciertos países, la violencia doméstica ha sido calificada como un problema de salud pública.

Gracia Fuster (2002) divide la violencia doméstica en tres tipos a saber, calificados de acuerdo a la víctima: la violencia contra la mujer, el maltrato infantil y la violencia contra los ancianos, siendo la primera, probablemente, la de mayor relevancia, no sólo por el impacto que tiene en las estadísticas delictivas, sino por el efecto negativo, tanto físico como psicológico, que tiene sobre el resto de la familia, implicando así, probablemente, las otras formas de violencia ya mencionadas.

Uno de los efectos más visibles de la violencia de pareja es la escasa asistencia por parte del Estado hacia las víctimas, ya que la incertidumbre que asalta a la víctima acerca del resultado de su denuncia es tan grande, especialmente ante los cuerpos policiales y Fiscalía del Ministerio Público, que ha traído como consecuencia, a lo largo de los años, una constante negativa de acudir y denunciar los hechos de agresión que han sufrido, favoreciendo así lo que Gracia Fuster (2002) llama el Iceberg de la violencia intrafamiliar, que no es otra cosa que el inmenso número de casos de violencia intrafamiliar desconocidos y sumergidos en la oscuridad de la tolerancia social.

En Venezuela, los datos sobre violencia intrafamiliar, específicamente sobre violencia de pareja, son muy dispersos e inconsistentes. En principio porque suelen confundirse los datos sobre violencia de pareja con los datos de violencia de género, confusión común en el escenario de las políticas criminales a escala mundial. Por otra parte, esta dispersión de información demuestra la ausencia de una política coherente y sostenida de atención al problema por parte del Estado venezolano.

Álvarez y León (2004) señalan que en el año 2003, según datos presentados en el Boletín en Cifras, Violencia Contra las Mujeres, de 2.863 casos atendidos por distintos organismos gubernamentales y ONGs, en los cuales se registró la relación entre la víctima y el agresor, el 79.2% corresponde a víctimas de su pareja actual, ya sea cónyuge o concubino, y el 9,56% de su ex pareja. La Asociación Venezolana para una Educación Sexual Alternativa (AVESA),

.....

* Publicado especialmente en este libro, con autorización del autor

** Profesor de la Facultad de Cs. Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes

conjuntamente con el Centro de Estudios para la Mujer de la Universidad Central de Venezuela y Fundamujer, tomando datos recolectados por diversas instituciones, señala que durante el año 2005, Organizaciones No Gubernamentales y Casas de la Mujer recibieron 36.777 denuncias de mujeres violentadas por sus esposos, compañeros o ex/ parejas (disponible en: <http://www.fundamujer.org.ve/Portales/fundamujer/data/Boletín2005.pdf>). Uno de los datos interesantes ofrecido por los números presentados en este informe es que el 40% de las denuncias fueron realizadas ante Organizaciones No Gubernamentales, mientras que el 60% de las denuncias fue procesado ante instancias públicas.

Rodríguez (1998) presenta un informe basado en los datos recogidos en las jefaturas civiles de varias parroquias de Caracas, oficinas donde tradicionalmente se recibían las denuncias por maltratos, especialmente del hombre hacia la mujer. Según este informe, realizado con datos del año 1992, las respuestas dadas a las denuncias se concentraban en las siguientes: firma de caución (36%), remisión a trabajo social (32%), arresto leve (15%) y amonestación verbal (11%) (1998:33). En estos pocos datos recolectados se refleja la baja incidencia que tenía el arresto como respuesta al maltrato doméstico. Esta situación se mantiene más o menos estable hasta el año 1998, cuando se promulga la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia¹, instrumento legal que vino a tutelar la integridad de la familia como célula fundamental de la sociedad.

Un balance sobre la aplicación de la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia en sus primeros años de vigencia, revela el papel que desempeña el autor de la denuncia en la activación del sistema de justicia, viniendo a ser aquel el responsable casi absoluto de las acciones, lo cual demuestra un gran desconocimiento de la naturaleza propia de este tipo de situaciones y de relaciones violentas. Por ejemplo, los órganos receptores de la denuncia facultados por la ley no toman en cuenta el riesgo que representa para la mujer (principal agraviada) el acto conciliatorio, por lo que hacen uso indiscriminado de este recurso legal. Otro aspecto que pone de manifiesto la importancia de las actuaciones del denunciante (quien se asume como la víctima de los hechos) es que, en algunos casos, la remisión del expediente por parte de la jefatura civil al tribunal penal no se realiza sin la presión constante del denunciante, quien en la mayoría de los casos no suministra la información necesaria para su seguimiento judicial, aún cuando al frente del seguimiento del caso está el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (Álvarez, 2002).

La Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia de 1998, representó, en Venezuela, el surgimiento de un nuevo paradigma en el tratamiento, prevención y represión, de los delitos y faltas por violencia doméstica (Bolaños, 2001). Significó el nacimiento de una legislación propia y específica que amparaba a las víctimas (especialmente la mujer), convirtiéndose en una nueva y moderna herramienta para la política antidelictiva del Estado en materia de violencia doméstica (Martínez Rincones, 2001). Sin embargo, la incertidumbre policial y judicial provocada por la aplicación del Código Orgánico Procesal Penal (especialmente lo relacionado al concepto de flagrancia) representó el principal obstáculo de la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia, toda vez que coincide la entrada en vigencia de estos dos instrumentos legales que, en proporciones distintas, marcaron un hito en la historia reciente del derecho penal adjetivo en Venezuela, cada uno con nuevas informaciones y, en general, nuevos paradigmas, en lo que a sus respectivos campos se refiere.

Para el año 2003, el Fiscal General de la República Bolivariana de Venezuela introduce ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, una demanda de nulidad parcial por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, contra los artículos 3, cardinal 4 (faculta de los órganos receptores de denuncia de dictar las medidas cautelares prevista en la misma ley), 32 (de los órganos receptores de la denuncia), y 39, cardinales 1, 3 y 5 (orden de salida de la parte agresora de la residencia común, arresto transitorio hasta por setenta y dos -72- horas, que se cumplirá en la jefatura civil respectiva y prohibición de acercamiento del agresor al lugar de trabajo o estudio de la víctima, todas estas como medidas cautelares a ser aplicadas por los órganos receptores de la denuncia) de la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia.

En el mes de septiembre del mismo año, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia admite la demanda, y un mes después, la Defensora Nacional de los Derechos de la Mujer y la Consultora Jurídica del Instituto Nacional de la Mujer, se dieron por citadas ante el tribunal y pidieron se les tuviese como parte defensora de la constitucionalidad de los artículos mencionados, al tiempo que solicitaron la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda de nulidad presentada por el Fiscal. Las citadas alegaron continuamente que esta acción representaba un retroceso en el

¹ La Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia, fue promulgada en Gaceta Oficial N° 36.531 de fecha 03 de septiembre de 1998, vigente a partir del 1° de enero de 1999

tratamiento de la violencia intrafamiliar en el país por parte de los organismos del Estado, toda vez que dejaba desamparada de acciones inmediatas a las víctimas, al quitarle, especialmente a las jefaturas civiles y cuerpos policiales, la potestad de aplicar las medidas cautelares más efectivas para proteger la integridad física y psicológica de aquellas (disponible en: <http://www.inamujer.gob.ve/comunicado010606.html>).

En el mes de mayo del 2006, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronuncia, declarando la nulidad del artículo 34 in fine y del precepto que surge de la aplicación conjunta de los artículos 39, cardinal 3, y 32, cardinales 1 (en lo que se refiere al Juez de Paz), 3, 4, 5 de la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/972-090506-03-2401.htm>). La controversia que surge alrededor de esta polémica sentencia trajo como consecuencia nuevas dudas e incertidumbres en cuanto a las potestades de los órganos receptores de denuncia y a las medidas cautelares a aplicar por los mismos².

Para el año 2007, la Ley Sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia es derogada y reemplazada por la Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuya aplicación ha sido bastante tardía, toda vez que las instancias judiciales competentes para su aplicación se han ido creando muy lentamente. El impacto más importante de todo esto es el desamparo en el que han quedado las víctimas en situaciones de crisis, escenario que tradicionalmente es protagonizado por los cuerpos policiales.

Si bien, la interpretación y aplicación de la ley, cualesquiera de ellas, en sí misma ha sido limitada y diversa, dependiendo de los actores institucionales, la respuesta de los cuerpos policiales ha estado marcada por factores muy concretos. Para comienzo de la década del 2000, ante la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal, los policías solían sostener que ellos no podían arrestar al agresor, pues, la ley vigente se los impedía; así como también les impedía ordenar la salida del hombre de la casa, para lo cual necesitaban la orden de arresto emitida por un tribunal, y diversas justificaciones que, en todo caso, inhibían la actuación de la policía frente a la denuncia por un hecho de violencia de pareja (Martínez Rincones, 2001). Sin embargo, esta confusión de los cuerpos policiales respecto a la ley no era exclusivamente frente a los hechos de violencia doméstica. La incertidumbre creada por la entrada en vigencia del Código Orgánico Procesal Penal se manifestó en muchos sectores del quehacer policial, y en general en todo el aparato de administración de justicia venezolano.

La respuesta de los cuerpos policiales ante los hechos de violencia de pareja (y en general, como órganos de reacción ante el delito) tiende a medirse a partir de las acciones tomadas desde el mismo momento en que se tiene conocimiento del hecho. Por tanto, para valorar el impacto de la actuación policial sobre la violencia de pareja se tiene como punto de partida las medidas adoptadas por la policía contra el presunto agresor, en especial el arresto de éste.

Diversas investigaciones han indagado acerca de los factores que inciden sobre la decisión de la policía de practicar o no un arresto del agresor en los casos de violencia de pareja. De los trabajos sobre la materia, los de Buzawa y Austin (1993) y Buzawa y Buzawa (1996) contienen los hallazgos más relevantes hasta hoy. Para estos autores, las variables situacionales son representativas a la hora de predecir el resultado de la intervención policial. De estas, la presencia del agresor al momento de practicar la visita domiciliaria, el comportamiento del agresor frente a la policía, la presencia de armas en el lugar de los hechos, el uso de alcohol o drogas y la presencia de menores de edad en la escena de los hechos, constituyen variables con una influencia relevante en la materia.

Pero el mayor peso predictivo de la respuesta policial lo llevan las variables actitudinales. Los mismos autores han señalado que la disposición de la víctima a denunciar, impulsar la denuncia y acusar judicialmente al agresor son factores definitivos en la decisión del policía de practicar el arresto de éste y llevar el procedimiento adelante. Estos factores vienen a ser consistentes con la percepción generalizada que ha esgrimido continuamente la policía según la cual los policías tienden a hacer nada en materia de violencia de pareja toda vez que la víctima, por lo general, es cómplice de la situación al no hacerse parte actuante de la acusación y de instancia continua de la causa.

Al apreciar la interpretación que se ha hecho de la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia, la tardanza en la implementación de la nueva Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y los diversos escenarios legales que ha confrontado la policía para definir sus actuaciones, surge un gran vacío en el conocimiento de la interpretación que hacen los agentes policiales de esta realidad social, en la percepción que tienen del problema, cómo construyen sus propias acciones a partir de la definición que hacen de la situación, en fin, acerca del papel que,

.....
² Para ver más acerca de la polémica generada por el fallo del Tribunal Supremo de Justicia en mayo del 2006, visitar la página del Instituto Nacional de la Mujer, www.inamujer.gov.ve

como actores sociales institucionales con competencia sobre la materia, desempeñan frente a la violencia de pareja.

Una investigación realizada en la Policía Municipal de Baruta, estado Miranda, durante los años 2007 y 2008, da cuenta de las actuaciones de los agentes policiales frente a la violencia de pareja. Se reflejan en este trabajo los factores actitudinales vinculados al denunciante que influyen en la decisión del funcionario de hacer algo en relación con el caso e identificar qué acciones toma dependiendo de las actitudes reconocidas; también se propone este trabajo analizar, las justificaciones más comunes dadas por los agentes policiales cuando no despliegan conducta alguna frente a un caso de violencia de pareja.

METODOLOGÍA Y TÉCNICA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación realizada se define como una investigación cualitativa, de tipo descriptiva – comprensiva, toda vez que se persigue describir la realidad en cuestión y comprender la naturaleza de las relaciones sociales que subyacen alrededor del fenómeno. Rusque (2003) afirma que la cualidad descriptiva del fenómeno consiste en restituir la evidencia a la experiencia, por lo que la descripción del fenómeno tal y como se da en la conciencia del sujeto da cuenta de la intencionalidad. La investigación cualitativa permite explicar ampliamente las cualidades y características de los hechos, comprender el fenómeno mismo a partir de la construcción que hacen los propios actores sociales, es decir, a partir de las percepciones de los sujetos, producto de la escala de valores sociales culturalmente adquiridos, así como reconstruir esta escala frente al problema tratado (Rusque, 2003), en este caso la actuación de los agentes policiales frente a la violencia de pareja, vista por los mismos protagonistas de los hechos, es decir, los policías.

El diseño cualitativo es abierto, tanto en lo que concierne a la selección de participantes-actantes en la producción del contexto situacional, como en lo que concierne a la interpretación y análisis, es decir, la articulación de los contextos situacional y convencional- ya que tanto el análisis como la interpretación se conjugan en el investigador (en tanto sujeto de la investigación) que es quien integra lo que se dice y quién lo dice (Dávila, 1995, p. 77).

Para llevar a cabo la recolección de información se realizaron entrevistas en profundidad a un grupo de trece (13) funcionarios de la Policía Municipal de Baruta, estado Miranda, que, para el momento, se desempeñaban al frente de labores de patrullaje o recepción de denuncias, labores claves para el conocimiento de los hechos que originan la investigación. La escogencia de la Policía Municipal de Baruta se basó en que el Municipio Baruta

es uno de los cinco municipios que integran el Distrito Capital que abarca la ciudad de Caracas, capital de la República Bolivariana de Venezuela y asiento principal de los poderes públicos. Junto con el Municipio Libertador, Baruta abarca territorialmente la mayor extensión geográfica del Distrito Capital. Por otra parte, es un municipio que se caracteriza por una heterogeneidad en su conformación socio-económica, comprendiendo áreas comerciales y residenciales urbanas de estratos sociales medio y alto, así como barriadas, e incluso, zonas rurales.

La selección de los funcionarios a entrevistar se hizo conformando una muestra estructural. Dávila (1995) define la muestra estructural como aquella que se centra no en la cantidad sino en la calidad del discurso producido, es una muestra que pretende saturar el espacio simbólico, el espacio discursivo sobre el tema a tratar. Por tanto, se intenta saturar la estructura, no siendo importante la cantidad de participantes sino la composición del grupo, dado que un número mayor de participantes no supone necesariamente más información (en el sentido de novedades, nuevos aportes al discurso), sino más redundancia, repetición de lo ya obtenido. Lo que importa a la investigación cualitativa es la discontinuidad del discurso, su heterogeneidad, y no la linealidad del mismo, como ocurre en la investigación cuantitativa (Dávila, 1995, Pp. 77-78).

Al ser escogidas la Oficina de Atención Integral al Ciudadano (tres funcionarios), encargada de la recepción de denuncias por violencia intrafamiliar, y la Oficina de Enlaces con la Comunidad (diez funcionarios, uno por cada sector del municipio), encargada de atender novedades por zonas del municipio, la muestra la conformó el 100% de los miembros de las mismas. Cada funcionario de la OAIC ocupa un rango jerárquico distinto, lo que supuso una visión distinta del problema.

Así mismo, cada agente adscrito a la OEC representa un sector distinto del municipio, caracterizado por una diversidad socio económica relevante para el estudio, por lo que la problemática que cada funcionario podía reflejar en sus relatos marca diferencias que enriquecen el discurso que se pretende construir sobre la actuación de la policía en los casos de violencia de pareja.

La entrevista realizada a los funcionarios abarcó los siguientes temas:

- ¿Qué es lo primero que hacen cuando reciben una llamada o una denuncia por violencia o maltratos domésticos?
- ¿Cuáles son los aspectos más importantes que toman en cuenta cuando reciben una llamada o una denuncia por violencia doméstica?
- ¿Qué tipo de medidas o de acciones toman cuando interviene en un caso de violencia doméstica?
- Narración de casos vividos que ilustren los temas anteriores.

Alrededor de los ejes temáticos mencionados se desarrolló una conversación abierta, donde cada entrevistado habló de todos aquellos aspectos que consideró relevantes para responder las inquietudes del investigador. La narración de casos fue uno de los recursos más usados por los entrevistados, proporcionando una visión, en cada uno, muy completa de las acciones e impresiones del funcionario frente al mismo.

Las entrevistas realizadas a los agentes policiales de Baruta fueron transcritas (convertidas a texto) a los efectos de proceder al análisis de contenido de las mismas. El análisis de contenido ofrece la posibilidad, entre tantas otras, de arrojar un punto de vista interpretativo acerca de los relatos y construcciones hechas por el entrevistado a lo largo de la entrevista. Esta interpretación que hace el entrevistador -y por tanto subjetiva como todo proceso interpretativo- no persigue otro objetivo que la comprensión del mundo tal y como lo construye el propio entrevistado, a la luz de la experiencia, el sentido común y el propio acervo de conocimientos del investigador, lo cual, como técnica viene a ser congruente con los principios de la escuela fenomenológica (Rusque, 2003; Schwartz y Jacobs, 2003). Esta comprensión del mundo del entrevistado se lleva a cabo a través de la reconstrucción del constructo personal del entrevistado y de la captación de los significados que encierra este constructo (Ruíz Olabuenaga e Ispizua, 1989).

Adoptando las distintas etapas del análisis de contenido expuestas por los autores citados, se procedió a reducir los datos a sus expresiones significativas de

acuerdo al eje central de la investigación, a codificar las expresiones asociadas al mismo, y a la creación de categorías o familias de códigos que representan enunciados posibles que ilustran el mundo personal del entrevistado. Con estos enunciados se reconstruyen los procesos que resultan relevantes al trabajo, tales son las distintas reacciones que generan los hechos de violencia de pareja en el funcionario policial entrevistado y la posición institucional que el funcionario percibe en torno al mismo problema.

RESULTADOS

Para proceder a la identificación temática o unidad de registro, se tomaron como punto de partida los hallazgos de investigaciones previas en materia de violencia de pareja y respuesta policial (Buzawa y Austin, 1993; Buzawa y Buzawa, 1996; Feder, 1998; Kane, 1999; Connolly, Huzurbazar y Routh-McGee, 2000; Robinson y Chandek, 2000). De esta manera se pudo realizar un análisis del texto a la luz de teorías propuestas por otras investigaciones foráneas que dan cuenta de las actitudes y reacciones de los agentes policiales frente al problema de la violencia doméstica en general. Estas investigaciones, si bien buscan explicaciones causales al fenómeno, especialmente desde la perspectiva situacional, ofrecen diversos escenarios de aproximación a la descripción de las partes en conflicto, de la situación como tal y de las salidas a la misma. Asimismo, la manera como perciben los funcionarios policiales los procesos legales y la importancia que tienen las leyes en la definición de conductas.

Quedan así definidas dos áreas temáticas:

- Descripción de los aspectos actitudinales que se perciben favorables a la actuación policial
- Descripción del procedimiento policial por violencia de pareja

La identificación de los datos, entonces, se realiza en torno a estos dos ejes temáticos. Al depurar y reducir los textos a datos, en torno a los aspectos significativos de los ejes temáticos mencionados, fueron creadas dos categorías conceptuales que permitieron la interpretación de los datos en su contexto más amplio y discursivo. Cada una de estas categorías obedece a aspectos comunes entre sí que afectan un rasgo del problema tratado.

La agrupación de los datos se efectuó utilizando dos criterios de análisis:

- La frecuencia de los conceptos enunciados durante el desarrollo de una misma entrevista – frecuencia interna del discurso, que se llamará aquí frecuencia

relativa indicando el número de entrevistas en las cuales aparece el concepto o los conceptos asociados a un código o familia de códigos – y la frecuencia con que fueron enunciados los mismos conceptos en todas las entrevistas, que se denominará frecuencia absoluta o frecuencia global del discurso. Los conceptos fueron asociados a palabras claves que traducen (arbitrariamente para el investigador) los contenidos que se buscan en el texto y construir así el código respectivo. Cada una de estas frecuencias tiene un valor particular. La frecuencia relativa revela la importancia o significación que pueda tener para uno o varios entrevistados un aspecto en concreto del problema, lo cual puede ser analizado de acuerdo con las características propias de estos sujetos

o en el contexto de su discurso particular. Mientras que la frecuencia absoluta revela la reiteración que tiene el tema en el discurso colectivo, lo que puede traducirse, con ciertas limitaciones de orden epistemológico, en un discurso institucional.

- La concordancia (o compañía) de las palabras con otras palabras u otros temas, lo que evidencia el contexto lingüístico del uso de las palabras. Aquí se recurre de nuevo a la frecuencia con que están usados los mismos esquemas de palabras o conjuntos de palabras para la construcción de contenidos temáticos que aparecen obvios o manifiestos en el texto de las entrevistas.

DESCRIPCIÓN DE ACTITUDES DE LAS PARTES Y RESPUESTAS DE LOS FUNCIONARIOS

Codificación de los datos

De la lectura simple y del análisis de las palabras, frases y estructuras semánticas completas surgieron los códigos que describen las actitudes y conductas asumidas por los actores del caso como tal en los hechos de violencia de pareja, es decir, la víctima o denunciante (quien puede o no constituirse en parte) y la policía como órgano de control social receptor de la denuncia

o intervenir en la situación incidentalmente. Desde esta perspectiva se codificaron las actitudes de la víctima en relación con la denuncia y con el procedimiento iniciado por la policía, así como la respuesta procedimental dada por la policía de acuerdo con estas actitudes o con los preceptos legales, todo de acuerdo con la construcción del caso que hace el funcionario.

La Tabla N° 1 muestra la lista de códigos usada para identificar los datos y agruparlos en esta categoría:

TABLA N° 1

| CÓDIGO | PALABRA O CONJUNTO DE PALABRAS ASOCIADAS | DEFINICIÓN DEL CÓDIGO |
|--------|--|--|
| ACV | Formalizar la denuncia – acudir a la Fiscalía – detener al hombre – acusar al agresor, marido, esposo, compañero – solucionar definitivamente el problema | Alta Cooperación de la Víctima: El funcionario entrevistado percibe que la víctima tiene la disposición de instar permanentemente el procedimiento policial hasta formalizar una denuncia en la Fiscalía y llevar el caso a instancia judicial, con la finalidad de dar solución definitiva al problema. |
| BCV | Retirar la denuncia – soltar al marido, esposo, agresor – asustar al esposo, marido al hombre, al agresor – dejar eso así – no quiere hacer nada – no hacen nada – no quieren denunciar – miedo al marido, esposo, compañero | Baja Cooperación de la Víctima: El funcionario entrevistado percibe que la víctima no tiene la disposición de continuar con el procedimiento policial ni de llevar el caso a instancia judicial, la víctima no tiene claro que es lo que quiere con la denuncia ante la policía pero, en todo caso, no quiere causarle ningún tipo de daño al agresor. |

TABLA N° 1

| CÓDIGO | PALABRA O CONJUNTO DE PALABRAS ASOCIADAS | DEFINICIÓN DEL CÓDIGO |
|--------|---|---|
| EXV | Sacarlo del hogar – prohibirle que se acerque – detener al esposo, marido, al hombre, al agresor – que lo citen a la policía – amonestación – amonestar – citación – susto – sustico – amenazar al hombre, al esposo, al marido, al agresor – meterle miedo | Expectativas de la Víctima: Se trata de enumerar y describir las expectativas que, según los funcionarios entrevistados, tienen las víctimas cuando acuden a poner una denuncia por violencia de pareja, es decir, lo que persiguen con la denuncia y la respuesta que esperan de la policía. |

Análisis e interpretación de los datos

a) Determinación de frecuencias:

Aplicando los criterios de cuantificación de las palabras y frases se procedió a determinar las frecuencias absolutas y relativas de los códigos definidos en la tabla anterior.

| CÓDIGO | FRECUENCIA ABSOLUTA | FRECUENCIA RELATIVA |
|--------|---------------------|---------------------|
| ACV | 24 | 2 |
| BCV | 91 | 11 |
| EXV | 119 | 13 |

b) Interpretaciones semánticas:

La codificación de los contenidos semánticos se encontró con dos aspectos muy puntuales en la dinámica actitudinal del problema por parte de los policías. El primero de ellos, la poca disposición de la víctima a cooperar con el desarrollo de la investigación y a formalizar una denuncia ante la fiscalía que de continuidad judicial al caso. El segundo, y probablemente el contenido más reiterado en el continuo del discurso de los funcionarios entrevistados, es el conjunto de expectativas que tienen las víctimas cuando acuden a la policía a denunciar o en búsqueda de ayuda por un caso de agresión entre pareja. A continuación se describen estos elementos en el contexto perceptivo de los policías.

“Más tarda uno en detener al hombre que ellas en venir a pedir que lo suelten”³

Esta frase quizá sea la más apropiada para sintetizar el espíritu que reina entre los funcionarios policiales cuando se trata de hablar de violencia de pareja. La frase encierra casi todos los aspectos puntuales para describir el fenómeno: la víctima es la mujer, es la que busca ayuda, el agresor normalmente es el hombre y, finalmente, la actitud que tiene la víctima frente a la intervención policial es la de hacer nada, detener la intervención policial o retractarse de la denuncia realizada.

Para varios funcionarios el problema de la cooperación con la investigación y la disposición a denunciar ante la fiscalía está vinculado con la dependencia económica de la mujer respecto al hombre y esta situación, a pesar de que las funcionarias de la OAIC perciben que el estatus socio económico no es un factor que discrimine la incidencia de violencia de pareja, los funcionarios de Enlaces con la Comunidad hacen mayor énfasis en los casos ocurridos en los barrios, cuando se trata de problemas económicos. Al profundizar sobre las razones que tendrían las víctimas de estatus social alto para no denunciar, lo atribuyen más un problema de respetabilidad social, al “qué dirán”, que a factores económicos propiamente dichos, cosa que, según los agentes, sí afecta a la mujer humilde.

En general, los funcionarios perciben muy poca cooperación por parte de la víctima. Sin embargo, al profundizar en la conversación sobresale la reincidencia como factor determinante. En la mayoría de los casos donde ocurre una agresión por primera vez, la víctima tiene mayor disposición a formalizar la denuncia ante la fiscalía y obtener así una respuesta definitiva al problema.

³OE7

En los casos de reincidencia, es decir, personas que ya se han presentado más de una vez a denunciar al compañero por agresiones, existe poca disposición a formalizar la denuncia, y por tanto poca cooperación en el seguimiento judicial del caso. Los siguientes casos ilustran la detención de ciudadanos en plena vía pública y lo que ocurrió momentos después con las víctimas:

“Me di cuenta, pues, que el hombre la había golpeado a ella y que lo que estaba era defendiéndose para que no la siguiera golpeando. Intervinimos para separarlos, la mujer ahí me dio un golpe a mí también, pero uno entiende que ella está bajo el efecto de una crisis... Agarramos al hombre y lo trajimos al comando y más atrás llegó la mujer a poner la denuncia... En un primer momento, la mujer estaba furiosa y llegó dando gritos, que ella no quería ver a ese hombre más nunca, que si era un perro, un coño de madre... Bueno, eso dijo de todo, pero no pasó ni media hora cuando ya había salido y había regresado con comida y ropa limpia para el hombre, pero eso no fue lo peor sino que cuando entró a verlo... Es que al tipo ni siquiera lo habíamos llevado a un calabozo, estaba todavía aquí, en la oficina porque le estábamos tomando la declaración... La mujer entró, y... y... se quedó viéndolo y se puso a llorar, el hombre le pidió disculpas, le dijo que él no lo iba a hacer más nunca, y entonces le dijo, que cómo era posible que nosotros lo hubiéramos llevado preso, que él nunca había pasado por una cosa así... ella... la mujer, ella entonces agarró y se me fue encima a mí, y me insultó, me dijo que yo era un abusador, que por qué yo tenía que meterme en lo que no me interesaba, que los problemas de ella no eran asunto mío... Pero todo aquello era, con, agarrando... con dándome golpes, que yo tuve que aplicarle una llave para someterla a ella también y de inmediato llegó una femenina y me ayudó, porque sino hubiera tenido que esposarla. Es que son locas, yo llenando el acta para dársela para que ella se fuera para la fiscalía de una vez y ella que lo que hace es caerme a golpes...” (OEC3)

“Cada cosa es peor que la otra. Yo iba por la redoma de los Samanes y veo que el tipo la tiene contra la baranda, que la mujer está a punto de caerse por el barranco pa'bajo, yo me bajé corriendo y veo que la mujer está toda golpeada y pidiendo auxilio. Yo... yo, agarro y pongo los ganchos al hombre y se lo logro quitar de encima. Menos mal que yo andaba con una compañera y ella se encargó de la mujer. Allí que... entonces yo me lo traje y mi compañera le dice a la señora que le vamos a llenar los papeles para poner el hombre a la orden de fiscalía... Imagínese, la compañera mía todavía la estaba ayudando a limpiarse la cara de la sangre que tenía

para llevarla a la medicatura para el examen... O sea, nosotros no hacemos examen forense, ese no tiene valor de examen médico forense pero sí vale como prueba de las condiciones en las que encontramos a la víctima... No, la mujer vino y salió de la oficina y dijo que sí, que ella iba para fiscalía pero a denunciarnos a nosotros por privación ilegítima de la libertad, porque habíamos puesto preso a su esposo sin motivo alguno... Eso formó un alboroto, salió el Comisario y habló con ella y la mujer le dijo un cuento chino... total que nos levantaron una actuación a mi compañera y a mí y los dos se fueron felices... y nosotros con un llamado de atención” (OEC6)

“... el otro día vino a decirme que ella no quería poner ninguna denuncia, que ella lo que quería era que se lo sacaran de la casa los fines de semana porque los fines de semana él se va de rumba y llega borracho y le da coñazos cuando llega, pero que el resto de la semana, el hombre es un modelo... O sea, que se lo entretengamos los fines de semana para que el hombre no beba y no le pegue... Esa sí es brava, o sea que en vez de solucionar su problema se lo vamos a solucionar nosotros... Yo le dije, bueno un día de estos va a llegar y le va dar una paliza que la va a matar y entonces no va a haber más fines de semana... ¿Qué pasó? Al mes... no al mes no... menos, sí, al mes, vino corriendo la hija de ella, que no era hija de él, la hija de ella a decir que el hombre estaba golpeando a su mamá, nos fuimos y sacamos a la mujer en una ambulancia con fracturas y heridas hasta por debajo de la lengua (Con cara de asombro) ¡Y todavía así la mujer no puso la denuncia! Nosotros lo procesamos por flagrancia pero después no sé qué pasó, a lo mejor se quedó hasta ahí” (OEC11)

A los ojos de los entrevistados, los factores más relevantes y significativos que surgen de los contenidos de las entrevistas, que inciden en la mayor o menor cooperación de la víctima para con el caso son la gravedad de las lesiones y la reincidencia de los hechos. La reincidencia fue expuesta por algunos funcionarios de manera explícita o implícita en sus relatos, como el detonante de la activación policial. Los siguientes testimonios dan fe de la situación:

“Máximo dos veces... dos veces... Después ya uno se da cuenta que eso no va en serio, que la mujer se acostumbra... Cuando vienen por primera vez uno las aconseja para que pongan la denuncia... Por lo general sí van y ponen la denuncia en la fiscalía... Cuando es la segunda vez, de repente uno hizo un acto conciliatorio y la mujer creyó que era verdad que el hombre iba a cambiar, o tienen poco tiempo

de casados y... ¿Cómo le digo? Se dan una nueva oportunidad... Pero después de la segunda vez no... Uno ya sabe que eso no prospera, uno les dice y ellas "que sí, que ellas van ir" pero uno sabe que no, que ya se acostumbraron a los golpes, entonces para qué uno va a perder el tiempo... yo les digo, por no dejar, pero no van a hacer nada... Se acostumbran, eso es lo que yo pienso... Si es la primera vez, vale la pena que uno insista y trate de hacerle entender la importancia de que ponga la denuncia en la fiscalía y uno manda todas las actuaciones, pero si es la segunda, tercera o cuarta vez, no, eso... eso... noooo, .. no camina" (OAIC1)

"(...) es que cuando ya no es primera vez es porque la mujer no está dispuesta a hacer nada... Viene porque quiere que le saquen al marido de la casa, para que uno le eche un regaño, pero más nada, realmente no quieren que uno haga más nada. Entonces, sí las afectadas son ellas... la que está llevando golpes es ella... Y uno les dice "pero mire vaya a la fiscalía, ponga la denuncia, lleve los papeles" No, no vuelven, en lo que uno les dice fiscalía y no vuelven más, "no, que si ustedes no hacen nada, que si yo voy para allá será para que él me mate"... Pero igual un día de estos te va a matar criatura sin que tú hayas hecho nada para evitarlo... ¡Es que si tú no te ayudas yo no te puedo ayudar! ¡Qué va, eso les entra por un oído y les sale por el otro! Al mes... qué digo al mes... ¡A la semana ya están aquí otra vez, moradas hasta las orejas! Qué más le queda a uno, uno les toma la declaración y ya, porque ahí no hay más nada que hacer" (OAIC3)

En general se percibe un fuerte espíritu de frustración en los testimonios, cada caso presentado o ejemplo narrado refleja más o menos la misma situación, la poca disposición de la víctima a instar permanentemente el proceso a partir de la denuncia formal ante la Fiscalía del Ministerio Público, especialmente cuando la víctima afirma que no es la primera vez que ocurre este tipo de situación violenta. Los funcionarios perciben que aquellas personas que son víctimas por primera vez de una agresión por parte de su pareja, muestran mayor disposición a buscar una salida, sobre todo si son parejas jóvenes o de poco tiempo de casados o de convivencia, ya que temen que se convierta en costumbre algo a lo cual no están acostumbradas y que rompe con sus expectativas conyugales.

En cambio, en aquellas pareja donde la violencia ha encontrado su asiento como parte de la manera de relacionarse, los funcionarios afirman que en realidad muy pocas veces, si acaso casos extraordinarios, la víctima tiene una fuerte disposición y la firme decisión de poner punto final a las agresiones. Por lo general, según

los policías, la mujer se acostumbra y ya no depara en la gravedad de la situación, reincidiendo una y otra vez en ir en búsqueda de ayuda a la policía, pero sin demostrar mayor interés en llevar el caso a las instancias judiciales, donde esta realidad podría encontrar una solución definitiva.

Ahora, la gravedad de las lesiones representa un elemento importante en la atención del caso por parte de la policía. Los relatos de los entrevistados son bastante reiterativos en sus ejemplos para ilustrar esta situación. De hecho, en los casos ya relatados anteriormente se puede apreciar como la acción policial fue contundente cuando se trató de situaciones donde los policías apreciaron heridas y daños físicos a la vista, sobre todo, de terceros, como los casos de detenciones del agresor en plena calle (OEC3 y OEC6). Igualmente la insistencia de los funcionarios de la Oficina de Atención Integral al Ciudadano para que la víctima formalice la denuncia ante la fiscalía lo más pronto posible, antes que desaparezcan las evidencias físicas de golpes y heridas, sobre todo cuando las mismas han causado graves daños a la persona (fracturas, cortadas, grandes hematomas). En estos casos, los funcionarios demuestran que tendrán listos todos los recaudos y actuaciones policiales a la orden de la fiscalía a fin de dar respuesta rápida al caso, producto de la gravedad del mismo.

La gravedad del caso evidenciada en las agresiones o lesiones físicas que presente la víctima, deja sin protección policial aquellas situaciones que han llegado a ser consideradas tan o más graves, muchas veces, que la violencia física, como lo es la violencia verbal y psicológica. Pareciera que los funcionarios consideran las agresiones verbales (insultos, humillaciones, amenazas, etc.) y violencia psicológica como parte de la naturaleza de las relaciones, o en todo caso, como algo que escapa por completo al dominio institucional. La violencia que pudiera producirse como resultado de las palabras, las acciones indirectas sobre las personas, decisiones, etc., no cuenta, a los ojos de los funcionarios, con un respaldo probatorio capaz de producir acción alguna, y en todo caso, es materia de las relaciones interpersonales de carácter privado en las cuales la policía no puede ni debe intervenir.

"(...) una señora, muy angustiada, lloraba... A mí, ¿cómo le digo? A mí me daba mucha cosa, porque en verdad... se veía... Mal. Temblaba, incluso, casi no podía ni hablar. Le dimos agua, yo le dije que se calmara. Imagínese, la señora venía a denunciar al marido porque la amenazaba a cada rato, porque la insultaba delante de los hijos, porque le decía... Qué sé yo... Cualquier cantidad de cosas. Y yo le digo "ajá, pero qué quiere usted que yo haga" "Bueno, que lo llamen, que le digan... No sé, algo". Eso es

una cosa muy difícil, porque ya eso es meterse en las peleas privadas de la gente. Yo le dije “señora, pero ¿él le pega, la ha maltratado?” “No, no, pero me insulta todos los días, me dice groserías delante de la gente, delante de mis hijos, y si yo le contesto me dice que se va a ir de la casa”. O sea, todo un cuadro, que... (Cara de conformismo) ¿Qué podía hacer yo? Le dije que se calmara, la aconsejé, que hablara con él cuando no estuviera molesto... Pero de ahí en adelante, yo no puedo hacer nada” (OAIC2)

“A veces hay unas que vienen todas las semanas ¡Que si mi marido me mandó a callar, que si mi esposo me insultó, que si no lo soporto, que si llegó borracho...! Yo les pregunto ¿Pero te hizo algo, te maltrató, te golpeó? No, no, pero es que yo no lo soporto, ya no lo aguanto... Bueno mi`ja, usted se casó con él, no yo ¿Cómo quiere usted que la policía le resuelva su problema de comunicación con su esposo? En ese caso tiene que ir a un especialista, a una consulta de pareja, pero no para acá”(OAIC3)

La siguiente es la opinión de uno de los funcionarios masculinos de mayor experiencia y uno de los de mayor edad. Probablemente su opinión resume lo que, en definitiva, sea la construcción que tienen los funcionarios, a medida que avanzan en su carrera, de lo que es la atención a los casos de violencia de pareja:

“Mire doctor, si por las mujeres fuera, ellas quisieran tener un policía vigilando al hombre mañana, tarde y noche... Eso es (con énfasis) ¡lo ideal! para ellas. Pero la cosa no puede ser así. Si uno se deja lo agarran de guachafita “mire que me miró feo, mire que me dijo esto, mire que me dijo lo otro” Ah, pero uno agarra y se lleva preso al hombre y entonces vienen a llorar a la puerta del comando para que lo suelten... “no, eso es una injusticia, si él es una maravilla de hombre, que como va a ser posible, que sus hijos lo extrañan...” ¿Entonces? ¿Quién las entiende? Yo le digo una cosa, si yo veo que hay una situación de golpes, que hay heridas, que hay un hecho de sangre... Bueno, ahí sí, uno dice, hay que hacer algo porque ya eso es un delito, es una cosa más seria, pero ese bochinche de todos los días... Eso es perder tiempo”. (OEC13)

“Yo lo que quiero es que le den un sustico para que aprenda”

Al analizar el contenido de las primeras entrevistas, surgió un aspecto relevante que fue explorado intencionalmente en las siguientes: ¿Qué es lo que esperan las víctimas (especialmente la mujer) que haga la policía cuando acuden a denunciar agresiones o violencia de pareja?

Es decir ¿qué expectativas tiene la mujer que denuncia de la actuación policial? La inquietud surgió producto de comentarios en relación con la poca cooperación de las víctimas en el desarrollo del caso –como ya fue explicado anteriormente– o ante la negativa a formalizar una denuncia ante la Fiscalía del Ministerio Público que permita instar judicialmente el proceso hasta obtener una sentencia definitiva y firme por parte de un tribunal.

Ante estas interrogantes, los funcionarios policiales fueron, al principio, poco explícitos. Sin embargo, al profundizar y explorar más en los casos narrados, se pudo constatar que existe una secuencia de acciones que define, consecutivamente, lo que las personas esperan que los policías hagan en relación con su caso. Codificando los deseos o expectativas de las víctimas, ya fuera por expresión directa del entrevistado o por deducción del caso narrado (tomando como base lo que el funcionario relata que expresó la víctima cuando denunció ante la policía), se pueden resumir las siguientes expresiones:

- Sacar al agresor del hogar común: la víctima lo que pide a la policía es que acudan a su domicilio para que saquen al hombre de la casa, sin que necesariamente esto signifique una detención. La víctima no desea hacerle daño a su pareja, sólo desea que no esté momentáneamente en el hogar común a fin de cesar el hostigamiento y la agresión.
- Prohibir el acercamiento del agresor al hogar o a la persona de la víctima (y eventualmente a los hijos): Semejante al anterior, pero con la contundencia de firmar una caución que le impida al agresor acercarse a la víctima o los hijos, evitando así cualquier posible agresión contra ellos. Según los agentes, los efectos de esta caución tienden a perderse ya que es la misma víctima quien busca el acercamiento nuevamente hacia el hombre.
- Citar al agresor a la policía y amonestarlo: La amonestación, procedimiento por demás formalizado por los funcionarios en el marco de sus competencias legales, especialmente por los de la Oficina de Atención Integral al Ciudadano, busca normalmente concientizar al agresor acerca de los daños que causa su conducta para la relación de pareja y para la convivencia familiar en general. Este acto busca, a través de la firma de un acta, que ambas partes se comprometan al cese de las agresiones. A las partes se les informa en este acto que en caso de producirse una nueva agresión, la víctima deberá acudir a la Fiscalía del Ministerio Público y formalizar una denuncia que culminará con un proceso penal y una sentencia. Los funcionarios aseguran que esta amonestación y este compromiso tienden a causar

algún efecto positivo en aquellos casos donde ha ocurrido una agresión por primera vez, pero donde la situación ya es reiterada, no surte efecto alguno, si acaso provoca mayor ira y retaliación del hombre contra la mujer, por lo que es una salida poco deseada por las víctimas.

- Proporcionarle “un sustico”: Los funcionarios comentan que esto resulta un petitorio absurdo de la víctima y que demuestra su poca disposición a solucionar definitivamente el problema, ya que lo que ellas definen como un “sustico” es que el policía detenga al agresor y se lo lleve al calabozo del comando central de la policía, y lo mantenga detenido por un lapso de dos a tres días, y luego lo ponga en libertad. Con ello, las mujeres esperan que el hombre escarmiente y rectifique en su conducta. Los policías explican que ellos no pueden hacer esto porque la ley se los impide, ya que podrían ser objeto de una denuncia por privación ilegítima de la libertad. En estos casos los policías dicen que suelen ser objeto de crítica por parte de las víctimas, quienes alegan que la policía no sirve para nada y que por eso es

que la gente no confía en la policía ni denuncia la violencia doméstica. Esta expectativa normalmente va acompañada de un espíritu de frustración por parte del funcionario, ya que es una de las expresiones de la poca cooperación que ofrecen las víctimas para adelantar un proceso judicial a través de una denuncia formal, por lo que los funcionarios afirman que estos casos son realmente inútiles y se les presta poca atención.

De todas las expectativas expresadas, la única que los funcionarios reconocen que pueden cumplir es el tercer aparte, citar al agresor a la OAIC y formalizar un acto conciliatorio. Los demás apartes constituyen acciones para las cuales la policía no tiene potestad, especialmente el primero y el segundo, toda vez que tales potestades le fueron arrebatadas, en principio por una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia y posteriormente por la nueva Ley Orgánica Sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia, del 2007, la cual reemplazó a la antigua Ley Orgánica Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia, de 1998.

ACTUACIÓN Y RESPUESTA POLICIAL

Los efectos de reconstruir los procedimientos policiales en materia de violencia de pareja, fueron comparadas las opiniones de los funcionarios al ser interrogados directamente sobre el tema, con las acciones emprendidas en cada uno de los casos narrados para ejemplificar sus experiencias. No se encontró contradicción alguna. Inicialmente, las respuestas de los funcionarios lucían altamente estructuradas, basadas en los mandatos legales, lo que le daba a las respuestas un tono socialmente deseable, es decir, una manera de quedar bien y no demostrar conductas reprochables ante el escrutinio externo ejercido por el investigador. No obstante, al preguntar y repreguntar desde diversos puntos de vista, por las acciones o procedimientos seguidos a una denuncia o una intervención sobre un caso específico de violencia de pareja, hubo absoluta congruencia con el discurso formal. Esto supone una asimilación bastante sólida de los mandatos legales.

El margen de error en la interpretación de la ley se encuentra siempre en la capacidad discrecional del funcionario de atender o no el caso como tal, influyendo

para ello las variables ya mencionadas anteriormente (cooperación de la víctima, disposición para instar permanentemente el procedimiento a nivel judicial y la gravedad del caso en términos de evidencia física de lesiones o heridas) y que, en muchos casos, no tienen una incidencia exclusiva sobre los casos de violencia de pareja, sino que actúan sobre la disposición del funcionario a responder o emprender un procedimiento en general, ante cualquier demanda ciudadana. Es decir, la contundencia o determinación del funcionario de iniciar un procedimiento y llevarlo hasta sus últimas consecuencias, está mediado por circunstancias que le permiten valorar el impacto de sus acciones en términos del éxito futuro del procedimiento, obteniendo una sentencia condenatoria contra el agresor en un proceso judicial. Pero, al intervenir en un caso, actúa apegado a los límites que le impone la legislación sobre la materia.

No es materia de este trabajo, discutir o explicar los procedimientos previstos en las normas, ya que entre el levantamiento de la información y la publicación de este trabajo, ha habido una serie de cambios de carácter

legal que han alterado las posibles respuestas que, en el marco de un discurso legalista, podría implementar la policía. El punto en cuestión es que el papel de la policía, indistintamente de las normas derogadas y de las decretadas, es más o menos similar, ya que lo que se ha buscado es asegurar las garantías procesales a las partes desde el punto de vista judicial, previstas en los principios que rigen el proceso penal ordinario, además de establecer penas específicas para los tipos delictivos creados en esta materia, así como procedimientos e instancias judiciales acordes con las especificidades de tales tipos delictivos.

Codificando los distintos procedimientos emprendidos por los funcionarios para atender los casos de violencia de pareja, resultaron las siguientes respuestas, cuya descripción obedece al contexto de los casos en las que fueron implementadas:

Mediación: Se produce cuando el funcionario acude al sitio ante una llamada telefónica, un patrullaje, o la denuncia de un tercero ante el módulo de servicio. En estos casos, los agentes se presentan en el lugar y solicitan voluntariamente el ingreso al domicilio, si es el caso, e interrogan a las partes. En caso de ingresar por invitación directa de las partes y no percibir hechos de sangre o heridas graves en alguna de las mismas, los funcionarios recomiendan a las partes cesar en las agresiones, dejando constancia en un acta policial de la visita realizada. Si existen agresiones más severas, pero que aún no ameriten atención médica, recomiendan a la víctima denunciar al agresor ante la Fiscalía del Ministerio Público para proceder judicialmente y evitar nuevas agresiones. En este caso, si la víctima interpone una denuncia en el sitio contra el agresor, existe la posibilidad de detener al mismo y presentarlo ante la fiscalía por flagrancia. En caso de presencia de menores en el lugar y que se perciba riesgo o peligro para estos, se notifica al Concejo de Protección del Niño y el Adolescente, que tomará las medidas al respecto. Es un procedimiento poco usado debido a la poca frecuencia con que terceros tienden a denunciar hechos por violencia de pareja, ya que, a menos que exista sospecha de heridas o lesiones graves, las personas no acostumbran a entrometerse en asuntos privados de sus vecinos o familiares, y mucho menos involucrar a la policía, por considerar que esto puede traerle consecuencias aún más graves a la víctima, por efecto de la retaliación del agresor.

Actos Conciliatorios: Se producen cuando la víctima acude ante la Oficina de Atención Integral al Ciudadano a denunciar un hecho por primera o segunda vez. El acto conciliatorio se produce siempre y cuando se trate de agresiones leves (no hay heridas que ameriten asistencia médica ni hechos de sangre), violencia psicológica o agresiones verbales (con las

reservas ya expresadas anteriormente). En estos casos la oficina libera una citación a ambas partes dentro de las 48 horas siguientes a la denuncia, escucha a las partes por separado, luego las reúne y les expone las consecuencias, riesgos y peligros que trae la violencia para la relación. Evalúa las posibilidades (a criterio subjetivo del funcionario de guardia) de que la pareja resuelva sus problemas y continúe conviviendo o sugiere una eventual separación para evitar males mayores. En todo caso, como resultado de este acto se levanta un acta que firman las partes donde se comprometen a cesar las agresiones, bajo la advertencia de ser remitidos a un procedimiento judicial a la orden de la fiscalía. En caso de presentarse nuevas agresiones en la misma pareja, el acta suscrita por las partes constituye evidencia de la actuación de la víctima en una ocasión anterior, por lo que puede representar un agravante para el caso.

Remisión del caso a la Fiscalía del Ministerio

Público: se produce en los casos de flagrancia, que se explicarán más adelante, y aquellos casos donde la víctima acude a denunciar nuevas agresiones a la OAIC, después de haber firmado un acta de conciliación. También se remite el caso a la fiscalía cuando, a pesar de ser primera vez que la víctima se presenta a denunciar, las heridas muestran tal gravedad que ameritan atención médica inmediata, independientemente que el hecho no pueda ser presentado por flagrancia porque haya transcurrido más tiempo del previsto en la ley o el sujeto no se encuentre disponible para su aprehensión. En este último caso la remisión puede ser de oficio, es decir, la misma OAIC oficia a la fiscalía poniéndolos al tanto del caso. En los casos anteriores la remisión es a instancia de parte acusadora, es decir, se le advierte a la víctima que debe acudir a la fiscalía a denunciar formalmente los hechos por haberse agotado la instancia policial. En cualquiera de los casos, la policía remite lo actuado a petición de la fiscalía, hecho este importante para demostrar la atención que se le dio al caso a nivel policial, además de asegurar algunas evidencias que resulten útiles a la investigación y al seguimiento judicial del caso.

Aprehensión del sospechoso: Es la medida más contundente que puede legalmente tomar la policía, de acuerdo a lo previsto en el Código Orgánico Procesal Penal, específicamente en casos de flagrancia. Los funcionarios afirman que cuando tienen conocimiento por denuncia de la víctima en la OAIC, en el módulo policial de la zona o, en menor proporción, por el clamor popular, de un hecho de violencia de pareja, pueden aprehender al agresor y llevarlo hasta la jefatura de los servicios para ponerlo a la orden inmediata de la fiscalía, siempre y cuando la víctima presente heridas graves (lesiones graves, hematomas, heridas de sangre) que ameriten atención médica inmediata. En estos casos los

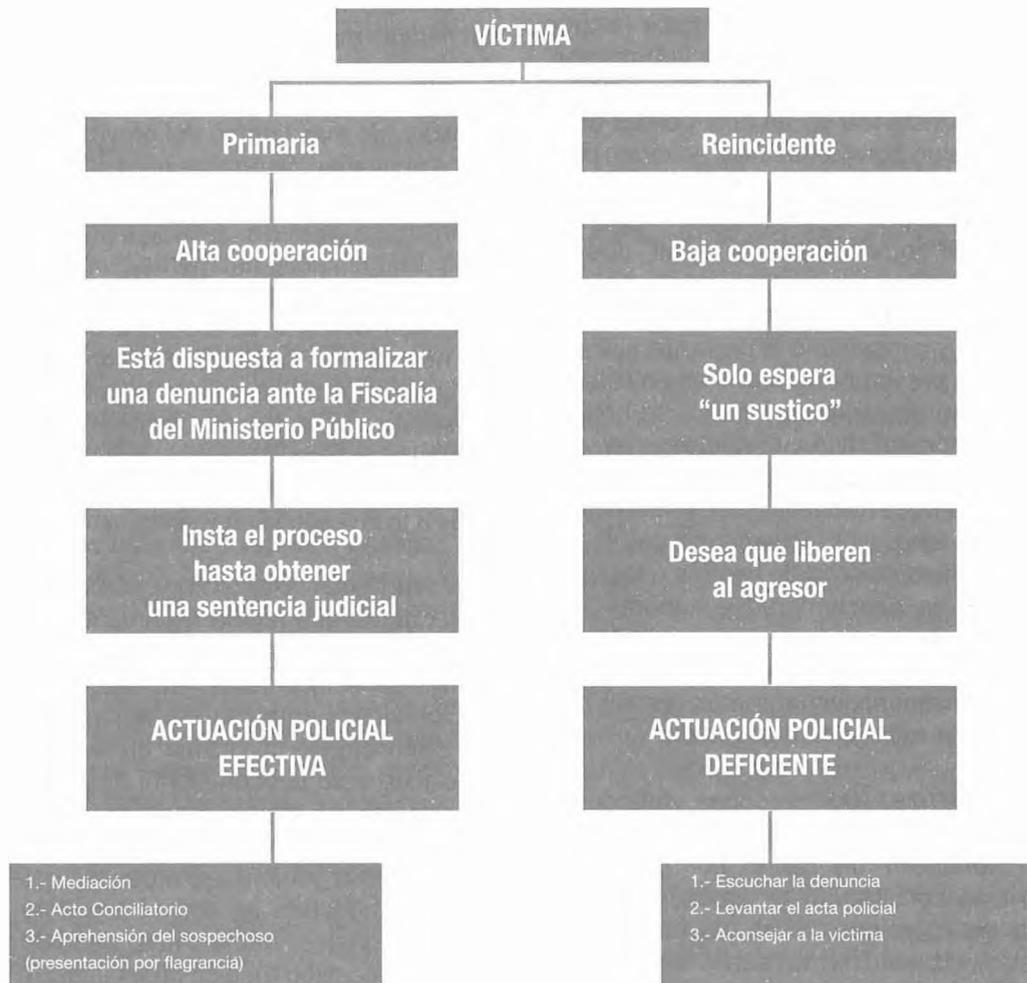
agentes deben cuidar algunos aspectos: en primer lugar la existencia de tales heridas y fundados indicios que señalen al compañero de la víctima como el responsable de las heridas, principalmente el señalamiento por parte de la misma víctima, ya sea porque lo denuncia directamente o porque al llegar al lugar de los hechos, la víctima lo señala como el responsable de las heridas que presenta.

Los funcionarios afirman, especialmente los de Enlaces con la Comunidad que trabajan en los módulos policiales, que cuando tienen conocimiento de los hechos por el clamor popular, porque los hechos se desarrollan en un lugar público, o por patrullaje rutinario, no es necesaria la denuncia de la víctima, basta con que exista evidencia inmediata de la identidad del agresor, por testimonio directo de los agentes o señalamiento de testigos presenciales, para aprehender al sujeto. En estos casos la mujer es llevada a la medicatura forense para el examen médico legal y posteriormente a la jefatura de los servicios para que formalice la denuncia. En caso de que la mujer se resista a acompañar a los funcionarios,

puede ser obligada por incurrir en encubrimiento de hecho delictivo.

Cuando los hechos se producen en el interior del domicilio u otro sitio privado, se requiere necesariamente de la denuncia de la víctima para poder actuar por flagrancia, en estos casos, dicen los agentes, que ellos invitan al sujeto a salir del domicilio y acompañarlos a la delegación de la policía y una vez allá lo presentan a la jefatura de servicios por flagrancia y queda a la orden de la fiscalía. De no salir voluntariamente del domicilio, se requerirá la denuncia formal de la víctima ante la fiscalía para que ésta emita una orden de allanamiento o una orden de captura contra el sospechoso, pero ya el caso sale de la competencia policial. Los funcionarios afirman que cuando hay niños presentes hay mayor probabilidad de que el sospechoso sea aprehendido más rápidamente, ya que en estos casos es notificado en forma inmediata el Concejo de Protección del Niño y el Adolescente, y esta instancia actúa, al decir de ellos, más rápido que la fiscalía, para ordenar la separación del agresor del hogar y proteger así la vida y la integridad de los menores.

MAPA DEL CASO DE VIOLENCIA DE PAREJA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS POLICIALES



DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

Las actitudes y respuestas de los funcionarios policiales a los casos de violencia de pareja ilustrados anteriormente dan cuenta de la complejidad del problema. Algunas perspectivas reduccionistas, especialmente las que abordan la violencia de pareja como un problema de violencia de género, intentan encajarlo en un simple esquema de machismo y autoritarismo institucionalizado, en el que la policía deambula sin norma alguna y actúa con un margen de discrecionalidad que raya en la arbitrariedad, la discriminación y el abuso contra la mujer, generando así una doble victimización (Francia, 1998; Medina, 2002), sin que existan patrones de responsabilidad que den cuenta de lo que el funcionario hace o deja de hacer en una situación determinada.

Las opiniones y relatos de los agentes policiales sobre casos de violencia de pareja van más allá. La descripción que cada uno hace de sus propias experiencias vividas, de los argumentos de las partes, de lo que pensó, o aún hoy piensa, sobre los sujetos involucrados, exhiben un espectro de posibilidades, tan amplio como amplia y diversa es la realidad social. Esta diversidad es la que verdaderamente interesa al presente trabajo. Como se dijo antes, en las investigaciones de tipo cualitativo-fenomenológicas no resulta relevante la continuidad del discurso, es la discontinuidad lo que permite apreciar las diversas construcciones sociales que hacen los sujetos de la investigación, a fin de reconstruir mapas conceptuales que den cuenta de construcciones intersubjetivas dentro del grupo social, en este caso, la policía.

La respuesta de la policía al caso de violencia de pareja como una construcción simbólica producto de la cultura organizacional

El aspecto central del análisis, por la relevancia en relación con los objetivos de la investigación, es la descripción realizada por los entrevistados en cuanto a la respuesta dada a los casos de violencia de pareja, así como las justificaciones expuestas sobre cada una de las actuaciones.

Manning (1988) sostiene que las organizaciones son fenómenos, representaciones de los significados elaborados por sus miembros que constituyen directrices que permiten hacer rutinarios los problemas del mundo exterior. Hasta cierto punto, las organizaciones definen, estructuran y moldean el ambiente en el cual se desempeñan sus miembros (P. 34). Desde este punto de vista, las construcciones que hacen los funcionarios policiales a través de las justificaciones a sus propias acciones, constituyen significados que se traducen en acciones organizacionales.

Las condiciones bajo las cuales las organizaciones responden a demandas por parte de sus "clientes" no pueden ser descritas independientemente de las acciones que realiza la propia organización al codificar, procesar y decodificar el flujo de estímulos que provienen del ambiente que la rodea, es decir, de la sociedad en la cual está inserta la organización (Weick, citado por Manning, 1988:10).

En el caso de la organización policial, los estímulos del ambiente externo, que no son más que conjuntos de hechos dispersos o expresiones de conducta, son transformados por los procesos internos de comunicación organizacional formales o informales (la manera como se transmiten las experiencias de un funcionario a otro, redacción de las actas policiales, presentación de la denuncia, entre otras). Así, la respuesta de la policía ante un problema parece ser parte del significado que el ambiente exterior le asigna al problema, la respuesta viene codificada en sí misma en el significado del problema. El significado de los hechos no surge, entonces, de una lógica propia de la función policial, en tanto los receptores de la información dentro de la organización policial no diferencian la cantidad (el nivel) de estímulo externo, sino que el significado que el ambiente externo (la sociedad externa) le da al problema fluye libremente por los canales de comunicación interna de la policía.

Los casos de violencia de pareja, tal y como son descritos por los funcionarios entrevistados, se inician generalmente por demanda (denuncia) de la parte agraviada, comúnmente la mujer. La información que fluye dentro del sistema de comunicación policial está cargada de significados construidos socialmente por una de las partes de la relación. Los hechos convertidos en estímulos del ambiente externo, han sido codificados – o más bien simbolizados – desde la perspectiva de la victimización de la mujer por parte del hombre. Pero a la denuncia interpuesta por la mujer le siguen una serie de acciones que también constituyen estímulos externos, la conducta de la víctima en el desarrollo policial del caso. Esta conducta desplegada por la víctima forma parte inseparable del significado que el funcionario forma del caso, haciendo de esta construcción simbólica un patrón de comportamiento organizacional. La conducta de la víctima forma la conducta de la organización y sirve de discurso de justificación de sus funcionarios, pero al mismo tiempo este discurso constituye el estímulo sobre el cual se construye la percepción social de la organización policial.

En los casos de violencia de pareja narrados por los entrevistados se observaron ciertas acciones que parecen haberse estandarizado en la organización y por tanto pueden representar características de la cultura organizacional de la policía. Estas acciones constituyen la respuesta que el funcionario dio en su momento al caso determinado. En el contexto de la entrevista, el funcionario no sólo narra tales acciones, sino que opina acerca de las mismas y acerca de las acciones de sus compañeros, lo cual, según ellos, ha creado una “manera” de responder ante los casos.

La respuesta “no hay que hacer nada porque más tarda uno en arrestar al hombre que la mujer en venir a sacarlo” es una construcción que se ha extendido en el tiempo y en el espacio, a lo largo de la institución. La consistencia con la cual los funcionarios explican lo que hacen al momento de intervenir en una situación de violencia en una pareja, demuestra la fuerte elaboración previa que tienen del caso. Los funcionarios más antiguos, tal es el caso de la Comisaria de la Oficina de Atención Integral al Ciudadano y dos Inspectores adscritos a la Oficina de Enlaces con la Comunidad, fueron absolutamente claros y no ofrecieron dudas en cuanto al procedimiento a seguir, un procedimiento claramente establecido en la ley, pero que en ese margen (amplio por demás) discrecional que goza el policía para decidir qué tipo de acción tomar sobre el terreno, y que va mucho más allá de la aplicación de la ley (Cohen, 1985) abre un espectro de posibilidades que para ellos también están muy claras: el arresto no es una opción válida, es un tiempo perdido y no produce efecto alguno para solucionar el problema.

La socialización del funcionario policial en este ambiente organizacional conlleva la asimilación de estos principios, en los funcionarios más nuevos. Es una presunción compartida, una definición emergente de las contingencias rutinarias que son asumidas en equipo, y por tanto reproducidas en forma de patrón cultural de la organización. El funcionario se socializa para asumir las respuestas que sus compañeros tradicional e históricamente dan a las distintas situaciones de la rutina diaria de trabajo. Es la mejor manera de ser un buen funcionario (Manning, 1978; 1997). En este ambiente organizacional, la violencia de pareja se construye, entonces, como un caso donde la policía tiene realmente muy poco que hacer, y donde las partes, especialmente la víctima, es la que define realmente el curso de las acciones a seguir.

Al observar el mapa del caso de violencia y compararlo con las expectativas de las víctimas a la hora de denunciar, se observa una total incongruencia. La mayoría de las respuestas que los policías suelen dar a los casos pueden ser consideradas meras formas de hacer cosas sin impacto alguno, acciones que no comprometen al policía

más allá de la simple manifestación de haber atendido el caso y demostrar ante otras instancias (especialmente judiciales) que algo se hizo pero que no hubo los recursos necesarios para continuar con las actuaciones. En este caso, esos recursos parecieran siempre estar vinculados con las propias acciones emprendidas por la víctima. De ser así, la víctima es la que anticipa la respuesta policial, a pesar que las expectativas de aquella, en la mayoría de los casos, representan acciones que escapan a la autoridad de la policía (el sustico) y por tanto deja al policía desarmado frente a otras acciones posibles.

La estructura del caso está muy clara y es muy cierta para el policía desde el principio, el vínculo afectivo de la víctima con el victimario induce a una forma de respuesta que el policía predice, de alguna forma, como “suficiente” para lo que realmente espera y quiere la víctima. Esta manera de justificar la respuesta al caso de violencia de pareja no viene a ser más que una construcción discursiva que busca resolver el eterno conflicto entre las expectativas de la audiencia (la sociedad en general) y el mandato formal de la función policial (Hidalgo y Monsalve, 2003), más allá de las reglas o instrucciones que surgen de los instrumentos legales.

La firme convicción que tiene el policía acerca de la poca cooperación que prestará la víctima para instar judicialmente el caso se interpreta a partir de lo que Manning (1978) sugiere como unos de los principios que orientan el sentido común de la función policial en términos de la experiencia “Un policía lo ha visto todo”. De allí que la acción proyectada en la conciencia del sujeto al definir un caso como de violencia entre una pareja, obedezca a un acervo de conocimientos forjado socialmente (en la institución policial) y a mano (Schutz, 1962), donde las salidas o resultados de la definición, son las que el policía es capaz de adelantar, asumiendo una posición más o menos acorde con las expectativas del grupo social de referencia, en este caso, la propia institución que lo ha socializado en sus principios.

Por otra parte, la poca práctica del arresto como respuesta preventiva y/o represiva en los casos de violencia de pareja está suficientemente documentada en investigaciones de tipo cuantitativo (Connolly y Routh-McGee, 2000; Kane, 1999; Robinson y Chandek, 2000). En una teoría más general, Black (1976) sostiene que es la distancia social lo que influye decisivamente para que el policía practique o no un arresto, afirmando que mientras más grande sea la distancia social entre la víctima y el victimario, mayor probabilidad hay de que el resultado de la intervención policial sobre un hecho delictivo sea un arresto. En este caso, la relación de pareja sería una expresión de uno de los grados más altos de cercanía entre ambas partes del hecho, lo que llevaría la decisión de no arrestar a su máxima expresión.

En los casos narrados y en las opiniones de los funcionarios se evidencia la importancia que tiene la relación afectiva entre las partes para determinar el resultado de la acción policial. La actuación de los funcionarios, en términos de conducta situacionalmente justificada, se sostiene sobre la afirmación tipo “nadie cooperará porque la víctima es la menos interesada en que se produzca un arresto con consecuencias definitivas”.

En conclusión, desde el punto de vista de sentido común del policía “¿A quién le interesa el arresto de este señor?” “La situación es muy complicada para tomar una decisión – la de arrestar – que no terminará en nada, más tardaré yo arrestando al tipo que la mujer pidiendo que lo suelte, no poniendo la denuncia y por tanto no presentándose ante fiscalía”, “Más trabajo para nada”. Son afirmaciones que se encuentran dentro de un escenario cultural intersubjetivo, donde las construcciones sociales de los policías han definido históricamente el caso de violencia de pareja como un caso inútil, de poca solución, y que por tanto, amerita una intervención precaria por parte de la policía, quien en todo caso, se ve a sí misma como un tercero en el escenario de un conflicto que a todas luces es parte de una relación privada de las personas, y donde, por consiguiente, los intereses en conflicto, serán resueltos según las voluntades implicadas en el mismo.

Un análisis fenomenológico de esta naturaleza confirma la tesis de Manning (1988) según la cual la organización (en este caso la policía) actúa absorbiendo, procesando, produciendo y reproduciendo símbolos en forma de mensajes, que se reciclan en los distintos escenarios sociales con los que interactúa la misma organización, a través de sus miembros.

Los agentes policiales no sólo son funcionarios públicos, son, primero y simultáneamente, ciudadanos, hombres y mujeres, habitantes de un país, miembros de una cultura con particularidades nacionales, regionales y locales. Estos hombres y mujeres se han separado de sus contextos sociales de origen para pasar a formar parte de una de las instituciones más emblemáticas de la sociedad moderna como lo es la policía. Sin embargo, el pasar a formar parte de esta organización no los sustrae de una historia común con el resto de sus pares de la sociedad en general. Han nacido, se han educado, socializado e interactuado en un escenario social que se amplía y se reduce, tanto como generales y particulares en el tiempo y en el espacio puedan ser los comportamientos que los han rodeado a lo largo de sus biografías individuales.

Al hacerse parte de la institución, los policías adquieren una nueva identidad social que forma, y su vez ha sido formada por, una percepción en el público que define su marco de actuación, en este caso individual, pero que se traduce más tarde en lo organizacional. Este tránsito

de la vida social en general a la vida organizacional de la policía construye en el sujeto un mundo particular de conocimientos que lo determina en el marco de los significados culturales de una sociedad dada, el marco de la función policial. El mundo propio del policía se conforma, entonces, como un flujo continuo de transformaciones de los modelos de conducta de la sociedad que lo rodea interpretados a partir del significado que en ese mismo contexto social tiene la función policial. El policía es un producto de la interacción simbólica de las expectativas sociales transformadas por la organización policial para justificar y explicar sus propias actuaciones.

La violencia de pareja, tal y como resulta narrada por los policías, no dista mucho de las concepciones tradicionales que tiene el ciudadano común: es un problema de la vida privada de las personas, en el que los terceros sólo traen más problemas y complican los escenarios de violencia; por lo general estos terceros, como el caso de la policía, terminan siendo mal vistos y maltratados por las partes en conflicto. La violencia de pareja viene siendo percibida como un hecho de naturaleza privada en el que los policías tienen poco que hacer, y sólo intervienen por mandato de una legislación proteccionista, por demás simbólica, que poco conoce a fondo la realidad del problema, tal y como sí es conocido por los funcionarios policiales.

El contenido más claro detectado en las respuestas de los entrevistados es la falta de claridad en lo que a su papel se refiere cuando se trata de intervenir en casos de violencia de pareja. A pesar de las constantes afirmaciones de tipo legalistas, convenientes en todo caso cuando se trata de declarar ante un agente externo como lo es un investigador, el discurso en términos generales se vuelve contradictorio. No hay particularidades que permitan asociar tal o cual descripción de los hechos con caracteres personales de los policías. La confusión es general.

Partiendo de la poca comprensión de la naturaleza propia de la violencia de pareja, el policía diseña y emprende su proyecto de acción e intervención, el cual termina siendo igualmente precario y poco fundamentado, por ende, poco efectivo para proveer soluciones factibles y sostenibles. Al estar las acciones emprendidas por los policías directamente influenciadas por la actuación de la víctima frente al caso, se alcanza sólo una satisfacción precaria de las demandas de ésta, lo cual se aleja de cualquier espíritu reformista que pretenda crear un aparato de control y sanción que tutele en forma efectiva la salud y el bienestar de la pareja como núcleo de la relación doméstica y/o familiar.

Al particularizar el enfoque de los resultados sobre el cuerpo policial estudiado, la Policía Municipal de Baruta,

estado Miranda, hay que hacer algunas consideraciones especiales. En primer lugar, las competencias de las policías municipales aún son bastante inciertas. Si acaso, las labores de tránsito y circulación vehicular han sido las más extendidas, por lo que la percepción por parte de la ciudadanía es bastante limitada en cuanto al alcance y la actuación que tiene este tipo de cuerpo policial. No obstante, el propósito de su creación, el cual es establecer un sistema policial más cercano a la comunidad, que se identifique con sus particularidades e intereses, se deja ya notar en el tipo de relación que establecen los miembros de las comunidades cercanas, al menos con los funcionarios adscritos a los módulos de servicio instalados en los vecindarios o zonas residenciales. Por otra parte, tal y como fue descrito oportunamente en el marco metodológico, Baruta es un municipio que presenta una amplia heterogeneidad social.

Es claro que la construcción del discurso de los policías sobre la violencia de pareja depende mucho de los entornos sociales particulares a los cuales prestan servicio diario. Las funcionarias de la Oficina de Atención Integral al Ciudadano probablemente presentan un discurso más uniforme y continuo en sus apreciaciones en cuanto a la afectación del problema hacia todos los estratos sociales; esta oficina atiende en igualdad de condiciones y bajo el mismo procedimiento, a todas aquellas personas que acuden a presentar una denuncia por violencia doméstica, por lo que el discurso varía según el denunciante se identifica con un tipo u otro de demanda, lo cual para las funcionarias es poco relevante, ya que para ellas todas las mujeres actúan igual, sin importar su posición social.

Caso distinto, y más emblemático de las diferencias, se presenta con los funcionarios de Enlaces con la Comunidad. Estos particularizan sus discursos, e incluso su manera de expresarse es relativamente distinta de unos a otros, según la ubicación que tengan en la geografía socio-económica municipal. Aquellos funcionarios que laboran regularmente en zonas más comerciales y menos residenciales, de hecho saben muy poco del problema, sus opiniones lucen más generales, construyendo un discurso más convencional, poco descriptivo y lleno de lugares comunes respecto a lo que creen que es la violencia de pareja.

Mientras tanto, los funcionarios que mantienen más contacto con zonas residenciales, ya fueran de mayor o menor estrato social, presentaron descripciones mucho más abundantes en detalles, resaltando los aspectos que caracterizan a los habitantes de sus respectivas zonas y las actitudes que muestran hacia la policía. Los policías pueden diferenciar la percepción y el trato que reciben de acuerdo al nivel socio económico de la zona. La posición social es para ellos un factor definitivo y determinante

de la mayor o menor apertura a la intervención policial que muestra la comunidad. Esto de por sí constituye un hallazgo relevante de la investigación, ya que viene a ratificar trabajos precedentes que dan cuenta de la influencia que tiene el estrato social de la comunidad en su relación con la policía.

El factor definitivamente más continuo en el discurso de los entrevistados es la importancia que tiene la conducta proactiva de la víctima para instar un proceso judicial en contra del victimario. Dejando de lado la visión manierista de víctima y victimario que ya fue criticada anteriormente, esta posición demuestra la importancia que en general tiene la conducta de las personas para activar la actuación policial. Pareciera que lo que verdaderamente importa para la policía no es el rol institucional que determina la existencia misma de la organización, sino los deseos de la comunidad, el querer, la satisfacción deseada y la definición de acciones que demanda la propia ciudadanía afectada por un problema. No importa realmente cuanto pueda saberse de un problema o una situación delictiva, es el interés de la(s) parte(s) afectada(s) lo que determina que la policía deba o no deba actuar, y, en todo caso, la manera como debe actuar.

Una descripción como la anterior acerca de la activación policial convierte a la policía en una institución al servicio de los intereses privados de las personas, dejando de lado la función eminente pública, de prevención y represión del delito. La policía, al actuar a instancia de los particulares, desvirtúa la naturaleza misma de un órgano de control social formal, que responde a los más altos intereses que definen y modelan la conducta desviada a los fines de su persecución, represión y sanción en el marco de la legislación vigente y respetando las garantías legales y personales respectivas. La policía se muestra así, ante los ciudadanos, como un órgano incapaz por sí mismo para la definición adecuada de situaciones que ameritan de su intervención, representando una institución poco garante de la aplicación de la ley y del ejercicio del control en el contexto de una sociedad que demanda cada vez más la modernización de sus instituciones de justicia, entendiendo por modernidad, en este sentido, el alcance de un mayor equilibrio y racionalidad en el ejercicio del control social en todas y cada una de sus instancias e instituciones.

La presente investigación no pretende en modo alguno ser concluyente. Una pretensión semejante atentaría contra la naturaleza misma de sus principios teóricos y metodológicos. El propósito de la investigación, en términos de un trabajo descriptivo ha sido cumplido. La dinámica de la actuación policial sigue siendo objeto de estudio por parte de la sociología, en continuos esfuerzos por comprender una de las instituciones más polémicas de los sistemas políticos modernos. El siglo XX representó

un paso al frente en el conocimiento y modernización de este antiguo cuerpo de seguridad. El siglo XXI aún espera por definir cuáles serán los nuevos retos que la policía, y en general los cuerpos de seguridad del Estado, deben asumir en el marco del crecimiento y transformación de las sociedades democráticas contemporáneas, en el que,

definitivamente, el control social y las instituciones que lo ejercen en cada una de sus modalidades, juega un papel determinante, para modelar y recrear las expectativas de desarrollo y los nuevos rumbos del comportamiento social del ser humano.

Referencias

- Álvarez, O.** 2002. "La Universidad y la Violencia Contra la Mujer (I Encuentro Internacional de Intercambio de Experiencias Sobre Prevención, Tratamiento, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer". Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, Vol 7, Nº 19:105-117
- Álvarez, O. y M. León.** 2004. Boletín en Cifras: Violencia Contra las Mujeres. Caracas, Mimeo
- Bolaños, M.** 2001. "Análisis Típico de los Delitos de la Ley Sobre la Violencia Contra la Mujer y la Familia". Capítulo Criminológico. Volumen 29, Nº 1, Marzo 2001
- Black, D.** 1976. The Behavior of Law. New York: Academic Press
- Buzawa, E. y C. Buzawa.** 1996. Domestic Violence. The Criminal Justice Response. 3d ed. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Buzawa, E. y T. Austin.** 1993. "Determining Police Response to Domestic Violence Victims". American Behavioral Scientist 35(5):610-23
- Cohen, H.** 1985. Authority: The Limits of Discretion. En Frederick A. Elliston and Michael Feldberg (edS.) Moral Issues in Police Work. Pp 27-41. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Connolly, C., S. Huzurbazar y T. Routh-McGee.** 2000. "Multiple Parties in Domestic Violence Situations and Arrest". Journal of Criminal Justice 28:181-188
- Davila, A.** 1995. Las perspectivas metodológicas cualitativas y cuantitativas en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En Juan Manuel Delgado y Juan Gutiérrez (Coordinadores) Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales. Pp 69-83. Madrid: Editorial Síntesis.
- Feder, L.** 1998. "Police Handling of Domestic and Non Domestic Assault Calls: Is There a Case for Discrimination?". Crime & Delinquency Vol. 44, Nº2: 335-349
- Francia, L.** 1998. Problemas que enfrenta la mujer en el proceso de criminalización. En Rosa del Olmo (coordinadora) Criminalidad y criminalización de la Mujer en la Región Andina. Pp 49-62. Caracas: editorial Nueva Sociedad
- Gracia Fuster, E.** 2002. Las Víctimas Invisibles de la Violencia Familiar. El extraño Iceberg de la Violencia Doméstica. Barcelona: PAIDOS
- Hidalgo, R. y Y. Monsalve,** 2003. "Percepción del Policía de su Rol en la Comunidad". Capítulo Criminológico Vol. 31 Nº 2:79-100
- Kane, R. J.** 1999. "Patterns of Arrest in domestic Violence Encounters: Identifying A Police Decision –Making Model". Journal of Criminal Justice Vol.27, Nº 1:65-79
- Manning, P.** 1978. Rules, colleagues, and situationally justified actions. En Peter K. Manning y John Van Maanen (eds.) Policing: a view from the street. Pp 71-90. Santa Monica, California: Goodyear Publishing Company, INC
- Manning, P.** 1988. Symbolic Communication. Signifying calls and the police response. Cambridge, Massachusetts: the MIT Press

Manning, P. 1997. Police Work. Prospect Heights: Waveland Press

Martínez Rinconez, J. F. 2001. "Nuevo Paradigma Político - Criminal en Materia de Violencia Contra la Mujer y la Familia". Capítulo Criminológico. Volumen 29, N° 1, Marzo 2001.

Medina, S. 2002. "Una visión de las usuarias de un programa de violencia basada en género sobre el ejercicio de poder de los proveedores de servicio". Revista venezolana de estudios de la mujer. Vol. 7. N° 18:73-91

Robinson, A. L. y M. Chandek. 2000. "The domestic Violence Arrest Decision: Examining Demographic, Attitudinal, and Situational Variables". Crime & Delinquency Vol. 46, N° 1:18-37

Rodríguez, B. 1998. "La cuantificación de la Violencia Doméstica: Mostrario de una Impunidad". Revista Venezolana de Estudios de la Mujer, Vol. 3, N° 8:25-42

Ruiz Olabuénaga, J. y M. Ispizúa. 1989. La Decodificación de la Vida Cotidiana. Métodos de investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto

Rusque, A. 2003 De la Diversidad a la Unidad en la Investigación Cualitativa. Caracas: Vadell Hnos. Editores

Schutz, A. 1962. El Problema de la Realidad Social. Buenos Aires: Amorrortu Editores

Schwartz, H. Y J. Jacobs. 2003. Sociología Cualitativa. Método para la construcción de la realidad. México: editorial Trillas

CONSULTAS EN LA WEB

<http://www.inamujer.gob.ve/comunicado010606.html>

<http://www.fundamujer.org.ve/Portales/fundamujer/data/Boletín2005.pdf>,

<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/972-090506-03-2401.htm>



LA CONSTRUCCIÓN POLICIAL

➤ DEL CASO PENAL EN VENEZUELA*

▶ *Luis Gerardo Gabaldón*
▶ *Yoana Monsalve Briceño*
▶ *Carmelo Boada Tomé*

INTRODUCCIÓN

DESEMPEÑO POLICIAL, CONTROL SOCIAL y PROCESAMIENTO PENAL.

La importancia de la policía, como agencia de control social formal en el Estado moderno es obvia y ha generado una vasta literatura. Al producirse la transferencia del ejercicio de la coacción al Estado nacional, tiende a desarrollarse un cuerpo profesionalizado y estable, una burocracia, en términos weberianos, que monopoliza (o pretende hacerlo) la administración de la fuerza como medio para arbitrar y resolver conflictos (Bittner, 1980). Este fenómeno es universal y se manifiesta en relación directamente proporcional a la presencia del Estado como entidad impersonal en el medio social y a los recursos fiscales disponibles para el gasto público (Huggins, 1991). La disminución del ingreso fiscal, aunado al incremento de la tasa delictiva, genera la expansión del sector privado de vigilancia y protección, aunque no necesariamente a expensas del sector público de la policía (Harper, 1995) dado que las necesidades satisfechas por ambos no son totalmente equivalentes.

La policía moderna no sólo resuelve sobre el terreno problemas y conflictos utilizando diversas dosis y modalidades de coacción, sino que prepara y organiza procesos referidos a otras instancias, como los tribunales, a fin de que se aplique una coacción no inmediata, determinada por la decisión judicial. Dada la capilaridad y presencia policial en el medio social, ella constituye la instancia oficial primaria para identificar y detectar infracciones que constituyen el objeto de la fuerza diferida, aplicada por los tribunales a través de la pena y de la detención judicial (Gabaldón, 1987). Independientemente de las normas legales vigentes en un país sobre los poderes y límites de la policía, y de su capacidad para detectar la conducta definida como delictiva, su función es importante en la preparación y elaboración del caso que será procesado en un tribunal. La investigación empírica en el medio anglosajón muestra la participación determinante de la policía en la construcción del caso judicial y en la decisión que el tribunal finalmente adopta frente al mismo, bien a través del suministro de información sobre los antecedentes policiales del indiciado, importantes para la negociación judicial de la culpabilidad, bien mediante la participación directa en la preparación de la evidencia disponible por parte del fiscal o del tribunal para la decisión de enjuiciar y condenar (Baldwin y Mc.Conville, 1977, Ericson, 1981 ; Mc.Barnet, 1981).

En América Latina no existe investigación sistemática sobre el rol policial en la construcción del caso judicial. Ello parece sorprendente, considerando la función de instrucción que, siguiendo el modelo inquisitivo hispánico, se le ha asignado a la policía dentro del sistema de justicia penal; sin embargo, resulta explicable considerando el hermetismo

* Publicado originalmente en Revista Cenipec, 16, 1995, pp. 9-34

propio de la policía y la falta de tradición en la investigación empírica vinculada a esta instancia de control social. Los datos hasta ahora disponibles, aunque no asociados directamente a la construcción del caso judicial, muestran que la disposición del ciudadano a recurrir a la policía es relativamente menor en el medio latino-americano que en el contexto de los países anglosajones (Birkbeck, Gabaldón y LaFree, 1990; Acevedo, Amaya, Fernández y Becerra, 1984; Navarro, 1983; Universidad de Panamá, 1975; van Dijk, Mayhew y Killias, 1990). Sin embargo, la policía en América Latina pareciera ocuparse, proporcionalmente, más de delitos que de otros hechos; la relación entre casos no delictivos y delictivos en una estimación para una ciudad mediana venezolana resultó de 0.7 a 1 (Gabaldón, Birkbeck y Bettioli, 1990), mientras para Londres, Gran Bretaña, ha sido estimada en 2 a 1 (Jones, McLean y Young, 1986). Todo ello plantea una disyuntiva interesante: si bien en América Latina la policía es convocada con menos frecuencia para resolver variados asuntos por parte de la población, incluyendo la denuncia de hechos delictivos, su participación dentro de la investigación de los casos penales pareciera ser mayor que en el contexto anglosajón. Si ello es cierto, resulta pertinente una aproximación al desempeño efectivo de la policía en la investigación y construcción del caso penal, comparando sus patrones de activación, intervención y resolución con datos de la investigación con otros entornos culturales. Dentro de este contexto se inserta la presente investigación (1).

ESPACIO DE INTERVENCIÓN POLICIAL

VISIBILIDAD DE LA OCURRENCIA Y RECURSOS DISPONIBLES

Los conceptos de espacio de intervención, visibilidad del hecho susceptible de intervención y recursos disponibles por parte de una agencia de control social, tienen que ver con un modelo de activación que toma en cuenta la factibilidad de operación frente a un caso determinado.

La visibilidad se ha definido como exposición, apertura y obiedad del comportamiento que se realiza. Los recursos como disponibilidad de medios materiales y percepción por parte de la agencia de un ámbito de intervención aceptado por los sujetos pasivos de control (Gabaldón, 1989: 41).

Como ha sido ilustrado por la literatura especializada, hay razones para pensar que mientras mayormente visible resulta un comportamiento objeto de control, mayor es la probabilidad de la intervención de la agencia oficial. Respecto a la policía, la ocurrencia de conductas como la embriaguez, en sitios públicos y mayormente concurridos, está asociada al arresto (Lundman, 1974; Petersen, 1972). La presencia de mayor número de personas en un sitio ha sido asociada a la frecuencia de las detenciones (Smith y Visher, 1981), con lo cual se demostraría el efecto de "audiencia amplia" frente a

la medida aplicada. En lo que ha Venezuela se refiere, se ha podido destacar cómo la propia gente denuncia mayormente a la policía los hechos ocurridos en sitios públicos que los ocurridos en sitios privados (Gabaldón, Birkbeck y Bettioli, 1990), así como la relación entre el cúmulo de antecedentes policiales y la adopción de medidas punitivas en forma sumaria, lo cual constituye una forma de visibilidad cumulativa de hechos censurables respecto a un sospechoso (Gabaldón y Bettioli, 1992-93). Es plausible, sin embargo, suponer que la visibilidad como condición del comportamiento supone otras características constantes, como la gravedad del hecho, dado que eventos insignificantes, aún siendo muy visibles, no generarían denuncias o atención directa por parte de la policía como materia de control.

Por otra parte, la disponibilidad de recursos parece también incidir en la activación de la agencia de control social. La policía pareciera ajustar su persecución de infracciones a una clientela predefinida en función de su accesibilidad, previa identificación (Hagan y Zatz, 1985); los fiscales decidirían enjuiciar en función de los elementos de prueba preliminares disponibles, a fin de optimizar sus esfuerzos y obtener una tasa más productiva de condenas (Gottfredson y Gottfredson).

1988; Feeney, Dill y Weir, 1983), así como los jueces confían básicamente en las recomendaciones de agencias extrajudiciales especializadas para la decisión de otorgar la libertad provisional (Nagel, 1979), debido, probablemente, a la necesidad de ajustar las decisiones a la división del trabajo y al reconocimiento de las propias limitaciones en cuanto a los recursos disponibles.

Estas dimensiones, visibilidad del comportamiento y recursos disponibles, podrían incidir en la decisión policial de abrir y proseguir una investigación penal. Dado que esta apertura implica la inversión de tiempo y esfuerzo, es presumible que los funcionarios policiales ajusten su desempeño a algunos criterios que les permitan optimizar su inversión. Y dado que la investigación penal a nivel policial se traduce en un expediente que debe ser decidido en uno u otro sentido, las decisiones policiales preliminares son fundamentales para explicar el curso de intervenciones posteriores, en materia de control social formal.

Con el objetivo de evaluar dos proposiciones formuladas anteriormente en torno a las variables visibilidad y recursos (Gabaldón, 1989), decidimos adelantar una exploración a nivel de policía judicial sobre las decisiones preliminares adoptadas y el curso de la investigación penal, antes de remitir el caso al tribunal o de declararlo archivado. Mediante dichas proposiciones asumimos que la intervención policial será más activa, en términos de tiempo de procesamiento del caso y decisión de remitirlo al tribunal, en la medida en que el comportamiento detectado sea mayormente visible. También asumimos que la intervención policial variará en razón directa a los recursos disponibles por parte de la policía.

El método para recabar la información utiliza una planilla de registro para los casos observados a nivel policial, en el departamento de recepción de novedades, de acuerdo con un formato aplicado inicialmente por el primer autor de este artículo en la ciudad de Albuquerque, Estados Unidos, al trabajo de los detectives (Gabaldón, 1993-94). La planilla recoge información sobre el hecho que es referido a la policía y sobre el sitio en el cual se produce, el número de personas presentes y la fuente de la información. También especifica la decisión preliminar, si esta decisión es inmediata o diferida, los comentarios del funcionario y una apreciación de gravedad en una escala de 1 a 5. Luego se reportan las diligencias realizadas en las primeras 72 horas, así como un inventario de todas las actividades de investigación adelantadas respecto al caso, hasta su conclusión a nivel policial. Existe, además, una sección sobre evaluación, por parte del funcionario policial, del prospecto de la investigación en términos de prioridad para la policía, factibilidad de pruebas, perspectiva de resolución, accesibilidad a testigos, poder del sospechoso y probabilidad de la condena. La

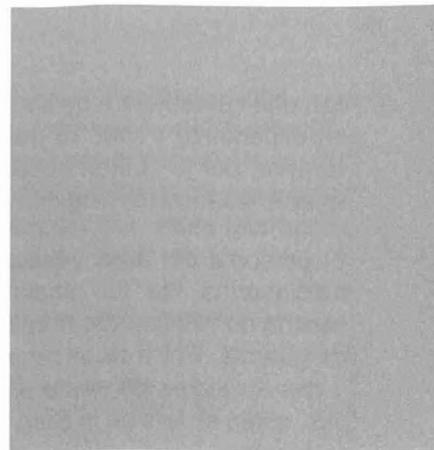
decisión policial del expediente puede ser cualquiera de las siguientes posibilidades: enviar el caso al tribunal, archivarlo sin diligencias ulteriores, por infundado, o mantener la averiguación abierta en espera de nuevos elementos probatorios (2).

La visibilidad está operacionalizada en este estudio por el número de personas presentes, con excepción del indiciado, en el momento del hecho reportado, y por el sitio de la ocurrencia, distinguiendo los espacios públicos o abiertos de los privados o restringidos.

Los recursos de la agencia resultan difíciles de operacionalizar en función de los casos singulares, dado que hay una cantidad constante de talento humano y equipos para manejar las denuncias, exceptuando aquéllas que requieren inversión de tecnología sofisticada. Sin embargo, un inventario de la totalidad de diligencias efectuadas por la agencia policial frente a cada caso conocido suministra una idea del total de esfuerzo dedicado, constituyendo una indicación de los recursos selectivamente dispuestos para las diversas situaciones. También se ha realizado una estimación de las diligencias efectuadas en las primeras 72 horas de la investigación, pues ello es indicativo de los recursos inicialmente invertidos para el caso; investigación antecedente muestra la importancia de las decisiones de los detectives en la fase inicial de la investigación policial (Ericson, 1981). Dado que dentro de la dimensión recursos incluimos, conceptualmente, la noción de espacio de intervención, como percepción de apertura y penetración frente a las personas que interactúan con la policía (Gabaldón, 1989:41), decidimos analizar algunas respuestas policiales sobre la factibilidad del caso en cuanto a investigación y resolución, que se discuten adelante.

La variable dependiente, que en nuestro contexto definimos como la construcción del expediente policial, puede ser evaluada en diversos momentos e instancias. Hemos decidido tomar en consideración dos indicadores, el tiempo que dura la investigación y la decisión policial adoptada. Suponemos que menor tiempo de resolución del caso y mayor número de casos enviados al tribunal implican mayor activación para el control por parte de la policía.

De este modo, la aproximación hacia la construcción policial del caso penal se encuentra orientada por un marco de referencia que supone una activación diferencial en función de las diversas características de la ocurrencia reportada y de los recursos dispuestos por la agencia policial para resolver el hecho reportado .



UNA EVALUACIÓN EN VENEZUELA

LA POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL

El ambiente de la observación: organización y recursos de la Policial Judicial en Mérida

La ciudad de Mérida tenía una población, para el año 1990, de 171.000 habitantes (Venezuela 1992 :37). La sede de la Delegación de Policía Judicial en estudio se encuentra ubicada en una de las principales vías de acceso al centro de la ciudad; cuenta con una edificación moderna, que data de 1983, y que, en general, ofrece un espacio físico acorde con las necesidades propias de la actividad policial. La Delegación de Mérida depende administrativamente de la Región Andina, con sede en la ciudad de San Cristóbal, Estado Táchira. A su vez, tiene como seccionales dependientes a las sedes de El Vigía y Tovar, las dos ciudades más importantes del Estado Mérida, después de la capital.

En la Delegación del Estado Mérida, objeto de este estudio, para Enero de 1995 existían un Comisario, dos Sub Comisarios, tres Inspectores, cuatro Sub Inspectores, trece detectives, ocho agentes y tres peritos. En conjunto el personal de la PTJ (ahora CICPC) está distribuido en cinco brigadas a saber, Personas, Propiedad, Drogas u otros delitos, Vehículos y Comisiones. Las cuatro primeras brigadas están dedicadas al procedimiento de instrucción de los expedientes, realizando las diligencias útiles antes de ser remitidos a los tribunales penales, pero trabajando basados en la especificidad de la materia,

es decir, de acuerdo con el delito reportado. La brigada de Comisiones, por el contrario, se dedica al trabajo de campo y a la ejecución de actividades complementarias (inspección ocular, otras diligencias, etc.) una vez que el caso ha pasado a la instancia judicial, cuando a criterio del juez dichas diligencias son importantes para recopilar información adicional.

La distribución del personal es como sigue, para el periodo del estudio: la brigada de Personas estaba bajo la jefatura de un sub Inspector, contando con dos sub Inspectores y dos detectives. La brigada de Drogas u Otros delitos se encontraba bajo las órdenes de un Sub Comisario supervisando el trabajo de un inspector, cuatro detectives y un agente. La brigada de Propiedad estaba dirigida por un inspector Jefe, contando con un sub inspector y cuatro detectives. Finalmente, la brigada de Comisiones estaba a cargo de dos detectives y una sumariadora (asistente administrativa). En la Delegación de Mérida, para 1995, había un total de nueve sumariadoras, de las cuales dos se encontraban adjuntas al Departamento de Recepción de Novedades, una se ubicaba en la Brigada de Comisiones, y el resto trabajaba como personal del Departamento de Sumario bajo la dirección de un Sumariador Jefe. Este último controla la actividad interna, supervisando los libros diarios donde se registra el total de los casos que entran en esta instancia policial y los casos enviados a los tribunales. La Oficina de Sumario (Departamento de Investigación) es de gran importancia porque los detectives llevan el control junto

con una sumariadora de las diligencias que van formando un expediente y todo el trabajo se ejecuta bajo estricta reserva, por lo cual el acceso a la información desde el exterior es muy restringido.

El personal del área Técnica Policial constaba de ocho funcionarios, de los cuales cuatro de ellos cumplen horario de veinticuatro horas, de acuerdo con cada grupo de guardia. Entre éstos tenemos un agente, un detective y dos auxiliares de perito. Por otra parte, como personal fijo, están el Jefe de la Sala Técnica, una secretaria y dos fotógrafos.

Los recursos materiales provistos para la Delegación del Estado Mérida, contando entre ellos la disponibilidad de equipos tecnificados, responden a criterios centralizados, al igual que la distribución presupuestaria para mantenimiento, reparación y otros gastos inherentes. La asignación a esta Delegación era de doscientos mil bolívares (Bs. 200.000) mensuales por estos conceptos.

Finalmente, es importante hacer referencia al Departamento de Recepción de Novedades, abierto al público, donde se encuentra destacado un grupo de guardia en un espacio de aproximadamente 30 m², incluyendo el área de formalización de denuncias que consta de unos 12 m² y cuya dotación son tres escritorios con cuatro sillas y dos máquinas de escribir en regular estado, además de seis líneas telefónicas. El área de recepción comprende la sala de formalización de denuncias, el espacio donde permanece el grupo de guardia y la habitación contigua para ese personal.

El método de observación y registro

El trabajo de campo fue realizado por tres observadores, los cuales cubrieron un periodo de 240 horas entre el 16/01/95 y el 17/07/95, con un promedio de 9 horas semanales aproximadamente en diferentes turnos del día y de la noche. Al inicio de la observación el acceso a la información de interés fue restringido, toda vez que los detectives se sentían algo incómodos con la presencia de los observadores. Sin embargo, a medida que progresó la observación se establecieron lazos de confianza y hubo mayor flujo de información.

Los observadores se ubicaron la mayor parte del tiempo en el Departamento de Prevención o Recepción del Público, por ser el lugar de la Delegación de acceso inmediato externo, con cuatro grupos de guardia y un horario rotatorio de veinticuatro horas, comprendido generalmente entre las 6:00 a.m. y las 6:00 a.m. del día siguiente, con un día de descanso después de cada guardia. Normalmente, estos grupos están compuestos por seis o siete funcionarios de distintos rangos que pertenecen a las brigadas antes mencionadas. El grupo

de guardia, por su ubicación en el Departamento de Prevención, tiene la obligación de escuchar cualquier tipo de denuncia antes de formalizarla, seleccionando los casos que requieran la activación de la policía.

Los observadores tomaron notas de los hechos y comentarios que consideraban de interés para la investigación durante sus horas de presencia en la delegación. La selección de casos operó básicamente sobre aquellos que se formalizaron en su presencia; sin embargo, a fin de cubrir mejor la variedad de hechos reportados, se registraron casos que fueron referidos en cualquier hora del día. En varias oportunidades y en forma independiente los observadores fueron invitados a la ejecución de diligencias en diferentes sitios de la ciudad y a distintas horas, lo cual permitió apreciar de cerca y en detalle el trabajo policial en las calles. Muchas de estas diligencias son inspecciones oculares rutinarias en el sitio de ocurrencia del hecho, frecuentemente ejecutadas frente al denunciante, y en muchas oportunidades con la finalidad de demostrar la presencia policial en el lugar de comisión del delito. A juicio de los detectives tienen escasa significación de contenido, aunque son importantes como exigencia formal en los casos que son remitidos a los tribunales.

La reconstrucción de cada caso ameritó un seguimiento a través de constantes conversaciones con el detective encargado del mismo y remisiones a la sumariadora auxiliar. Sin embargo, las limitaciones de tiempo algunas veces impidieron la información inmediata del detective, por lo cual invitaban a una próxima entrevista donde se complementarían el requerimiento de los observadores.

Comparación entre el total de los casos ocurridos en el periodo de observación y los casos registrados por los observadores

Luego de terminado el periodo de observación se hizo un censo de los casos conocidos por la policía en dicho periodo, con la finalidad de estimar la representatividad de los casos registrados en la observación respecto de la totalidad de los casos conocidos. Para efectos de comparación se usaron tres variables, tipo de delito, decisión y tiempo de resolución en días.

Es importante señalar que la correspondencia entre casos registrados en la observación y el total registrado por la policía no debe ser sistemática, dado que la observación no operó en forma estrictamente aleatoria. En efecto, cada observador no registraba únicamente las denuncias formalizadas ante el departamento de recepción, sino que también daba cuenta de casos referidos por los funcionarios de guardia. El grado de confianza que se tenga con el detective influye de manera significativa en

esta selección, ya que el seguimiento del caso se facilita, obteniéndose con ello mayor información de interés.

En el cuadro No 1, se reporta la comparación entre casos totales y casos registrados en términos de tipo de delito. Los delitos contra las personas están sobre

representados en la muestra observada, con una diferencia en términos porcentuales de un 16.7%. Por otra parte, la categoría otros delitos representa 8.4% menos de los casos que corresponden al censo del periodo. El valor del chi cuadrado demuestra que estas diferencias son significativas.

CUADRO N° 1
CASOS CONOCIDOS Y CASOS OBSERVADOS SEGÚN TIPO DE DERECHO

| TIPO DE DELITO | CENSO | | OBSERVACIÓN | | DIFERENCIA |
|----------------------|-------|------|-------------|-----|------------|
| | CANT. | % | CANT. | % | % |
| *Contra las personas | 385 | 22.3 | 39 | 39 | 16.7 |
| Contra la Propiedad | 1.048 | 60.6 | 54 | 54 | 6.6 |
| Drogas | 99 | 5.7 | 4 | 4 | 1.7 |
| Otros Delitos | 197 | 11.4 | 3 | 3 | 8.4 |
| Total | 1.729 | 100 | 100 | 100 | ----- |

* Incluye delitos sexuales (X² = 18.751 G.L. = 3 P < .10)

El cuadro No. 2, reporta la comparación entre los tipos de decisión policial para cada grupo de casos. Como se puede observar, las diferencias no son significativas y así

lo demuestra la prueba de chi cuadrado, resultando casi idéntica la proporción de los casos enviados a tribunal para ambos conjuntos de datos.

CUADRO N° 2
CASOS CONOCIDOS Y CASOS OBSERVADOS SEGÚN TIPO DE DECISIÓN POLICIAL

| TIPO DE DELITO | CENSO | | OBSERVACIÓN | | DIFERENCIA |
|----------------------|-------|------|-------------|-----|------------|
| | CANT. | % | CANT. | % | % |
| * Tribunales | 973 | 56.3 | 56 | 56 | 0.3 |
| Archivados | 406 | 23.5 | 19 | 19 | 4.5 |
| Averiguación Abierta | 350 | 20.2 | 25 | 25 | 4.8 |
| Total | 1.729 | 100 | 100 | 100 | ----- |

* Incluye Tribunal de Menores y Municipios Urbanos (x² = 1.567 G.L. =2 P> .10)

El **cuadro No. 3** reporta el tiempo de resolución de los casos enviados al tribunal para los dos conjuntos de datos. Se excluyen los casos de averiguación abierta y archivados ya que no existe para el censo un registro que precise la fecha en que se archiva el caso o se deja como

averiguación abierta. Aquí encontramos que, mediante la prueba del chi cuadrado, existe similitud entre los casos observados y los censados. Los periodos considerados toman en cuenta el lapso máximo para el envío de un expediente al tribunal cuando hay detenidos (hasta 8 días).

CUADRO N° 3
CASOS CONOCIDOS Y CASOS OBSERVADOS SEGÚN TIEMPO DE LA DECISIÓN POLICIAL

| TIPO DE DELITO | CENSO | | OBSERVACIÓN | | DIFERENCIA |
|----------------|-------|------|-------------|------|------------|
| | CANT. | % | CANT. | % | % |
| * 1 a 8 Días | 415 | 42.7 | 22 | 39.3 | 3.4 |
| 9 a 30 Días | 246 | 25.3 | 12 | 21.4 | 3.9 |
| Mas de 31 Días | 312 | 32.1 | 22 | 39.3 | 7.2 |
| Total | 973 | 100 | 56 | 100 | ----- |

($\chi^2 = 1.872$ G.L. = 2 $P > .10$)

Las comparaciones hechas entre los dos grupos de datos permiten concluir que los casos registrados en la observación muestran concordancia con el total ocurrido en las dos variables de interés para esta investigación, como son tiempo de resolución y decisión aplicada, mientras que las diferencias mayormente significativas se encuentran en cuanto al tipo de hecho registrado.

Estas diferencias no inciden sobre la posibilidad de generalizar e inferir para todos los casos conocidos, si tomamos en cuenta que la variable tipo de delito no ha sido incorporada dentro del marco teórico como relevante para explicar el proceso de construcción del caso penal por parte de la policía.

RESULTADOS

Sitios, horas de ocurrencia y fuente de información del caso

En el periodo de estudio fueron registrados cien (100) casos que corresponden a los siguientes hechos primarios (delito básico por el cual se abre la averiguación): hurto, incluyendo tentativa, 31; lesiones personales, 19;

robo, 12; violación, 9; estafa, 6; raptó, 6; apropiación indebida, 4; posesión de drogas, 4; homicidio, 3; actos lascivos, 3; pérdida de placas de vehículo, 2; emisión de cheques sin fondos, 1; abandono de personas, 1.

Los delitos totales, considerando los hechos complejos, con más de un delito, en el caso de los hurtos se elevan a

32, los de lesiones a 26, los de robo a 14 y los de cheque sin fondo a 2. Adicionalmente hay 5 casos de concurso de detentación de arma blanca y 4 casos de arma de fuego.

En la ciudad de Mérida se produjo el 81 % de los casos, en otra ciudad del Estado el 3% y en áreas rurales el 16%. El 32% se registró en la calle, el 22% en un sitio de acceso público, el 11 % en sitio de acceso restringido y el 28% en casas de habitación.

La fuente de información principal es la denuncia personal de la víctima (56%), seguida de la denuncia personal de un tercero (19%), de la referencia por una institución oficial (16%) y de la detección policial directa (6%) . Estos últimos casos corresponden a la detección por parte del propio Cuerpo Técnico de Policía Judicial. En solo dos casos hubo referencia telefónica, de la víctima u otra persona, y en uno más la referencia de una institución privada (empresa). Estos resultados muestran una actividad fundamentalmente reactiva por parte de la policía, así como el énfasis en el apersonamiento en la sede policial, que requieren los detectives normalmente, antes de proceder a iniciar la averiguación.

Decisiones policiales preliminares y desarrollo de la investigación

En el 96 % de los casos se abrió la investigación penal, asignándosele de inmediato un número serial al expediente, mientras que en dos casos se interrogó detenidamente a la víctima, como primera opción, y en dos más se ordenaron experticias (exámenes médico legales) antes de formalizarse la apertura de la averiguación. Ello demuestra que no existe propiamente una selección de casos antes de la apertura de la averiguación, y que ésta se ordena casi siempre de manera rutinaria. De los 96 casos en los cuales se abrió averiguación de inmediato, en 30 se ordenaron también experticias, en 16 se arrestó (o se mantuvo arrestado) al sospechoso, interrogándosele de inmediato en dos oportunidades, y en 15 fueron examinados testigos. En 6 casos, el funcionario de guardia notificó a un superior sobre el hecho que procesaba. Alguna de estas decisiones fue adoptada de inmediato en el 91% de los casos y diferida en 9% de ellos.

Con el objeto de controlar la gravedad percibida del hecho delictivo y su incidencia en la investigación sucesiva, se requirió del funcionamiento encargado de la investigación la estimación de dicha gravedad en una escala de 1 a 5, apenas se levantaba la información preliminar del hecho. Ello implica que este juicio es también preliminar, y se basa, fundamentalmente, en los elementos fácticos de que dispone el detective cuando recibe la novedad

o interroga al denunciante. Un 16% de los casos fue evaluado como nada grave, un 28% como poco grave y de mediana gravedad, respectivamente, un 18% como grave y un 10% como muy grave. Esta evaluación de gravedad será luego incorporada en el análisis de los patrones de resolución del caso policial.

A fin de determinar la inversión de esfuerzos en cada caso y el nivel de activación de la agencia policial, fueron tomadas dos estimaciones. La preliminar evalúa las diligencias efectuadas dentro de las 72 horas de la investigación. La acumulada evalúa el total de diligencias efectuadas para cada investigación. En cuanto a la primera dimensión, en el 70% de los casos hubo algún tipo de pesquisa, incluyendo la inspección ocular en el sitio de los acontecimientos, y en el 39% algún tipo de prueba o examen de laboratorio. Es conveniente señalar, sin embargo, que dentro de las pesquisas se cuentan las denominadas “inspecciones oculares” del sitio del suceso, que son rutinarias y pretenden incorporar a un acta policial la descripción del entorno físico donde se produjo el hecho delictivo, en muchos casos sin ninguna relevancia fundamental.

Con el objeto de determinar el conjunto de trabajo policial desarrollado para cada caso, se realizó un inventario del cúmulo de diligencias efectuadas a lo largo de todo el proceso de investigación para los 100 casos analizados. Los datos se reportan en el cuadro n. 4. Con estos hallazgos se construyó una escala conforme a los siguientes criterios: 1 punto por interrogatorios a sospechosos, a un testigo o a otro informante y por una pesquisa o inspección y por pruebas de laboratorio o experticias; 2 puntos por interrogatorios de 2 ó 3 testigos y por más de una pesquisa o inspección; 3 puntos por interrogatorios de 4 o más testigos. Los puntos por interrogatorios de sospechosos, testigos u otros informantes, y los de pesquisas e inspecciones y experticias son acumulables, para un puntaje máximo de 7 y un mínimo de 0, caso éste en el cual no se haya realizado ninguna diligencia. Esta escala es un instrumento para cuantificar el monto de los recursos invertidos en cada caso, considerando que a mayor cantidad de diligencias efectuadas, mayor cantidad de recursos humanos y materiales, en términos de tiempo empleado en la investigación.

En cuanto a la factibilidad percibida para la investigación en general, se utilizan las respuestas a 6 preguntas específicas. En el 43% de los casos los funcionarios estimaron que el caso era prioritario; en el 51 % que las pruebas eran fáciles de obtener; en el 64% que existían buenas perspectivas de resolución y en el 52% que era fácil el acceso a testigos. Estas preguntas tienen porcentajes de no respuesta del 2%, 8%, 9% y 13%, respectivamente. Las respuestas frente a la condición de poder del sospechoso y de la condena probable son muy

sesgadas, con 67% de negativa y 28% de no respuesta, en el primer caso, y con 22% de negativa y 48% de no respuesta, en el segundo. Ello no permite incluirlas en el análisis de los resultados.

En cuanto a la resolución policial del caso, el 56% fue enviado a algún tribunal, como investigación concluida, con o sin detenidos, el 25% quedó como averiguación abierta, en la sede policial, y el 19% fue archivado. Estos últimos casos implican el no proseguir investigación ulterior, salvo que por razón de otro delito se encuentren vinculados por un sospechoso común. En las averiguaciones abiertas se mantiene la posibilidad de realizar diligencias ulteriores, que la presión de los casos más apremiantes hace pasar a un segundo plano. Por lo que se refiere al tiempo de resolución, medido desde el día en el cual se conoció la novedad en la policía, hasta el día en el cual se realizó la última diligencia policial, tanto para casos archivados, averiguaciones abiertas o envíos

a tribunal, fluctúa entre un día y 174 días. Existen dos casos, de placas de vehículos extraviadas, que fueron archivados en el mismo día de su conocimiento y para los cuales la averiguación fue abierta con la finalidad de tener un número de referencia para el expediente, sin que se realizara diligencia alguna ulterior a la transcripción de la denuncia. Sin embargo, otro caso archivado llevó 125 días antes de tomarse la decisión, y corresponde a una apropiación indebida en la cual, habiéndose recuperado el objeto apropiado y entregado a su dueño, la policía estimó que no había motivo para continuar el proceso. La distribución por cuartiles del tiempo de resolución es como sigue: hasta 5 días, 23%; de 6 a 9 días, 23% ; de 10 a 45 días, 29% ; de 47 a 174 días, 25 %. Ello indica que el 50% de los casos se resuelve en poco más de una semana, y que dicho porcentaje no corresponde exclusivamente a los casos archivados preliminarmente, que representan sólo el 19% del total.

CUADRO N° 3

CASOS CONOCIDOS Y CASOS OBSERVADOS SEGÚN TIEMPO DE LA DECISIÓN POLICIAL

Interrogatorios a sospechosos:

| | |
|--------------|-----|
| uno | 29% |
| dos | 9% |
| tres | 4% |
| cuatro y más | 3% |

Interrogatorios a testigos:

| | |
|--------------|-----|
| uno | 23% |
| dos | 9% |
| tres | 11% |
| cuatro y más | 11% |

Otros interrogatorios:

| | |
|--------------|-----|
| uno | 33% |
| dos | 11% |
| tres | 3% |
| cuatro y más | 3% |

Pesquisas e inspecciones:

| | |
|----------------------------|-----|
| en casas, s/o/allanamiento | 26% |
| en casas, c/o/allanamiento | 14% |
| en vehículos | 11% |
| en oficinas públicas | 4% |
| en oficinas privadas | 3% |
| cacheos | 7% |

Experimentos y pruebas de laboratorio: 57%

Análisis de la incidencia de los indicadores de visibilidad y recursos en el tiempo de resolución y en el tipo de decisión sobre el caso

Ya hemos mencionado como indicadores de visibilidad el sitio de ocurrencia y el número de personas presentes, asumiendo que los hechos ocurridos en sitios públicos o abiertos al público son mayormente visibles que los ocurridos en sitios privados o de acceso restringido. Por otra parte, asumimos que a mayor cantidad de personas presentes en el momento de ocurrir el hecho reportado, más obvia es su perpetración. También hemos mencionado como indicadores de recursos la activación desplegada por la policía en cada caso, en términos de diligencias efectuadas, tanto en la primera fase como en el curso total de la investigación. Finalmente, la activación para el control se estima a través de los indicadores del tiempo de resolución, utilizando la distribución en cuartiles para los análisis bivariados y

la distribución global para los multivariados, así como a través del tipo de decisión policial.

A fin de examinar el peso relativo de las variables pertinentes se procedió, en un primer momento, a un análisis bivariado, por pares de variables, y luego a un análisis multivariado que incorpora, mediante modelos de regresión, las variables que posiblemente tienen mayor peso en los indicadores de activación, tiempo de resolución del caso y tipo de decisión policial.

El lugar de ocurrencia de la situación no parece incidir en el tiempo de resolución. Mediante la prueba del chi cuadrado entre los casos ocurridos en sitios públicos o abiertos al público y los casos ocurridos en sitios privados o de acceso restringido, y el tiempo de resolución estimando cuatro intervalos, según los cuartiles de la distribución, el coeficiente de Pearson no es significativo (.081, $p > 0.10$). Tampoco es relevante el lugar de ocurrencia para la decisión de la policía de enviar el expediente al tribunal (.357, $p > 0.10$).

La relación entre la percepción del hecho como prioritario para las autoridades y el tiempo de resolución, también en cuatro intervalos según los cuartiles de la distribución, es contraria a lo supuesto por la hipótesis; en efecto, los casos definidos como prioritarios tienden a demorar más que los definidos como no prioritarios (chi cuadrado 11.28, $p = 0.01$). Sin embargo, en cuanto a la decisión policial, los casos definidos como prioritarios, significativamente, tienden a culminar mayormente en expedientes enviados a tribunales que los casos definidos como no prioritarios (chi cuadrado 14.41, $p < 0.001$). Algo equivalente ocurre con la percepción de fácil acceso a los testigos; mientras la relación no es muy clara entre dicha percepción y el tiempo de resolución, sí lo es entre ella y la decisión policial, predominando los casos enviados al tribunal cuando es mayormente percibido como asequible el testigo (chi cuadrado 19.92, $p < 0.001$). Tampoco la percepción de la facilidad en la obtención de la prueba o la perspectiva de resolución del caso están asociadas a menor tiempo de resolución, aunque sí a la decisión policial, siendo que, sustancialmente, un número mayor de casos en los cuales ambas respuestas son positivas son también enviados al tribunal (chi cuadrados = 37.06 y 31,62, $P < 0.001$, respectivamente). Todo ello permite estimar que las dimensiones tiempo de resolución y decisión policial del caso no son covariantes y probablemente responden a determinantes diversos.

Con el objeto de explorar las relaciones entre otras variables y estas dimensiones dentro de un modelo

multivariante, fue adelantado un análisis de regresión múltiple entre las variables independientes número de personas presentes (visibilidad), activación inicial y activación global (recursos) y gravedad percibida del hecho (variable de control) y la variable dependiente tiempo de resolución del caso, tomando todos los valores de la distribución entre 1 día y 174 días. El cuadro No. 5 reporta estos resultados. La única variable asociada significativamente al tiempo de resolución es el número de personas presentes, pero en sentido contrario al supuesto por la hipótesis, esto es, a mayor número de personas presentes, mayor tiempo de resolución ($b = 0.23$, $P = 0.03$). Aunque existe una relación inversa entre la activación inicial, la activación global y el tiempo de resolución, en el sentido supuesto por la hipótesis, tal relación no es estadísticamente significativa. Tampoco hay relación entre gravedad percibida del hecho y el tiempo de resolución del caso policial. La relación estadísticamente significativa entre el número de personas presentes y el tiempo de resolución desaparece cuando se excluyen los casos archivados, dejando sólo el tiempo correspondiente a los casos de averiguación abierta y enviados al tribunal ($b = 0.11$, $P = 0.33$). Ello implica que el número de personas tiende a incrementar la duración de los casos mayormente elaborados (averiguación abierta y enviados al tribunal) frente a los restantes (archivados), probablemente debido a que ello implica mayor número de testigos y, por consiguiente, mayor tiempo empleado en la sustanciación del testimonio.

CUADRO N° 5
COEFICIENTES DE REGRESIÓN MÚLTIPLES DE LAS VARIABLES VISIBILIDAD, RECURSOS, GRAVEDAD DEL DELITO Y TIEMPO DE RESOLUCIÓN DEL CASO

| Variable | Beta | Valor de T. | Sig.T. |
|----------------------|-----------|-------------|--------|
| Personas Presentes | 0.232061 | 2.172 | 0.0324 |
| Activación Inicial | -0.073705 | -0.620 | 0.5364 |
| Escala de Activación | -0.093728 | -0.807 | 0.4218 |
| Gravedad Percibida | 0.090217 | 0.859 | 0.3927 |

Valores de las variables. Personas presentes (0=ninguna, 3=cuatro o más). Activación inicial (0=ninguna diligencia, 3=entrevistas, experimentos y/o pesquisas). Escala de activación (0=ninguna diligencia, 7=interrogatorios de testigos y sospechosos, pesquisas y experimentos). Gravedad percibida (1=nada grave, 5=muy grave). Tiempo de resolución, 1 a 174 días.

Fuente: Casos Observados (n=100)

Con el fin de determinar la incidencia de las dimensiones visibilidad y recursos en la decisión policial, se adelantó una regresión logística entre las variables independientes número de personas presentes (visibilidad), activación inicial y activación global (recursos), la escala de gravedad asignada por el detective (variable de control) y, como variable dependiente, la decisión policial del caso, categorizada entre enviar o no enviar el expediente al tribunal. El cuadro No 6 reporta estos resultados. La activación inicial ($B=0.83$, $p= 0.01$) y la activación global ($B=0.48$, $p= 0.005$) se encuentran significativamente asociadas a la decisión de enviar el caso al tribunal, mientras que el número de personas presentes y la gravedad percibida del caso no tienen incidencia

significativa en la decisión. Si se sustituye la escala de activación global por los interrogatorios tiende a haber más casos enviados al tribunal ($B=0.60$, $p= 0.02$). Ello implica que la policía, desde el inicio de la averiguación sumarial, y a lo largo de toda ella, dispone recursos de forma selectiva para cada caso y que, aquéllos en los cuales invierte mayor esfuerzo terminan produciendo un expediente remitido al tribunal. No pudimos seguir los casos, enviados al tribunal para determinar su continuación en sede judicial, aunque, al menos para la policía, dichos casos se encuentran concluidos, salvo que los tribunales devuelvan los expedientes para realizar diligencias complementarias.

CUADRO N° 6
COEFICIENTES DE REGRESIÓN LOGÍSTICA DE LAS VARIABLES VISIBILIDAD, RECURSOS, GRAVEDAD DEL DELITO Y DECISIÓN POLICIAL DEL CASO

| Variable | B | e.s. | g.l. | Sig | R |
|----------------------|---------|--------|------|--------|--------|
| Personas Presentes | 0.2285 | 0.2492 | 1 | 0.2971 | 0.0000 |
| Activación Inicial | 0.8344 | 0.3349 | 1 | 0.0127 | 0.1752 |
| Escala de Activación | 0.4816 | 0.1696 | 1 | 0.0045 | 0.2102 |
| Gravedad Percibida | -0.1387 | 0.2019 | 1 | 0.4921 | 0.0000 |
| Constante | -2.9633 | 0.8865 | 1 | 0.0008 | |

Valores de las variables, igual que en el cuadro anterior.
Decisión policial del caso, 1= otra decisión, 2= enviado a tribunal
Fuente: Casos Observados (n=100)

DISCUSIÓN Y PERSPECTIVAS

Los resultados obtenidos permiten sostener un respaldo parcial a la hipótesis de que los recursos disponibles por la policía son relevantes en la activación para el control, al menos en lo que se refiere al tipo de decisión policial. Efectivamente, a mayor cúmulo de diligencias, tanto preliminares como acumuladas, a mayor número de testigos interrogados, y a mayor percepción inicial de prioridad para las autoridades, de facilidad en recabar la prueba, de una buena perspectiva de resolución y de un fácil acceso a los testigos, mayor probabilidad de que el expediente policial sea enviado al tribunal. Sin embargo,

estas relaciones no rigen para el tiempo de resolución del caso, aunque el resultado no es, en realidad, sorprendente, si se considera que un mayor cúmulo de diligencias policiales implica mayor inversión de tiempo en cada caso. La excepción podría estar dada por lo expedientes policiales con sospechosos arrestados, que deben ser procesados en un lapso legal máximo de ocho días a fin del que el tribunal se pronuncie sobre la detención judicial. Sin embargo, no hemos controlado esta variable dado que el interés ha sido analizar los casos policiales en general. Los indicadores de visibilidad,

por el contrario, no se han demostrado asociados ni a la decisión policial del caso ni al tiempo de resolución, conforme a lo supuesto por la hipótesis.

Un dato interesante de la investigación es que la gravedad percibida del caso no tiene incidencia ni en el tiempo de resolución ni en la decisión de enviar el expediente al tribunal. El hallazgo no deja de ser sorprendente, si se considera que la literatura muestra una relación estrecha entre la gravedad del hecho y la disposición de denunciar a la policía (Birkbeck, Gabaldón y LaFree, 1990; Skogan, 1984). Sin embargo, un hallazgo cualitativo de esta investigación puede explicar esa falta de correspondencia. Los funcionarios policiales deben cumplir con cuotas mensuales de trabajo, que se traducen en expedientes concluidos para ser enviados al tribunal. El propio Director del Cuerpo Policial indicó que “si no se exigiera el mínimo de 15 casos mensuales por detective, los funcionarios no llegarían a resolver ninguno” (entrevista 11/10/95). Al parecer, según informó otro funcionario, las exigencias mensuales de productividad varían de acuerdo con cada Estado y con las condiciones de población y recursos del cuerpo policial, pero siempre son contabilizadas por expedientes concluidos y enviados al tribunal (entrevista 28/9/95). Un funcionario indicó que a veces los expedientes son enviados al tribunal sin todo lo que sería deseable, o algunos de los casos enviados no revisten mayor importancia, pero debe cumplirse con la cuota de productividad, pues de no hacerse así, se imponen sanciones como horas extras de trabajo y restricción de permisos (entrevista 5/4/95). Este sistema de cuotas genera fricciones entre los detectives, pues quien no ha cumplido con su cuota, cerca del fin de mes, trata de ocupar otros expedientes asignados a sus compañeros, con la molestia consiguiente de éstos, quienes, por otra parte, se encuentran en alto nivel de estrés para poder cumplir los últimos días con dicho compromiso (entrevista 20/6/95).

Estas observaciones permiten suponer que la exigencia burocrática de la productividad, medida por los casos concluidos y enviados al tribunal, se impone antes que la gravedad percibida del caso, al momento de concluir un expediente, aunque, por supuesto, no explica del todo dicha decisión, pues, como ya se ha visto, la inversión selectiva de recursos por parte de la policía, pareciera distinguir desde el primer momento los casos percibidos como de mejor perspectiva de resolución.

La frecuencia de los interrogatorios a los testigos como variable importante en esta decisión tampoco resulta sorprendente. En efecto, el Código de Enjuiciamiento Criminal venezolano otorga gran peso al testimonio para la prueba del hecho y de la culpabilidad del indiciado. Fuera de ello, algunos comentarios obtenidos de los funcionarios policiales en el curso de la observación dan

cuenta de que el recurso probatorio más importante para los funcionarios policiales, incluso en casos de conducta irregular por parte de la policía, que pudiera acarrear sanciones disciplinarias, es el testimonio. Es así como en visitas domiciliarias se pudo presenciar el reclutamiento de testigos en la calle y, en una oportunidad, le solicitaron a uno de los observadores que sirviera como tal. Los casos de delitos sin testigos son prácticamente descartados por los funcionarios como inviables, así como les resulta incomprensible que un expediente “bien preparado con testigos” termine con la libertad del indiciado (entrevista 22/4/95). En una oportunidad, uno de los observadores presencié la situación de una abogada que fue a denunciar el extravío de una bicicleta y el funcionario de guardia se negó a asentar la denuncia por hallarla en estado de embriaguez, pidiéndole este funcionario al observador que, en caso de tener problemas por un reclamo de la mujer con el superior, le sirviese de testigo de lo sucedido (23/1/95). Otro funcionario comentó que “si uno es víctima de alguien que lo agrede y no tiene testigos está jodido, ya que es la palabra de uno contra el otro y allí no se puede hacer nada” (entrevista 19/5/95).

Los datos de esta investigación apuntan, pues, hacia un mecanismo de construcción del caso policial en el cual intervienen factores complejos y, en oportunidades, ajenos a la racionalidad de la jerarquización de la intervención policial en términos de la entidad del daño y de la gravedad percibida, pero en cuyo procesamiento es clara la identificación, desde el primer momento, de las situaciones de más factible resolución, en las cuales se invierte selectivamente tiempo y recursos. Esta factibilidad parece estar determinada fundamentalmente por los testigos identificables desde el primer momento, y la inversión de tiempo y diligencias apunta hacia la conclusión de un expediente “técnicamente” adecuado, formalmente exhibido como prueba y estándar de productividad individual dentro de la organización. En este proceso, la celeridad de cada caso es relevante únicamente como condición para cumplir la cuota mensual exigida o la duración máxima autorizada de la detención policial, pero no como un criterio general para el manejo del caso.

Una de las cuestiones que plantea esta investigación es la sustentación del caso en sede judicial. En las conversaciones sostenidas con los funcionarios durante el periodo de observación no se hizo manifiesto el interés por una sentencia condenatoria, sino el reclamo de que los tribunales “suelten de inmediato” a los delincuentes. Tal pareciera que la condena en sí misma no entra en el horizonte del detective en el momento de trabajar el caso, y el número de respuestas negativas o de no respuesta a la pregunta sobre la probabilidad de la condena parece confirmarlo. Si ello es así, es posible que exista una desvinculación entre la activación policial y la instancia

judicial, acompañada de una frustración por no mantenimiento de la detención preventiva del sospechoso, como evidencia de que el caso no está sustentado. Este aspecto merece investigación adicional, mediante un seguimiento de los casos una vez que ingresan al tribunal y mediante la evaluación especificada de las actitudes

de los funcionarios policiales frente a las sentencias judiciales. Dichos aspectos permitirían dilucidar algunas cuestiones vinculadas al comportamiento o no como sistema de la denominada justicia penal.

Notas

1. Esta investigación se llevó a cabo bajo la vigencia del Código de Enjuiciamiento Criminal venezolano. Con la entrada en vigor del Código Orgánico Procesal Penal, en 1998, se instauró el modelo acusatorio y se desplazó el modelo inquisitivo para el procedimiento penal. Esto implicó que la policía judicial dejó de considerarse “órgano de instrucción penal” y que la dirección de la investigación penal fue trasladada al Ministerio Público. Con estas salvedades debe analizarse la presente investigación. Sin embargo, al parecer lo que ha cambiado son los roles formales en el proceso penal, pero no la materialidad de la construcción del caso penal, que sigue descansando, básicamente, en la actividad policial, si bien ahora dirigida por el Ministerio Público. Aunque ya no se mencionen legalmente “averiguaciones sumariales” o “expedientes”, sino “actas policiales” y “actas procesales”, la policía de investigación sigue desempeñando un papel crucial en la identificación de la infracción, la recolección y organización de los elementos de prueba y la preparación del legajo documental que respalda los juicios o las decisiones de archivo fiscal y sobreseimiento. Por ello, las observaciones y conclusiones del presente estudio guardan plena vigencia en lo que se refiere al análisis de los patrones de activación y desempeño policial y su incidencia en la conformación del caso penal que es materia de adjudicación por parte de los tribunales de justicia.
2. Estas decisiones corresponden dentro del nuevo modelo procesal a los fiscales del Ministerio Público y equivalen a los actos conclusivos de acusación, sobreseimiento y archivo fiscal, respectivamente.

Referencias

- Acevedo, J., G.F. Amaya, A. Fernández y C. Becerra** (1984) Ineficacia en inspecciones de policía en Bogotá, Instituto Ser de Investigaciones. Bogotá. Mimeo.
- Birkbeck, Christopher, Luis Gerardo Gabaldón y Gary D. y LaFree** (1990) “La decisión de llamar a la policía: un análisis actitudinal comparativo entre Venezuela y Estados Unidos”, *Revista Cenipec*, 13, pp. 9-29.
- Baldwin, J. y M. Mac Conville** (1977) *Negotiated Justice*. Martin Robertson. Londres.
- Bittner, Egon** (1980) *The Function of the Police in Modern Society*. Oelgeschlager, Gunner y Hain, Cambridge.
- Ericson, Richard V.** (1981) *Making Crime: A Study of Detective Work*. Butterworths. Toronto.
- Feeney, F., F. Dill y A. Weir** (1983) *Arrests without conviction: how often they occur and why*. U.S. Department of Justice. National Institute of Justice. Washington.
- Gabaldón, Luis Gerardo** (1987) *Control social y criminología*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Gabaldón, Luis Gerardo** (1989) “Hacia un modelo de desempeño de las agencias formales de control social”, *Revista Cenipec*, 12, pp. 35-51.
- Gabaldón, Luis Gerardo** (1993-1994) “Determinantes de la intervención policial proactiva: un análisis en el medio

norteamericano". Revista Cenipec, 15, pp. 39-62.

Gabaldón, Luis Gerardo, Christopher Birkbeck y Daniela Bettiol (1990) *La policía en el vecindario*. Gobernación del Estado Mérida. Mérida.

Gabaldón, Luis Gerardo y Daniela Bettiol (1992-1993) "Visibilidad y recursos en el control social formal: una evaluación en el contexto de la Ley sobre Vagos y Maleantes", Revista Cenipec, 14, pp. 9-26.

Gottfredson, M. R. y D. M. Gottfredson (1988) *Decision Making in Criminal Justice*. Plenum. Nueva York.

Hagan, J. y M. Zatz (1985) "The social organization of criminal justice processing: an even history analysis", Social Science Research, 14, pp. 103-125.

Harper, H. (1995) "A theory of the relationship between private security and public police", Criminal Justice, The Americas, 8, 4, pp. 3-17.

Huggins, M (1991) *Introducción en Vigilantism and the State in Modern Latin America*. Praeger, Nueva York, pp. 1-18.

Jones, T., B. McLean y J. Young (1986) *The Islington Crime Survey: crime, victimization and policing in the inner city of London*. Aldershot Gover, Londres.

Lundman, RIJ. (1974) "Routine police arrest practices, a commonweal perspective", Social Problems, 22, pp. 217-141.

Mc Barnet, D.J. (1981) *Conviction: Law, the State and the construction of Justice*. Mac Millan, Londres.

Nagel, I.H. (1979) "The legal-extralegal controversy: judicial decisions in pretrial release", Law and Society Review, 17, 3, pp. 481-515.

Navarro, Sonia (1983) *Estigmatización, conducta desviada y victimización en una zona marginada de San José*. Ilanud. San José.

Petersen, D.M. (1972) "Police disposition of the public offender". Sociology and Social Research, 56, pp. 320-330.

Smith, D.A. y C. A. Visher (1981) "Street level justice: situational determinants of police arrest decisions", Social Problems, 29, 2, pp. 168-177.

Skogan, Wesley (1984) "Reporting Crimes to the Police: the status of World Research". Journal of Research in Crime and Delinquency, 21, 2, pp. 113-137.

Universidad de Panamá (1975). *Víctimas de delitos en el área metropolitana de Panamá*. Instituto de Criminología. Universidad de Panamá. Panamá.

Van Dijk, J., P. Mayew y M. Killias (1990) *Experiences of crime across the World: key findings from the 1989 International Crime Survey*. Kluwer, Law and Taxation Publishers, Boston.

Venezuela (1992) *El Censo 1990 en Venezuela: resultados básicos*. Oficina Central de Estadística e Informática. Caracas.

OHCHR LIBRARY



14235



Ministerio del Poder Popular
para Relaciones Interiores y Justicia



A3
one page

Deposito Legal: If41520103633403